



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.1.3.2025

Jan Rajchel

**Prezes
Rządowej Agencji Rezerw
Strategiczych
ul. Stawki 2b, 00-193 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.114.2025 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 czerwca 2025 r. i uwzględniono w jego treści oczywiste omyłki pisarskie sprostowane w dniu 20 maja 2025 r.

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych ¹ , ul. Stawki 2b, 00-193 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Rajchel, Prezes Agencji, od 11 lipca 2024 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: • Karolina Sochańska-Domagała, p.o. Prezes Agencji w okresie od 28 marca 2024 r. do 10 lipca 2024 r. • Michał Kuczmierowski, Prezes Agencji w okresie od 7 września 2020 r. do 26 marca 2024 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/14/2025 z 10 stycznia 2025 r.; 2. Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/20/2025 z 10 stycznia 2025 r.; 3. Tomasz Świstak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/21/2025 z 10 stycznia 2025 r.; 4. Renata Szczęch, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/24/2025 z 10 stycznia 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1-24)

¹ Dalej: RARS lub Agencja.

² Od 11 lipca 2024 r. pełniący obowiązki Prezes Agencji, a od 5 grudnia 2024 r. powołany na stanowisko Prezesa Agencji.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2024 r. planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych i będącego w dyspozycji Prezesa RARS Funduszu Zapasów Interwencyjnych⁴ pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz działań podejmowanych przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności:

Zakres kontroli

- planowanie i realizacja przychodów Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych i Funduszu Zapasów Interwencyjnych,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykonania planu przychodów,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- szczegółowej kontroli windykacji zaległości w 2024 r.⁵,
- analizy realizacji kosztów, w tym współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- analizy kosztów i wydatków majątkowych,
- analizy realizacji zadań oraz efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

⁴ Dalej: FZI lub Fundusz.

⁵ Szczegółowym badaniem objęto działania podejmowane w stosunku do zaległości objętych badaniem w poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa za 2023 r.

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie w 2024 r. planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Natomiast ocenę wykonania w 2024 r. planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych sformułowano w formie opisowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższe oceny wpłynęły nieprawidłowości polegające m.in. na: lokowaniu środków z dotacji z budżetu państwa na łączną kwotę 1 005 000,0 tys. zł, co stanowiło 50% przychodów Agencji (2 008 320,6 tys. zł) i co było niezgodne z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷; ponoszeniu kosztów reklamy i promocji niewynikających z ustawowych zadań Agencji, określonych w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych⁸; nieuprawnionym odstępianiu od stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹; nieopublikowaniu do 13 stycznia 2025 r., tj. rozpoczęcia kontroli przez NIK, ogłoszeń o wykonaniu zamówienia.

Stwierdzono ponadto, że Agencja przystępując do realizacji zleconego jej zadania dotyczącego utworzenia rezerwy specjalnej, nie dokonała rozpoznania potrzeb końcowego użytkownika¹⁰ i możliwości wykorzystania przez niego tej rezerwy w przypadku jej utworzenia przez Agencję. Mimo braku tych działań, Agencja wystąpiła o środki finansowe na utworzenie rezerwy specjalnej, co w ocenie NIK było działaniem niecelowym i skutkowało nieuzasadnionym zaangażowaniem środków publicznych w wysokości 1 000 000,0 tys. zł w obligacjach skarbowych oraz wypłatą na rzecz Agencji odsetek od obligacji o wartości 49 600,0 tys. zł. Zadanie nie zostało zrealizowane, a Agencja została zobowiązana do przekazania na rzecz Funduszu Inwestycji Kapitałowych ww. obligacji wraz z pozyskanymi z ich tytułu odsetkami, w terminie do dnia 30 czerwca 2025 r.

Ponadto NIK kwestionuje celowość i gospodarność wydatkowania w styczniu 2024 r. kwoty 24,6 tys. zł dotyczącej sfinansowania usług marketingowych, świadczonych na rzecz Agencji w okresie wrzesień-listopad 2023 r.¹¹ W ocenie NIK zlecenie tej usługi nie służyło realizacji zadań określonych w art. 31 uors, a budowaniu pozytywnego wizerunku RARS w mediach społecznościowych i wzmocnienia rozpoznawalności Agencji. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż publikacje prasowe zrealizowane w ramach zadań wynikających z zawartej umowy, ograniczone były do rejonu wchodzącego w skład okręgu wyborczego, z którego kandydował w wyborach do Sejmu RP ówczesny Prezes Agencji.

W ramach kosztów Funduszu stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły udzielonych zamówień publicznych (niestosowania ustawy Pzp przy udzielaniu zamówienia i nieterminowej publikacji ogłoszeń o wykonaniu zamówienia) oraz rozliczania części kosztów reklamy i promocji w koszty Funduszu, mimo że w art. 28c ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej,

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. Dalej: ufp.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1598, ze zm. Dalej: uors lub ustawa o rezerwach.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320. Dalej: ustawa Pzp.

¹⁰ Ustalenia kontroli wskazują, że dopiero we wrześniu 2024 r., tj. po dziewięciu miesiącach od otrzymania środków, Agencja pozyskała informację o braku możliwości wykorzystania asortymentu, w przypadku dokonania zakupu przez RARS, a także braku możliwości przechowywania rezerwy ewentualnie zakupionej przez Agencję.

¹¹ Usługi sfinansowane z kosztów 2023 r. o wartości 73,8 tys. zł brutto, ostatniej płatności 24,6 tys. zł dokonano w styczniu 2024 r.

produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym¹² nie wskazano możliwości finansowania ze środków funduszu zadań na promocję i reklamę.

Przychody Agencji zostały wykonane w wysokości 2 008 320,6 tys. zł, co stanowiło: 67,0% planu po zmianach (2 998 739,0 tys. zł) i było spowodowane m.in. częściowym wykonaniem planu dotyczącego rezerw medycznych i przesunięciem na kolejne lata realizacji zadań finansowanych ze środków UE. Źródłami finansowania realizacji zadań były środki z dotacji celowych, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, środki z Unii Europejskiej przeznaczone na realizację zadań dotyczących tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych, projektów unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, kontynuacji realizacji zadań związanych z COVID-19 oraz usuwania skutków sytuacji kryzysowych, w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy. W Agencji nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących dochodzenia należności.

Koszty Agencji zostały wykonane w wysokości 2 492 999,3 tys. zł, tj. 84,0% planu po zmianach (2 968 026,0 tys. zł). Przyczyny niezrealizowania planu kosztów były tożsame z opisanymi powyżej przyczynami niezrealizowania planu przychodów. Koszty Agencji objęte szczegółowym badaniem w kwocie 674 736,1 tys. zł (stanowiące 27,1% kosztów ogółem 2024 r.) oraz wydatki majątkowe w kwocie 3 022,9 tys. zł (stanowiące 16,8% wydatków majątkowych w 2024 r.) z wyjątkiem kosztów reklamy i promocji, zostały poniesione w sposób celowy, a ich udokumentowanie było rzetelne. W Agencji w 2024 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji.

Przychody Funduszu wyniosły 1 595 491,2 tys. zł i były wyższe od planowanych o 18,7% (1 343 618,0 tys. zł), co wynikało m.in. z wyższych przychodów z lokowania wolnych środków. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących wykonania planu przychodów Funduszu, w tym przy dochodzeniu należności.

Koszty Funduszu zostały wykonane w wysokości 979 168,4 tys. zł, tj. 43,0% planu (2 276 672,0 tys. zł), co było głównie związane z trudnościami w pozyskaniu pojemności magazynowych do przechowywania zapasów paliw. Nie stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu wolnymi środkami oraz realizacji zadań Funduszu określonych w ustawie o zapasach.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Agencję i Fundusz sprawozdania budżetowe za 2024 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Sporządzono je terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1281. Dalej: ustawa o zapasach.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Wykonanie planu finansowego
	1.1 Wykonanie planu przychodów
	1.1.1 Wykonanie planu przychodów Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych
Opis stanu faktycznego	W ustawie budżetowej na 2024 r. z dnia 18 stycznia 2024 r. przychody Agencji zaplanowano w kwocie 2 442 035,0 tys. zł, co stanowiło 63,1% wykonania z 2023 r. (3 867 361,7 tys. zł). W trakcie roku plan przychodów został zmieniony raz, do kwoty 2 998 739,0 tys. zł, tj. o 22,8%¹⁴. Zmiana wynikała z kontynuacji zadań realizowanych w 2023 r. i obejmowała zwiększenie: – przychodów z prowadzonej działalności (przychodów ze sprzedaży usług) o 20 000,0 tys. zł, w związku ze zwrotem¹⁵ poniesionych przez Agencję kosztów usług logistycznych związanych z pomocą Ukrainie; – pozostałych przychodów o 536 704,0 tys. zł, w tym: a) przychodów z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 o 20 324,0 tys. zł na kontynuację realizacji zadań związanych z COVID-19, finansowanych z ww. Funduszu; b) przychodów z Funduszu Pomocy o 93 320,0 tys. zł na kontynuację realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie ze środków pozostałych na koniec 2023 r.; c) przychodów ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa będących w dyspozycji Agencji przeznaczonych na zakup i utrzymanie rezerw specjalnych utworzonych decyzją Prezesa Rady Ministrów z 8 grudnia 2023 r. o wartości 240 400,0 tys. zł; d) przychodów z tytułu darowizn rzeczowych i pieniężnych na cele związane z pomocą Ukrainie o wartości 182 660,0 tys. zł. Analogiczne zmiany wprowadzono w planie finansowym Agencji w pozycjach dotyczących kosztów, dochodów i wydatków. (akta kontroli tom I str. 38, 54-83) Z uzasadnienia do zmiany planu finansowego Agencji wynika, że wprowadzono ją w związku z pozyskaniem informacji o przedłużeniu realizacji ww. zadań: w dniu 10 października 2023 r. finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w dniu 8 grudnia 2023 r. finansowanych ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa na utworzenie rezerwy celowej oraz finansowanych ze środków Funduszu Pomocy pozostałych do wykorzystania z 2023 r. w dniu 24 sierpnia 2024 r. (akta kontroli tom I str. 62-75) Zmian planu dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ust. 4-6 ufp, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych¹⁶. W 2024 r. Agencja nie dokonywała zmian w planie finansowym na mocy art. 15zh ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ O kwotę 556 704,0 tys. zł.

¹⁵ Przez stronę amerykańską – wg informacji w części opisowej do korekty planu finansowego.

¹⁶ W dniu 15 marca 2024 r. Z zapisu przebiegu posiedzenia Komisji finansów publicznych wynika, że Minister Finansów pozytywnie zaopiniował zmianę przedstawioną przez Agencję.

związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁷.

(akta kontroli tom I str. 76-82, 125)

Przychody ogółem Agencji na koniec 2024 r. zrealizowano w wysokości 2 008 320,6 tys. zł, co stanowiło 51,9% wykonania z 2023 r. (3 867 361,7 tys. zł) i 67,0% planu po zmianach (2 998 739,0 tys. zł). Głównymi źródłami przychodów¹⁸ były:

- przychody z prowadzonej działalności 514 955,5 tys. zł (25,6% przychodów ogółem),
- dotacje z budżetu państwa 595 798,5 tys. zł (29,7% przychodów ogółem),
- środki od innych jednostek sektora finansów publicznych 20 484,7 tys. zł (1,0% przychodów ogółem),
- pozostałe przychody 785 728,0 tys. zł (39,1% przychodów ogółem),
- środki otrzymane z UE 91 354,0 tys. zł (4,6% przychodów ogółem).

Przychody z prowadzonej działalności zrealizowano w wysokości 514 955,5 tys. zł, tj. 102,6% wykonania z 2023 r. (501 867,1 tys. zł) i 84,9% planu po zmianach (606 789,0 tys. zł).

Przychody z dotacji zrealizowano w wysokości 595 798,5 tys. zł, tj. 53,7% wykonania z 2023 r. (1 109 697,9 tys. zł) i 46,6% planu po zmianach (1 277 803,0 tys. zł), w tym:

- dotację podmiotową w wysokości 135 831,8 tys. zł, tj. 106,8% wykonania z 2023 r. (127 206,4 tys. zł) i 89,0% planu po zmianach (152 664,0 tys. zł);
- dotacje celowe w wysokości 457 860,8 tys. zł, tj. 47,9% wykonania z 2023 r. (956 677,8 tys. zł) i 40,7% planu po zmianach (1 125 139,0 tys. zł).

Niewykonanie planu w zakresie dotacji celowych wynikało, m.in. z: otrzymania decyzji tworzącej rezerwę medyczną w sierpniu 2024 r., co ograniczyło możliwości zrealizowania dostaw do końca roku; niższych kosztów utrzymania rezerw w magazynach obcych; uzgodnienia parametrów technicznych oraz niższych wydatków na utrzymanie w zakresie rezerw technicznych i surowców produktów naftowych; przesunięcia na kolejne lata realizacji zadań finansowanych z grantów UE wynikające z uzgodnień, konsultacji oraz zapewnienia współfinansowania pod koniec 2024 r., a także z unieważnienia jednego postępowania, z uwagi na oferty przekraczające budżet projektu.

- dotacje celowe na finansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 2 105,9 tys. zł, tj. 8,2% wykonania z 2023 r. (25 813,7 tys. zł), w tym na współfinansowanie w wysokości 315,9 tys. zł, tj. 8,2% wykonania z 2023 r. (3 872,1 tys. zł). Plan na 2024 r. nie przewidywał przychodów z tego tytułu¹⁹.

Ponadto w ramach dotacji przekazanych z budżetu państwa Agencja otrzymała dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne zrealizowane w wysokości 9 397,0 tys. zł, tj. 97,2% wykonania z 2023 r. (9 669,3 tys. zł) i 16,2% planu po zmianach (58 000,0 tys. zł). Niewykorzystanie całości przyznanych dotacji wynikało z niepełnej realizacji dwóch inwestycji dotyczących budowy budynku magazynowego w Lublińcu (z uwagi na potrzebę przesunięcia niektórych robót i zmianę zakresu robót) i rozbudowy magazynu w Wąwale (spowodowanego

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.

¹⁸ Wg Rb-40 za 2024 r. poz. II.

¹⁹ Wykonanie dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE wynikało z końcowego rozliczenia projektu pt. „Realizacja przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych działań w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 przez podmioty lecznicze z terenu województwa śląskiego” (POIŚ).

opóźnieniem w otrzymaniu pozwolenia na budowę i przedłużającego się procesu wyboru wykonawcy) oraz przesunięcia na kolejne lata realizacji budowy elektronicznego systemu zasobów rezerw strategicznych.

Przychody ze środków od innych jednostek sektora finansów publicznych zrealizowano w wysokości 20 484,7 tys. zł, tj. 106,1% wykonania z 2023 r. (19 299,6 tys. zł) i 83,5% planu po zmianach (24 534,0 tys. zł).

Pozostałe przychody zrealizowano w wysokości 785 728,0 tys. zł, tj. 44,3% wykonania z 2023 r. (1 774 064,8 tys. zł) i 112,3% planu po zmianach (699 613,0 tys. zł). Były to m.in. przychody z odsetek, odpisów amortyzacyjnych oraz przychody z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Przychody ze środków otrzymanych z UE zrealizowano w wysokości 91 354,0 tys. zł, tj. 19,8% wykonania z 2023 r. (462 432,2 tys. zł) i 23,4% planu po zmianach (390 000,0 tys. zł). Niższe wykorzystanie środków z UE w 2024 r. w porównaniu do wykonania w 2023 r. wynikało przede wszystkim z mniejszej skali realizacji grantów w 2024 r. m.in. z uwagi na mniejszy limit dofinansowania przyznany przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli tom I str. 145-148, 177-186)

Na koniec 2024 r. należności ogółem Agencji pozostałe do zapłaty wyniosły 124 718,1 tys. zł, z czego należności netto (pomniejszone o odpis aktualizujący) wyniosły 36 761,3 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. (86 396,6 tys. zł) należności netto na koniec 2024 r. były niższe o 57,5%. Nie wystąpiły należności długoterminowe.

Stan zaległości²⁰ Agencji zwiększył się o kwotę 54 310,4 tys. zł, tj. o 161,4% (z 33 646,4 tys. zł na koniec 2023 r. do 87 956,8 tys. zł na koniec 2024 r.), co wynikało z przypisania w 2024 r. należności z nowych spraw. W 2024 r. Agencja odzyskała należności w wysokości 2 977,8 tys. zł²¹, a spisano należności w kwocie 1 236,4 tys. zł²². W 2024 r. w Agencji nie zawarto umów o rozłożenie należności na raty, nie odraczano terminów ich spłaty i nie umarzano należności.

(akta kontroli tom I str. 88, 92, 127-144)

Szczegółowe badanie podejmowanych w 2024 r. działań egzekucyjnych dla próby 15 należności przeterminowanych²³ o łącznej wartości 31 528,6 tys. zł, co stanowiło 25,3% należności ogółem i 35,8% zaległości na koniec 2024 r. wykazało, że w celu ich wyegzekwowania od dłużników, pracownicy Agencji wystawiali wezwania do zapłaty wynikające z wystawionych not obciążeniowych, wnioskowali o wszczęcie egzekucji komorniczej, podejmowali działania w celu ustalenia spadkobierców zmarłych dłużników, w tym:

- w jednej sprawie, prowadzono działania związane z odzyskaniem należności od spadkobiercy po śmierci dłużnika;
- w siedmiu sprawach, będących w postępowaniu egzekucyjnym dwie zostały spisane (o wartości 1 213,0 tys. zł, w związku z zakończeniem postępowania upadłościowego dłużnika i 21,8 tys. zł w związku z bezskuteczną egzekucją), a w pozostałych pięciu prowadzono egzekucję komorniczą lub prowadzono działania w celu odzyskania należności od spadkobiercy, w 2024 r. Agencja odzyskała łącznie 92,9 tys. zł;

²⁰ Należności przeterminowanych.

²¹ W tym 2 792,2 tys. zł należności głównej, 181,2 tys. zł odsetek i 4,4 tys. zł innych kosztów.

²² W tym 1 223,0 tys. zł należności głównej, 11,9 tys. zł odsetek i 1,5 tys. zł innych kosztów. Spisano dwie należności: powstała w 2012 r. o wartości 23,4 tys. zł, z uwagi na bezskuteczną egzekucję i wyczerpanie możliwości prawnych dochodzenia należności oraz powstała w 1991 r. o wartości 1 213,0 tys. zł z uwagi na ogłoszenie upadłości dłużnika.

²³ Badaniem objęto działania podejmowane w 2024 r. w stosunku do próby 15 należności o łącznej wartości 30 763,9 tys. zł badanych w ramach kontroli P/24/001 w 2024 r. w Agencji.

- w czterech sprawach, w których należności zostały rozłożone na raty na podstawie zawartych ugód: dwie należności były spłacane zgodnie z zawartymi ugodami (łącznie w 2024 r. Agencja odzyskała 4,8 tys. zł), w jednej podejmowano działania w celu ustalenia spadkobierców dłużnika, a ostatnia sprawa została przekazana do ponownej egzekucji komorniczej (odzyskano 9,9 tys. zł);
- w trzech pozostałych, dla dwóch spraw prowadzone były czynności egzekucyjne, a jedna toczyła się przed sądem cywilnym.

(akta kontroli tom I str. 131-136)

1.1.2 Wykonanie planu przychodów Funduszu Zapasów Interwencyjnych

Fundusz Zapasów Interwencyjnych jest państwowym funduszem celowym utworzonym na podstawie ustawy o zapasach. W ustawie budżetowej na rok 2024 zaplanowano przychody Funduszu w kwocie 1 343 618,0 tys. zł i w trakcie roku nie uległy one zmianie. Zrealizowane w 2024 r. przychody wyniosły 1 595 491,2 tys. zł i były wyższe o 251 873,2 tys. zł, tj. o 18,7% od planowanych oraz o 29 884,6 tys. zł, tj. o 1,9% od przychodów uzyskanych w 2023 r. (1 565 606,6 tys. zł).

Źródłem przychodów Funduszu w 2024 r. były: opłaty zapasowe²⁴ wnoszone przez producentów i handlowców prowadzących działalność gospodarczą na rynku paliw²⁵ (art. 28b pkt 1 ustawy o zapasach)²⁶, odsetki z tytułu oprocentowania środków Funduszu oraz odsetki od lokat okresowo wolnych środków Funduszu (art. 28b pkt 4)²⁷, odsetki z tytułu nieuiszczenia w ustawowym terminie opłaty zapasowej przez producentów i handlowców i inne odsetki (w tym od kar pieniężnych) oraz wpływy z innych tytułów, tj. głównie przychody z tytułu wyegzekwowania kar pieniężnych²⁸ nałożonych na podmioty (art. 28b pkt 5)²⁹. Fundusz nie otrzymywał dotacji z budżetu państwa oraz nie miał wpływów z innych tytułów takich jak: wpłaty z budżetu państwa, wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy, środki z Unii Europejskiej.

Największy udział (87,8%) w zrealizowanych przychodach miały wpływy z opłaty zapasowej 1 401 226,7 tys. zł, co stanowiło 107,8% planu. W porównaniu do 2023 r. były one wyższe o 45 259,8 tys. zł (o 3,3%).

Przychody z tytułu odsetek w 2024 r. wyniosły 194 100,4 tys. zł³⁰ i były wyższe o 150 482,4 tys. zł (345,0%) od planowanych i niższe od przychodów uzyskanych w 2023 r. o 15 487,9 tys. zł (o 7,4%).

Pozostałe inne przychody wyniosły 164,1 tys. zł i były wyższe o 112,8 tys. zł (219,6%) od przychodów uzyskanych w 2023 r. Przychody te uzyskano z tytułu wyegzekwowania kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązku uiszczenia opłaty zapasowej i kar za niedopełnienie obowiązku związanego

²⁴ O których mowa w art. 21b ust. 1 ustawy o zapasach.

²⁵ O których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 18 i 19 ustawy o zapasach.

²⁶ Dalej: opłaty zapasowe.

²⁷ Dalej: odsetki.

²⁸ O których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 1-5a, 7, 8, 18-18b i 20 ustawy o zapasach.

²⁹ Dalej: kary pieniężne.

³⁰ W tym 193 919,2 tys. zł odsetek od wolnych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym, które są przyjmowane przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 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 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1864), 165,7 tys. zł odsetek z tytułu nieuiszczenia w ustawowym terminie opłaty zapasowej przez producentów i handlowców i 15,5 tys. zł innych odsetek (w tym od kar pieniężnych).

z utrzymaniem zapasów obowiązkowych (art. 63 ust. 1 ustawy o zapasach), decyzji o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich.

(akta kontroli tom I str. 384, tom II str. 418-423, tom III str. 1-10, 67-96)

Prezes Agencji wyjaśnił, iż powodem uzyskania wyższych przychodów były wyniki przeprowadzonych postępowań egzekucyjnych³¹ przez urzędy skarbowe³² na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez RARS. W związku z powyższym nie zostały one zaplanowane, ponieważ są one trudne do oszacowania.

(akta kontroli tom II str. 420)

Przychody przeznaczano na realizację zadań ustawowych Funduszu, m. in. na: zakup paliw na zapasy agencyjne (art. 28c ust. 1 pkt 1 ustawy o zapasach), ich magazynowanie (art. 28c ust. 1 pkt 2) i ubezpieczenie (art. 28c ust. 1 pkt 4), zwrot nadpłaconych lub nienależnie zapłaconych opłat zapasowych wraz z oprocentowaniem (art. 28c ust. 1 pkt 8), zadań określonych w art. 43f ust. ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku - Prawo energetyczne³³ (art. 28c ust. 2 ustawy o zapasach). Na koniec 2024 r. pozostały środki³⁴ Funduszu w wysokości 4 423 502,7 tys. zł, które zgodnie z art. 29 ust. 10³⁵ ufp mogą zostać przeznaczone na realizację zadań ustawowych Funduszu w kolejnym roku.

(akta kontroli tom I str. 377, tom III str. 67-73, 85-91)

Na koniec 2024 r. należności ogółem pozostałe do zapłaty wyniosły 358 215,8 tys. zł, z czego należności netto (pomniejszone o odpis aktualizujący) wyniosły 160 572,5 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. należności netto były niższe o 74 277,1 tys. zł, tj. o 31,6%. Na kwotę należności składały się: opłaty zapasowe za grudzień 2023 r., zwrot podatku VAT z US z tytułu zakupu paliw i usług magazynowania zapasów paliwa, odsetki od środków zgromadzonych na rachunku Funduszu oraz zwrotu środków do Funduszu przez RARS w ramach rozliczenia kosztów działalności RARS związanych z wykonywaniem zadań w zakresie zapasów interwencyjnych.

Główną przyczyną spadku należności netto w 2024 r. w stosunku do 2023 r., jak wyjaśnił Prezes Agencji, były należności z tytułu opłaty zapasowej w 2023 r. za grudzień oraz częściowo za listopad, która uiszczana jest przez producentów i handlowców w styczniu następnego roku. W 2023 r. ostatni dzień roku wypadał w dzień ustawowo wolny od pracy, co oznaczało, że termin na uiszczenie opłaty zapasowej za listopad przesunął się z 31 grudnia na następny dzień roboczy, tj. na 2 stycznia 2024 r. W związku z tym w należnościach na koniec 2023 r. oprócz opłaty zapasowej za grudzień 2023 r. jest też część opłaty naliczonej za listopad 2023 r. Niższe wykonanie należności wynikało także z mniejszego zwrotu podatku VAT z US, z uwagi na dokonanie mniejszych zakupów towarów pod koniec roku 2024 niż na koniec roku 2023.

(akta kontroli tom II str. 421, tom III str. 67-73, 84, 91, 104-106)

³¹ Dotyczących kar pieniężnych, m.in. z tytułu niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty zapasowej lub za niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych, nakładanych decyzjami Prezesa Agencji.

³² Dalej: US.

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa Prawo energetyczne.

³⁴ Stanowiące środki w kasie oraz wolne środki przekazywane przez Fundusz w zarządzenie lub depozyt u Ministra Finansów.

³⁵ Koszty państwowego funduszu celowego mogą być ponoszone w ramach planowanych przychodów, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów.

Zaległości Funduszu na koniec roku 2024 wynosiły 197 643,4 tys. zł³⁶ i były niższe w porównaniu do stanu na koniec roku 2023 o 56,6%, tj. o 257 820,5 tys. zł³⁷. Zaległości te dotyczyły nieuiszczonych opłat zapasowych, kar pieniężnych z tytułu m.in. niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłat zapasowych w należytej wysokości lub terminie, niedopełnienia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw oraz za niedopełnienie obowiązku złożenia deklaracji i z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich za zaległości spółki (121 224,6 tys. zł) wraz z odsetkami od ww. należności (76 297,6 tys. zł) i należności z tytułu kosztów powstałych w procesie windykacji należności (121,2 tys. zł). Przyczyną spadku zaległości w 2024 r. w stosunku do 2023 r., jak wyjaśnił Prezes Agencji, było dokonanie spisów należności przedawnionych z tytułu: niedopełnienia obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw, nieuregulowania opłat zapasowych wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi.

W 2024 r. spisano należności przedawnione z ewidencji księgowej w wysokości 291 219,0 tys. zł. Były to należności z tytułu: niedopełnienia obowiązku utrzymania zapasów obowiązkowych oraz przekazywania w wymaganym terminie deklaracji, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o zapasach (249 251,6 tys. zł³⁸) i nieuregulowania opłat zapasowych (41 967,4 tys. zł³⁹). Nie dokonywano umorzenia należności przedawnionych, nie odraczano terminów ich spłaty lub nie rozkładano ich na raty.

Badanie⁴⁰ 15 zaległości, na łączną kwotę 240 588,6 tys. zł⁴¹, wykazało, iż w 2024 r. dokonano spisania z ewidencji księgowej dwóch należności na kwotę 96 671,1 tys. zł⁴² i 33 807,4 tys. zł⁴³, po umorzeniu przez US postępowań egzekucyjnych odpowiednio w dniu 8 listopada 2022 r. i 18 czerwca 2024 r. W przypadku 12 należności, na łączną kwotę główną 2 110,1 tys. zł, postępowanie egzekucyjne prowadzone przez US jest nadal w toku. W przypadku jednej należności, w wysokości 7 529,7 tys. zł (postępowanie egzekucyjne umorzone 10 maja 2023 r.), nie dokonano jej spisania z ewidencji księgowej oraz nie podejmowano działań w celu jej sprzedaży (art. 47⁴⁴ ustawy o rezerwach). Prezes RARS wyjaśnił, iż z uwagi na możliwość pojawienia się

³⁶ W tym 121 224,6 tys. zł należności główne (120 610,2 tys. zł objęte windykacją i 614,4 tys. zł nie objęte windykacją ze względu na wniesione odwołania od decyzji), 76 297,6 tys. zł odsetki i 121,2 tys. zł koszty egzekucyjne od postępowań prowadzonych przez US.

³⁷ Kwota ta stanowiła różnicę pomiędzy stanem zaległości na 31 grudnia 2024 r. a 31 grudnia 2023 r. (455 463,9 tys. zł) i wynikała z należności powstałych z tytułu naliczonych kar pieniężnych w 2024 r. w kwocie 898,5 tys. zł i naliczenia odsetek od zaległości w 2024 r. w kwocie 32 549,7 tys. zł, które zostały pomniejszone o spisane należności w 2024 r. wysokości 291 219,1 tys. zł oraz spłacone należności w wysokości 49,6 tys. zł.

³⁸ W tym 145 673,8 tys. zł należność główna, 102 508,1 tys. zł odsetki i 1 069,7 tys. zł koszty egzekucyjne.

³⁹ W tym 26 214,3 tys. zł należność główna, 15 378,6 tys. zł odsetki i 374,5 tys. zł koszty egzekucyjne.

⁴⁰ Ograniczono do działań podjętych przez RARS w 2024 r., ze względu na nie stwierdzenie nieprawidłowości w badaniu ww. zaległości w poprzedniej kontroli nr P/23/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. - wykonanie planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych.

⁴¹ W tym 140 118,3 tys. zł zaległości główne, 99 406,5 tys. zł odsetki i 1 063,8 tys. zł koszty egzekucyjne.

⁴² Kwota główna wraz z 64 658,4 tys. zł odsetek i 1 063,8 tys. zł kosztów egzekucyjnych.

⁴³ Kwota główna wraz z 27 813,8 tys. zł odsetek.

⁴⁴ Agencja może dokonywać sprzedaży wymagalnych wierzytelności powstałych w związku z wykonywaniem zadań, o których mowa m.in. w art. 31 ust. 1 pkt 8 ustawy o rezerwach, w przypadku utraty przez dłużników Agencji zdolności do spłaty zadłużenia. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem ustawy do zadań Agencji należy tworzenie i utrzymywanie zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw na zasadach określonych w ustawie o zapasach ropy naftowej i produktów naftowych oraz wykonywanie innych obowiązków wynikających z tej ustawy.

nowych okoliczności (np. chęć uregulowania zobowiązania przez spółkę lub informacji z US o możliwości egzekucji z majątku spółki), Agencja wstrzymuje się ze spisaniem należności z ewidencji do czasu przedawnienia się należności, tj. na koniec 2025 r. Do tego momentu działania Agencji polegają głównie na monitorowaniu sytuacji majątkowej dłużnika na stronach internetowych.

(akta kontroli tom II str. 423, tom III str. 73, 107-211)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Wykonanie planu kosztów

1.2.1 Wykonanie planu kosztów Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

Opis stanu
faktycznego

Koszty ogółem Agencji zaplanowano w 2024 r. w wysokości 2 968 026,0 tys. zł (plan po zmianach), co stanowiło 60,1% wykonania z 2023 r. (4 935 094,5 tys. zł), a zrealizowano w wysokości 2 492 999,3 tys. zł (84% planu po zmianach). Na koszty Agencji składały się:

- koszty funkcjonowania 184 381,7 tys. zł (7,4% kosztów ogółem),
- koszty realizacji zadań 1 717 646,7 tys. zł (68,9%),
- pozostałe koszty 590 970,9 tys. zł (23,7%), w tym głównie koszty operacyjne.

(akta kontroli tom I str. 59-60, 83)

Koszty funkcjonowania zaplanowano na rok 2024 w wysokości 214 005,0 tys. zł, tj. o 28,9% wyższe od kosztów funkcjonowania w 2023 r. (166 019,5 tys. zł), a zrealizowano w wysokości 184 381,7 tys. zł (86,2% planu). Zwiększenie w planie (w stosunku do wykonania w 2023 r.) wynikało, m.in. ze zwiększenia planu kosztów wynagrodzeń o 13 396,5 tys. zł, amortyzacji – o 10 016,8 tys. zł, zakupu materiałów i energii – o 11 101,4 tys. zł, składek – o 3 453,6 tys. zł oraz usług obcych – o 7 540,9 tys. zł. Zwiększenie kosztów amortyzacji wynikało m.in. z planowanego zwiększenia majątku trwałego (zakupu środków trwałych, rozbudowy i modernizacji magazynów), a w przypadku usług obcych m.in. z zakupu usług informatycznych, kosztów najmu nowych powierzchni biurowych i kosztów eksploatacji, konserwacji i przeglądów majątku trwałego.

Koszty realizacji zadań zaplanowano w pierwotnej ustawie budżetowej na 2024 r. w wysokości 1 833 707,0 tys. zł, tj. o 31% niższe od wykonania z 2023 r. (2 656 112,3 tys. zł) i w trakcie roku zwiększono do kwoty 2 365 753,0 tys. zł, tj. 89,1% wykonania z 2023 r. Zwiększenie dokonane w roku budżetowym wynikało m.in. z kontynuacji zadań realizowanych w 2023 r. z Funduszu Pomocy (finansowanych ze środków pozostałych do wykorzystania z 2023 r.) oraz z Funduszu przeciwdziałania COVID-19 (niemożliwych do uwzględnienia w planie na 2024 r. opracowywanym w połowie 2023 r.) i nowego zadania zleconego Agencji w końcu 2023 r.

Koszty realizacji zadań wykonano w wysokości 1 717 646,7 tys. zł, tj. 72,6% planu po zmianach. Niższe wykonanie kosztów realizacji zadań wynikało głównie z niższych niż zakładano kosztów: działań związanych z pomocą Ukrainie z Funduszu Pomocy; wartości ewidencyjnej likwidowanych/utylizowanych rezerw; dotyczących realizacji grantów UE, w tym w zakresie udostępnień towarów zakupionych ze środków UE; utrzymywania rezerw, w związku z zakupem mniejszej ilości rezerw oraz uzyskaniem korzystniejszych cen; transportu i logistyki, z uwagi m.in. na udostępnienie mniejszej niż planowano ilości rezerw; utrzymywania zapasów gazu ziemnego, których wysokość jest uzależniona od „Taryfy w zakresie usług magazynowania paliwa gazowego”, określana decyzją Prezes Urzędu Regulacji Energetyki; związanych z realizacją usług świadczonych na rzecz PFRON – wysokość kosztów uzależniona była od

terminu uruchomienia usługi wypożyczania dużej grupy asortymentu wózków i skuterów inwalidzkich.

Pozostałe koszty Agencji wykonano na poziomie 152,2% planu po zmianach i na poziomie 28,0% wykonania z 2023 r. Spowodowane to było niższymi niż w 2023 r. odpisami aktualizacyjnymi wartości zapasów na koniec roku bilansowego, a wyższe od planowanego wykonanie w 2024 r. wynikało z wyceny rzeczowych aktywów trwałych Agencji na dzień bilansowy.

(akta kontroli tom I str. 62-64, 83-84, 145-148, 183-186)

Badaniem szczegółowym objęto koszty na łączną kwotę 674 669,0 tys. zł, tj. 27,1% kosztów ogółem Agencji w 2024 r. (2 492 999,3 tys. zł), w tym:

- 36 wylosowanych dowodów księgowych na łączną kwotę 628 049,1 tys. zł⁴⁵,
- 31 dowodów, dobranych w sposób celowy, na łączną kwotę 46 619,9 tys. zł, w tym:
 - 24 dowody na łączną kwotę 14 933,6 tys. zł z badanej próby zamówień publicznych,
 - pięć dowodów dotyczących kosztów finansowanych ze środków Unii Europejskiej na kwotę 31 642,4 tys. zł⁴⁶, co stanowiło 34,6% środków otrzymanych z UE (91 354,0 tys. zł),
 - dwa dowody dotyczące kosztów reklamy i promocji w wysokości 43,9 tys. zł⁴⁷, co stanowiło 28,6% kosztów poniesionych w 2024 r. na reklamę i promocję.

Ponadto badaniem objęto wydatki majątkowe na kwotę 3 022,9 tys. zł, które stanowiły 16,8% wydatków majątkowych wg Rb-40 (17 954,3 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 310, tom IV str. 94-107, 226-355, 392-396, 433-436, 458-462, 512-534, tom V str. 456)

Koszty/wydatki Agencji, poza kosztami reklamy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), służyły realizacji zadań ustawowych, zostały rzetelnie skalkulowane i były ujęte w planie finansowym. Przed dokonaniem wydatków i zawarciem umów uzyskiwano akceptację głównego księgowego. Płatności dokonywano w terminach określonych w umowach lub uzgodnionych z kontrahentem⁴⁸. Zbadane koszty/wydatki finansowane ze środków UE zostały poniesione na zadanie określone w umowie grantowej, a zakupione towary dostarczone i odebrane. Wyboru wykonawców usług i dostaw ujętych w badanej próbie, poza przypadkiem dostawy świeżych owoców i warzyw, dokonano zgodnie z ustawą Pzp i postanowieniami wewnętrznej polityki zakupowej.

(akta kontroli tom IV str. 114-115, 124-129, 392-419, 528-534)

⁴⁵ Wylosowanych metodą monetarną (MUS), tj. podlegających badaniu kosztów funkcjonowania, realizacji zadań, pozostałych kosztów (z wyłączeniem kosztów amortyzacji, kosztów wynagrodzeń osobowych, pochodnych, odpisu na ZFŚS oraz kosztów poniżej 1000 zł) na podstawie 9722 zapisów wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego, odpowiadających kosztom konta „4”.

⁴⁶ Sfinansowane ze środków UE w ramach umowy o Project 101101846 — rescEU-CBRNSTOCK-PL (pn. „Development and maintenance of rescEUCBRN stockpiles in Poland”) o dofinansowanie z Komisją Europejską w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (i finansowanego ze środków tego Mechanizmu), którego celem jest utworzenie i utrzymanie w ramach instrumentu rescEU rezerw unijnych w postaci zapasów środków przeciwdziałania w dziedzinie incydentów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych lub środków ochrony indywidualnej służącej pomocy w kontekście CBRJ (wskazana wartość finansowana bez VAT).

⁴⁷ Szczegółowym badaniem objęto dwa wydatki tj. zakup słodczy wielkanocnych o wartości 26,8 tys. zł, z tego 7,5 tys. zł rozliczono w ramach kosztów FZI oraz usługi wykonania naklejek informacyjnych z logotypem RARS i flagą Polski o wartości 24,6 tys. zł. Łączne zbadane koszty reklamy i promocji wyniosły 51,4 tys. zł (43,9 tys. zł koszt Agencji i 7,5 tys. zł koszt FZI).

⁴⁸ Jednostkowy przypadek zapłaty po terminie określonym w umowie wynikający z uzyskanej w tym zakresie prolongaty od kontrahenta.

Szczegółowym badaniem objęto trzy zamówienia publiczne o łącznej wartości 12 615,7 tys. zł netto⁴⁹, dla których łączne wydatki w 2024 r. wyniosły 15 000,7 tys. zł, tj.:

- jedno przeprowadzone w trybie ustawy Pzp *Świadczenie usług obsługi prawnej wraz z reprezentacją prawną Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych*, o wartości maksymalnej wg umowy 487,8 tys. zł netto, na które w 2024 r. wydatkowano 117,3 tys. zł brutto⁵⁰, a przy realizacji którego stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: niesporządzenia raportu z realizacji zamówienia oraz niezłożenia w terminie ogłoszenia o wykonaniu umowy (szczegółowe ustalenia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- jedno udzielone z wyłączeniem ustawy Pzp⁵¹ w związku z zadaniem zleconym przez Ministra SWiA, na podstawie wprowadzonych zarządzeniem nr 88/2024 Prezesa RARS wewnętrznych procedur zakupowych⁵², tj. *na wyprodukowanie i dostarczenie oraz przeniesienie na RARS własności fabrycznie nowych kontenerów modułowych, a także zapewnienie transportu do miejsca dostawy wraz z rozładunkiem na rzecz stworzenia tymczasowego przedszkola w miejscowości Stronie Śląskie* w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej (powodzi jaka wystąpiła we wrześniu 2024 r. m.in. na terenie województwa dolnośląskiego) o wartości wg umowy 12 000,0 tys. zł netto. Na powyższe w 2024 r. poniesiono wydatek w kwocie 14 760,0 tys. zł brutto⁵³;
- jedno udzielone z wyłączeniem ustawy Pzp na dostawę świeżych owoców i warzyw⁵⁴ o wartości 127,9 tys. zł netto, na które poniesiono łączny wydatek w 2024 r. w wysokości 123,4 tys. zł brutto⁵⁵, przy realizacji którego stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niezastosowania ustawy Pzp przy oszacowaniu wartości zamówienia, co było niezgodne z art. 35 ustawy Pzp (szczegółowe ustalenia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom IV str. 32-107, 154-360, 373-374, 388-391)

Wydatki dotyczące reprezentacji i reklamy w Agencji w 2024 r. wyniosły 238,4 tys. zł, co stanowiło 17,4% wydatków z 2023 r. (1 363,8 tys. zł) i 14,3% planu wydatków na 2024 r. (1 661,5 tys. zł). Wydatki te przeznaczono na materiały dotyczące reprezentacji i reklamy 1,3 tys. zł⁵⁶, zakup żywności dotyczącej reprezentacji i reklamy 151,1 tys. zł⁵⁷, usługi dotyczące reprezentacji i reklamy 68,6 tys. zł⁵⁸ oraz 17,4 tys. zł⁵⁹ na usługi dotyczące reprezentacji i reklamy finansowane ze środków UE w ramach otrzymanych grantów. Niższe od planowanych wydatki na reprezentację i reklamę wynikały z przesunięcia realizacji projektów finansowanych ze środków UE, ale także z ograniczenia wydatków na: usługi fotograficzne i filmowe, usługi związane z organizacją konferencji, ograniczeniem zakupu artykułów spożywczych, odstąpieniem od realizacji zakupu artykułów reklamowych z logo RARS (odzieży reprezentacyjnej

⁴⁹ Wg wartości netto z zawartych umów.

⁵⁰ Z tego 84,5 tys. zł w koszty Agencji i 32,8 tys. zł w koszty FZI.

⁵¹ Na podstawie art. 7c ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.). Dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

⁵² Wg Załącznika nr 3 do Zarządzenia nr 88/2024 Prezesa RARS z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie wprowadzenia Procedury udzielania zamówień publicznych, Procedury zakupu asortymentu do rezerw strategicznych lub usług, w tym usług związanych z utrzymywaniem rezerw, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, Procedury udzielania zamówień na usługi lub dostawy w sytuacjach kryzysowych do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁵³ W całości w koszty Agencji.

⁵⁴ Umowa nr BZzp-BOA-12/2024 z 1 lutego 2024 r.

⁵⁵ Z tego 89,1 tys. zł w koszty Agencji i 34,4 w koszty FZI.

⁵⁶ Zaksięgowano dziewięć pozycji o wartości od 16,73 zł do 400,0 zł.

⁵⁷ Zaksięgowano 292 pozycje o wartości od 2,49 zł do 19 002,6 zł.

⁵⁸ Zaksięgowano 61 pozycji o wartości od 12,05 zł do 24 600,0 zł.

⁵⁹ Zaksięgowano 12 pozycji o wartości od 102,86 zł do 10 080,0 zł.

z logo RARS, pakietów powitalnych „na potrzeby promowania pozytywnego wizerunku RARS w kontaktach z otoczeniem wewnętrznym - dla nowych pracowników i emerytów”)⁶⁰.

Ustalono, że jeden z dwóch zbadanych wydatków/kosztów dotyczących reklamy i promocji dotyczył zakupu wyrobów cukierniczych - dla pracowników Agencji - na cele reprezentacyjne na rzecz budowania pozytywnego wizerunku RARS⁶¹, co w ocenie NIK nie wpisywało się w zadania Agencji wynikające z ustawy o rezerwach⁶² (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 300-390, tom IV str. 365-367, 428-455)

Dodatkowym badaniem objęto zakup usługi marketingowej zleconej w 2023 r. w celu wzmocnienia wizerunku RARS oraz wsparcia doradczego i analitycznego w komunikacji w sytuacjach kryzysowych. Usługę zlecono po przeprowadzeniu postępowania zakupowego na podstawie wewnętrznych procedur zakupowych. Wartość usługi, realizowanej w okresie wrzesień-listopad 2023 r., określono na 60,0 tys. zł netto⁶³. W ocenie NIK wydatek poniesiony w 2024 r. (24,6 tys. zł) był niegospodarny i niecelowy, służył bowiem sfinansowaniu usługi, której efekty nie służyły realizacji zadań ustawowych Agencji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom V str. 92-367)

Dotacje z budżetu państwa zostały wykorzystane⁶⁴ na realizację zadań wynikających z Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, zadań inwestycyjnych oraz na sfinansowanie kosztów VAT-u, cła oraz prefinansowania 20% wydatków kwalifikowanych z grantów w wysokości 605 195,5 tys. zł, tj. 45,3% zaplanowanych środków (1 335 803,0 tys. zł), w tym: dotacja podmiotowa wykorzystana w wysokości 135 831,8 tys. zł na dofinansowanie bieżącej działalności, tj. 89,0% planu (152 664,0 tys. zł), dwie dotacje celowe wykorzystane w kwocie 457 860,8 tys. zł, tj. 40,7% planu (1 125 139,0 tys. zł) oraz dwie dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne wykorzystane w wysokości 9 397,0 tys. zł, tj. 16,2% planu (58 000,0 tys. zł).⁶⁵

(akta kontroli tom I str. 145-148)

Dotacje celowe zostały przyznane na:

1. Realizację zadań przewidzianych w Rządowym Programie Rezerw Strategicznych⁶⁶ w wysokości 1 035 121,7 tys. zł – dotacja wykorzystana w kwocie 416 586,7 tys. zł (40,2%). Niepełne wykorzystanie wynikało, m.in. z otrzymania decyzji uprawnionego organu w sprawie utworzenia rezerw medycznych w sierpniu 2024 r., co wiązało się z ograniczeniami rynkowymi i w konsekwencji realnymi trudnościami w zrealizowaniu dostaw towarów do końca roku budżetowego, przesunięciem zakupu modułowych konstrukcji szpitalnych na lata 2025-2026, z uwagi na potrzebę dokonania uzgodnień z ewentualnymi

⁶⁰ Agencja w ramach poniesionych kosztów dotyczących reprezentacji i reklamy o łącznej wartości 153,6 tys. zł, część kosztów, tj. 8,2% (12,6 tys. zł), rozliczyła na FZI.

⁶¹ Wraz z ich konfekcjonowaniem i dostawą.

⁶² Ponadto część poniesionych kosztów rozliczono na FZI (7,5 tys. zł).

⁶³ 73,8 tys. zł brutto - zakup z roku 2023, zaksięgowany do roku 2023 – ostatniej płatności 24,6 tys. zł brutto Agencja dokonała 31 stycznia 2024 r.

⁶⁴ Wg pkt VII w Rb-40 za 2024 r. łącznie z dotacją na inwestycje i zakupy inwestycyjne 9 397,0 tys. zł.

⁶⁵ Ponadto w Rb-40 Agencji za 2024 r. wskazano końcowe rozliczenie wykonania dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE w wysokości 2 105,9 tys. zł (w tym współfinansowanie w wysokości 15% tj. 315,9 tys. zł), co wynikało z końcowego rozliczenia projektu pt. „Realizacja przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych działań w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 przez podmioty lecznicze z terenu województwa śląskiego” (POIŚ).

⁶⁶ Dalej: RPRS.

użytkownikami, ograniczonej dostępności płynów infuzyjnych, wstrzymanie się z utworzeniem rezerw, z uwagi na potrzebę dalszych konsultacji z ekspertami oraz podjęcia ostatecznych decyzji w tym zakresie przy planowanej aktualizacji RPRS, niższych niż szacowano cen zakupu tworzonych rezerw strategicznych, niższych wydatków na utrzymywanie towarów w magazynach obcych.

(akta kontroli tom I str. 150-151, 159)

2. Sfinansowanie kosztów VAT, cła oraz prefinansowania w projekcie UE realizowanym w ramach unijnego Mechanizmu Ochrony Ludzkości w wysokości 90 017,0 tys. zł – dotacja wykorzystana w kwocie 41 274,1 tys. zł (45,9%). Powodem niewykorzystania całości dotacji były niższe wydatki na realizację grantów: rescEU Transport & Logistics, escEU Shelters, z uwagi na zapewnienie finansowania ze środków krajowych dopiero w dniu 25 listopada 2024 r.; grantu rescEU Medical, z uwagi na konieczność weryfikacji rynku, dodatkowych analiz co uniemożliwiało rozpoczęcie postępowań o zamówienie publiczne oraz unieważnienie jednego postępowania; grantu rescEU CBRN, z uwagi na unieważnienie postępowania (oferty przekraczające budżet projektu) pod koniec 2024 r.; grantu rescEU Energy Supply, z uwagi na dodatkowe analizy po stronie KE, co uniemożliwiło uruchomienie postępowań w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 151, 159)

Dwie dotacje na inwestycje przeznaczono na:

- budowę budynku magazynowego z przeznaczeniem na produkty koncesjonowane wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w Składnicy Agencji w Lublińcu w wysokości 9 100,0 tys. zł, wykorzystano w kwocie 5 643,0 tys. zł (62,0%). Niewykorzystanie całości dotacji wynikało m.in. z potrzeby przesunięcia niektórych prac budowlanych na kolejne lata i zmianę zakresu robót, a także niezbędne prace koncepcyjne i konsultacyjne;
- rozbudowę budynku magazynowego z przeznaczeniem na hurtownię farmaceutyczną wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w Składnicy w Agencji w Wąwale w wysokości 34 600,0 tys. zł, wykorzystano w kwocie 3 754,0 tys. zł (10,8%). Niewykorzystanie całości dotacji wynikało m.in. z powodu przedłużającej się procedury wyboru Generalnego Wykonawcy inwestycji i opóźnienia w uzyskaniu pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom I str. 152, 155, 159)

Rozliczenia umów dotacji, zawierające sprawozdania finansowe, wykazy faktur, wykazy operacji na wyodrębnionych dla dotacji rachunkach, oświadczenia o zwrocie odsetek zostały przekazane do dysponenta środków w terminach określonych w umowach, tj. do 30 stycznia 2025 r. Niewykorzystane środki wraz z odsetkami, zwrócono na rachunek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w terminach określonych w umowach, tj. do 15 stycznia 2025 r.

(akta kontroli tom I, str. 198-368)

Ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2024 r. zrealizowano zadania o wartości 51 158,4 tys. zł, tj. 68,8% z planowanych 74 324,0 tys. zł. Planowane na 2024 r. wydatki dotyczyły kontynuacji zadań związanych z COVID-19⁶⁷, w szczególności: utrzymywania zapasów szczepionek oraz leków przeciwko COVID-19 i ich dystrybucji do podmiotów wskazanych przez NFZ lub Ministerstwo Zdrowia; dystrybucji środków ochrony osobistej (maseczki, rękawiczki, kombinezony) oraz płynów dezynfekujących; zakupu i utrzymywania sprzętu medycznego; utylizacji towarów po zakończeniu okresu przydatności;

⁶⁷ W ramach porozumienia zawartego w dniu 21 lutego 2022 r. przez RARS ze Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Pana Michała Dworczyka – Ministra – Członka Rady Ministrów) w sprawie dofinansowania z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

utrzymywania zapasu suchego lodu, izoboxów oraz rejestratorów temperatury wykorzystywanych w procesie transportu. Niepełna realizacja wydatków spowodowana była, m.in.: mniejszym zakresem dystrybucji asortymentu (tj. szczepionek przeciw COVID-19, leków, środków ochrony indywidualnej, testów medycznych) zamawianego przez placówki w oparciu o ich bieżące potrzeby; niższymi kosztami przechowywania sprzętu; niższymi niż zaplanowano cenami usług przeglądu technicznego i oceny stanu użyteczności.

(akta kontroli tom I str. 160)

Ze środków Funduszu Pomocy w 2024 r. zrealizowano zadania o wartości 91 702,4 tys. zł, tj. 68,8% z planowanych 133 320,0 tys. zł. Planowane na 2024 r. wydatki dotyczyły kontynuacji zadań w zakresie usuwania skutków sytuacji kryzysowej, w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy. Planowane zadania w 2024 r. dotyczyły w szczególności: obsługi lotniska w Rzeszowie-Jasionka wraz z infrastrukturą zbudowaną dla celów kontroli pirotechnicznej oraz bieżącej obsługi; zakupu paliwa do samochodów, którymi pomoc jest dostarczana do wskazanych miejsc lub do bezpośredniego tankowania przekazywanych w formie darowizny; obsługi transportów kolejowych m.in. z paliwami przekazywanymi przez inne kraje; obsługi donatorów – prowadzono infolinię w języku polskim oraz angielskim umożliwiającą kontakt darczyńców z całego świata; zakupu asortymentu na rzecz Państwowej Agencji Atomistyki. Niewykorzystanie środków spowodowane było m.in. poniesieniem niższych niż planowano wydatków głównie na: zakup do rezerw strategicznych sprzętu do wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych na rzecz Państwowej Agencji Atomistyki – z uwagi na brak możliwości realizacji zadania przez wykonawców w 2024 r.; niższe niż pierwotnie planowano wydatki na finansowanie usług lotniskowych realizowanych przez Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka, ze względu na trudności w przewidywaniu skali pomocy dla Ukrainy w poszczególnych miesiącach oraz ilości towarów cargo obsługiwanej przez lotnisko.

(akta kontroli tom I str. 160)

Ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w 2024 r. zrealizowano zadania o wartości 43 414,7 tys. zł, tj. 68,9% z planowanych 62 983,0 tys. zł. Planowane na 2024 r. wydatki dotyczyły utrzymywania oraz likwidacji rezerw surowców energetycznych ze środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Niewykorzystanie środków z ww. funduszu spowodowane było poniesieniem niższych niż planowano wydatków głównie na usługi pozostałe – na wypadek otrzymania decyzji likwidacyjnej oraz planowany większy wzrost stawki za przechowywanie surowca z tytułu wzrostu wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych, który ostatecznie okazał się niższy względem pierwotnych założeń.

(akta kontroli tom I str. 160)

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 17 954,3 tys. zł, tj. 25,7% planu (69 882,0 tys. zł). Źródłami finansowania wydatków majątkowych były:

- dotacje celowe, zaplanowane w wysokości 58 000,0 tys. zł, na realizację trzech inwestycji, wykorzystane w 16,2% (9 397,0 tys. zł). Dwie inwestycje zrealizowano częściowo, co opisano w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej wykorzystania dotacji, a jedno zadanie⁶⁸ nie zostało zrealizowane z uwagi na zmianę koncepcji i powzięcie informacji o realizacji podobnego zadania przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;

⁶⁸ Elektroniczny system zasobów rezerw strategicznych.

- środki własne Agencji zaplanowane w wysokości 11 882,0 tys. zł na realizację 41 inwestycji i zakupów inwestycyjnych, zrealizowane w 72,0% (8 557,3 tys. zł). Sześć zadań nie zostało zrealizowanych, w tym z czterech zrezygnowano⁶⁹, jedno zostało przesunięte na kolejny rok⁷⁰, a jedno wykonano jako usługę a nie jako inwestycję⁷¹.

(akta kontroli tom I str. 155-157)

Zobowiązania Agencji na koniec 2024 r. wyniosły 352 364,9 tys. zł i były niższe od zobowiązań na koniec 2023 r. o 60,2% (886 532,0 tys. zł). Największe zobowiązania wynikały z tytułu rozrachunków z dostawcami krajowymi 319 251,0 tys. zł (90,6% zobowiązań) oraz z tytułu dostaw i usług 27 618,3 tys. zł (7,8% zobowiązań). Zobowiązania przeterminowane na koniec 2024 r. w Agencji nie wystąpiły.

(akta kontroli tom I str. 192, 386)

W 2024 r. Agencja nie zaciągała pożyczek i kredytów oraz nie dokonywała wpłat na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy.

(akta kontroli tom I str. 386-387)

Nadwyżka środków finansowych Agencji na koniec 2023 r. wyniosła 67 537,6 tys. zł i została wyliczona na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych⁷². Zgodnie z § 1 ww. rozporządzenia nadwyżkę stanowi dodatnia różnica między stanem środków finansowych Agencji na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego r. a stanem zobowiązań ustalonych na koniec roku budżetowego, z uwzględnieniem środków uzyskanych z tytułu: sprzedaży rezerw strategicznych, usług świadczonych przez Agencję, odsetek od wolnych środków, darowizn⁷³. Prezes Agencji, w związku z art. 22 ust. 3 ufp, w dniu 17 marca 2025 r. zawnioskował do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o pozostawienie w Agencji części powstałej na koniec roku budżetowego nadwyżki finansowej w kwocie 54 000,0 tys. zł, w celu zakupu wyposażenia i sprzętu dla personelu Agencji niezbędnego do realizacji ustawowych zadań wynikających z ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁷⁴ oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Pozostała kwota nadwyżki, tj. 13 537,6 tys. zł, została zwrócona w dniu 26 marca 2025 r. na rachunek bieżący dochodów budżetowych części 42.

(akta kontroli tom II str. 1-15)

⁶⁹ Z uwagi na brak ofert w postępowaniu, przesunięcie wdrożenia systemu obiegu dokumentów księgowych oraz przesunięcie terminu realizacji głównych robót budowlanych.

⁷⁰ Z uwagi na ustawowe przesunięcie obowiązku wystawiania e-faktur.

⁷¹ Zmiana koncepcji z 2023 r. – ograniczenie do migracji domeny jawnego środowiska i rezygnacja z zakupu niejawnych serwerów.

⁷² Dz. U. poz. 1967.

⁷³ Z wyłączeniem darowizn, o których mowa w § ust. 3 pkt 6 ww. rozporządzenia, tj. darowizn z poleceniem przekazanych na rzecz Agencji w szczególności w związku z: a) wystąpieniem zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego lub wystąpieniem klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, b) koniecznością wypełnienia zobowiązań międzynarodowych lub udzielenia pomocy lub wsparcia podmiotom prawa międzynarodowego publicznego, w szczególności w przypadkach wskazanych w lit. a, c) koniecznością wypełnienia zobowiązań międzynarodowych lub udzielenia pomocy podmiotom krajowym, zagranicznym lub międzynarodowym, podejmującym działania w zakresie niesienia pomocy humanitarnej lub usuwania skutków sytuacji kryzysowej.

⁷⁴ Dz. U. poz. 1907.

1.2.2 Wykonanie planu kosztów Funduszu Zapasów Interwencyjnych

W ustawie budżetowej na rok 2024 zaplanowano koszty realizacji zadań ustawowych Funduszu⁷⁵ w kwocie 2 276 672,0 tys. zł i w trakcie roku nie uległy one zmianie. Zrealizowane w 2024 r. koszty realizacji zadań ustawowych FZI wyniosły 979 168,4 tys. zł, co stanowiło 43% planu. W porównaniu do 2023 r. były one niższe o 684 845,9 tys. zł (o 41,2%).

W 2024 r. na koszty ogółem Funduszu składały się:

- koszty utrzymania zapasów agencyjnych (koszty zakupu usług) stanowiły 65,9% kosztów ogółem i wyniosły 645 407,1 tys. zł tj. 73,6% planu (877 138,0 tys. zł). W porównaniu do 2023 r., koszty te były niższe o 4,2%, tj. o 28 044,3 tys. zł. Niższe, w stosunku do planu, wykonanie kosztów zakupu usług (o 231 730,9 tys. zł, tj. o 26,4%) związane było z zakupem mniejszej ilości paliw w 2023 r. i 2024 r., co wynikało głównie z trudności w pozyskaniu pojemności magazynowych przez Agencję (niezbędnych przed dokonaniem zakupu paliw). Na etapie przekazywania materiałów do projektu ustawy budżetowej (lipiec 2023 r.) były one oszacowane w odniesieniu do ilości paliw, które były w dyspozycji Agencji, a także w odniesieniu do ilości paliw planowanych do zakupu w latach 2023 i 2024. Na koszty utrzymania zapasów agencyjnych (645 407,1 tys. zł) składały się:

- koszty utrzymania (w tym usług magazynowania i usług wymiany) zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw wynoszące 642 239,4 tys. zł,
- koszty ubezpieczenia zapasów agencyjnych – 3010,4 tys. zł,
- koszty innych usług obcych – 157,3 tys. zł, m.in. opłaty za roczny dostęp do serwisu z notowaniami ropy naftowej i paliw - PLATT'S⁷⁶, zakup od ARE danych statystycznych o rynku paliw w Polsce, analizy i ekspertyzy, prowizje bankowe, opłaty na rzecz organów – US.

(akta kontroli tom II str. 418-419, tom III str. 1-10, 67-96)

- koszty związane z zakupem paliw na zapasy agencyjne⁷⁷ (30,4% kosztów ogółem), które wyniosły 297 689,0 tys. zł, tj. 22,1% planu (1 350 000,0 tys. zł). W porównaniu do 2023 r., koszty te były niższe o 69,1%, tj. o 666 112,5 tys. zł. Przyczyną poniesienia niższych kosztów zakupu paliw na zapasy agencyjne w stosunku do planu (o 1 052 311,0 tys. zł, tj. o 77,9%) i do wykonania w 2023 r. były trudności RARS w 2024 r. z pozyskaniem pojemności magazynowych pod planowane zakupy paliw. Trzy postępowania przetargowe na zakup pojemności zostały unieważnione (art. 255 pkt 1 ustawy Pzp), gdyż nie została złożona żadna oferta w wyznaczonym terminie. Ponadto w postępowaniach przetargowych prowadzonych zgodnie z ustawą Pzp uzyskano niższe ceny zakupu paliw niż pierwotnie zakładano.

(akta kontroli tom II str. 418-419, tom III str. 1-10, 67, 69, 72, 88-89, 93-94)

- pozostałe koszty Funduszu w wysokości 36 072,3 tys. zł (3,7% kosztów ogółem), na które składały się:
 - koszty działalności RARS związane z wykonywaniem zadań w zakresie zapasów interwencyjnych⁷⁸ wynoszące 20 484,7 tys. zł, tj. 83,5% planu. W porównaniu do 2023 r. były one wyższe o 6,1%, tj. o 1185,1 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 1-10, 67, 69, 89)

⁷⁵ Stanowiące koszty własne.

⁷⁶ Dalej: PLATT'S.

⁷⁷ Tj. dostawa 71,5 tys. m³ oleju napędowego na kwotę 211 148,2 tys. zł oraz 29,06 tys. m³ benzyny silnikowej na kwotę 86 540,8 tys. zł na powiększenie zapasów agencyjnych paliw.

⁷⁸ Na podstawie art. 28c ust. 1 pkt 10 ustawy o zapasach, dotyczące obsługi administracyjnej zadań wynikających z ww. ustawy.

- inne koszty realizacji zadań ustawowych wynoszące 15 587,6 tys. zł, zostały wykonane w wysokości 62,4% planu (25 000,0 tys. zł). W porównaniu do 2023 r. koszty te były wyższe o 108,9%, tj. 8125,8 tys. zł. Koszty te dotyczyły głównie zwrotu składek z opłaty zapasowej za lata ubiegłe na podstawie wyroków sądowych (13 520,3 tys. zł) i stanowiły główną przyczynę ponad dwukrotnego wzrostu wykonanych kosztów realizacji zadań ustawowych w 2024 r. w porównaniu do wykonania w 2023 r. Pozostałe koszty dotyczyły budowy i utrzymywania systemu teleinformatycznego „Platforma Paliwowa”⁷⁹ (2 066,9 tys. zł) oraz egzekucji komorniczej i różnic kursowych (0,4 tys. zł). Niższe wykonanie innych kosztów realizacji zadań ustawowych (o 9 412,4 tys. zł, tj. o 37,6%) w stosunku do planu wynikało z niemożliwych do zaplanowania niższych zwrotów opłaty zapasowej za lata ubiegłe wraz z odsetkami; opłat naliczanych przez organy egzekucyjne, których wysokość uzależniona jest od tego, w jakiej wysokości zostaną naliczone przez właściwe organy egzekucyjne, a także niższych niż zakładano kosztów na usługi utrzymania i rozwojowych systemu Platformy Paliwowej, z uwagi na unieważnienie postępowania, zgodnie z przesłankami art. 255 pkt 3 ustawy Pzp.

(akta kontroli tom II str. 419-420, tom III str. 1-10, 67, 69, 90)

Badaniem szczegółowym objęto próbę kosztów o wartości łącznej 679 236,2 tys. zł netto⁸⁰ (69,4% kosztów Funduszu w 2024 r.), odpowiadających kosztom realizacji zadań ustawowych Funduszu w kwocie powyżej 1,0 tys. zł. Badaniem objęto 64 dowody księgowe, w tym 50 dowodów na łączną kwotę 678 311,5 tys. zł netto⁸¹ wylosowanych metodą monetarną (MUS)⁸² oraz 14 dowodów na łączną kwotę 924,7 tys. zł netto⁸³ dobrany w sposób celowy. Dotyczyły one: usług magazynowania, w tym ropy naftowej (377 874,4 tys. zł netto⁸⁴), zakupu paliw (benzyny silnikowej i oleju napędowego) na tworzenie zapasów agencyjnych (297 689,0 tys. zł netto⁸⁵), kosztów obsługi Funduszu przez RARS związanych z wykonywaniem zadań w zakresie zapasów interwencyjnych (1726,4 tys. zł netto⁸⁶), ubezpieczenia towarów (paliwa) od wszystkich ryzyk w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. (1021,7 tys. zł⁸⁷), zakupu i wdrożenia oprogramowania do obsługi systemu Platforma Paliwowa (898,0 tys. zł netto⁸⁸, stanowiące ogółem 98,5% kosztów inwestycyjnych) oraz usług prawnych (26,7 tys. zł netto⁸⁹). Ustalono, iż koszty te zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym Funduszu i były one rzetelnie udokumentowane. Poniesione koszty dokonywane były w sposób celowy, z wyjątkiem kosztów na reklamę i promocję⁹⁰ (szczegółowy opis w sekcji

⁷⁹ System służący do obsługi sprawozdań składanych przez przedsiębiorców, o którym mowa w art. 43f ust. 1 ustawy Prawo energetyczne; dalej: system „Platforma Paliwowa”.

⁸⁰ 833 609,9 tys. zł brutto.

⁸¹ 832 472,6 tys. zł brutto

⁸² Ang. monetary unit sampling, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, przy założeniu progu istotności 2% populacji ocenianej, progu istotności wykonawczej (błędu badania) na poziomie 0,75 oraz przyjętym poziomie ryzyka statystycznego 50%.

⁸³ 1137,3 tys. zł brutto.

⁸⁴ 463 555,5 tys. zł brutto.

⁸⁵ 366 157,5 tys. zł brutto.

⁸⁶ 1737,9 tys. zł brutto.

⁸⁷ Kwota niepodlegająca opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

⁸⁸ 1104,5 tys. zł brutto.

⁸⁹ 32,8 tys. zł brutto.

⁹⁰ Ustalono, że Agencja rozliczała część poniesionych kosztów dotyczących reprezentacji i reklamy w koszty Funduszu Zapasów Interwencyjnych, tj. 12,6 tys. zł (8,2%) z kosztów o łącznej wartości 153,6 tys. zł. W szczegółowej badanej próbie kosztów promocji w Agencji dotyczyło to kwoty 6,1 tys. zł netto/7,5 tys. zł brutto za zakup wyrobów cukierniczych na cele reprezentacyjne RARS.

Stwierdzone nieprawidłowości) i oszczędny, z zachowaniem zasad ujętych w art. 44 ufp. W 2024 r. nie planowano oraz nie realizowano wydatków ze środków Unii Europejskiej.

(akta kontroli tom III str. 67-95, 212-219, tom IV str. 433-436, 528-534)

Badaniem objęto trzy zamówienia publiczne o łącznej wartości 123 181,1 tys. zł brutto (100 169,3 tys. zł netto), na które wydatkowano 106 683,3 tys. zł brutto (86 755,9 tys. zł netto), w tym:

jedno przeprowadzone w trybie ustawy Pzp:

- „Dostawa do zapasów agencyjnych 29 000 m³ benzyny silnikowej 95”, zamówienie o wartości 122 915,3 tys. zł brutto (99 931,1 tys. zł netto), na które w 2024 r. wydatkowano 106 445,2 tys. zł brutto (86 540,8 tys. zł netto)

oraz dwa poniżej progu 130 tys. zł, udzielone z wyłączeniem ustawy Pzp na podstawie wewnętrznych procedur zakupowych:

- „Audyt wdrożenia projektu Platforma Paliwowa i ocena jego funkcjonalności”⁹¹, zamówienie o wartości 147,6 tys. zł brutto (120,0 tys. zł netto), na które w 2024 r. wydatkowano 123,0 tys. zł brutto (100,0 tys. zł netto),
- „Usługa dostępu do serwisu Platt’s” zamówienie o wartości 118,2 tys. zł⁹² (29,9 tys. USD), na które w 2024 r. wydatkowano 115,1 tys. zł.

Ustalono, że w przypadku pierwszego z ww. zamówień, udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego, na dostawę do zapasów agencyjnych oleju napędowego⁹³, poniesione wydatki były celowe, gospodarne i służyły realizacji zadań Funduszu, a realizacja zamówienia była zgodna z warunkami przeprowadzonego postępowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego przekazywania do Urzędu Zamówień Publicznych⁹⁴ ogłoszenia o wykonaniu dwóch umów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zamówienie⁹⁵ o wartości poniżej 130 tys. zł dotyczące audytu wdrożenia projektu Platforma Paliwowa⁹⁶, zostało zrealizowane zgodnie z regulacjami wewnętrznymi określonymi w Polityce zakupowej⁹⁷. Badanie zamówienia⁹⁸ na „Usługę dostępu do serwisu Platt’s” wykazało, iż zrealizowano z pominięciem przepisów ustawy Pzp, pomimo że wartość usługi w latach 2023 i 2024 przekraczała 130,0 tys. zł (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 105-167, tom III str. 222-611)

⁹¹ Dalej: audyt wdrożenia projektu Platforma Paliwowa.

⁹² Kwota niepodlegająca opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

⁹³ Postępowanie nr BZzp.261.63.2023 podzielone na dwie części, tj. zadanie nr 1 – dostawa benzyny silnikowej 95 w ilości 10,0 tys. m³ i nr 2 – 19,0 tys. m³, zrealizowane na podstawie dwóch umów nr: BZzp-BPI-318/2023 (zadanie nr 1) i BPI-319/2023 (nr 2).

⁹⁴ Dalej: UZP.

⁹⁵ Nr BZzp.270.23.2024.

⁹⁶ Którego przedmiotem była analiza projektu informatycznego Platforma Paliowa pod kątem zgodności z wymaganiami określonymi w art. 43f ustawy Prawo energetyczne, sprawdzenie i ocena prawidłowości przyjętych wymagań funkcjonalnych systemu Platforma Paliwowa oraz identyfikacja ewentualnych obszarów do poprawy.

⁹⁷ Zarządzenie nr 72/2021 Prezesa Agencji z 31 sierpnia 2021 r., część IV. Zasady udzielenia zamówień publicznych, których wartość jest równa lub większa nie 50 tys. zł, ale mniej niż 130,0 tys. zł. Dalej: Polityka zakupowa.

⁹⁸ Nr BZzp.270.19.2024.

Nakłady inwestycyjne finansowane ze środków Funduszu w 2024 r. wyniosły 1104,5 tys. zł, tj. 98,5 % planu (1121,5 tys. zł⁹⁹), i dotyczyły budowy systemu Platforma Paliwowa. W ramach tych wydatków zakupiono urządzenie do zabezpieczenia ruchu sieciowego wraz z oprogramowaniem.

(akta kontroli tom III str. 219-221)

Na koniec 2024 r. zobowiązania Funduszu wyniosły 67 493,5 tys. zł i w stosunku do roku 2023 zwiększyły się o 12 434,8 tys. zł, tj. o 22,6%. Główną pozycję (66,3%) stanowiły zobowiązania w kwocie 44 723,3 tys. zł z tytułu zakupu usług magazynowania zapasów agencyjnych i rotacji paliw za grudzień 2024 r. Pozostałe zobowiązania dotyczyły nienależnie wpłaconych składek z tytułu opłaty zapasowej za lata ubiegłe (12 483,9 tys. zł) i płatności podatku VAT dostawcom usług magazynowania ropy naftowej i paliw za grudzień 2024 r. (10 286,3 tys. zł). Fundusz nie posiadał zobowiązań wymagalnych oraz nie ponosił w 2024 r. wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. Wzrost wartości zobowiązań na koniec 2024 r. w stosunku do zobowiązań na koniec 2023 r. wynikał ze wzrostu zobowiązań z tytułu zwrotu nadpłaty składek opłaty zapasowej za lata ubiegłe, które będą wypłacane w 2025 r. oraz z tytułu usług magazynowania zapasów agencyjnych i rotacji paliw za grudzień 2024 r. (zwiększenie stanu utrzymania zapasów w 2024 r. w stosunku do 2023 r.).

(akta kontroli tom I str. 386, tom III str. 67, 69, 73, 84, 91)

W 2024 r. Fundusz nie zaciągał kredytów bankowych ani pożyczek, nie zostały mu także umorzone żadne kredyty ani pożyczki oraz nie przekazywał środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy.

(akta kontroli tom I str. 386-387)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych:

1. Niezastosowanie, przy realizacji zamówienia nr BOAad.260.2.2024 z dnia 5 stycznia 2024 r. i zawartej na jego podstawie umowy nr BZzp-BOA-12/2024 z 1 lutego 2024 r. o wartości maksymalnej 127,9 tys. zł netto, przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, w związku z zaniżeniem wartości szacunkowej zamówienia. Działanie to było niezgodne z art. 29 ust. 1. ustawy Pzp, który stanowi, że zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Powyższa umowa była kolejną¹⁰⁰ na dostawę owoców do siedziby RARS, co zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp zobowiązywało Agencję do obliczenia wartości szacunkowej zamówienia uwzględniającej wartość zamówienia z roku 2023 i planowaną na rok 2024. Pomimo że łączna wartość obu zamówień przekraczała 130,0 tys. zł,

⁹⁹ Ww. kwota zawiera się w maksymalnym limicie wydatków w 2024 r., które wynoszą 5000,0 tys. zł zgodnie z art. 85a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 31 lipca 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. poz. 1495 ze zm.), przeznaczane na realizację zadań Prezesa RARS wynikających z art. 4ba, art. 43d, art. 43e i art. 43f ustawy Prawo energetyczne, w tym finansowania utworzenia lub prowadzenia i utrzymywania systemu informatycznego, o którym mowa w art. 43f ust. 1 ww. ustawy. Pozostały limit w wysokości 3878,5 tys. zł wykonano w kwocie 962,4 tys. zł (24,8% planu) na utrzymanie systemu Platforma Paliwowa. Niższe wykonanie kosztów na utrzymanie ww. systemu (o 2916,1 tys. zł, tj. o 75,2%) w stosunku do planu wynikało z unieważnienia postępowania na świadczenie usług utrzymania oraz usług rozwojowych systemu Platforma Paliwowa, z powodu braku możliwości zwiększenia środków na sfinansowanie ww. zadania (art. 255 pkt 3 ustawy Pzp).

¹⁰⁰ Agencja w 2023 r. zawarła umowę na dostawę owoców do siedziby RARS o wartość maksymalnej 129,7 tys. zł netto, z czego zrealizowane w 2023 r. wydatki wyniosły 132,9 tys. zł brutto.

zamówienia z 2024 r. udzielono na podstawie wewnętrznych regulacji Agencji, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp. W 2024 r. Agencja z tytułu realizacji tej umowy wydatkowała kwotę 123,4 tys. zł brutto¹⁰¹.

(akta kontroli tom II str. 168-299)

Pracownice Agencji odpowiedzialne za przeprowadzenie zamówienia i zawarcie umowy wyjaśniły, że w chwili dokonywania zamówienia nie miały wiedzy o konieczności stosowania art. 35 ustawy Pzp do szacowania wartości zamówienia.

(akta kontroli tom II str. 218-225)

NIK zwraca uwagę, że nieznamość przez pracowników podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych nie usprawiedliwia nich ich niestosowania, świadczy zaś o niedostatecznej kontroli zarządczej w organizacji.

2. Dokonanie ze środków dotacji podmiotowej zakupu wyrobów cukierniczych na cele reprezentacyjne – dla pracowników Agencji – na rzecz budowania pozytywnego wizerunku RARS¹⁰², tj. niezwiązane z celami i zadaniami Agencji określonymi w art. 31 ust. 1 ustawy o rezerwach, za kwotę 19,3 tys. zł¹⁰³.

(akta kontroli tom IV str. 428-455, 554-563)

Prezes Agencji wyjaśnił, że zakładano, iż czekoladki dla pracowników są niewymiernym czynnikiem zbliżającym do pracodawcy, który celebruje ważne dla pracowników wydarzenia jak święta wielkanocne poprzez budowanie pozytywnego wewnętrznego wizerunku relacji z pracodawcą.

Ponadto była p.o. Prezes RARS zeznała, że zadanie i jego cel było związane z budowaniem pozytywnego wizerunku pracodawcy wśród pracowników i poprzez wspólne celebrowanie świątecznego okresu Wielkiej Nocy, chciano oddać, że takie wydarzenie zbliża relacje pracownik-pracodawca. Powyższe również wynikało z doświadczeń lat wcześniejszych, gdzie istniała duża rotacja pracowników Agencji, a powyższe działanie miało na celu „ocieplić” relacje z pracodawcą. Poprzez budowanie pozytywnego wizerunku starano się utrzymać pracowników, zmniejszyć fluktuację i w związku z tym sprawniej realizować ustawowe zadania z wykorzystaniem stabilnych kadr.

(akta kontroli tom IV str. 365-367, tom V str. 207-210)

NIK zwraca uwagę na fakt, iż zakres działania Agencji określa ustawa o rezerwach, która nie przewiduje zadań związanych z promocją Agencji w kontaktach zewnętrznych, jak również wśród własnych pracowników.

3. Niesporządzenie raportu z realizacji zamówienia, co było niezgodne z postanowieniami art. 446 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp i art. 446 ust. 4 pkt 2 ustawy Pzp, przy realizacji zamówienia o Świadczenie usług obsługi prawnej wraz z reprezentacją prawną Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych¹⁰⁴, o wartości wydatku w 2024 r. 117,3 tys. zł brutto¹⁰⁵. Umowa, zawarta w wyniku zamówienia udzielonego przez Agencję w 2024 r., została wypowiedziana w całości przez zamawiającego w dniu 30 września 2024 r.¹⁰⁶, co zobowiązywało zamawiającego do sporządzenia ww. raportu

¹⁰¹ Z tego 89,1 tys. zł w koszty Agencji i 34,4 w koszty FZI.

¹⁰² 750 zestawów wyrobów cukierniczych (czekoladowych) z nadrukiem na opakowaniu logo RARS.

¹⁰³ Łączna kwota 26,8 tys. zł, w tym 19,3 tys. zł rozliczona w RARS i 7,5 tys. zł koszty przypisane do FZI. Nieprawidłowość dotycząca kosztów FIZ została opisana w pkt 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁰⁴ Umowa nr BZzp-DP-33/2024 z dnia 13 marca 2024 r.

¹⁰⁵ Z tego 84,5 tys. zł w koszty Agencji i 32,8 tys. zł w koszty FZI.

¹⁰⁶ Pismem znak: DP.071.1.2024/1 z dnia 8 sierpnia 2024 r.

w terminie miesiąca od rozwiązania umowy w wyniku złożenia oświadczenia o jej wypowiedzeniu albo odstąpieniu od niej.

Ponadto przy realizacji ww. zamówienia nie dochowano określonego w art. 448 ustawy Pzp wymogu zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁰⁷ ogłoszenia o wykonaniu umowy w terminie 30 dni od jej wykonania. Agencja zamieściła ogłoszenie w toku niniejszej kontroli w dniu 12 marca 2025 r., tj. 133 dni po terminie.

(akta kontroli tom IV str. 358-360, 375-376, 388-391, 551)

W złożonych wyjaśnieniach Prezes Agencji potwierdził, że osoba odpowiedzialna za realizację umowy nie sporządziła raportu z realizacji umowy po wypowiedzeniu okresu jej obowiązywania. W związku ze zmianami kadrowymi nie jest możliwe ustalenie przyczyny niesporządzenia raportu z realizacji zamówienia. Prezes RARS wyjaśnił również, iż w związku z niesporządzeniem raportu z wykonania umowy informacja o powyższym fakcie nie została wdrożona celem publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy.

(akta kontroli tom IV, str. 358-360, 368-369, 375-376, 391)

NIK zwraca uwagę, iż dokonywanie zmian kadrowych powinno umożliwiać nie tylko właściwą ciągłość działań Agencji, zapewniającą realizację zadań wynikających z wymogów prawnych, ale także ich rozliczalność ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za dane działanie lub za brak działania oraz przyczyn.

4. Niecelowe i niegospodarne wydatkowanie w styczniu 2024 r. kwoty 24,6 tys. zł (brutto) na usługę marketingową zleconą „w celu wzmocnienia wizerunku RARS oraz wsparcia doradczego i analitycznego w komunikacji w sytuacjach kryzysowych” o wartości 60,0 tys. zł netto, (73,8 tys. zł brutto)¹⁰⁸. Realizacja zlecenia nie służyła realizacji zadań ustawowych Agencji wynikających z ustawy o rezerwach strategicznych, tj. utrzymywania, tworzenia, udostępniania i likwidacji rezerw strategicznych lub wykonywania decyzji ministra właściwego w sprawie nadzoru nad Agencją (art. 31 uors) oraz stanowiła dodatkowy koszt, w sytuacji zatrudniania w RARS pracowników, którzy w zakresach obowiązków mieli zadania związane z publikowaniem treści w mediach społecznościowych¹⁰⁹. W wyniku zamówienia zrealizowanego w okresie wrzesień-listopad 2023 r. Agencja otrzymała m.in.:
- analizę i rekomendacje dotyczące prowadzenia mediów społecznościowych;
 - w ramach propozycji „aktywności RARS w mediach” propozycje wydarzeń ekonomicznych i „spożywczych”¹¹⁰ oraz publikacje wywiadów z Prezesem RARS w mediach¹¹¹;

¹⁰⁷ Dalej: BZP.

¹⁰⁸ Wydatek poniesiony w 2023 r., ostatniej płatności 24,6 tys. zł brutto Agencja dokonała 31 stycznia 2024 r.

¹⁰⁹ W ramach pracy Działu Komunikacji Biura Rozwoju i Komunikacji RARS. Dalej: Dział Komunikacji.

¹¹⁰ Agencji wskazano dziewięć wydarzeń z branży ekonomicznej i spożywczych (konferencji i kongresów) z okresu wrzesień – listopad 2023 dotyczących: rynku energii elektrycznej (dwa wydarzenia), kierunków zmian w nieruchomościach (jedno wydarzenie), podsumowania szczytu klimatycznego (jedno wydarzenie), dobrostanu zwierząt gospodarskich oraz gospodarstw ekologicznych i jakości mięsa ekologicznego (dwa wydarzenia), wpływu sztucznej inteligencji, zmian klimatycznych, regulacji prawnych na biznes spożywczy i handlowy (jedno wydarzenie), bezpieczeństwa żywności i nowości technologicznych w obszarze żywności (dwa wydarzenia)

¹¹¹ Trzy wywiady Prezesa RARS w mediach branżowych („Tygodniku Rolniczym”, „Portal spożywczy” i „Farmerze”) we wrześniu 2023 r., wywiady w: „Tygodniku Siedleckim”, „Tygodniku Ostrołęckim” i „Wyszowski Dzienniku Internetowym” w październiku 2023 r. oraz przygotowania „Śniadania prasowego RARS” podsumowania działalności i planów na 2024 r. – w listopadzie 2023 r.

- propozycje postów i grafik do postów do wykorzystania w mediach społecznościowych, łącznie 66 propozycji wpisów¹¹² dotyczących m.in.:
 - dni okolicznościowych, m.in. rocznicy wybuchu II wojny światowej; światowego dnia sybiraka; dnia pracownika służby bhp;
 - działalności RARS, m.in.: przy okazji międzynarodowego dnia pokoju – informacje o działalności RARS; informacji o rezerwach medycznych; informacji o wypożyczalni sprzętu w ramach PFRON (dwie propozycje wpisów); filarów działalności RARS; o rezerwach technicznych RARS; informacji czym są rezerwy żywnościowe;
 - edukacyjnych, m.in.: jak się chronić w przypadku burzy, wichury, nawałnic; o plecaku ratunkowym; bezpieczeństwie na drodze w czasie mgły; co robić na wypadek powodzi; transport awaryjny – przygotowanie na sytuację ewakuacji; w ramach światowego dnia żywności jak zaopatrzyć domową spiżarnię w rezerwy spożywcze; jak pomagać osobom niepełnosprawnym;
 - społecznych, m.in.: pomocy dla schronisk dla zwierząt; jak zostać wolontariuszem; jakie artykuły są najbardziej pożądane w paczkach dla potrzebujących, pomoc dla zwierząt – czego potrzebują schroniska;
 - dwóch wpisów eksperckich dotyczących roli logistyki w rezerwach strategicznych i posiadania rezerw;
- warsztaty dla pracowników RARS nt. social mediów;
- organizacji udziału mediów lokalnych w wydarzeniach w Siedlcach – związanym z przekazaniem sprzętu medycznego jednostkom ratowniczym i ćwiczeniach (Wojska Polskiego i RARS) w składnicy RARS w Szepietowie;
- wsparcie w zarządzaniu kryzysowym – monitoring mediów i doradztwo¹¹³.

(akta kontroli tom V str. 92-177)

Pracownicy Agencji, organizujący zamówienie, nadzorujący realizację umowy zeznali, że przed udzieleniem zamówienia nie sporządzano analiz faktycznych potrzeb i celowości wydatku, w tym czasie nie obowiązywała też strategia komunikacji¹¹⁴. Zeznali, że potrzebowali wsparcia w prowadzeniu mediów społecznościowych zwłaszcza w zakresie tworzenia grafik. Nie byli w stanie przypomnieć sobie realizowania przez kontrahenta jakichkolwiek działań dotyczących wsparcia w sytuacjach kryzysowych. Jako efekt tej umowy pracownik nadzorujący realizację umowy wskazał możliwość wykorzystania grafik do postów w mediach społecznościowych. Nie był w stanie wyjaśnić przyczyn zawarcia umowy na realizację usługi w okresie wrzesień-listopad 2023 r.

(akta kontroli tom V str. 178-201)

Była Dyrektor Biura Rozwoju i Komunikacji zeznała, że zlecenie tej umowy nie było planowane, a potrzebę jej zawarcia zgłosił Prezes Agencji¹¹⁵ w celu budowania pozytywnego wizerunku RARS w mediach społecznościowych i wzmocnienia rozpoznawalności. Z uwagi na fakt, iż było to zlecenie Prezesa

¹¹² Po trzy w każdym temacie do wykorzystania na facebook, twitter i linkedin.

¹¹³ W raporcie podsumowującym nie wskazano żadnych konkretnych zrealizowanych prac w tym zakresie.

¹¹⁴ Strategię komunikacji, wg. zeznań byłej Dyrektor Biura Rozwoju i Komunikacji, Agencja pozyskała w grudniu 2023 r.

¹¹⁵ Kontrolerzy NIK nie uzyskali wyjaśnień od byłego Prezesa Agencji, gdyż przebywał zagranicą i objęty był postępowaniem ekstradycyjnym w związku z prowadzonym przeciwko niemu postępowaniem przygotowawczym.

nie dokonywano analiz potrzeb i celowości. Zeznała również, że nie przypomina sobie udziału Prezesa w zaproponowanych przez kontrahenta wydarzeniach gospodarczych, a propozycje postów przedstawione przez kontrahenta odpowiadały oczekiwaniom Prezesa, który chciał wzmocnienia roli edukacyjnej RARS i zwiększenia jej rozpoznawalności również w zakresie zarządzania kryzysowego i podkreślenia udziału RARS w przeciwdziałaniu i likwidacji skutków zdarzeń kryzysowych.

(akta kontroli tom V str. 202-255)

W ocenie NIK zlecenie tej usługi i otrzymane w jej ramach „produkty” nie służyły realizacji zadań wynikających z art. 31 ustawy o rezerwach strategicznych. Ponoszenie dodatkowych kosztów, poza kosztem pracowników, którzy w zakresach obowiązków mieli zadania związane z publikowaniem treści w mediach społecznościowych, było w ocenie NIK niecelowe i niegospodarne. Zaproponowane wydarzenia, w których udział mogłaby wziąć Agencja nie dotyczyły zakresu jej działania. Zlecenie analizy mediów dotyczące wystąpienia sytuacji kryzysowych również było nieuzasadnione, ponieważ Agencja nie miała podstawy prawnej do podejmowania z własnej inicjatywy działań związanych z sytuacjami kryzysowymi i jako agencja wykonawcza działania w sytuacjach kryzysowych, podejmowała na podstawie decyzji nadzorującego Agencję Ministra. Nie była więc zobowiązana do realizacji takiego zadania. Z przekazanych propozycji postów do mediów społecznościowych wątpliwości co do zgodności z realizowanymi zadaniami nie budzą jedynie te dotyczące działania wypożyczalni sprzętu dla niepełnosprawnych w ramach PFRON. Pozostałe albo nie dotyczyły działalności RARS (wpisy dotyczące „dni pamięci”, akcji społecznych) albo informowały o zadaniach Agencji i w ocenie NIK pracownicy Działu Komunikacji powinni je opracować w ramach własnych zadań.

Ponadto NIK zauważa, że aktywność medialna Prezesa Agencji (publikacje prasowe¹¹⁶) przy realizacji tego zamówienia, ograniczona była do miejscowości Siedlce, Ostrołęka, Wyszaków, tj. rejonu wchodzącego w skład okręgu wyborczego nr 18 w wyborach do Sejmu w 2023 r., z którego kandydował ówczesny Prezes Agencji.

(akta kontroli tom V str. 92-136,202-252, 256-308,368-438)

W Funduszu Zapasów Interwencyjnych

5. Nieterminowe zamieszczenie w BZP ogłoszenia o wykonaniu dwóch umów¹¹⁷, co było niezgodne z art. 448 ustawy Pzp nakładającym na zamawiającego obowiązek zamieszczania takich ogłoszeń w terminie 30 dni od ich wykonania. W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 6 lutego 2025 r., zamawiający zamieścił w BZP ogłoszenia o wykonaniu ww. umów, tj. odpowiednio 325 dni¹¹⁸ i 320¹¹⁹ dni po upływie wyznaczonego w ustawie terminu.

(akta kontroli tom III str. 245, 272-331, 342)

¹¹⁶ Analiza wskazanych w raporcie z wykonania zadania publikacji prasowych (publikacje ze stron www. wskazanych w raporcie mediów) wskazuje, że wywiady w Prezesem Agencji ukazały się: w Tygodniku Rolniczym – w dniu 11 października 2023 r., na portalu Farmer.pl – w dniu 29 września 2023 r., na portalu „portalspozywczy.pl” – w dniu 27 września 2023 r., w „Tygodniku Ostrołęckim” w dniu 6 października 2023 r., w „Życiu Siedleckim” 4, 9 i 12 października 2023 r., w „Wyszkowskim Dzienniku Internetowym” w dniu 7 października 2023 r.

¹¹⁷ Zawartych 25 września 2023 nr: BZzp-BPI-318/2023 (zadanie nr 1) i nr BZ-BPI-319/2023 (zadanie nr 2) - dotyczy zamówienia nr BZzp.261.63.2023 na które poniesiono wydatki w kwocie 106 445,2 tys. zł brutto (86 540,8 tys. zł netto).

¹¹⁸ Dotyczy umowy nr BZzp-BPI-318/2023 wykonanej 16 lutego 2024 r.

¹¹⁹ Dotyczy umowy nr: BZzp-BPI-319/2023 wykonanej 21 lutego 2024 r.

Główny specjalista¹²⁰ w Dziale Zamówień Publicznych¹²¹ w Biurze Prawnym nie był w stanie wyjaśnić, dlaczego ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało przekazane po terminie, mimo iż do niego należał nadzór nad terminową realizacją przydzielonych zadań. Dodatkowo poinformował, iż za dokumentację postępowania odpowiedzialny jest Sekretarz Komisji i nie miał wiedzy, dlaczego Sekretarz Komisji nie dopilnował udzielenia ogłoszenia o wykonaniu zamówienia, mimo przekazania do DZP informacji o wykonaniu umowy we właściwym terminie.

(akta kontroli tom I str. 37, tom II str. 116-119, 403-405, 441-444, tom III str. 227-234)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z Polityką Zakupową, Sekretarz komisji wykonuje czynności na etapie prac Komisji Przetargowej, która powoływana jest przez zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zakończenie prac Komisji Przetargowej następuje z chwilą wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa. Natomiast czynności dotyczące zamieszczenia w BZP ogłoszenia o wykonaniu umów wykonywane są po zakończeniu prac Komisji Przetargowej i realizacji umowy. W Polityce zakupowej nie wskazano w obowiązках Sekretarza komisji odpowiedzialności w zakresie publikowania ogłoszenia o wykonaniu umowy oraz nie było wskazania osoby, której powierzono wykonywanie tego zadania, poza obowiązkiem przekazania przez komórkę inicjującą postępowanie informacji o wykonaniu umowy do DZP i stwierdzeniem, iż ww. ogłoszenie podlega zatwierdzeniu i publikacji przez Biuro Zakupów. Natomiast przyjęcie zasady, że Sekretarz Komisji ma wykonać obowiązek zgłoszenia do BZP informacji o wykonaniu umowy bez powierzenia tego obowiązku na piśmie nie jest jednoznaczne z powierzeniem tego zadania Sekretarzowi Komisji.

6. Realizację umowy na usługę dostępu do serwisu Platt's, bez zastosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, pomimo że wartość usługi w latach 2023-2024 przekraczała 130,0 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

W dniu 11 września 2023 r. z wykonawcą umowy z 21 września 2015 r. zawarto kolejną umowę na usługę dostępu do serwisu Platt's. Zawarcie umowy poprzedziło przeprowadzenie postępowania w sierpniu 2023 r.¹²² wg wewnętrznych procedur Polityki zakupowej. Wartość zamówienia oszacowano na kwotę 120,7 tys. zł. Z postanowień umowy z 2023 r.¹²³ wynika, że umowa ta została zawarta na okres powyżej jednego roku¹²⁴, a wynagrodzenie ustalono na 29,9 USD¹²⁵. Udzielone zamówienie i zawarta w jego wyniku umowa była kolejnym zamówieniem i umową dotyczącą usług dostępu do serwisu Platt's. W 2024 r. przeprowadzono kolejne

¹²⁰ Poprzednio pełnił funkcję Kierownika Dziale Zamówień Publicznych w Biurze Zakupów w okresie do 1 lutego 2023 r. do 30 września 2024 r., w którym realizowano ww. zamówienie i do jego zakresu obowiązków należało m.in. przydział zadań i sprawowanie nadzoru nad terminową ich realizacją, zamieszczanie ogłoszeń w BZP lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w zależności od wartości szacunkowej prowadzonego postępowania. Pełnił funkcję Przewodniczącego Komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania nr BZp.261.63.2023 o udzielenie zamówienia publicznego.

¹²¹ Dalej: DZP.

¹²² Wniosek zakupowy nr BPza.4102.1.2019/1107 z dnia 2 sierpnia 2023 r.

¹²³ Zawartej przez Dyrektora Biura Zakupów w dniu 11 września 2023 r.

¹²⁴ Umowa na czas nieoznaczony ulega automatycznemu przedłużeniu na kolejne roczne okresy odnowienia, chyba że jedna ze stron powiadomi o decyzji o nieprzedłużaniu jej o kolejne okresy.

¹²⁵ Wypłacono w 2024 r. kwotę 115,1 tys. zł.

postępowanie¹²⁶ w przedmiocie zamówienia na usługę dostępu do serwisu Platt's, pomimo że obowiązywała w tym zakresie umowa zawarta w dniu 11 września 2023 r. z jedynym dostawcą tego typu usług, co wskazano w opisie przedmiotu zamówienia we wniosku zakupowym z 5 sierpnia 2024 r.¹²⁷ W obydwu postępowaniach z 2023 r. i 2024 r. oszacowano wartość zamówienia poniżej 130 tys. zł. W zamówieniu z 2024 r., które nie doprowadziło do wyłonienia kolejnego wykonawcy z przyczyn jak podano powyżej – usługa realizowana była w 2023 r. i w 2024 r. na podstawie umowy zawartej 11 września 2023 r.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest: rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym lub roku obrotowym, z uwzględnieniem zmian ilości lub wartości zamawianych usług lub dostaw, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących od udzielenia pierwszego zamówienia. Łączny wydatek na podstawie umowy zawartej 11 września 2023 r. wyniósł 247,6 tys. zł¹²⁸.

(akta kontroli tom III str. 222-224, 343-467, 608-613)

Prezes Agencji wyjaśnił, iż nie stosowano art. 35 ustawy Pzp przy szacowaniu wartości zamówienia publicznego na dostęp do danych Platt's, ponieważ szacowana wartość zamówienia nie przekraczała 130 tys. zł, w związku z tym zastosowano wewnętrzną procedurę Polityki zakupowej. Zamawiający przy szacowaniu tej wartości zamówienia, uwzględniając procedurę wewnętrzną, przyjął dla szacowania usługi wyższy kurs USD/PLN niż jego średnia wartość w okresie referencyjnym. Ponadto z uwagi, że: szacunkowa wartość zamówienia jest poniżej 130 tys. zł, wynagrodzenie ustalane jest jednorazowo, rocznie (a nie miesięcznie), usługa jest na czas określony, tj. jeden rok, było tylko jedno zamówienie w ciągu 12 miesięcy i nie ma wartości miesięcznych zamówienia, co uniemożliwiało dokonanie szacowania wartości przez pomnożenie przez 48, nie było możliwości szacowania zamówienia w oparciu o art. 35 ustawy Pzp. Procedura wewnętrzna, była stosowana corocznie, również mając na uwadze możliwość pojawienia się nowego potencjalnego Wykonawcy. Uwzględniając powyższe nie było podstawy prawnej, dla zastosowania szacowania wartości zamówienia metodami wskazanymi w art. 35 oraz przyjęcia innego trybu wyłonienia wykonawcy niż procedura wewnętrzna.

(akta kontroli tom II str. 408-410)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, iż w przypadku usług, które się powtarzają, wartość zamówienia ustalona na przestrzeni 12 miesięcy powinna zostać przemnożona przez liczbę lat, na jakie miała zostać zawarta umowa. Umowa z 2023 r. została zawarta na okres powyżej jednego roku, w związku z powyższym przy szacowaniu wartości zamówienia należało ponadto uwzględnić art. 35 ust. 3 pkt 2 stanowiący, że w przypadku umów na czas nieoznaczony podstawą ustalenia wartości zamówienia powinna być wartość miesięczna zamówienia pomnożona przez 48 – w przypadku zamówień udzielanych na czas nieoznaczony lub oznaczony dłuższy niż 48 miesięcy.

¹²⁶ Nr BZp.270.19.2024.

¹²⁷ Nr BPza-4102.5.2024.

¹²⁸ W tym w 2023 r. na kwotę 132,5 tys. zł i w 2024 r. na kwotę 115,1 tys. zł. Kwoty niepodlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

7. Rozliczenie w ramach kosztów FZI kwoty 7,5 tys. zł wydatkowanej na zakup wyrobów cukierniczych w celach reprezentacyjnych na rzecz budowania pozytywnego wizerunku Agencji, tj. niezwiązanych z celami i zadaniami Funduszu określonymi w art. 28c ustawy o zapasach. Łącznie w ramach poniesionych kosztów reklamy i promocji Agencja, na podstawie wewnętrznych regulacji wynikających z zarządzenia Prezesa Agencji nr 63 z 16 grudnia 2022 r., rozliczyła kwotę 12,6 tys. zł¹²⁹.

(akta kontroli tom II str. 310-313, 336-346, 376-385, tom IV str. 433-436) Prezes Agencji wyjaśnił, że w 2024 r. dokonano rozliczenia części kosztów reklamy i promocji (m.in. na zakup tablicy z logo RARS, ulotek i wizytówek, usług gastronomicznych, artykułów spożywczych - na potrzeby promocyjne, w ramach spotkań z kontrahentami zewnętrznymi i delegacji zewnętrznych) w koszty FZI, co było związane z działalnością ustawową FZI z uwagi na to, że Agencja zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o rezerwach strategicznych, realizuje również zadania w zakresie określonym w ustawie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego (...).

(akta kontroli tom II str. 314-315)

NIK zwraca uwagę, iż możliwość rozliczenia kosztów reklamy i promocji w koszty Funduszu wynikała jedynie z wewnętrznego zarządzenia Prezesa Agencji, które w tym zakresie, w ocenie NIK, nie było zgodne z ustawą określającą zadania i przeznaczenie środków. Wydatki takie jak na zakup słodczy dla pracowników, tablicy z logo RARS, ulotek i wizytówek, usług gastronomicznych, artykułów spożywczych - na potrzeby promocyjne, w ramach spotkań z kontrahentami zewnętrznymi, nie mogą obciążać kosztów FZI, bowiem nie było to zadanie określone w katalogu zadań wskazanych w art. 28c ustawy o zapasach.

W dniu 11 kwietnia 2025 r. Prezes Agencji poinformował o opracowaniu projektu zmiany „Instrukcji ustalania kosztów związanych z wykonywaniem zadań w zakresie zapasów interwencyjnych oraz przekazywania środków przez Fundusz Zapasów Interwencyjnych”, z którego usunięto z katalogu kosztów pozycję „koszty reprezentacji i reklamy”, a jednocześnie uściślono pozycję pozostałych kosztów wprowadzając zapis „pozostałe koszty związane z realizacją zadań.

(akta kontroli tom V str. 454)

1.3 Gospodarowanie wolnymi środkami

1.3.1 Gospodarowanie wolnymi środkami Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

Nadwyżki środków finansowych Agencji w 2024 r. lokowane były z wykorzystaniem automatycznego inwestowania środków (overnight) w Banku Gospodarstwa Krajowego¹³⁰ (środki budżetowe) i w formie depozytów u Ministra Finansów (środki własne i fundusze). Stan środków Agencji na koniec 2024 r. wyniósł 2 073 635,2 tys. zł, z tego na lokatach overnight 777 466,7 tys. zł. Agencja nie posiadała środków na lokatach terminowych na koniec 2024 r.

¹²⁹ Na którą składały się m.in. koszty zakupu ulotek, wizytówek, usługi gastronomicznej oraz koszty towarów wydanych z magazynu.

¹³⁰ Dalej: BGK.

Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków Agencji wyniosły: 25 677,4 tys. zł oraz podlegające zwrotowi 101 225,7 tys. zł (z konta rozrachunków).

(akta kontroli tom I str. 376)

W 2024 r. Agencja utworzyła:

- 95 lokat terminowych w EURO o łącznej wartości 2 313 552,4 tys. EURO (średnia wartość lokaty wyniosła 24 353,2 tys. EURO). Średni czas trwania lokaty wyniósł 25 dni¹³¹. Oprocentowanie lokat uzależnione było od okresu lokowania i wynosiło od 2,02% dla lokat trzydniowych do 2,9% dla lokaty 39-dniowej;
- 14 lokat terminowych w USD o łącznej wartości 45 259,3 tys. USD (średnia wartość lokaty wyniosła 3 232,9 tys. USD). Średni czas trwania lokaty wyniósł 27 dni¹³². Oprocentowanie lokat uzależnione było od okresu lokowania i wynosiło od 3,77% dla lokat 18-dniowych do 4,02% dla lokaty 32-dniowej;
- 27 lokat terminowych w PLN o łącznej wartości 1 005 000,0 tys. zł (średnia wartość lokaty wyniosła 37 222,2 tys. zł). Średni czas trwania lokaty wyniósł 13 dni¹³³. Oprocentowanie lokat wynosiło od 4,13% do 4,66%. Lokowaniu podlegały środki z dotacji podmiotowej (łączna wartość lokat 125 000,0 tys. zł) oraz dotacji celowych¹³⁴ (łączna wartość lokat 880 000,0 tys. zł), co było niezgodne z art. 48 ust. 2 ufp. Ponadto stwierdzono, że Agencja niezgodnie z ww. przepisem lokowała środki z dotacji celowej i podmiotowej na lokatach overnight. Szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 381-382, 388-396, 437- 465, 506-507)

Agencja na koniec 2024 r. posiadała obligacje skarbowe o wartości nominalnej 1 500 000,0 tys. zł otrzymane:

- 22 grudnia 2023 r. na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy budżetowej na rok 2023 z 15 grudnia 2022 r.¹³⁵ – milion sztuk obligacji o wartości łącznej nominalnej 1 000 000,0 tys. zł¹³⁶. Wartość rynkowa obligacji na 31 grudnia 2024 r. wyniosła 994 137,5 zł. W 2024 r. Agencja nie sprzedawała posiadanych obligacji. Odsetki od obligacji wyniosły 49 600,0 tys. zł. Szczegółowe badanie przyczyn niewykorzystania ww. obligacji na realizację zleconego Agencji zadania opisano w pkt 1.4.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 378-381, tom II str. 20)

- 17 grudnia 2024 r. na podstawie art. 15 ust. 1 z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2024 r.¹³⁷ – pięćset tysięcy sztuk obligacji o wartości łącznej nominalnej 500 000,0 tys. zł¹³⁸. Agencja w 2024 r. sprzedała 93 992 obligacje za kwotę 85 382,6 tys. zł w związku z realizacją zadania zakupu i przekazania

¹³¹ Najkrótsze lokaty trzydniowe, najdłuższa 39-dniowa.

¹³² Najkrótsze lokaty 18 dniowe, najdłuższa 33-dniowa.

¹³³ Najkrótsze lokaty pięciodniowe, najdłuższa 21-dniowa.

¹³⁴ Otrzymanych na podstawie umowy 3/DIR/2024 i 4/DIR/2024.

¹³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.

¹³⁶ Obligacje: OO1025 (zerokuponowe) 150 000 sztuk o wartości nominalnej 150 000,0 tys. zł; OO1128 (o oprocentowaniu zmiennym) 300 000 sztuk o wartości 300 000,0 tys. zł; OO0429 (o oprocentowaniu stałym) 350 000 sztuk o wartości nominalnej 350 000,0 tys. zł i OO1033 (o oprocentowaniu stałym) 200 000 sztuk o wartości nominalnej 200 000,0 tys. zł.

¹³⁷ Dz. U. poz. 123, ze zm.

¹³⁸ Obligacje: OO1027 (zerokuponowe) 75 000 sztuk o wartości nominalnej 75 000,0 tys. zł; OO0330 (o oprocentowaniu zmiennym) 150 000 sztuk o wartości 150 000,0 tys. zł; OO0130 (o oprocentowaniu stałym) 175 000 sztuk o wartości nominalnej 175 000,0 tys. zł i OO1034 (o oprocentowaniu stałym) 100 000 sztuk o wartości nominalnej 100 000,0 tys. zł.

zakupionego asortymentu na rzecz Ukrainy¹³⁹. Wartość rynkowa obligacji na 31 grudnia 2024 r. wyniosła 391 384,6 tys. zł, a odsetki od obligacji wyniosły 0 zł.

(akta kontroli tom I str. 380-381)

1.3.2 Gospodarowanie wolnymi środkami Funduszu Zapasów Interwencyjnych

Nadwyżki środków finansowych Funduszu w 2024 r. lokowane były w formie depozytów u Ministra Finansów.

Stan środków Funduszu na koniec 2024 r. wyniósł 4 423 503,0 tys. zł, z tego na lokatach terminowych 3 522 953,7 tys. zł, lokatach overnight 792 970,4 tys. zł. Pozostałe środki 107 579,0 tys. zł znajdowały się na nieoprocentowanym rachunku VAT.

Przychody z tytułu zagospodarowania wolnych środków Funduszu wyniosły 193 919,2 tys. zł oraz podlegające zwrotowi 6,71 zł (z konta rozrachunków).

(akta kontroli tom I str. 376)

W 2024 r. środki Funduszu ulokowano:

- na 52 lokatach terminowych u Ministra Finansów w PLN o łącznej wartości 42 835 013,6 tys. zł (średnia wartość lokaty wyniosła 823 750,3 tys. zł). Średni czas trwania lokaty wyniósł 28 dni¹⁴⁰. Oprocentowanie lokat uzależnione było od kwoty i okresu lokowania i wynosiło od 5,06% dla lokat dziewięciodniowej do 5,1% dla lokaty 63-dniowej.

Fundusz nie posiadał obligacji skarbowych.

(akta kontroli tom I str. 397,520)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezgodnym z wymogami art. 48 ust. 2 ufp lokowaniem środków Agencji pochodzących z dotacji celowej i podmiotowej na lokatach overnight i lokatach terminowych. Agencja przez cały rok budżetowy dokonywała lokat overnight na rachunkach dotacji celowych i podmiotowej oraz dokonała 27 lokat terminowych w PLN o łącznej wartości środków pochodzących z dotacji 1 005 000,0 tys. zł, mimo iż ww. przepis ufp nie dopuszczał możliwości lokowania środków pochodzących z dotacji.

(akta kontroli tom I str. 228-249, 273-284, 309-316, 352-361, 410-414, 494-508)

Prezes Agencji wyjaśnił, że lokaty terminowe zakładano z uwagi na wystąpienie na rachunkach Agencji czasowo niewykorzystanych środków, powstałych w wyniku przesunięcia realizacji zadań ustawowych na kolejne miesiące. Z uwagi na postanowienia umów dotacji o zwrocie odsetek uzyskanych z tytułu oprocentowania środków i korzystniejsze oprocentowanie lokat terminowych i uzyskanie wyższych dochodów budżetowych z tego tytułu dokonywano lokat terminowych w BGK. Prezes wyjaśnił również, iż odsetki pozyskane od środków z dotacji celowych zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa a odsetki uzyskane od środków z dotacji podmiotowej, stanowiące przychody Agencji, zgodnie z art. 22 ufp stanowią nadwyżkę finansową podlegającą zwrotowi. Wyjaśnił także, że po pojawieniu się wątpliwości czy wyłączenie możliwości lokowania odnosi się wyłącznie do depozytów u Ministra Finansów czy również lokowania w BGK i po uzyskaniu opinii prawnej odstąpiono od lokowania środków na lokatach terminowych.

Ponadto Prezes wyjaśnił, że środki otrzymane z budżetu państwa w ramach dotacji celowych i podmiotowych gromadzi na wyodrębnionych rachunkach bankowych, prowadzonych w BGK i przy zawieraniu umowy - w ramach oferty

¹³⁹ Zadanie zlecone Agencji pismem MSWiA nr DOLiZK.WNNRARS.31.10.16.2024.MPB(15).

¹⁴⁰ Najkrótsze lokaty dziewięciodniowe, najdłuższa 77-dniowa.

uzupełniającej - była możliwość skorzystania z systemu automatycznego inwestowania środków przy kwocie środków zgromadzonych na rachunku powyżej 50 tys. zł. Skorzystanie z tego systemu skutkowało tym, że stały współczynnik zaoferowano na znacząco wyższym (o 0,525) poziomie, tj.: 0,725, a sposób ustalania wysokości oprocentowania pozostawał na takich samych zasadach. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiały następujące argumenty: optymalizacja zarządzania środkami - dotacje są przyznawane na określony cel do realizacji w określonym czasie, jednakże z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności Agencji, nie są one czasami wykorzystywane natychmiastowo, jednorazowo i w pełnej wysokości (nie są to zobowiązania stałe a ich terminy i wysokość zależą od wielu czynników, w tym rozstrzygnięć postępowań przetargowych, prowadzonych niejednokrotnie w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowych); zapewnienie płynności finansowej, gdyż są one dostępne w każdym momencie (środki pobierane są przez bank po zamknięciu dnia roboczego i oddawane następnego dnia roboczego wraz z odsetkami); system automatycznego inwestowania nie ma znamion terminowych lokat negocjowanych, gdyż oprocentowanie środków jest naliczane na takich samych zasadach jak oprocentowanie środków na rachunku bieżącym, tylko przy zastosowaniu wyższego stałego współczynnika, który określa umowa z BGK. Przyjęcie takiego rozwiązania przez Agencję miało na celu efektywne i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi a kwota zwrotu środków do budżetu państwa i w przypadku nie stosowania instrumentu autoinwestycji byłaby o 72,5% niższa i wynosiłaby ok. 3 mln zł (zamiast ok. 10,3 mln zł). Z uwagi na specyfikę działalności Agencji, polegającej na realizacji zakupów towarów do rezerw strategicznych oraz ich udostępnianiu, w sytuacjach, o których mowa w art. 3 ustawy o rezerwach strategicznych, nie jest możliwe precyzyjne określenie środków transz dotacji przekazywanych na rachunki Agencji, które będą natychmiast wydatkowane.

(akta kontroli tom I str. 430-431, tom V str. 449-450)

Zgodnie z art. 48 ust. 2 ufp agencje wykonawcze mogą dokonywać lokat wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów z wyłączeniem środków pochodzących z dotacji z budżetu. Od zakazu tego nie przewidziano żadnych odstępstw. Zakładanie lokat overnight (lokowanie wolnych środków pozostających na rachunkach bankowych w godzinach od 16⁰⁰ do 8⁰⁰ dnia następnego) i lokat terminowych ze środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa, pomimo możliwości uzyskania wyższych odsetek, pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 48 ufp.

W ocenie NIK jedną z przyczyn nieprawidłowości, dotyczącej lokowania wolnych środków, był fakt posiadania na rachunkach dotacji znacznych środków niewykorzystanych na bieżącą realizację zadań. Mimo iż zawarte umowy dotacji celowych przewidywały wypłaty środków z dotacji w transzach – czterech w przypadku dotacji na realizację zadań wynikających z RPRS¹⁴¹, dwóch w przypadku dotacji przeznaczonej na realizację projektów finansowanych ze środków UE¹⁴², dwóch transzach w przypadku dotacji na realizację inwestycji w Lublińcu¹⁴³ i trzech transzach na realizację inwestycji w Wąwole¹⁴⁴ – to Agencja (przykładowo na rachunku dotacji otrzymanej na realizację RPRS):

¹⁴¹ Umowa nr 4/DIR/24.

¹⁴² Umowa nr 3/DIR/24.

¹⁴³ Umowa nr 146/DIR/24.

¹⁴⁴ Umowa nr 147/DIR/24.

- w okresie od 28 lutego 2024 r. do 8 kwietnia 2024 r. (daty otrzymania I i II transzy dotacji) Agencja dysponowała wolnymi środkami, które lokowano na lokatach terminowych w wysokości od 40 000,0 tys. zł do 60 000,0 tys. zł,
- w okresie od 8 kwietnia 2024 r. do 9 sierpnia 2024 r. (daty otrzymania II i III transzy dotacji) Agencja dysponowała wolnymi środkami, które lokowano na lokatach terminowych w wysokości od 40 000,0 tys. zł do 200 000,0 tys. zł,
- w okresie od 8 sierpnia 2024 r. (data otrzymania III transzy dotacji) do 12 listopada 2024 r. Agencja dysponowała środkami przekraczającymi 500 000,0 tys. zł, które lokowane były na lokatach overnight.

W drugiej połowie 2024 r. Prezes Agencji podejmował działania w celu dostosowania harmonogramów przekazywania środków dla każdej z umów do poziomu realizacji zadań. W ich wyniku w listopadzie 2024 r. zmniejszono wysokość planowanych do wykorzystania dotacji łącznie o kwotę 400 472,3 tys. zł i w grudniu 2024 r. o kolejne 5 000,0 tys. zł.¹⁴⁵ Ponadto Prezes Agencji w dniu 12 września 2024 r. zawnioskował o blokadę kwoty 342 354,0 tys. zł w związku z przewidywanym poziomem wykonania zadania dotyczącego realizacji RPRS, jednak z uwagi na sytuację powodziową na terenie Polski i realizowanym udostępnianiem rezerw strategicznych w ramach pomocy ludności oraz usuwaniem skutków powodzi, w dniu 16 września 2024 zwrócił się o wstrzymanie rozpatrywania wniosku z 12 września 2024 r. o blokadę środków.

(akta kontroli tom I str. 161-170, 198-367)

Prezes Agencji na pytanie o przyczyny występowania o środki z kolejnych transz dotacji, mimo posiadania środków na rachunkach dotacji oraz o przyczyny niedostosowania harmonogramów wypłaty środków z dotacji do faktycznego zapotrzebowania wyjaśnił, że składanie wniosków wynikało z potrzeby zapewnienia finansowania zadań związanych z realizacją RPRS w trzecim kwartale 2024 r. na wypadek wystąpienia utrudnień i ewentualnych terminowych przesunięć w zawarciu aneksów do umów dotacyjnych w związku z ustawową zmianą z dniem 1 lipca 2024 r. organu nadzorującego. Dopiero po dokonaniu tych zmian możliwe było podjęcie działań zmierzających do zawarcia aneksów do umów dotacyjnych. Prezes wyjaśnił również, iż analiza planowanych wydatków w trzecim kwartale 2024 r. wykazała, że pozostałe na rachunku Agencji środki byłyby niewystarczające na zabezpieczenie finansowania zadań do końca sierpnia 2024 r. Faktyczny poziom wydatków w ramach RPRS w trzecim kwartale uzależniony był od wydania przez organ nadzorujący decyzji w sprawie utworzenia rezerw strategicznych. Wystąpienie o środki w wysokości wynikającej z umowy miało na celu zabezpieczenie finansowania na wypadek wydania dużej ilości decyzji tworzących rezerwy zgodnie z RPRS, a także ewentualną potrzebą dokonania pilnych zakupów odtworzeniowych w przypadku udostępnienia dużej ilości rezerw w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej lub klęski żywiołowej. Po zmianie ustawy o rezerwach strategicznych i podległości Agencji, w lipcu przystąpiono do procedowania aneksu do umowy dotacyjnej, w którym przesunięto termin wpłaty środków na rzecz Agencji z trzeciej transzy w wysokości 429 mln zł na 12 sierpnia 2024 r., co zabezpieczało finansowanie planowanych wydatków w kolejnych miesiącach. Prowadzone w Agencji analizy wykazywały, że przewidywane wydatki do końca roku ukształtują się na poziomie ok. 606 mln zł, czyli wyższym niż posiadane w tym okresie środki na rachunku bankowym i planowane do uzyskania z III transzy dotacji celowej. Biura merytoryczne sygnalizowały, że kwoty przewidywanych wydatków oraz terminy ich płatności, mogą ulec zmianom, gdyż są one uzależnione m.in. od przewidywanego terminu otrzymania decyzji tworzących,

¹⁴⁵ O blokadę środków Prezes Agencji wnioskował w dniu 18 listopada 2024 r. i 11 grudnia 2024 r.

możliwości rynkowych, skali udostępnionych towarów na podstawie wydanych decyzji i w konsekwencji możliwości zakupów odtworzeniowych realizowanych zgodnie z postanowieniami umowy dotacyjnej, jednak z uwagi na profil działalności Agencji wymagający szybkiej reakcji i konieczności realizowania działań w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, nie zmieniono wysokości planowanych do przekazania środków III transzy dotacji celowej na realizację RPRS.

(akta kontroli tom I str.431-433)

Zdaniem NIK Agencja powinna podjąć działania w celu uniknięcia sytuacji posiadania na rachunkach dotacji nadwyżki wolnych środków. Środki pochodzące z dotacji stanowią wydatek budżetu państwa i w związku z występującym deficytem budżetowym mogą powiększać potrzeby budżetu państwa. Wcześniejsze niż konieczne, z punktu widzenia realizacji zadań, przekazywanie środków jest nieuzasadnione dla finansów publicznych.

1.4 Realizacja zadań

1.4.1 Realizacja zadań przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych

Agencja, razem z planem finansowym na rok 2024, sporządziła plan rzeczowy rezerw strategicznych¹⁴⁶ zawierający dane o ilości i wartości poszczególnych kategorii rezerw, m.in. stan rezerw na początek roku, planowane przychody i rozchody i planowany stan na koniec roku. W planie wskazywane były również numery decyzji stanowiących podstawę ich tworzenia. W ciągu roku budżetowego plany rzeczowe były korygowane, zgodnie ze zmianami planu finansowego Agencji.

Prezes Agencji przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z realizacji planu rzeczowego na 30 czerwca oraz na koniec roku, zawierające dane liczbowe i wartościowe dla poszczególnych asortymentów rezerw, a także opisowe z informacjami nt. obrotu wartościowego poszczególnych asortymentów rezerw i przyczyn ewentualnego niewykonania.

(akta kontroli tom VIII str. 1-512¹⁴⁷)

W sprawozdaniu RB-BZ2 za 2024 r. wykazano, że zakładany poziom wykonania miernika minimum 80% został osiągnięty (wykonano 83,0%).

(akta kontroli tom VI str. 416-418)

Agencja zgodnie z wewnętrznymi procedurami opracowała na 2024 r. plan działania RARS (określający cele i mierniki dla realizacji zadań ustawowych) dla każdego asortymentu rezerw strategicznych oraz zapasów paliw, tj. cele związane z poziomem ilościowym rezerw i zapasów oraz jakościowym. W planie ustalono mierniki i przypisane do nich planowane do osiągnięcia wartości oraz wskazano osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów (dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zadania służące realizacji celu). Zgodnie z wewnętrznymi procedurami sporządzono półroczne i roczne sprawozdania z realizacji planu. Planowane wartości osiągnięto dla 12 z 18 mierników. Nie zostały osiągnięte mierniki dla:

- celu „zapewnienie rezerw strategicznych żywnościowych (...)”, tj.:
 - wskaźnik utworzenia rezerw strategicznych żywnościowych – osiągnięto 69,92% (wg planu nie mniej niż 70%)¹⁴⁸;

¹⁴⁶ Plany rzeczowe poszczególnych asortymentów rezerw są dokumentami niejawnymi o klauzulach poufne i zastrzeżone.

¹⁴⁷ Sprawozdania są dokumentami niejawnymi o klauzulach poufne.

¹⁴⁸ Przyczyną był brak ofert na sprzedaż i przechowywanie rezerw mąki żytniej i pszennej.

- wskaźnik likwidacji rezerw strategicznych – nie został zmierzony z uwagi na określenie terminu realizacji na koniec 2024 r. i zmienionego na koniec 2026 r. ;
- celu zapewnienia rezerw strategicznych technicznych (...):
 - wskaźnik likwidacji rezerw strategicznych surowców i produktów naftowych – osiągnięto 50,08% (wg planu nie mniej niż 80%), z uwagi na czasowe wstrzymanie realizacji decyzji o likwidacji oleju silnikowego;
 - wskaźnik likwidacji rezerw strategicznych technicznych materiałów, urządzeń, maszyn (...) – osiągnięto 0,0% (wg planu nie mniej niż 80%) z uwagi na brak zainteresowania towarem;
 - wskaźnika utworzenia strategicznej rezerwy specjalnej – osiągnięto 0,0% (szczegółowy opis poniżej),
 - wskaźnik likwidacji rezerw strategicznych specjalnych – nie został zmierzony, z uwagi na brak decyzji o likwidacji rezerw specjalnych.

(akta kontroli tom V str. 1-73)

Agencja w 2024 r. przeprowadziła 109 kontroli u przedsiębiorców¹⁴⁹, w tym 51 dotyczących rezerw strategicznych produktów rolnych, rolno-spożywczych, środków spożywczych (w 94 lokalizacjach), 19 kontroli rezerw strategicznych produktów leczniczych i wyrobów medycznych (w 28 lokalizacjach), 13 kontroli surowców, materiałów, urządzeń, maszyn (w 24 lokalizacjach), cztery kontrole zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw (w 34 lokalizacjach), 21 kontroli zapasów obowiązkowych (w 85 lokalizacjach) oraz jedną kontrolę zapasu interwencyjnego ropy naftowej i paliw (w jednej lokalizacji). Ponadto przeprowadziła 15 kontroli rezerw przechowywanych w składnicach RARS (w 23 lokalizacjach). Nieprawidłowości stwierdzone u 23 przedsiębiorców dotyczyły, m.in. różnic w obliczeniu opłaty zapasowej, nieprawidłowego ustalania wielkości zapasów obowiązkowych, niedoboru i braku zapasów obowiązkowych, sprawozdań i deklaracji składanych do Agencji, przechowywania rezerw niezgodnie z postanowieniami umowy, nieprawidłowej jakości rezerw.

(akta kontroli tom V str. 74-91)

Szczegółowemu badaniu poddano realizację dwóch zadań zleconych Agencji:

- likwidacji rezerwy masła na podstawie decyzji Ministra spraw Wewnętrznych i Administracji nr 124/R/2024 z 16 grudnia 2024 r.
Likwidacji rezerwy dokonano zgodnie z decyzją MSWiA w drodze przetargu pisemnego nieograniczonego¹⁵⁰. W wyniku prowadzonego postępowania uzyskano kwotę 29 749 ,5 tys. zł brutto¹⁵¹, tj. kwotę przewyższającą wartość ewidencyjną oraz koszty przechowywania rezerwy.
(akta kontroli tom II str. 36-74, tom VII str. 1-23)
- utworzenia rezerwy specjalnej na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów¹⁵² nr 258/R/2023 z 8 grudnia 2023 r.¹⁵³
Agencja, mimo otrzymania w grudniu 2023 r. środków finansowych, w obligacjach skarbowych o wartości 1 000 000,0 tys. zł na utworzenie ww. rezerwy specjalnej, nie dokonała zakupu przewidzianego decyzją 258/R/2023 asortymentu, z uwagi na fakt, że po podjęciu w kwietniu 2024 r. działań w celu uzgodnienia szczegółów technicznych z końcowym użytkownikiem asortymentu rezerwy specjalnej pozyskano informację

¹⁴⁹ 92 kontrole planowe i 17 pozaplanowych.

¹⁵⁰ Ogłoszonego na stronie BIP Agencji.

¹⁵¹ 28 332,9 tys. zł netto.

¹⁵² Decyzję z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów podpisał Minister Członek Rady Ministrów Szefer Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹⁵³ Informacje dotyczące tej rezerwy, poza danymi finansowymi, stanowią informacje niejawne o klauzuli zastrzeżone.

o braku możliwości realizacji tego zadania przez Agencję, z uwagi na m.in.: brak możliwości wykorzystania asortymentu w przypadku dokonania zakupu przez RARS, a także brak możliwości przechowywania rezerwy przez Agencję. Prezes Agencji wyjaśnił, że w Agencji nie ma dokumentów świadczących o prowadzeniu jakichkolwiek działań (uzgodnień) w celu pozyskania przedmiotowego asortymentu szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 16-35, tom VII str. 28-156¹⁵⁴)

1.4.2 Realizacja zadań Funduszu Zapasów Interwencyjnych

Plan rzeczowy Funduszu Zapasów Interwencyjnych tworzony był razem z planem finansowym Funduszu. Sprawozdania z realizacji planu sporządzane były kwartalnie razem ze sprawozdaniami z wykonania planu finansowego.

Wykonanie planu rzeczowego w 2024 r. kształtowało się następująco:

- benzyna silnikowa – o wartości 86 540,7 tys. zł (29,1 tys. m³), co stanowiło 34,5% wykonania w 2023 r. (250 846,1 tys. zł – 74,0 tys. m³),
- olej napędowy – o wartości 211 148,3 tys. zł (71,5 tys. m³), co stanowiło 29,6% wykonania w 2023 r. (712 955,5 tys. zł – 206,5 tys. m³),
- stan zapasów nafty do silników odrzutowych i ropy naftowej pozostawał bez zmian, tj. nafta o wartości 66 670,7 tys. zł (41,1 tys. ton) i ropa naftowa o wartości 2 362 074,3 tys. zł (1 950,0 tys. m³).

Stopień realizacji zadań Funduszu w ramach planu finansowego i planu w układzie zadaniowym monitorowany był poprzez sporządzanie kwartalnych i rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego Funduszu, przekazywanych do Ministra Przemysłu i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁵⁵.

(akta kontroli tom III str. 1-66, 78-103)

Agencja w 2024 r. przeprowadziła 29 kontroli (w 120 lokalizacjach) u przedsiębiorców, w tym 26 kontroli planowych i trzy pozaplanowe dotyczące zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw, zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw i/lub prawidłowości naliczenia opłaty, zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw. Nieprawidłowości stwierdzone u 12 przedsiębiorców dotyczyły m.in. niedoboru zapasów agencyjnych benzyny silnikowej w bazie paliw¹⁵⁶, braku zapasów obowiązkowych innych rodzajów nafty, braku naliczenia wielkości wymaganych zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw na dany rok kalendarzowy, niedoborów zapasów obowiązkowych gazu płynnego (LPG), różnic w wyliczeniu wysokości opłaty zapasowej, nieprawidłowego ustalenia wielkości zapasów obowiązkowych olejów napędowych, benzyny silnikowych oraz gazu płynnego (LPG).

(akta kontroli tom V str. 64-91)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu, przed przystąpieniem do realizacji zadania zleconego decyzją Prezesa Rady Ministrów nr 258/R/2023, tj. utworzenia rezerwy specjalnej, rozpoznania potrzeb końcowego użytkownika i możliwości wykorzystania przez niego rezerwy w przypadku jej utworzenia przez Agencję. Mimo braku tych działań, Agencja wystąpiła o środki finansowe na realizację rezerwy specjalnej, co w ocenie NIK było działaniem niecelowym i skutkowało nieuzasadnionym zaangażowaniem

¹⁵⁴ Akta w tomie VI stanowią informacje niejawne o klauzuli zastrzeżone.

¹⁵⁵ Poprzednio do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministra Klimatu i Środowiska.

¹⁵⁶ Nieprawidłowość stwierdzono w wyniku podania przez kontrolowany podmiot błędnych danych ilościowych przechowywanych paliw.

środków publicznych w wysokości 1 000 000,0 tys. zł, w obligacjach skarbowych, oraz wypłatą na rzecz Agencji odsetek od obligacji o wartości 49 600,0 tys. zł.

Ustalenia kontroli wskazują, że Agencja nie dokonała zakupu przewidzianego decyzją 258/R/2023 asortymentu, z uwagi na fakt, że po podjęciu w kwietniu 2024 r. działań w celu uzgodnienia szczegółów technicznych z końcowym użytkownikiem asortymentu rezerwy specjalnej, pozyskano informację o braku możliwości wykorzystania asortymentu w przypadku dokonania zakupu przez RARS a także braku możliwości przechowywania rezerwy przez Agencję. W Agencji, nie było żadnych dokumentów świadczących o prowadzeniu jakichkolwiek uzgodnień z końcowym użytkownikiem asortymentu rezerwy w momencie wystąpienia Prezesa RARS o środki do Prezesa Rady Ministrów. Również Agencja Uzbrojenia i Ministerstwo Obrony Narodowej nie wskazały, że takie ustalenia, dotyczące szczegółów technicznych i warunków odbioru asortymentu były w tym okresie dokonywane z ww. Instytucjami.

(akta kontroli tom II str. 16-35, 436-438, tom VII str. 28-156¹⁵⁷)

Były Prezes Rady Ministrów – zapytany o to, czy były Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, przed wystąpieniem z wnioskiem o przekazanie środków, informował go o prowadzeniu faktycznych działań dotyczących pozyskania asortymentu do rezerwy specjalnej, co uzasadniałoby przekazanie Agencji środków na realizację zakupów już w grudniu 2023 r. – zeznał, że ma tylko ogólną wiedzę na ten temat ale, że od momentu rozpoczęcia prac przez program Narodowa Rezerwa Amunicyjna, wielu członków tego programu czyniło różne starania, aby pozyskać amunicję, rozbudować moce produkcyjne jednej ze spółek zależnych PGZ, a także wejść w kooperację z dostawcami prywatnymi (przy udziale ARP), aby dostarczyć amunicję dla wojska Polskiego. Na jesień 2023 roku przypadł ten czas, kiedy Komitet Sterujący NRA mógł domagać się, od różnych instytucji (ARP, PFR, RARS, MON), działań o charakterze poszukiwania amunicji „na całym świecie”, a także przygotowania do produkcji amunicji na terytorium Rzeczypospolitej. Amunicja wtedy, jak i dziś, była towarem bardzo deficytowym i aby móc dokonać takiego zakupu, dany podmiot musiał dysponować odpowiednim zasobem finansowym. (...) Premier zeznał ponadto, że Prezes RARS i cała Agencja mieli doświadczenie, aby zadanie wykonać, ale nie pamięta konkretnych rozmów z tamtego czasu o szczegółach realizacji tego zadania.

(akta kontroli tom II str. 21-24)

W ocenie NIK wystąpienie przez byłego Prezesa Agencji¹⁵⁸ o środki finansowe w dniu 3 listopada 2023 r. było niecelowe i przedwczesne, ponieważ – jak wskazują ustalenia z końcowym użytkownikiem asortymentu rezerwy z 2024 r. – nie było możliwości wykorzystania jej, nawet w przypadku dokonania zakupu przez Agencję. Skutkiem finansowym przekazania 1 000 000,0 tys. zł w obligacjach na zadanie, które faktycznie nie mogło być zrealizowane, było wypłacenie Agencji 49 600,0 tys. zł odsetek od przekazanych obligacji. Wg informacji od obecnego Prezesa Agencji środki te zostały wykorzystane na zadania związane z usuwaniem powodzi i utrzymywanie rezerw strategicznych. Zgodnie z art. 4 i art. 5 ust. 1 ustawy z 27 listopada 2024 r. o finansowaniu działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji¹⁵⁹ Agencja została zobowiązana do przekazania na rzecz Funduszu Inwestycji Kapitałowych ww.

¹⁵⁷ Akta w tomie VI stanowią informacje niejawne o klauzuli zastrzeżone.

¹⁵⁸ Kontrolerzy NIK nie uzyskali wyjaśnień od byłego Prezesa Agencji, gdyż przebywał zagranicą i objęty był postępowaniem ekstradycyjnym w związku z prowadzonym przeciwko niemu postępowaniem przygotowawczym.

¹⁵⁹ Dz. U. poz. 1826.

obligacji wraz z pozyskanymi z ich tytułu odsetkami, w terminie do dnia 30 czerwca 2025 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Ocenę wykonania w 2024 r. planu finansowego Funduszu Zapasów Interwencyjnych sformułowano w formie opisowej.

Na powyższe oceny wpłynęły nieprawidłowości stwierdzone w gospodarowaniu środkami pochodzącymi z dotacji z budżetu, tj. lokowanie środków z dotacji na lokatach terminowych na łączną kwotę 1 005 000 tys. zł, co stanowiło 50% przychodów Agencji (2 008 320,6 tys. zł), a także na lokatach overnight, co było niezgodne z przepisami art. 48 ust. 2 ufp. W badaniu kosztów i wydatków Agencji stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ponoszenia kosztów reklamy i promocji niewynikających z ustawowych zadań Agencji określonych w art. 31 uors oraz nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych (dotyczące m.in. nieuprawnionego odstępiania od stosowania ustawy Pzp, nieterminowej publikacji ogłoszeń o wykonaniu umów).

NIK kwestionuje również celowość i gospodarność dokonania wydatku w wysokości 24,6 tys. zł dotyczącego usług marketingowych, świadczonych na rzecz Agencji w okresie wrzesień-listopad 2023 r. Zlecenie tej usługi nie służyło realizacji zadań określonych w art. 31 uors, a budowania pozytywnego wizerunku RARS w mediach społecznościowych i wzmocnienia rozpoznawalności Agencji. NIK zwraca uwagę, iż publikacje prasowe zrealizowane w ramach zadań wynikających z zawartej umowy, ograniczone były do rejonu wchodzącego w skład okręgu wyborczego, z którego kandydował w wyborach do Sejmu RP ówczesny Prezes Agencji.

Agencja przystępując do realizacji zadania dotyczącego utworzenia rezerwy specjalnej, zleconego przez Prezesa Rady Ministrów, nie dokonała rozpoznania potrzeb końcowego użytkownika asortymentu rezerwy. Podjęcie takich działań na etapie podejmowania decyzji o zleceniu Agencji tego zadania, w ocenie NIK, pozwoliłoby na niezaangażowanie środków budżetu Państwa (obligacji skarbowych w wysokości 1 000 000,0 tys. zł) i nie skutkowałoby wypłatą na rzecz Agencji odsetek od obligacji w kwocie 49 600,0 tys. zł.

W ramach kosztów Funduszu Zapasów Interwencyjnych stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły udzielonych zamówień publicznych (m.in. nieuprawnionego odstępiania od stosowania ustawy Pzp, nieterminowej publikacji ogłoszeń o wykonaniu umów) oraz rozliczania części kosztów reklamy i promocji w koszty Funduszu, mimo że w art. 28c ustawy o zapasach nie wskazano możliwości finansowania ze środków Funduszu zadań związanych z promocją i reklamą.

Przychody Agencji zostały wykonane w wysokości 2 008 320,6 tys. zł, co stanowiło 67,0% planu po zmianach (2 998 739,0 tys. zł) i było spowodowane niepełnym wykonaniem planu dotyczącego rezerw medycznych, przesunięciem na kolejne lata realizacji zadań finansowanych ze środków UE. Źródłami finansowania realizacji zadań były środki z dotacji celowych, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, środki z Unii Europejskiej przeznaczone na realizację zadań dotyczących tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych, projektów unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, kontynuacji realizacji zadań związanych z Co-19 oraz usuwania skutków sytuacji kryzysowych, w związku z działaniami wojennymi na terytorium Ukrainy. W agencji nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących dochodzenia należności.

Koszty Agencji zostały wykonane w wysokości 2 492 999,3 tys. zł, tj. 84,0% planu po zmianach (2 968 026,0 tys. zł). Przyczyny niezrealizowania planu kosztów były tożsame z opisanymi powyżej przyczynami niezrealizowania planu przychodów. Koszty Agencji objęte szczegółowym badaniem w kwocie 674 736,1 tys. zł (stanowiące 27,1% kosztów ogółem 2024 r.) oraz wydatki majątkowe w kwocie 3 022,9 tys. zł (stanowiące 16,8% wydatków majątkowych w 2024 r.) z wyjątkiem kosztów reklamy i promocji, zostały wydatkowane w sposób celowy, a ich udokumentowanie było rzetelne. W Agencji w 2024 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji.

Przychody Funduszu wyniosły 1 595 491,2 tys. zł i były wyższe od planowanych o 18,7% (1 343 618,0 tys. zł), co wynikało m.in. z wyższych przychodów z lokowania wolnych środków. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących wykonania planu przychodów Funduszu, w tym przy dochodzeniu należności. Koszty Funduszu zostały wykonane w wysokości 979 168,4 tys. zł tj. 43,0% planu (2 276 672,0 tys. zł), co było głównie związane z trudnościami w pozyskaniu pojemności magazynowych do przechowywania zapasów paliw. Nie stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu wolnymi środkami oraz realizacji zadań Funduszu określonych w ustawie o zapasach.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

2.1. Sprawozdawczość Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r. przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych:

- 1) z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35),
 - 2) z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2024 r. planu finansowego agencji wykonawczej RARS (Rb-40),
 - 3) z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2),
- oraz sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań. W dniu 19 marca 2025 r. Agencja złożyła korektę sprawozdania¹⁶⁰ Rb-40 za 2024 r., w związku z pominięciem w wykonaniu za 2023 r. pozycji II 4.9.

(akta kontroli tom VI str. 1-312, 416-429)

2.2. Sprawozdawczość Funduszu Zapasów Interwencyjnych

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r. przez Fundusz Zapasów Interwencyjnych:

- 1) z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
 - 2) z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2024 r. planu finansowego państwowego funduszu celowego FZI (Rb-40),
 - 3) z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2)
- oraz sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania Funduszu za rok 2024 zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji

¹⁶⁰ Błąd w sprawozdaniu zidentyfikowany przez pracowników Agencji.

księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

(akta kontroli tom VI str. 1, 313-415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych i Fundusz Zapasów Interwencyjnych sprawozdania budżetowe za 2024 r. oraz sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Zostały one sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu dostosowania harmonogramów przekazywania środków z dotacji z budżetu państwa określonych w umowach z dysponentem środków do faktycznego zaangażowania finansowego Agencji.
2. Podjęcie działań w celu zaprzestania lokowania środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa oraz zwiększenie nadzoru Prezesa Agencji w tym obszarze.
3. Ponoszenie kosztów i wydatków przez Agencję wyłącznie na realizację zadań wynikających z ustawy o rezerwach oraz ustawy o zapasach.
4. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków udzielania zamówień publicznych niezgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz wyeliminowania przypadków niedochowywania obowiązków informacyjnych wynikających z tej ustawy.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁶¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

¹⁶¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.

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, 22 kwietnia 2025 r.

Kontroler:

Rafał Sowa
główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Paweł Tołwiński
Dyrektor Delegatury
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie
/-/
Paweł Tołwiński