

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/06/048

KGP/41013/06

Nr ewid. 124/2007/P/06048/KGP

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemów: rezerw państwowych gospodarczych i zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w Polsce w latach 2003 - 2006

Warszawa lipiec 2007 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

funkcjonowania systemów: rezerw państwowych gospodarczych i zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w Polsce w latach 2003 - 2006

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Warszawa, dnia ...6.07.2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
Skrzynka pocztowa Nr P-14 00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22- 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1.	WPROWADZENIE	3
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2.	Synteza wyników kontroli	6
2.3.	Uwagi i wnioski	8
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.1.1.	<i>Rezerwy państwowe gospodarcze.....</i>	<i>10</i>
3.1.2.	<i>Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych.....</i>	<i>12</i>
3.1.3.	<i>Agencja Rezerw Materiałowych.....</i>	<i>15</i>
3.2.	Istotne ustalenia kontroli.....	17
3.2.1.	<i>Rezerwy państwowe gospodarcze.....</i>	<i>17</i>
	<i>Brak kryteriów ustalania racjonalnych poziomów rezerw gospodarczych.....</i>	<i>17</i>
	<i>Niezadawalające tempo restrukturyzacji r. p. g.....</i>	<i>21</i>
	<i>Gospodarka finansowa ARM.....</i>	<i>23</i>
	<i>Potencjalne źródła wzrostu przychodów ARM i ograniczenia w ich efektywnym wykorzystaniu</i>	<i>24</i>
3.2.2.	<i>Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych.....</i>	<i>25</i>
	<i>Niezrealizowany harmonogram dochodzenia do wielkości zapasów paliw wymaganych przez Unię Europejską.....</i>	<i>25</i>
	<i>Wady prawne systemu tworzenia zapasów paliw.....</i>	<i>27</i>
	<i>Nierzetelne procedury kontrolne ARM i ich negatywne konsekwencje.....</i>	<i>28</i>
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	31
4.1.	Przygotowanie kontroli	31
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli ...	32
5.	ZAŁĄCZNIKI	35
5.1.	Objaśnienia podstawowych skrótów używanych w Informacji.....	35
5.2.	Wykaz skontrolowanych jednostek	36
5.3.	Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w badanym okresie	36
5.4.	Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli....	37
5.5.	Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	38
5.6.	Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe	40
5.6.1.	<i>Tabela Nr 1 – Wartość i struktura r. p. g. w latach 2003 – 2006.....</i>	<i>40</i>
5.6.2.	<i>Tabela Nr 2 – Wielkość i struktura zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w latach 2003- 2006.....</i>	<i>41</i>
5.7.	Bibliografia.....	42

1. WPROWADZENIE

Temat Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy własnej, w IV kwartale 2006 r. przeprowadziła *kontrolę funkcjonowania systemu państwowych rezerw gospodarczych w Polsce w latach 2003 – 2006*. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/06/048 (kontrola rezerw).

W I kwartale 2007 r., uwzględniając sugestię Ministra Gospodarki¹, Izba przeprowadziła doraźną kontrolę *działalności Agencji Rezerw Materiałowych (ARM) w zakresie obsługi systemu obowiązkowych zapasów paliw ciekłych w latach 2003 – 2006*, oznaczoną nr I/007/03 (kontrola zapasów).

W niniejszej *Informacji* zaprezentowano wyniki obydwu kontroli, ze względu na to, iż dotyczą one zbliżonej problematyki.

Kontrolą nie została natomiast objęta problematyka rezerw mobilizacyjnych².

Cel kontroli

Celami powyższych kontroli była ocena wykonania, przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, zadań związanych z rezerwami państwowymi gospodarczymi (r. p. g.)³ oraz zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, które wynikały z *ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*⁴ (*ustawa o r. p.*) oraz z przepisów wykonawczych do tej *ustawy*⁵.

Zakres kontroli

Badaniami kontrolnymi w obydwu przypadkach objęto tworzenie, gospodarowanie, przebieg restrukturyzacji, finansowanie, dysponowanie, kontrolę oraz monitorowanie stanów rezerw i zapasów.

Organizacja kontroli

Skontrolowano **Ministerstwo Gospodarki i Agencję Rezerw Materiałowych**.

Jednostką prowadzącą badania kontrolne w ramach obydwu kontroli był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Kontrolę *funkcjonowania systemu państwowych rezerw gospodarczych* ...przeprowadzono od września 2006 r. do lutego 2007 r., a kontrolę *działalności Agencji Rezerw Materiałowych (ARM) w zakresie obsługi*

¹ Pismo: DRO-III-092-17-155/w MS /06 z 11.07.2006 r. zawierające prośbę o przeprowadzenie przekrojowej kontroli działalności statutowej Agencji Rezerw Materiałowych (ARM).

² Rezerwy mobilizacyjne - służące realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższonej gotowości obronnej – stanowią odrębną kategorię rezerw państwowych.

³ Objaśnienia podstawowych skrótów przedstawiono w Załączniku 5.1.

⁴ t. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197 ze zm.

systemu obowiązkowych zapasów paliw ciekłych... od stycznia do kwietnia 2007 r.

Przyjęty w niniejszej *Informacji* sposób prezentacji wyników kontroli, zapewniający jawność tego dokumentu⁶, ogranicza stopień szczegółowości prezentowanych ustaleń. Jednocześnie jednak stwarza warunki do poszerzenia kręgu potencjalnych odbiorców zainteresowanych problematyką rezerw i zapasów paliw, odgrywającą istotną rolę w zapewnieniu odpowiedniego bezpieczeństwa ludności i sprawności funkcjonowania gospodarki.

⁵ Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności zawiera Załącznik 5.5.

⁶ Zgodnie z *Wykazem rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową* (pkt. II.1), stanowiącym Załącznik Nr 1 do *ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.), klauzulą „tajne” opatrzone są informacje dotyczące planowania, rozmieszczenia i stanu rezerw państwowych na szczeblu centralnym i wojewódzkim.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność działań podejmowanych w latach 2003 – 2006 przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w celu realizacji zadań dotyczących rezerw państwowych gospodarczych i zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, wynikających z *ustawy o r. p.* oraz przepisów wykonawczych.

W okresie objętym kontrolą nie został opracowany kompleksowy program rządowy, obejmujący m.in. dostosowane do aktualnej sytuacji politycznej i gospodarczej kraju kryteria umożliwiające ustalenie optymalnego zakresu i poziomów tych rezerw w poszczególnych segmentach (surowce, materiały i paliwa; produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, a także produkty lecznicze i wyroby medyczne). Anachroniczność wciąż obowiązujących w tym zakresie rozwiązań była dostrzegana i sygnalizowana przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Minister ten podejmował wprawdzie działania zmierzające do opracowania takich kryteriów, lecz prace te nie były prowadzone w sposób konsekwentny i rzetelny. Powyższa sytuacja uniemożliwiała prawidłową realizację przez Prezesa ARM jego zadań związanych z gospodarowaniem rezerwami i zapasami.

Izba pozytywnie ocenia działalność Prezesa ARM, podejmowaną w tym obszarze, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Zdaniem NIK, większość ujawnionych w trakcie kontroli niedociągnięć w pracy Agencji spowodowana była uwarunkowaniami zewnętrznymi, niezależnymi od ARM, a w szczególności brakiem spójnych i całościowych rozwiązań prawno-organizacyjnych i finansowych dotyczących tej problematyki. Nieprawidłowością, za którą wyłączną odpowiedzialność ponosi Prezes Agencji, był brak rzetelnych procedur prowadzenia i dokumentowania kontroli przedsiębiorców zobowiązanych do gromadzenia rezerw i zapasów.

W latach 2003-2005, m.in. w wyniku luk w przepisach prawa, Polska nie osiągała wielkości zapasów paliw, określonych w przyjętym harmonogramie. Poziom ten zapewniono dopiero w 2006 r., ale tylko dlatego, że powiększone zostały zapasy finansowane ze środków publicznych. Stan zapasów utrzymywanych przez

zobowiązanych do tego przedsiębiorców w dalszym ciągu kształtował się poniżej wyznaczonych wielkości. Skuteczność oddziaływania ze strony ARM na te podmioty w znacznym stopniu niweczona była wskutek częstokroć nierzetelnego prowadzenia i dokumentowania kontroli. Doprowadzało to do uchylania przez ministra właściwego do spraw gospodarki lub Prezesa ARM kar pieniężnych nałożonych za nieprzestrzeganie postanowień *ustawy o r. p.*

2.2. Synteza wyników kontroli

Rezerwy państwowe gospodarcze

1. System tworzenia i gospodarowania r. p. g. w latach 2003 – 2006 nie funkcjonował należycie. Podstawową przyczyną powyższego stanu rzeczy było to, iż minister właściwy do spraw gospodarki nie opracował projektu kompleksowego programu rządowego, który stanowiłby podstawę do ustalenia optymalnej struktury i poziomów r. p. g. Minister ten podejmował wprawdzie próby stworzenia takiego dokumentu, lecz działania w tym zakresie realizowano niekonsekwentnie i nierzetelnie, bez zapewnienia właściwej koordynacji prac z innymi zespołami zajmującymi się tą problematyką, a także bez rozstrzygnięcia wątpliwości o fundamentalnym znaczeniu dla całości przygotowywanego opracowania. Nowelizacjom *ustawy o r. p.* nie towarzyszyło wprowadzenie stosownych zmian do najważniejszego aktu wykonawczego, wskutek czego zawierał on nieaktualne przepisy. [str. 10 i 17– 18 Informacji]

2. Brak ustalonych kryteriów określania struktury i poziomu rezerw spowodował, że nie została zachowana należyta przejrzystość co do celu zakupów w 2007 r. mięsa za kwotę ponad 120 mln zł, powiększających stany rezerw żywnościowych. Dokonywanie jednorazowych dużych zakupów na potrzeby rezerw, w warunkach nieokreślenia docelowego ich poziomu, stanowi mechanizm korupcyjny oraz stwarza realne zagrożenie ponoszenia niegospodarnych wydatków ze środków publicznych. [str. 20 Informacji]

3. Izba negatywnie, pod względem rzetelności, ocenia brak właściwej koordynacji działań związanych z gospodarowaniem rezerwami pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz Prezesem ARM. W konsekwencji nastąpiło niepotrzebne przedłużanie się okresu przeprowadzania niezbędnej restrukturyzacji poszczególnych segmentów rezerw. Czynnikiem

szczególnie niekorzystnie wpływającym na szybkość ich upłynnienia, oprócz uwarunkowań rynkowych, była zwłoka w wydawaniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki decyzji dotyczących zwalniania niektórych towarów z rezerw (pozwolenie na ich sprzedaż). [str. 21 Informacji]

4. Wbrew przepisom art. 7 ustawy o r. p. w latach 2003 - 2006 wydatki na utrzymanie rezerw, w wysokości 740 565 tys. zł, sfinansowane zostały z przychodów Agencji, zamiast ze środków budżetowych. Podstawą tych wydatków były plany finansowe ARM, zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Konieczność finansowania rezerw ze środków Agencji wynikała z ograniczonych kwot dotacji dla ARM w budżecie państwa, w części 20 *Gospodarka*. Środki, które w tym okresie Agencja otrzymała w formie dotacji budżetowych (190 000 tys. zł), nie pokrywały natomiast nawet kosztów utrzymywania rezerw gospodarczych w magazynach własnych i obcych.

[str. 23 Informacji]

5. Izba pozytywnie oceniła działania Prezesa ARM, które doprowadziły do osiągnięcia przez Agencję dodatnich wyników finansowych. W okresie objętym kontrolą tylko w jednym roku (2004) ARM odnotowała stratę netto, powstała wskutek błędu legislacyjnego w przepisach regulujących funkcjonowanie rynku rolnego. W pozostałych latach Agencja osiągała zysk netto, który w 2006 r. wyniósł ponad 190 mln zł. NIK zwraca jednak uwagę, że Agencja wykorzystuje przeciętnie tylko 30% swojej powierzchni magazynowej. Pozostała część mogłaby stanowić źródło dodatkowych przychodów. Warunkiem ich uzyskiwania jest jednak określenie niezbędnych potrzeb własnych - w oparciu o docelowe poziomy rezerw, a także dokonanie niezbędnych modernizacji - w celu zapewnienia odpowiedniego standardu wynajmowanych powierzchni.

[str. 24 Informacji]

6. NIK negatywnie, pod względem legalności, ocenia fakt, że w latach 2003-2005 nie był realizowany harmonogram dochodzenia do wielkości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych wymaganych przez Unię Europejską ustalony w stosownych rozporządzeniach Ministra Gospodarki. Komisja Wspólnot Europejskich wszczęła procedurę wyjaśniającą przyczyny naruszenia zobowiązań

traktatowych, występując do Rządu RP o ich usunięcie. Przewidziany harmonogramem poziom osiągnięto dopiero na koniec 2006 r., ale tylko dlatego, że powiększone zostały zapasy finansowane ze środków publicznych. Stan zapasów utrzymywanych przez zobowiązanych przedsiębiorców w dalszym ciągu kształtował się poniżej wyznaczonych wielkości. [str. 25 Informacji]

7. W latach 2003 – 2005 funkcjonowały wadliwe regulacje prawne, które nie zabezpieczały przed nadużyciami ze strony przedsiębiorców zobowiązanych do utrzymywania zapasów paliw (możliwość zakładania firm bez koncesji, przeprowadzanie jednorazowych operacji importu paliw). Izba krytycznie, pod względem rzetelności, ocenia przewlekłość działań ministra właściwego do spraw gospodarki, zmierzających do wyeliminowania tych wad, pomimo iż były konsekwentnie wskazywane przez ARM. Powyższa sytuacja, zdaniem NIK, stanowiła jednocześnie korupcjogenny mechanizm nieprawidłowości w stanowieniu prawa. [str. 27 Informacji]

8. W latach 2003-2006, na 151 przeprowadzonych kontroli gromadzenia zapasów przez przedsiębiorców, w 45 przypadkach ujawniono nieprawidłowości, polegające najczęściej na nie utrzymywaniu wymaganych stanów paliw i braku legalizacji zbiorników. Izba negatywnie, pod względem rzetelności, ocenia przebieg niektórych postępowań kontrolnych prowadzonych przez ARM. Błędy proceduralne popełnione w ich trakcie spowodowały, że spośród 16 kar pieniężnych (na łączną kwotę 3 950,4 tys. zł) minister właściwy do spraw gospodarki zmuszony był anulować 4 z nich (na sumę 1 758,9 tys. zł). W ocenie NIK, niezachowanie pełnej transparentności procedur działania Agencji decydowało o słabej skuteczności tych kontroli, co jest mechanizmem korupcjogennym. [str. 28 Informacji]

2.3. Uwagi i wnioski

Zdaniem Izby, wyniki *kontroli rezerw i zapasów* wskazują na pilną konieczność podjęcia przez ministra właściwego do spraw gospodarki działań zmierzających do całościowego uregulowania problematyki rezerw państwowych gospodarczych i zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, z uwzględnieniem przepisów

wprowadzonych *ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*⁷ (dalej: *ustawa z 16.02.07 r.*).

W ocenie NIK niezbędne jest w szczególności:

1. Radykalne przyspieszenie przez ministra właściwego do spraw gospodarki prac nad przygotowaniem rządowego, wieloletniego programu rozwoju rezerw i zapasów paliw, uwzględniającego uwarunkowania krajowe i międzynarodowe, określającego optymalny zakres asortymentowy i poziomy ilościowe we wszystkich segmentach oraz kryteria na podstawie których powyższe parametry będą okresowo weryfikowane, a także ustalającego instrumenty ekonomiczno-finansowe i prawno-instytucjonalne umożliwiające szybkie osiągnięcie ustalonego zakresu i poziomów tych zasobów.
2. Opracowanie i przedłożenie Radzie Ministrów propozycji stosownych zmian w przepisach prawa regulujących problematykę rezerw, w tym w szczególności nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych*⁸ (dalej: *rozp. RM z 06.01.98 r.*), które będąc aktem wykonawczym do *ustawy o r. p.* - pomimo jej wielokrotnej zmiany - do tej pory nie zostało dostosowane do tych modyfikacji.
3. Wyegzekwowanie od zobowiązanych przedsiębiorców szybkiego uzupełnienia brakujących wielkości obowiązkowych zapasów paliw ciekłych tak, aby na koniec 2008 r. osiągnięty został ich poziom wymagany przez UE.

⁷ Dz. U. Nr 52, poz. 343.

⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 15.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. REZERWY PAŃSTWOWE GOSPODARCZE

Polska po wejściu do Unii Europejskiej przyjęła zobowiązania m.in. dotyczące polityki gospodarczej, której wprowadzenie w życie musi być zgodne z zasadą gospodarki rynkowej charakteryzującej się wolną konkurencją (art. 3a i 102a) *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*⁹).

Tworzenie i gospodarowanie rezerwami państwowymi jest sprawą narodową, za wyjątkiem ograniczeń wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej¹⁰.

W analizowanym okresie podstawowe uregulowania wewnętrzne dotyczące problematyki rezerw gospodarczych zawierał rozdział 2 (*ustawy o r. p.*)¹¹. Aktem wykonawczym do tej ustawy w zakresie r. p. g. było *rozp. RM z 06.01.98 r.* Rozporządzenie to, pomimo wielokrotnych zmian *ustawy*, nie zostało znowelizowane i zawiera nieaktualne przepisy, np. dotyczące organów dysponujących rezerwami.

Ustawa z 16.02.07 r. weszła w życie w dniu 7 kwietnia 2007 r., tj. po zakończeniu kontroli, a jej skutkiem była kolejna zmiana przepisów *ustawy o r. p.*¹².

Pojęcie i klasyfikacja rezerw państwowych

Rezerwy państwowe obejmują: surowce, materiały, paliwa, maszyny, urządzenia, produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, produkty lecznicze i wyroby medyczne, a także inne wyroby niezbędne do realizacji zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 2 ust. 1 *ustawy o r. p.*).

Ze względu na przeznaczenie rezerwy państwowe dzieli na rezerwy mobilizacyjne oraz rezerwy gospodarcze (art. 3 ust. 1).

Definicja r. p. g., ich wartość oraz struktura

Rezerwy państwowe gospodarcze (r. p. g.) to specjalnie wyodrębnione zapasy stanowiące wyodrębniony majątek Skarbu Państwa (art. 2 ust. 2), utrzymywane w celu realizacji szczególnie ważnych zadań gospodarczych, jak również

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

¹⁰ Ograniczenia te powodują, że sposób gospodarowania rezerwami produktów żywnościowych (zakupy i sprzedaż w ramach ich rotacji) nie może mieć charakteru mechanizmu rynkowego.

¹¹ Przedstawiony poniżej stan prawny, obowiązujący w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, odnosi się do brzmienia *ustawy o r. p.* po jej nowelizacji z dnia 1 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 143, poz. 1201).

¹² Z dniem 7 kwietnia 2007 r. - *ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych*. Jej tekst jednolity ukazał się w dniu 21 maja 2007 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 594).

związanych z obronnością i bezpieczeństwem. Ich łączna wartość - w cenach ewidencyjnych – w dniu 31 grudnia 2006 r. wynosiła 1 687 902 tys. zł, stanowiąc 98,2% stanu z końca 2003 r.¹³.

Rezerwy gospodarcze służą w szczególności zaspokajaniu podstawowych potrzeb surowcowych, materiałowych i paliwowych gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki i materiały medyczne oraz artykuły sanitarne w okresach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie podwyższania gotowości obronnej. Mogą one również zostać wykorzystane do eliminowania lub łagodzenia zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

W ramach rezerw gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone, utworzone i utrzymywane dla celów mobilizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Urzędu Ochrony Państwa (§1 pkt 5 rozp.RM z 06.01.98 r.)¹⁴.

W skład rezerw gospodarczych wchodzi:

Rezerwy paliwowo – surowcowe: ropa naftowa i paliwa płynne, metale nieżelazne oraz metale szlachetne. W okresie objętym kontrolą segment ten miał dominującą pozycję (w 2006 r. 75,5% łącznej wartości rezerw). Zmiany strukturalne w tym segmencie polegały na znaczącej redukcji zapasów metali nieżelaznych i szlachetnych oraz systematycznym powiększaniu rezerw paliwowych, w celu spełnienia wymagań Unii Europejskiej.

Rezerwy żywnościowe: zboża, tłuszcze, mięso i jego przetwory, cukier, groch i spirytus. W latach 2003 – 2006 nastąpił spadek udziału tego segmentu w ogólnej wartości rezerw (z 31,1 % w 2003 r. do 17,3 % w 2006 r.), co było konsekwencją ograniczeń wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Rezerwy sanitarne, obejmujące ponad sto produktów leczniczych i wyrobów medycznych (m.in.: antybiotyki, płyny infuzyjne, surowice, szczepionki, sprzęt medyczny jednorazowego użytku, materiały opatrunkowe, odzież ochronna).

W analizowanym okresie, segment ten, ze względu na potencjalne zagrożenia

¹³ Szczegółowe dane zawiera Załącznik 5.6.1.

¹⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.) zniósła Urząd Ochrony Państwa ustanowiony *ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa* (Dz. U. z 1999 r. Nr 51, poz. 256). Omawiane rozp. RM z 06.01.98 r. w dalszym ciągu wymienia UOP, choć w świetle powołanych powyżej przepisów są to obecnie ABW i AW.

terrorystyczne i epidemiologiczne, był intensywnie tworzony. Stąd skokowy wzrost jego udziału w ogólnej wartości rezerw do 7 % w 2006 r.

Tworzenie rezerw gospodarczych

Rezerwy gospodarcze tworzą (art. 4 ust. 2):

- minister właściwy do spraw gospodarki - w zakresie surowców, materiałów i paliw,
- minister właściwy do spraw gospodarki w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa – w zakresie produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych,
- minister właściwy do spraw gospodarki w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia - w zakresie produktów leczniczych i wyrobów medycznych.

Finansowanie rezerw gospodarczych

Wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami są pokrywane z budżetu państwa (art. 7 *ustawy o r. p.*). Środki te przeznacza się na finansowanie:

- przyrostu i zmiany struktury rezerw, zgodnie z planami tworzenia rezerw,
- kosztów utrzymywania i magazynowania rezerw,
- kosztów wymiany rezerw,
- inwestycji związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej utrzymywania rezerw.

3.1.2. ZAPASY OBOWIĄZKOWE PALIW CIEKŁYCH

Ropa naftowa i tworzone na jej bazie paliwa płynne są podstawowym nośnikiem energii pierwotnej w Unii Europejskiej. Kraje członkowskie, na podstawie odpowiednich dyrektyw¹⁵, zobowiązane są do utrzymywania zapasów paliw w wysokości odpowiadającej 90-dniowej konsumpcji.

W Polsce, w latach 1998 – 2001:

- obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów dotyczył jedynie producentów lub importerów, którzy w skali roku przekraczali limit 200 tys. ton i obejmował jedynie sześć krajowych rafinerii,

¹⁵ Dyrektywa 68/414/EEC zaktualizowana Dyrektywami 72/425/EEC i 98/93/EEC. Wersja ujednolicona - Dyrektywa Rady 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. - Dz. U. UE. L. 06.217.8.

- koszty ich utrzymywania były częściowo rekompensowane dotacją podmiotową w ramach środków przewidzianych na ten cel w budżecie państwa¹⁶.

Rozwiązania te nie zapewniały osiągnięcia - do 31 grudnia 2008 r. - wymaganego poziomu obowiązkowych zapasów paliw ciekłych, a takie zobowiązanie nasz kraj przyjął w stanowisku negocjacyjnym w obszarze „Energia” z maja 2001 r.¹⁷.

*Ustawa z dnia 6 września 2001 r. zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw*¹⁸ wprowadziła, z dniem 1 stycznia 2002 r., powszechny obowiązek tworzenia i utrzymywania tych zapasów. Nowe zasady, w celu realizacji zobowiązań wynikających z przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, zakładały osiągnięcie wymaganego poziomu zapasów paliw w dwóch równoległych systemach:

- zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, tworzonych i utrzymywanych przez producentów i przywoźących. Koszty z tego tytułu ponoszą przedsiębiorcy i znajdują one odzwierciedlenie w cenie paliwa. Zapasy te, aczkolwiek tworzone przez przedsiębiorców i stanowiące ich majątek, mogą być wykorzystywane interwencyjnie, na podstawie decyzji odpowiednich organów państwowych.
- rezerw państwowych paliw (bez rezerw o przeznaczeniu obronnym, dla których wyodrębnione są stany zastrzeżone), stanowiących wyodrębniony majątek Skarbu Państwa, tworzonych przez Ministra Gospodarki i zarządzanych przez ARM. Państwo finansuje część kosztów ich tworzenia i utrzymywania (dotacja dla ARM). Zakłada się utrzymywanie tych rezerw na poziomie co najmniej 14-dniowej wewnętrznej konsumpcji.

Podstawowe uregulowania prawne dotyczące problematyki zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, w okresie objętym kontrolą, zawierał rozdział 4 *ustawy o r. p.*¹⁹, a szczegółowe zasady ich tworzenia określały *rozporządzenia Ministra Gospodarki (rozp. MG)*:

¹⁶ Wynosiły one odpowiednio: w 1998 r. – 2 083 tys. zł, w 1999 r. – 7 327 tys. zł, w 2000 r. – 8 608 tys. zł i w 2001 r. – 7 428 tys. zł.

¹⁷ Stan zapasów paliw na dzień 31 grudnia 2001 r. wynosił ogółem 847 tys. ton, co pokrywało 26 dni zużycia krajowego.

¹⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1442.

¹⁹ Z dniem 7 kwietnia 2007 r. weszła w życie *ustawa z 16.02.07 r.*, której zapisy uchylili przepisy zawarte w rozdziale 4 *ustawy o r. p.* Przedstawiony poniżej stan prawny odnosi się do brzmienia *ustawy o r. p.* po jej nowelizacji z dnia 1 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 143, poz. 1201), bez uwzględnienia *ustawy z 16.02.07 r.*

- z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych²⁰;
- z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe²¹;
- z dnia 11 stycznia 2006 r. w sprawie rejestru producentów i przywoźących obowiązkanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych²²;
- z dnia 12 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych²³,
- z dnia 31 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu interwencyjnego postępowania przy podejmowaniu decyzji dotyczących obniżeniu ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych²⁴.

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy z 16.02.07 r. cztery z ww. rozporządzeń zastąpionych zostało nowymi aktami wykonawczymi²⁵, natomiast w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych obowiązują przepisy ustawy z 16.02.07 r. (art. 71). Rozwiązania te są w pełni zgodne z prawem europejskim.

Podstawowym celem tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych, w skład których wchodzi także r. p. g. ropy naftowej i paliw ciekłych, jest zapewnienie bezpiecznego zaopatrzenia kraju w paliwa ciekłe na wypadek wystąpienia zakłóceń lub kryzysu w ich dostawach na rynku krajowym oraz wypełnienia zobowiązań międzynarodowych (art. 15 ust. 1 ustawy o r. p.). Ich łączna wielkość (zapasy i rezerwy) – według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. – wynosiła

²⁰ Dz. U. Nr 266, poz. 2240 (uchylone z dniem 7.04.2007 r.) - wcześniej analogiczne *rozp. MG z 14.06.02 r.* (Dz. U. Nr 84, poz. 756).

²¹ Dz. U. Nr 265, poz. 2219 (uchylone z dniem 25.05.2007 r.)- wcześniej analogiczne *rozp. MG z 14.06.02 r.* (Dz. U. Nr 84, poz. 758).

²² Dz. U. Nr 9, poz. 50 (uchylone z dniem 25.05.2007 r.) - wcześniej *rozp. MG z 14.06.02 r. w sprawie rejestru producentów i importerów obowiązkanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 84, poz. 757).

²³ Dz. U. Nr 92, poz. 642 (uchylone z dniem 25.05.2007 r.) - wcześniej *rozp. MG z dnia 14.06.02 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów oraz szczegółowych zasad i sposobu interwencyjnego wykorzystania tych zapasów* (Dz. U. Nr 84, poz. 759).

²⁴ Dz. U. Nr 213, poz. 1562 (uchylone z dniem 25.05.2007 r.).

²⁵ Problematykę tę regulują obecnie cztery *rozp. MG z 24.04.07 r.* (Dz. U. Nr 81, poz. 546 – 549).

3 986 tys. m³ (w tym odpowiednio: zapasy - 3 118 tys. m³, a rezerwy 868 tys. m³), stanowiąc 173,2 % stanu z końca 2003 r.²⁶.

Zasady tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych

Obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów paliw, stosownie do postanowień art. 16 ust. 1 *ustawy o r. p.*, spoczywa na przedsiębiorcach wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub przetwarzania paliw ciekłych (producenci) oraz przywozu paliw ciekłych (przywozący).

W skład obowiązkowych zapasów paliw ciekłych wchodzi (art. 15 ust. 4):

- rezerwy gospodarcze paliw ciekłych, z wyłączeniem stanów zastrzeżonych,
- zapasy obowiązkowe paliw ciekłych.

Producenci i przywozący tworzą zapasy obowiązkowe tych paliw ciekłych, które są przedmiotem ich działalności (art. 16 ust. 3), w wielkościach proporcjonalnych do zrealizowanej przez nich w roku poprzednim produkcji lub przywozu zgodnie z harmonogramem określonym w *rozp. MG*²⁷ (art. 16 ust. 2).

Utworzone i utrzymywane przez producentów i przywozących zapasy obowiązkowe paliw ciekłych stanowią ich majątek lub majątek firmy, utrzymującej zapasy na zlecenie podmiotu zobowiązanego. (art. 16 ust. 5).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw gospodarki, na wniosek przedsiębiorcy, mógł zezwolić, w drodze decyzji administracyjnej, na okresowe nie powiększanie obowiązkowych zapasów paliw ciekłych, przy czym okres ten nie mógł być dłuższy niż rok (art. 16 ust. 6).

3.1.3. AGENCJA REZERW MATERIAŁOWYCH

Zadania ARM w zakresie r. p. g.

Zgodnie z art. 9 *ustawy o r. p.*, ARM gospodaruje rezerwami gospodarczymi w ramach przeznaczonych na ten cel środków finansowych. Do zakresu działania Agencji należy (art. 10 ust. 2 i 3 *ustawy o r. p.*):

- gospodarowanie rezerwami w zakresie: surowców, materiałów i paliw²⁸; produktów leczniczych i wyrobów medycznych²⁹ oraz produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych³⁰,

²⁶ Szczegółowe dane zawiera Załącznik 5.6.2.

²⁷ Patrz przypis Nr 20.

²⁸ Od momentu wejścia w życie *ustawy o r. p.* – tj. od 27.10.1996 r.

²⁹ Z dniem 1 kwietnia 2002 r., na podstawie *ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U., Nr 25, poz. 253 ze zm.) ARM przejęła zadania w tym zakresie od zlikwidowanej Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych.

³⁰ Z dniem 1 czerwca 2004 r., na podstawie *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego oraz organizacji niektórych rynków rolnych* (Dz. U., Nr 42, poz. 386 ze zm.) ARM przejęła zadania w tym

- opracowywanie projektu planu rzeczowego i finansowego tworzenia r. p. g.,
- inicjowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na potrzeby rezerw,
- opracowywanie projektu informacji o stanie ilościowym, finansowaniu, wykorzystaniu i rozmieszczeniu r. p. g., w terminie do dnia 31 marca każdego roku kalendarzowego - za rok poprzedni.

Statut ARM, nadany został *zarządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2004 r.* Zgodnie z jego postanowieniami (§§ 2, 4 i 7) do kompetencji Prezesa Agencji i kierowanej przez niego jednostki należą, oprócz wyżej wymienionych zadań także:

- podejmowanie decyzji o zwolnieniu rezerw gospodarczych nie będących stanami zastrzeżonymi lub wykorzystywanie ich w transakcjach koniunkturalnych w ramach upoważnień wynikających z przepisów wykonawczych do *ustawy o r. p.*,
- prowadzenie działalności kontrolnej podmiotów wykonujących zadania w zakresie magazynowania i wymiany rezerw,
- dokonywanie zakupów surowców na cele rezerw oraz prowadzenie ich sprzedaży związanej z wymianą, odświeżaniem, zwolnieniami i restrukturyzacją,
- przechowywanie rezerw w magazynach obcych i własnych oraz zagospodarowywanie wolnych powierzchni w nich się znajdujących,
- podejmowanie decyzji o nakładaniu kar pieniężnych na przedsiębiorców za naruszenie obowiązków w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw, polegających na powstaniu ich niedoborów oraz uchybień w zakresie ich magazynowania, wymiany, konserwacji oraz ilościowej i jakościowej ochrony.

Wymienione w *Statucie Agencji* kompetencje Prezesa ARM jako organu wykonawczego i zarządzającego w zakresie zapasów obowiązkowych paliw ciekłych obejmowały natomiast m.in.:

- prowadzenie rejestru przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych,

**Zadania ARM w zakresie
zapasów obowiązkowych
paliw ciekłych**

- przeprowadzanie kontroli u producentów i przywoźących, przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania oraz przedsiębiorców, którym zlecono tworzenie i utrzymywanie obowiązkowych zapasów paliw ciekłych,
- podejmowanie decyzji o nakładaniu kar pieniężnych na przedsiębiorców zobowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw za naruszenie ich obowiązków.

Gospodarka finansowa ARM

Zasady gospodarki finansowej ARM uregulowane zostały w art. 14 *ustawy o r. p.* oraz w wydanym na jego podstawie *rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Rezerw Materiałowych*³¹. Zgodnie z zawartymi tam uregulowaniami:

- ARM prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w zakresie rezerw,
- przychodami Agencji są dotacje budżetowe określone corocznie w ustawie budżetowej, wpływy uzyskiwane z obrotu rezerwami oraz inne wpływy,
- środki finansowe uzyskane z przychodów ARM przeznacza na: finansowanie zmian wielkości i struktury rezerw; pokrycie ich kosztów utrzymania i wymiany; inwestycje.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. REZERWY PAŃSTWOWE GOSPODARCZE

BRAK KRYTERIÓW USTALANIA RACJONALNYCH POZIOMÓW REZERW GOSPODARCZYCH

System tworzenia i gospodarowania r. p. g. w latach 2003 – 2006 był wadliwy. Zdaniem NIK był to skutek braku kompleksowych kryteriów, umożliwiających ustalenie optymalnego zakresu i poziomów rezerw w poszczególnych segmentach (surowce, materiały i paliwa; produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, a także produkty lecznicze i wyroby medyczne). Minister właściwy do spraw gospodarki podejmował wprawdzie działania w celu wypracowania takich kryteriów, lecz były one prowadzone niekonsekwentnie i nierzetelnie. Powstałe dokumenty planistyczne zawierały tylko kryteria cząstkowe (odnoszące się do niektórych segmentów rezerw), a więc ich przydatność z punktu widzenia całości problematyki była ograniczona. Były to:

³¹ Dz. U. Nr 49, poz. 413.

- *Założenia polityki państwa w zakresie rezerw państwowych na lata 2001-2010* (dalej: *Założenia*), przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 25 października 2001 r. Integralną częścią *Założeń* był wprowadzenie *Plan restrukturyzacji ilościowo-asortymentowej r. p. g. na lata 2001-2010 (Plan)*, lecz nie określał on m.in. poziomu rezerw gospodarczych leków i materiałów medycznych.
- *Informacja o restrukturyzacji rezerw państwowych gospodarczych* (dalej: *Informacja*) - przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2005 r. Dokument ten był nowelizacją *Założeń*, dokonaną w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (UE) i koncentrował się głównie na rezerwach produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych oraz zapasach niektórych metali.

Informacja zakładała opracowanie *Założeń polityki państwa w zakresie rezerw państwowych na lata 2005-2010*. Ostatecznie jednak *Założeń* tych nie przygotowano, ani na lata 2005-2010, ani na lata 2006 – 2010, co NIK ocenia negatywnie pod względem celowości.

Przedstawiciele ministra właściwego do spraw gospodarki jako przyczynę tego zaniechania wskazywali m.in. to, że opracowanie takiego dokumentu (którego powstanie sami zaproponowali) było niewykonalne. Trwał już bowiem proces restrukturyzacji rezerw, z przewidywanym terminem jego zakończenia do końca 2006 r. (jego kierunki określono w *Informacji*) i w związku z tym nie można było przewidzieć ostatecznych efektów tego procesu i ocenić jego wpływu na funkcjonowanie systemu rezerw. Wskazywali oni ponadto na fakt, że *Założenia* miały powstać w oparciu o Program Mobilizacji Gospodarki³², który do czasu zakończenia kontroli NIK nie został przyjęty przez Radę Ministrów.

Izba krytycznie, pod względem rzetelności, ocenia przebieg prac **Zespołu do spraw restrukturyzacji systemu rezerw państwowych** (*Zespół*), powołanego przez b. Ministra Gospodarki i Pracy *zarządzeniem z dnia 9 września z 2004 r.* Celem *Zespołu* było wypracowanie propozycji rozwiązań systemowych dotyczących: tworzenia, gospodarowania, finansowania oraz dysponowania rezerwami we wszystkich segmentach oraz przygotowanie nowych rozwiązań

³² Ustalany przez Radę Ministrów na podstawie art. 4a ustawy z dnia 2 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców – Dz. U. Nr 122, poz. 1320 ze zm.

dotyczących ich restrukturyzacji. *Zespół*, któremu przewodniczył Podsekretarz Stanu w b. Ministerstwie Gospodarki i Pracy, założonego celu nie osiągnął. Efektem jego prac - zamiast założeń polityki państwa w obszarze rezerw gospodarczych oraz projektów stosownych aktów prawnych, wdrażających przyjęte rozwiązania - była jedynie przywołana powyżej *Informacja*. Przyczyną tego stanu rzeczy było zasadnicze skrócenie założonego okresu prac *Zespołu* w stosunku do pierwotnego projektu harmonogramu. Kalendarium rozpisane do II półrocza 2006 r. skrócono do końca 2004 r. Przyspieszone tempo prac realizowano, pomimo istotnych rozbieżności co do skali redukcji rezerw żywnościowych, występujących pomiędzy członkami tego gremium.

W trakcie dyskusji poświęconej r. p. g. produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych podnoszono m.in. że drastyczne obniżenie tych rezerw bez eksperckich analiz jest wysoce ryzykowne. Wskazywano ponadto, że *Zespół* ma za mało czasu na rozpracowanie problemów związanych z określeniem ilości i asortymentu rezerw żywnościowych. Świadectwem istotnych rozterek w tym zakresie były wyniki ankiety dotyczącej stanu tych zapasów i celowości ich utrzymywania, jaką przeprowadzono wśród członków *Zespołu*. I tak w przypadku rezerw pszenicy 27% odpowiedzi wskazywało, że ich poziom jest za duży, 7% - za mały, 20% - odpowiedni, a 46% nie ustosunkowało się do tej kwestii. Na celowość utrzymywania rezerw tego zboża wskazywało z kolei 47% respondentów, podczas gdy 13% było przeciwnego zdania, a 40% nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Odnośnie całego segmentu rezerw żywnościowych 27% członków *Zespołu* uważało z kolei, że powinien on ulec zmianie, 33% było przeciwnego zdania, a 40% nie udzieliło żadnej odpowiedzi.

Z braku czasu, pomimo tak istotnych kontrowersji, nie zasięgnięto jednak opinii ekspertów i kwestię tego segmentu r. p. g. zamknięto w trakcie pierwszego z dwóch posiedzeń merytorycznych, to jest 14 października 2004 r. Drugie i ostatnie merytoryczne posiedzenie *Zespołu*, na którym omawiano problematykę rezerw sanitarnych, miało miejsce już po przyjęciu *Informacji* przez Radę Ministrów, to jest w dniu 11 lutego 2005 r.

Izba zwraca uwagę, że równoległe toczyły się prace **Zespołu do spraw restrukturyzacji systemu rezerw państwowych w zakresie produktów leczniczych i wyrobów medycznych** (*Zespół medyczny*). W pracach tego

Zespołu, powołanego *zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 marca 2003 r.*³³, uczestniczył także przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki. Zespół, do lutego 2007 r., odbył 13 posiedzeń i nie zakończył jeszcze swoich prac. Opracowano jedynie raport z jego dotychczasowych dokonań³⁴. Oznacza to, że w odniesieniu do rezerw sanitarnych także nie ustalono kryteriów określania struktury i poziomów poszczególnych asortymentów.

NIK krytycznie, pod względem rzetelności, ocenia fakt, że minister właściwy do spraw gospodarki – odpowiedzialny za problematykę rezerw - nie zapewnił koordynacji prac *Zespołu medycznego* z pracami *Zespołu*, któremu przewodniczył. Posiedzenie dotyczące medycznego segmentu r. p. g. odbyło się dopiero po przyjęciu *Informacji* przez Radę Ministrów, chociaż działalność *Zespołu medycznego* rozpoczęła się znacznie wcześniej.

Przedstawione powyżej ustalenia kontroli wskazują, że problematyka rezerw w okresie objętym kontrolą znajdowała się poza głównym obszarem zainteresowań ministra właściwego do spraw gospodarki. Prowadzone w tym zakresie działania były niespójne, a dodatkowo realizowano je bez organizacyjnego przygotowania, w tym także w zakresie obsady personalnej właściwych komórek organizacyjnych.

W ocenie NIK dodatkowym czynnikiem, negatywnie wpływającym na przejrzystość działań podejmowanych w obszarze r. p. g., był fakt, że problematyka ta podlegała ograniczeniom wynikającym z przepisów *ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych*³⁵, a przez to nie znajdowała się w obszarze powszechnego, społecznego zainteresowania.

Zdaniem Izby, prace nad ustalaniem pożądanej struktury i poziomów ilościowych rezerw gospodarczych wymagają radykalnego przyspieszenia. Celowość intensyfikacji wynika przede wszystkim z faktu, iż w ostatnim czasie dokonano, lub podjęto decyzje o dokonaniu, dużych jednorazowych zakupów do rezerw, finansowanych ze środków publicznych. Były to odpowiednio zakupy do rezerw

³³ Dz. Urz. MZ z 2003 r. Nr 3, poz.28 ze zm.

³⁴ *Raport w sprawie dotychczasowych wyników prac powołanego przez Ministra Zdrowia Zespołu do spraw restrukturyzacji systemu rezerw państwowych w zakresie produktów leczniczych i wyrobów medycznych., Warszawa 17.01.2007 r.*

³⁵ t. j. Dz. U. z2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm. Zgodnie z Wykazem rodzajów informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową (pkt. II.1), stanowiącym Załącznik Nr 1 do tej ustawy, klauzula „tajne” opatrzone są informacje dotyczące planowania, rozmieszczenia i stanu rezerw państwowych na szczeblu centralnym i wojewódzkim.

sanitarnych i planowane zakupy do rezerw żywnościowych. NIK nie neguje zasadności tych konkretnych decyzji i zamiarów, lecz zdaniem Izby, realizacja tak znaczących transakcji, bez wcześniejszego ustalenia docelowej struktury i poziomu rezerw w tych segmentach, stwarza realne zagrożenie dokonywania niecelowych wydatków budżetowych. Ponadto działanie takie sprzyjać może wystąpieniu mechanizmów korupcyjnych.

W 2006 r. dokonano istotnych zakupów artykułów do zwalczania ewentualnej epidemii grypy. Wydatkowano na ten cel 99 883,3 tys. zł z dotacji celowej w wysokości 100 000 tys. zł, otrzymanej jeszcze w 2005 r., a pomimo to założony stan rezerw nie został zrealizowany (wykonano 19 % planu wartościowego i 47 % planu rzeczowego). Pozostała część zakupów ma być sfinansowana ze środków własnych Agencji.

W 2007 r. utworzona została rezerwa celowa w wysokości 120 000 tys. zł na zakup półtuszy wieprzowych do rezerw żywnościowych, a Minister Gospodarki decyzjami z 12 stycznia i 8 lutego 2007 r. uruchomił tę transakcję. W ocenie NIK przy jej przygotowaniu nie została zachowana przejrzystość co do celu zgromadzenia tych rezerw (zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego kraju czy też interwencja rynkowa). Izba zwraca uwagę, że tylko jednoznaczny dokument programowy określający poziom i strukturę rezerw żywnościowych wyeliminowałby powyższe wątpliwości. Jest to o tyle istotne, że rezerwy w tym segmencie - tworzone suwerenną decyzją poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej – obejmują asortyment, w tym półtusze wieprzowe, podlegający zasadom i ograniczeniom wynikającym ze Wspólnej Polityki Rolnej³⁶.

NIEZADOWALAJĄCE TEMPO RESTRUKTURYZACJI R. P. G.

Izba negatywnie, pod względem rzetelności, ocenia fakt, że minister właściwy do spraw gospodarki, określający coroczne wytyczne w zakresie tworzenia i gospodarowania r. p. g. i zatwierdzający plany rzeczowo-finansowe tych rezerw oraz wydający decyzje o ich zakupie lub sprzedaży, nie zapewnił koordynacji działań między nim, a Prezesem ARM realizującym te zadania. Następstwem braku koordynacji była nienależyta sprawność realizowania programu

³⁶ *Porozumienie w sprawie rolnictwa*, zawarte w Marakeszu w dniu 15.04.1994 r. (Dz. U. UE .L. 94.336.22), obowiązujące Polskę od 1 maja 2004 r. przewiduje, że rządowe programy rezerw żywnościowych dla potrzeb bezpieczeństwa żywnościowego krajów rozwijających się, realizowane w sposób przejrzysty i zgodnie z oficjalnie ogłoszonymi obiektywnymi kryteriami lub wytycznymi, będą uznawane za zgodne z postanowieniami ust. 3 załącznika nr 2 niniejszego *Porozumienia*.

restrukturyzacji, zawartego w *Informacji* i to w szczególności w tych segmentach rezerw (surowców, materiałów i paliw), w odniesieniu do których minister właściwy do spraw gospodarki nie musiał konsultować swoich decyzji z innymi organami.

Czynnikiem szczególnie niekorzystnie wpływającym na szybkość upłynniania tych zapasów, oprócz uwarunkowań rynkowych, było późne wydawanie stosownych decyzji przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Przykładowo:

- w odniesieniu do rezerw miedzi, aluminium i niklu decyzja została wydana dopiero w maju 2005 r.³⁷, chociaż propozycję ich całkowitej redukcji ARM zgłosiła już w 2004 r. i umieszczono ją jako działanie przewidywane w *Informacji*, przyjętej przez Radę Ministrów w styczniu 2005 r. Zapasy, o których mowa, na dzień 31 grudnia 2005 r. wyniosły łącznie ponad 16 tys. ton (z początkowych 36,1 tys. ton), a na koniec grudnia 2006 r. – jeszcze ponad 900 ton.
- w 2006 r. poza zatwierdzonym w dniu 26 kwietnia 2006 r. planem rzeczowo-finansowym r. p. g na 2006 r. Minister Gospodarki podjął dwie dodatkowe decyzje o zwolnieniach bezzwrotnych rezerw surowców i materiałów - w dniu 5 lipca³⁸ i 7 sierpnia³⁹. Założenie powyższych redukcji już w planie rzeczowo-finansowym umożliwiłoby – zdaniem NIK – skuteczniejsze przeprowadzenie transakcji zbycia zapasów⁴⁰.

Nie w pełni zrealizowano także, określone w *Informacji*, zadania związane z restrukturyzacją rezerw żywnościowych oraz leczniczych i medycznych, tworzonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki w uzgodnieniu - odpowiednio - z ministrem właściwym do spraw rolnictwa oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia.

- W ramach rezerw żywnościowych niezgodnie z programem restrukturyzacji przebiegała m.in. sprzedaż nadwyżek zboża w 2005 r. i 2006 r. oraz cukru w 2006 r. W przypadku zboża zredukowano niespełna 26 % planowanej ilości, a w przypadku cukru 50%. W ocenie Izby wynikało to przede wszystkim z uwarunkowań rynkowych i braku możliwości sprzedaży (bez ponoszenia strat) tak dużych ilości rezerw.
- Opóźnione zostało utworzenie rezerwy gospodarczej Medycznego Mobilnego Zestawu Ratunkowego (dalej: MMZR). Zestaw ten miał być wykonany w 2005 r. Do końca tego roku zaawansowanie prac (finansowe) wyniosło jednak jedynie 14,4 %. Przyczyną było nie przekazanie przez Ministerstwo Zdrowia do ARM wersji ćwiczebnej zestawu. Zgodnie z ustaleniami *Zespołu medycznego* zakup MMZR uzależniono od wyniku testów.

³⁷ Decyzja Ministra Gospodarki i Pracy Nr Z-54/R/05 z dnia 24 maja 2005 r.

³⁸ Decyzja Nr Z-31/R/06 dotycząca magnezu, cyny i stali żelazowej.

³⁹ Decyzja Nr Z-36/R/06 dotycząca chromu, manganu i żelazostopów.

⁴⁰ Przykładowo w przypadku magnezu w 2006 r. ARM zdołała sprzedać zaledwie 0,1% wielkości zwolnionej przez Ministra Gospodarki.

- W 2006 r. nie wykonano w pełni planu w 10 grupach asortymentowych rezerw leczniczych i medycznych. Główną przyczyną był brak ofert na ich dostarczenie i magazynowanie lub brak możliwości realizacji dostaw w 2006 r. Negatywny wpływ miał także brak stosownej decyzji Ministra Gospodarki (np. na opatrunki przeciwoparzeniowe) lub zbyt późne jej wydanie (np. odtrutki na zatrucia bronią chemiczną - decyzja Ministra Gospodarki podjęta została 7 grudnia 2006 r.).

NIK podkreśla, że minister właściwy do spraw gospodarki dysponował rzetelną diagnozą zagrożeń dla skutecznego przeprowadzenia i zakończenia procesu restrukturyzacji rezerw państwowych. Stanowiły ją corocznie opracowywane przez ministra właściwego do spraw gospodarki *Informacje o stanie ilościowym, finansowaniu, wykorzystaniu i rozmieszczeniu rezerw gospodarczych*, z których wynikało, że istniejący system wymaga istotnej modyfikacji. Wskazywano w nich również na negatywne skutki zmniejszania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie rezerw.

GOSPODARKA FINANSOWA ARM

W ocenie Izby brak kompleksowego programu dotyczącego rezerw państwowych ograniczał możliwość pozyskiwania środków finansowych na tworzenie i utrzymywanie r. p. g. (magazynowanie oraz okresowe odświeżanie lub wymiana asortymentowa).

W latach 2003-2006, głównym źródłem finansowania działalności ARM były przychody uzyskane ze sprzedaży zbędnych rezerw, w łącznej kwocie 2 368 933 tys. zł. W tym samym okresie Agencja otrzymała w formie dotacji podmiotowych (w latach 2003-2005) i dotacji z rezerwy celowej (w 2006 r.) łącznie 190 000 tys. zł, to jest kwotę która nie pokrywała nawet kosztów utrzymywania r. p. g. w magazynach własnych i obcych (930 565 tys. zł). Oznaczało to, iż wbrew zasadom określonym art. 7 ustawy o r. p. wydatki na utrzymanie rezerw w wysokości 740 565 tys. zł, sfinansowane zostały z przychodów Agencji, a nie ze środków budżetowych. W latach 2003 – 2005 udział środków budżetowych w finansowaniu utrzymania rezerw spadł z 18,2 % do 10,3 %.

Izba pozytywnie oceniła działania Prezesa ARM, w wyniku których Agencja, osiągnęła dodatnie wyniki finansowe.

Jednorazowe pogorszenie wyniku finansowego netto w 2004 r. (strata w wysokości 43 039 tys. zł) spowodowana była uwarunkowaniami zewnętrznymi, na które Agencja miała ograniczony wpływ.

W 2004 r., na podstawie *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych*⁴¹ ARM przejęła od ARR zadania i obowiązki związane z gromadzeniem i gospodarowaniem r. p. g. produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych. Izba negatywnie ocenia sposób przygotowania i przeprowadzenia tej operacji.

Na skutek błędu legislacyjnego w art. 55 ust. 5 tej *ustawy* (zamiast wyrazu: „działami” powinno być: „częściami”)⁴² nie zostało wydane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie dokonania przeniesień dochodów i wydatków budżetowych 2004 r., pomiędzy częściami 35 (Rynki rolne) i 20 (Gospodarka). W konsekwencji: Agencja nie otrzymała dotacji w pierwotnie zakładanej wysokości 121 696 tys. zł., a jej plan finansowy na 2004 r. został zatwierdzony przez Ministra Gospodarki i Pracy dopiero 10 stycznia 2005 r. – tj. po upływie roku budżetowego. Przyznana w nim dotacja w kwocie 30 000 tys. zł okazała się niewystarczająca, co z kolei wpłynęło negatywnie na wynik finansowy ARM w tym roku.

W pozostałych latach, pomimo przejmowania przez ARM w coraz większym stopniu ciężaru ponoszenia kosztów w zakresie rezerw, Agencja osiągała dodatni wynik finansowy netto wynoszący odpowiednio: w 2003 r. – 24 555 tys. zł, w 2005 r. – 81 019 tys. zł, a w 2006 r.⁴³ – 190 239 tys. zł.

NIK pozytywnie pod względem gospodarności ocenia sprawność zarządzania środkami finansowymi Agencji, dostrzegając jednocześnie potencjalne rezerwy, których wykorzystanie może przyczynić się do zwiększenia dodatnich wyników ekonomicznych.

POTENCJALNE ŹRÓDŁA WZROSTU PRZYCHODÓW ARM I OGRANICZENIA W ICH EFEKTYWNYM WYKORZYSTANIU

Stosunkowo niskie było wykorzystanie powierzchni magazynowej niektórych składnic ARM. Według stanu na koniec 2006 r., w 13 składnicach, Agencja dysponowała łączną powierzchnią 221 866 tys. m². Przeciętny stan wolnej powierzchni magazynowej wynosił w tym roku około 30 %, przy czym na

⁴¹ Dz. U. Nr 42, poz. 386 ze zm.

⁴² Stosowna nowelizacja weszła w życie dopiero w dniu 9 lutego 2005 r. – Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 115. Obecnie art. 55 ust. 5 uchylony przez art. 39 *ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych* (Dz. U. Nr 220, poz. 1600) z dniem 1 stycznia 2007 r.

⁴³ Wszystkie dane za 2006 r. są danymi wstępnymi.

przykład w składnicy w Giżycku wyniósł 78 %, w Lisowicach – 74 %, w Ostrowi Mazowieckiej – 57 %, a w Wąwale – 49 %.

Świadczenie usług magazynowych – przy pełnym zabezpieczeniu należytych warunków przechowywania i ochrony rezerw – stanowić może istotne źródło przychodów ARM. W latach 2003 – 2006 z tej formy działalności Agencja uzyskała 38 469 tys. zł. W ocenie NIK warunkiem bezpiecznego prowadzenia takiej działalności jest jednak określenie docelowych zakresów i poziomów rezerw w poszczególnych segmentach, które to parametry determinują wielkość niezbędnej bazy magazynowej dla ich potrzeb.

Czynnikiem dynamizującym poziom przychodów z tytułu wynajmowania wolnej powierzchni magazynowej, zwłaszcza w warunkach dużej konkurencji takich ofert na rynkach lokalnych, jest jednak podniesienie standardu składnic ARM. Wymaga to przeprowadzenia prac modernizacyjnych i inwestycyjnych. Zdaniem NIK inwestycje w posiadaną infrastrukturę magazynową stworzą możliwość przeniesienia tam części rezerw składowanych dotychczas u przechowawców zewnętrznych, co przyczyni się do redukcji kosztów przechowywania rezerw. W latach 2003-2006 wyniosły one ogółem 749 966 tys. zł, w tym koszty składowania rezerw w magazynach własnych tylko 180 599 tys. zł (19 % łącznych kosztów magazynowania rezerw). Czynnikiem ograniczającym skalę inwestycji jest brak praw własności do bazy magazynowej, którą dysponuje ARM. Do czasu zakończenia kontroli własnością Agencji były 3 z 13 składnic (w Leśmierzu, Lublińcu i Starym Sączu). Pozostałe znajdowały się w trwałym zarządzie lub były dzierżawione. ARM, w toku prac nad nowelizacją *ustawy o r. p.* oraz nad *ustawą z 16.02.07 r.*, bezskutecznie zgłaszał propozycje zmierzające do uwłaszczenia użytkowanego przez nią majątku.

3.2.2. ZAPASY OBOWIĄZKOWE PALIW CIEKŁYCH

NIEZREALIZOWANY HARMONOGRAM DOCHODZENIA DO WIELKOŚCI ZAPASÓW PALIW WYMAGANYCH PRZEZ UNIĘ EUROPEJSKĄ

NIK stwierdziła, że w latach 2003-2005 nie został zrealizowany harmonogram dochodzenia do wielkości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych wymaganych

przez UE, szczegółowo określony w stosownych rozporządzeniach Ministra Gospodarki⁴⁴.

Zgodnie z przyjętymi w trakcie negocjacji akcesyjnych uzgodnieniami, Polska otrzymała zgodę na okres przejściowy, do końca 2008 r., we wdrożeniu dyrektywy nakładającej obowiązek utrzymywania zapasów ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych w wysokości co najmniej 90 - dniowej średniej konsumpcji wewnętrznej.

Polska zobowiązała się do systematycznej rozbudowy zapasów tych produktów w dwóch równoległych podsystemach:

- r. p. g. tworzonych przez ARM, których poziom, w kolejnych latach, według stanu na dzień 31 grudnia, miał pokrywać 14-dniowe krajowe zużycie paliw,
- zapasów obowiązkowych paliw ciekłych tworzonych przez przedsiębiorców, których poziom na koniec roku, w kolejnych latach, odpowiadać miał od 36 dni średniej dziennej wewnętrznej konsumpcji w 2002 r. do 76 dni w 2008 r.

W latach 2003-2005 wielkości określone harmonogramem nie zostały osiągnięte.

Na koniec poszczególnych lat kształtowały się na łącznym poziomie (rezerwy i zapasy) niższym od wymaganego o: 6,4 dnia w 2003 r., 4,3 dnia w 2004 r. i 5,9 dnia w 2005 r.

NIK wskazuje na zagrożenia związane z faktem niepełnej realizacji harmonogramu osiągnięcia docelowego poziomu zapasów paliw. **Komisja Wspólnot Europejskich** wszczęła procedurę wyjaśniającą przyczyny naruszenia zobowiązań traktatowych⁴⁵, występując do Rządu RP o jego usunięcie⁴⁶. Strona polska⁴⁷ przedstawiła Komisji podjęte działania legislacyjne i organizacyjne, mające na celu zapewnienie utrzymywania wymaganego poziomu zapasów, uzgodnionego w Traktacie Akcesyjnym do Unii Europejskiej⁴⁸.

Wielkość normatywna osiągnięta została dopiero na koniec 2006 r. Zgromadzone zapasy odpowiadały średniemu zużyciu przez 83,3 dnia z roku 2005 (o 3,3 dnia przekraczały wielkość wskazaną harmonogramem). Nastąpiło to jednak wskutek

⁴⁴ *Rozp. MG z 19.12.05 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych* (Dz. U. Nr 266, poz. 2240), uchylone z dniem 7 kwietnia 2007 r., a wcześniej analogiczne *rozp. MG z 14.06.02 r.* (Dz. U. Nr 84, poz. 756). Obecnie obowiązuje art. 71 *ustawy z 16.02.07 r.* oraz *rozp. MG z 24.04.07 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw oraz ustalania ich ilości* (Dz. U. Nr 81, poz. 547).

⁴⁵ Art. 100 *Traktatu o Unii Europejskiej* (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30).

⁴⁶ Pismo : SG Greffe (2006)D/203795 z 28.06.2006 r., przekazane stronie polskiej 04.08.2006 r.

⁴⁷ Pismo Ministra Gospodarki :BP-IV-8103-119-ADa/JS/06 z 31.08.2006 r.

⁴⁸ Traktat ten, podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. UE. L. 03.236.17), stanowił podstawę przyjęcia dziesięciu krajów, w tym Polski, do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r.

zwiększenia przez ARM poziomu rezerw paliw ciekłych. Odpowiadał on poziomowi konsumpcji przez 18,1 dnia zamiast konsumpcji 14-dniowej. Wymaganego poziomu zapasów nie osiągnęli natomiast zobowiązani przedsiębiorcy. Ich zapasy wynosiły 65,1 dnia zamiast 66 dni. (deficyt ok. 191,8 tys. m³ paliwa). W końcu 2006 r. wystąpiło ponadto zjawisko braku pojemności magazynowych, co zdaniem NIK, może utrudnić osiągnięcie docelowego poziomu zapasów.

WADY PRAWNE SYSTEMU TWORZENIA ZAPASÓW PALIW

Głównymi przyczynami odstępstw od zaplanowanych poziomów zapasów paliw w latach 2003 – 2005 była niespójność przepisów regulujących tę materię, wykorzystywana przez podmioty, zobowiązane do ich utrzymywania. Umożliwiała ona m.in. zakładanie firm bez koncesji, przeprowadzanie jednorazowych operacji importu paliw oraz unikanie konieczności tworzenia zapasów w wielkościach wynikających z harmonogramu. Izba krytycznie, pod względem rzetelności, ocenia przewlekłość działań ministra właściwego do spraw gospodarki zmierzających do usuwania mankamentów rozwiązań prawnych – konsekwentnie wskazywanych przez ARM w materiałach sprawozdawczych przekazywanych Ministerstwu Gospodarki. Zdaniem Ministerstwa wyeliminowane one zostały ostatecznie dopiero przywołaną już *ustawą z 16.02.07 r.*

Wadliwe było m.in. obowiązujące do dnia 18 marca 2004 r. brzmienie art. 32 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 – Prawo energetyczne*⁴⁹. Do czasu zmiany, wprowadzonej art. 25 *ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych*⁵⁰, możliwe było prowadzenie bez koncesji (udzielanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu obrotu paliwami w sytuacji, gdy jego roczna wielkość nie przekraczała równowartości 500 000 euro. Wprowadzona modyfikacja, poprzez zobowiązanie wszystkich przedsiębiorców do posiadania koncesji, wyeliminowała z rynku importerów okazjonalnych, którzy zakładali firmy dla przeprowadzenia jednorazowych operacji. Kontrola w Agencji ujawniła przypadki zakładania przez tych samych przedsiębiorców kilku firm, aby pomnożyć dopuszczalną ilość obrotu paliwami

⁴⁹ t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.

bez koncesji. Dzięki temu unikano zarówno obowiązku jej posiadania, jak również obowiązku rejestracji w ARM, jako firmy zobowiązanej do tworzenia zapasów. W przypadku zainteresowania się przez Agencję taką firmą była ona likwidowana, gdyż istniała możliwość założenia nowej – pod zmienioną nazwą lub z innym składem właścicieli.

Inną luką prawną, wykorzystywaną przez niektórych przedsiębiorców w celu uniknięcia obowiązku tworzenia zapasów, był art. 16a, wprowadzony do *ustawy o r. p.* od 17 sierpnia 2005 r.⁵¹. Przepis ten umożliwiał nowym firmom tworzenie i utrzymywanie zapasów „siedmiodniowych” (odpowiadających 7-dniowej produkcji lub 7-dniowemu przywozowi zrealizowanemu przez danego przedsiębiorcy), zamiast wielkości wynikających z harmonogramu dochodzenia do 90-dniowych zapasów. Wbrew intencjom ustawodawcy, nieuczciwi przedsiębiorcy, w celu unikania obowiązku tworzenia zapasów, zaczęli korzystać z możliwości wykreślenia się z rejestru ze względu na trwałe zaprzestanie wykonywania działalności gospodarczej objętej tym obowiązkiem. Jednocześnie rejestrowali oni nowe firmy (czasami tylko ze zmienionym numerem REGON, składem właścicieli czy zarządu, itp.), które także zobowiązane były do tworzenia wyłącznie zapasów „siedmiodniowych”.

W latach 2003-2005 (do 17 sierpnia 2005 r.) nie było również jasno określonych w *ustawie o r. p.* sankcji w postaci kar pieniężnych z tytułu nie zgłoszenia się firmy o dokonanie wpisu do rejestru prowadzonego przez Agencję. Wprowadzono je dopiero w wyniku modyfikacji art. 23a ust. 3 tej *ustawy*. Wcześniej brak było także przepisów regulujących sposób wyceny wartości nie utworzonych zapasów paliw, co umożliwiała niektórym firmom uniknięcie kar z tego tytułu. Przykładowo Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, uchylając w dniu 23 lipca 2003 r. decyzję Prezesa ARM Nr 1/2003 z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie nałożenia kary pieniężnej w wysokości 712 807 tys. zł na firmę **BGM Petrotrade Poland Sp. z o.o.**, swoje stanowisko uzasadnił m.in. właśnie luką w przepisach określających zasady ustalania wartości niedoboru, których brak nie upoważniał Prezesa Agencji do podejmowania decyzji tym przedmiocie.

NIERZETELNE PROCEDURY KONTROLNE ARM I ICH NEGATYWNE KONSEKWENCJE

Izba negatywnie, pod względem rzetelności, ocenia uchybienia w stosowaniu procedur kontrolnych, popełnione w trakcie niektórych postępowań

⁵⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 293. Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2007 r. *ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw* – Dz. U. Nr 169, poz. 1200).

⁵¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 143, poz. 1201.

prowadzonych przez ARM. Przyczyniły się one do unieważnienia przez ministra właściwego do spraw gospodarki decyzji Prezesa Agencji o nałożeniu kar pieniężnych na niesolidnych przedsiębiorców.

W latach 2003-2006 przeprowadzonych zostało ogółem 151 kontroli gromadzenia zapasów przez przedsiębiorców. W trakcie 45 spośród nich, tj. w 30% przypadków, ujawniono nieprawidłowości. Polegały one najczęściej na: nie utrzymywaniu wymaganych stanów paliw (30 przypadków), braku legalizacji zbiorników (8 przypadków), nie zawieraniu umów ubezpieczenia przechowywanych zapasów (6 przypadków) oraz nie zgłoszeniu zmian do rejestru prowadzonego przez ARM (4 przypadki).

W okresie objętym kontrolą, z tytułu nie wywiązywania się z obowiązków dotyczących tworzenia zapasów paliw, wymierzonych zostało ogółem 16 kar pieniężnych, w łącznej wysokości 3 950,4 tys. zł, z których wyegzekwowano zaledwie 5 tys. zł (jedna kara). Decyzjami Prezesa ARM lub ministra właściwego do spraw gospodarki anulowano 4 kary na łączną sumę 1 758,9 tys. zł, a 10 kar, na łączną kwotę 1 629,6 tys. zł znajdowało się w trakcie windykacji (przez właściwe terenowo urzędy skarbowe lub służby ARM). Decyzja w sprawie jednej kary, w wysokości 556,9 tys. zł, była nieprawomocna.

Przyczyną unieważnienia przez Ministra Gospodarki w marcu 2007 r.⁵² decyzji Prezesa ARM o nałożeniu kary w kwocie 1 036,1 tys. zł na firmę **Laborex Sp. z o. o. w Rzeszowie**⁵³ było przeprowadzenie postępowania kontrolnego w siedzibie firmy, nieudokumentowanego protokołem, a więc z naruszeniem art. 19 f ust. 8 *ustawy o r. p.* W trakcie próby przeprowadzenia takiej kontroli przez Agencję w firmie nie było osoby upoważnionej do uczestniczenia w tych czynnościach, jak tego wymagał art. 19 f ust. 7 *ustawy o r. p.* (uprzedni Prezes został odwołany, a nowy Prezes nie został wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego). Z obawy o uniemożliwienie kolejnej kontroli, Prezes Agencji nałożył karę, nie dając stronie możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych czynności, przez co nie dochowane zostały zasady określone w art. 10 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*⁵⁴.

⁵² Decyzja Nr 6/03/007 z 06.03.2007 r.

⁵³ Decyzja Nr BOA-0250-8c/06 z 28.12.2006 r.

⁵⁴ t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Powyższa nieprawidłowość stała się podstawą odwołania Spółki od decyzji Prezesa ARM i anulowania kary przez Ministra Gospodarki.

Okoliczności kontroli Agencji w firmie Laborex, zdaniem NIK, poza uchybieniami proceduralnymi, wskazują także na brak dokładnie sprecyzowanych zasad postępowania przy naliczaniu kar za nieprzestrzeganie obowiązków związanych z gromadzeniem zapasów paliw, wynikających z *ustawy o r. p.*. To samo dotyczy także rezerw. Ma to w szczególności znaczenie w sytuacji odstępowania przez Prezesa ARM od wymierzenia kary. W odniesieniu do rezerw w analizowanym okresie odnotowano dwa takie przypadki, a w przypadku zapasów aż 14.

W ocenie Izby niezachowanie pełnej przejrzystości i transparentności procedur działania Agencji w takich przypadkach mogło stwarzać sytuacje korupcjogenne, tym bardziej, że nakładane przez Prezesa ARM kary, sięgające nawet milionów złotych, są stosunkowo dotkliwe, w szczególności dla małych firm, gdyż w praktyce oznaczają ich bankructwo.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Przygotowanie kontroli

Ogólnym założeniem koncepcyjnym kontroli rezerw i zapasów paliw było ponowne zbadanie skuteczności działań organów administracji rządowej i podmiotów gospodarczych odpowiedzialnych za prawidłowe tworzenie i gospodarowanie tymi rezerwami i zapasami..

W 2000 r. Izba przeprowadziła kontrolę *tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi gospodarczymi (r. p. g.) w Polsce w latach 1997 – 1999*⁵⁵, która ujawniła, że w cztery lata od wejścia w życie *ustawy o r. p.*, tworzącej nowe zasady funkcjonowania tych rezerw, w dalszym ciągu nie zostały zdefiniowane podstawowe parametry pozwalające ustalić ich optymalną – z punktu widzenia potrzeb i możliwości gospodarki – strukturę i poziom.

Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych były przedmiotem oceny Izby w ramach kontroli:

- *tworzenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w latach 1998-2000 i gospodarowania nimi, prowadzonej w 2001 r.*
- *modyfikacji systemu tworzenia zapasów obowiązkowych paliw w Polsce w latach 2001-2002, prowadzonej w 2003 r.*⁵⁶.

W ich trakcie ustalono m.in., że w wyniku nowelizacji *ustawy o r. p.* - wbrew pierwotnym założeniom - nie wprowadzono skutecznych rozwiązań gwarantujących osiągnięcie poziomu tych zapasów w wysokości przewidzianej harmonogramem dojścia do wielkości wymaganych przez UE.

W obecnej kontroli pozytywnie zweryfikowano tezę, że sytuacja w zakresie rezerw i zapasów paliw nie uległa radykalnej poprawie.

Chcąc zwrócić uwagę na negatywne konsekwencje tego stanu NIK zastosowała taką formułę przedstawienia wyników kontroli w niniejszej *Informacji*, aby uniknąć konieczności nadania temu dokumentowi klauzuli niejawności, przy pełnym respektowaniu obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa⁵⁷.

⁵⁵ Informacja tajna (Nr ewid. 6/2001/P0058/DGO).

⁵⁶ Omówienie ww. kontroli zawiera *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia obowiązkowych zapasów paliw w Polsce w latach 1998-2002 i jego modyfikacji* (Nr ewid. 161/2002/P0158/KGP).

⁵⁷ *Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych* (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm).

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Zasięgnięcie dodatkowych informacji

W trakcie kontroli rezerw, prowadzonej w Ministerstwie Gospodarki, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, zasięgnięto informacji i żądano wyjaśnień od pozostałych organów zaangażowanych w ten proces, tj.:

- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – dotyczących przebiegu tworzenia i restrukturyzacji r. p. g. produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych,
- Ministra Zdrowia - odnoszących się do przebiegu procesu tworzenia i restrukturyzacji r. p. g. produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz efektów pracy *Zespołu medycznego*.

Podczas kontroli zapasów paliw, prowadzonej w Agencji Rezerw Materiałowych, w analogicznym trybie, wystąpiono z kolei do Ministerstwa Gospodarki o przedstawienie wyjaśnień dotyczących tej problematyki.

Narada pokontrolna

Działając na podstawie art. 58 *ustawy o NIK*, po zakończeniu kontroli rezerw, w dniu 26 marca 2007 r., w Ministerstwie Gospodarki odbyła się narada pokontrolna, z udziałem przedstawicieli Agencji, w trakcie której Izba omówiła jej wyniki w obydwu jednostkach.

Wystąpienia pokontrolne i wnioski NIK

W wyniku kontroli rezerw i zapasów paliw Izba skierowała do Ministerstwa i Agencji wystąpienia pokontrolne podsumowujące ustalenia obydwu kontroli i zawierające wnioski odnoszące się do tej problematyki.

Wystąpienie pokontrolne do Ministra Gospodarki

W wystąpieniu pokontrolnym adresowanym do Ministra Gospodarki⁵⁸ NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań:

1. Pilne określenie optymalnego zakresu asortymentowego i poziomów ilościowych rezerw państwowych gospodarczych we wszystkich segmentach oraz ustalenie kryteriów na podstawie których powyższe parametry będą okresowo weryfikowane.
2. Przygotowanie kompleksowego programu rządowego w zakresie tworzenia i gospodarowania rezerwami państwowymi, uwzględniającego instrumenty ekonomiczno-finansowe oraz prawno-instytucjonalne umożliwiające szybkie osiągnięcie ustalonego zakresu i poziomów tych rezerw.

⁵⁸ Pismo: P/06/048 KGP/41013-1/06 I/007/03 KGP 41141-1/07 z 11.06.2007 r.

3. Podjęcie wszelkich niezbędnych działań dla osiągnięcia na koniec 2008 r. wymaganego przez UE poziomu zapasów obowiązkowych paliw ciekłych.

**Informacja MG
o sposobie
wykorzystania uwag
i wniosków NIK**

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, przyjmując do realizacji wnioski Izby, Minister Gospodarki⁵⁹ poinformował NIK o:

Ad. 1. - Trwających w Ministerstwie Gospodarki pracach nad przygotowaniem projektu *Programu tworzenia rezerw państwowych na lata 2008-2012* oraz projektu nowej ustawy o rezerwach państwowych.

Ad. 2. - Zrealizowanych działaniach w zakresie udoskonalenia systemu tworzenia i utrzymywania zapasów poprzez wprowadzenia kompleksowego rozwiązania regulującego te kwestie (*ustawa z 16.02.07 r.*) oraz wydanie do niej aktów wykonawczych (*rozp. MG*).

Ad. 3. - Podjęciu przez firmy działające na rynku naftowym realizacji działań zmierzających do rozbudowy pojemności magazynowych, których efekty będą widoczne już w 2007 r.⁶⁰.

**Wystąpienie pokontrolne do
Prezesa ARM**

W wystąpieniu pokontrolnym adresowanym do Prezesa Agencji⁶¹ NIK wnioskuje o:

1. Kontynuowanie procesu restrukturyzacji r. p. g. , a w jego ramach zapewnienie ścisłej współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki, w celu przyspieszenia wydawania stosownych decyzji dotyczących zwolnień i tworzenia rezerw, zmierzających do utrzymania ich optymalnego poziomu i struktury.
2. Ponowne wystąpienie do ministra właściwego do spraw zdrowia w celu dostarczenia pilotażowego programu wykorzystania MMZR.
3. Dalsze rozwijanie działalności w zakresie wynajmu wolnych powierzchni magazynowych należących do Agencji.
4. Kontynuowanie działań w celu uzyskania praw własności do posiadanych składnic ARM oraz do siedziby Agencji w Warszawie.

⁵⁹ Pismo: DSO-I-0910-1-PL/06 z 25.06.2007 r.

⁶⁰ Na koniec 2006 r. firmy działające na krajowym rynku naftowym, w tym producenci oraz firmy świadczące usługi w zakresie magazynowania paliw, posiadały już zdolności magazynowe na poziomie 7 847 tys. m³ – w tym 5 040 tys. m³ pojemności na ropę naftową oraz 2 807 tys. m³ pojemności na paliwa. Stan zapasów obowiązkowych i rezerw gospodarczych utrzymywanych na poczet zapasów obowiązkowych na koniec 2006 r. wynosił natomiast 2 321,3 tys. ton ropy naftowej oraz 1 756 tys. m³ paliw.

⁶¹ Pismo: P/06/048 KGP/41013-2/06 I/007/03 KGP 41141-1/07 z 11.05.2007 r.

5. Opracowanie sformalizowanej procedury nakładania kar, w celu wyeliminowania przypadków ich anulowania oraz dowolności odstępowania od ich wymierzania w sytuacji stwierdzenia braku rezerw i zapasów.
6. Przeprowadzenie kontroli w firmie Laborex i w przypadku potwierdzenia wcześniejszych zarzutów dotyczących braku wymaganych zapasów paliw ich właściwe udokumentowanie, w celu uruchomienia skutecznej procedury naliczania i wyegzekwowania kary z tytułu powstałego niedoboru.
7. Dokonanie przeglądu dotychczasowego systemu tworzenia zapasów oraz nowych rozwiązań wprowadzonych *ustawą z 16.02.07 r.* pod kątem: realności osiągnięcia na koniec 2008 r. poziomu wymaganego przez UE oraz uniknięcia, w nowo tworzonych aktach wykonawczych, luk prawnych, umożliwiających nieprzestrzeganie tych przepisów.

**Informacja ARM
o sposobie
wykorzystania uwag
i wniosków NIK**

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, przyjmując do realizacji wnioski Izby, Prezes Agencji⁶² poinformował Izbę o:

Ad. 1. – Sprawnym wdrażaniu decyzji Ministra Gospodarki dotyczących zwolnień i tworzenia rezerw, zmierzających do ich optymalnego poziomu i struktury.

Ad. 2. – Wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁶³ z prośbą o przekazanie programu pilotażowego MMZR.

Ad. 3. – Prowadzeniu intensywnych działań zmierzających do zwiększenia wykorzystania powierzchni magazynowej oraz ponownym wystąpieniu do Ministra Gospodarki o zaopiniowanie zamierzeń inwestycyjnych Agencji związanych z podnoszeniem technicznego poziomu infrastruktury magazynowej.

Ad. 4. – Rozpoczętych w grudniu 2006 r. staraniach o uzyskanie prawa własności do pomieszczeń stanowiących siedzibę Centrali Agencji.

Ad. 5. – Opracowaniu nowych procedur nakładania kar.

Ad. 6. – Przeprowadzeniu ponownej kontroli w firmie Laborex,

Ad. 7. – Dokonaniu stosownego przeglądu dotychczasowego i nowego systemu tworzenia zapasów, który według oceny ARM został wystarczająco uszczelniony.

⁶² Pismo: BAWIKkw-072-227/07 z 23.05.2007 r.

⁶³ Pismo: BRMwm-4101-646/07 z 22.05.2007 r.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Objaśnienia podstawowych skrótów używanych w Informacji

ARM	Agencja Rezerw Materiałowych
ARR	Agencja Rynku Rolnego
<i>Informacja</i>	Informacja o restrukturyzacji rezerw państwowych gospodarczych przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2005 r.
<i>rezerwy</i>	<i>rezerwy państwowe gospodarcze</i>
<i>rozp. MG</i>	<i>Rozporządzenie Ministra Gospodarki</i>
<i>rozp. RM z 06.01.98 r.</i>	<i>rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych</i>
<i>r. p. g.</i>	<i>rezerwy państwowe gospodarcze</i>
UE	Unia Europejska
<i>Ustawa o r. p.</i>	<i>ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw</i>
<i>Ustawa z 16.02.07 r.</i>	<i>ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym</i>
<i>Założenia</i>	Założenia polityki państwa w zakresie rezerw państwowych na lata 2001-2010 przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 25 października 2001 r.
<i>zapasy</i>	<i>zapasy obowiązkowe paliw ciekłych</i>
<i>Zespół</i>	Zespół do spraw restrukturyzacji systemu rezerw państwowych powołany przez b. Ministra Gospodarki i Pracy zarządzeniem z dnia 9 września 2004 r.
<i>Zespół medyczny</i>	Zespół do spraw restrukturyzacji systemu rezerw państwowych w zakresie produktów leczniczych i wyrobów medycznych powołany Zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 27 marca 2003 r.

5.2. Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK
1.	Ministerstwo Gospodarki	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	Agencja Rezerw Materiałowych	

5.3. Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w badanym okresie

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Nazwisko osoby odpowiedzialnej i okres pełnienia funkcji
1.	Ministerstwo Gospodarki	Jacek Piechota: 19.10.2001 r. – 07.01.2003 r.
2.	Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	Jerzy Hausner: 08.01.2003 r. – 04.05.2004 r.
3.	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	Jerzy Hausner: 04.05.2004 r. - 31.03.2005 r.
		Jacek Piechota 31.03.2005 r. – 31.10.2005 r.
4.	Ministerstwo Gospodarki	Piotr Grzegorz Woźniak: 31.10.2005 r.
5.	Agencja Rezerw Materiałowych	Czesław Skowronek: 01.12.1996 r. – 01.02.2003 r.
		Jan Sobiecki: 01.02.2003 – 16.01.2003 r.
		Józef Aleszczyk 16.01.2006 r.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów
- Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP
- Prezes Narodowego Banku Polskiego
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Minister Gospodarki
- Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
- Sejmowa Komisja Gospodarki
- Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
- Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
- Sejmowa Komisja Ustawodawcza
- Senacka Komisja Gospodarki Narodowej

5.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Traktat Akcesyjny do Unii Europejskiej podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. UE. L. 03.236.17).
2. Dyrektywa 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz. U. UE. L. 06.217.8).
3. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw w brzmieniu ujętym w obwieszczeniu Marszałka Sejmu RP z dnia 18 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu tej ustawy (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz. U. Nr 134, poz. 1201).
5. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. Nr 52, poz. 343).
6. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych w brzmieniu ujętym w obwieszczeniu Marszałka Sejmu RP z dnia 7 maja 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu tej ustawy (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594).
7. Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianie w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. Nr 42, poz. 386 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych (Dz. U. Nr 5, poz. 15).
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. U. Nr 49, poz. 413).
13. Zarządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania Statutu Agencji Rezerw Materiałowych.
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych (Dz. U. Nr 84, poz. 756).

15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie rejestru producentów i importerów obowiązanych dotworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 84, poz. 757).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe (Dz. U. Nr 84, poz. 758).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych gromadzonych przez producentów i importerów oraz szczegółowych zasad i sposobu interwencyjnego wykorzystania tych zapasów (Dz. U. Nr 84, poz. 759).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych (Dz. U. Nr 266, poz. 2240).
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, w zakresie których tworzy się zapasy obowiązkowe (Dz. U. Nr 265, poz. 2219).
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 stycznia 2006 r. w sprawie rejestru producentów i przywoźących obowiązanych dotworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 9, poz. 50).
21. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 92, poz. 642).
22. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 31 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu interwencyjnego postępowania przy podejmowaniu decyzji dotyczących obniżenia zapasów obowiązkowych paliw ciekłych tworzenia i ustalania ilości zapasów obowiązkowych paliw ciekłych (Dz. U. Nr 213, poz. 1562).
23. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych (Dz. U. Nr 81, poz. 546).
24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw oraz ustalania ich ilości (Dz. U. Nr 81, poz. 547).
25. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie rejestru producentów i handlowców obowiązanych do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (Dz. U. Nr 81, poz. 548).
26. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu obniżania ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw (Dz. U. Nr 81, poz. 549).
27. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie organów uprawnionych do wydawania odbiorcom uprawnień do zakupu paliw oraz wzorów tych uprawnień (Dz. U. Nr 87, poz. 582).

5.6. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe

5.6.1. TABELA NR 1 – WARTOŚĆ I STRUKTURA R. P. G. W LATACH 2003 – 2006

Lp.	Wyszczególnienie:	Stan na dzień					
		tys. zł	1)	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006
		rok poprzedni = 100%	2)				
% udział w r. p. g. ogółem	3)						
1.	r. p. g. surowców, materiałów i paliw	1)	1 153 030	1 155 980	1 201 882	1 274 461	
		2)	97,7%	100,2%	104,0%	106,0%	
		3)	67,1%	70,6%	77,9%	75,5%	
2.	r. p. g. produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych	1)	551 173	466 329	327 755	292 646	
		2)	76,7%	84,6%	70,3%	89,3%	
		3)	32,1%	28,5%	21,3%	17,3%	
3.	r. p. g. produktów leczniczych i wyrobów medycznych	1)	14 543	14 315	12 659	120 759	
		2)	102,2%	98,5%	88,4%	953,9%	
		3)	0,8%	0,9%	0,8%	7,2%	
4.	ogółem r. p. g.	1)	1 718 737	1 636 624	1 542 296	1 687 902	
		2)	89,8%	95,2%	94,2%	109,4%	
		3)	100%	100%	100%	100%	

Podana wartość rezerw jest wyrażona w cenach ewidencyjnych.

Wartość rezerw państwowych (w tym r. p. g.) w ujęciu syntetycznym nie jest objęta tajemnicą państwową i corocznie jest publikowana w Monitorze Polskim B (jako zapasy towarów w bilansie Agencji).

5.6.2. TABELA NR 2 – WIELKOŚĆ I STRUKTURA ZAPASÓW OBOWIĄZKOWYCH PALIW CIEKŁYCH W LATACH 2003- 2006

Lp.	Wyszczególnienie:	Stan na dzień				
		31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	
	tys. m ³	1)				
	dni zużycia	2)				
	dni zużycia wg. harmonogramu	3)				
	odchylenie od harmonogramu	4)				
	% udział w zapasach ogółem	5)				
	rok poprzedni =100%	6)				
1.	zapasy obowiązkowe paliw ciekłych	1)	1 664	2 083	2 422	3 118
		2)	37,2	45,5	50,6	65,1
		3)	44	51	58	66
		4)	-6,8	-5,5	-7,4	-0,9
		5)	72,3%	75,0%	76,6%	78,2%
		6)	100%	125,2%	116,2%	128,7%
2.	r. p. g. paliw ciekłych	1)	637	696	740	868
		2)	14,2	15,2	15,5	18,1
		3)	14,0	14,0	14	14
		4)	0,2	1,2	1,5	4,1
		5)	27,7%	25,0%	23,4%	21,8%
		6)	100%	109,2%	106,3%	117,3%
3.	zapasy ogółem	1)	2 301	2 779	3 162	3 986
		2)	51,4	60,7	66,1	83,2
		3)	58	65	72	80
		4)	-6,4	-4,3	-5,9	3,2
		5)	100%	100%	100%	100%
		6)	100%	120,8%	113,8%	126,1%

5.7. Bibliografia

1. Zofia Bolkowska, Czesław Skowronek; „Rezerwy państwowe. Funkcje organizacja, ekonomika.”; Agencja Rezerw Materiałowych; Warszawa 1997 r.
2. „Rzeczowe rezerwy państwowe wobec współczesnych wyzwań”; Materiały z międzynarodowej konferencji; Kiekrz, 15.11-17.11.2006 r.