KGP.410.003.00.2015
Nr ewid. 197/2015/P/15/017/KGP

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE REZERWAMI STRATEGICZNYMI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

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

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak

Akceptuję:
Wojciech Kutyła

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 7. XII. 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 5

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 6

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 7
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
   2.2. Synteza wyników kontroli 7
   2.3. Uwagi końcowe 9

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 11
   3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych 11
      3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego obszaru objętego kontrolą 11
      3.1.2. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności 13
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 15
      3.2.1. Tryb prac nad opracowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów projektu *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych* 15
         3.2.1.1. Analiza ryzyka 15
         3.2.1.2. Poziom rezerw ujęty w projekcie Programu 16
         3.2.1.3. Procedowanie projektu Programu w 2012 r. 18
         3.2.1.4. Procedowanie projektu Programu w latach 2013–2015 20
         3.2.1.5. Zapewnienie środków z budżetu państwa na finansowanie *Programu* 22
      3.2.2. Zarządzanie *rezerwami strategicznymi* i utrzymanie infrastruktury magazynowej przez ARM 24
         3.2.2.1. Utrzymywanie rezerw 24
         3.2.2.2. Przechowywanie *rezerw strategicznych* w magazynach obcych 27
         3.2.2.3. Utrzymywanie *rezerw strategicznych* stanowiących własność przedsiębiorcy 27
         3.2.2.4. Działalność inwestycyjna i remontowa Agencji 28
         3.2.2.5. Kontrole utrzymywania *rezerw strategicznych* 28
      3.2.3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych ARM w zakresie *rezerw strategicznych* 29
         3.2.3.1. Sprawozdania dotyczące *rezerw strategicznych* i zapasów paliw 29
         3.2.3.2. Sprawozdania finansowe 29

4. INFORMACJE DODATKOWE 31
   4.1. Przygotowanie kontroli 31
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 31

5. ZAŁĄCZNIKI 32

Zdjęcie na okładce:
puszki: © bierwirm – Fotolia.com
leki: © Tyler Olson – Fotolia.com
most: krivets © – Fotolia.com

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

UE	Unia Europejska;
MG	Ministerstwo Gospodarki;
MF	Ministerstwo Finansów;
ARM lub Agencja	Agencja Rezerw Materiałowych;
SKRM lub Komitet	Stały Komitet Rady Ministrów;
Program	Rządowy Program Rezerw Strategicznych;
OSR	Ocena Skutków Regulacji;
uors lub ustawa	*ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1229) – weszła w życie 5 lutego 2011 r.;
ufp	*ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.);
ustawa o zapasach paliw	*ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1695 ze zm.);
rezerwy mobilizacyjne	funkcjonowały, z okresem przejściowym, do 5 lutego 2013 r. – służyły realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych oraz bezpieczeństwa publicznego w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, a także w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa;
rezerwy gospodarcze	funkcjonowały do 5 lutego 2011 r. – służyły w szczególności zaspokajaniu podstawowych surowcowych, materiałowych i paliwowych potrzeb gospodarki narodowej oraz utrzymaniu ciągłości zaopatrywania ludności kraju w podstawowe produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, produkty lecznicze i wyroby medyczne w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa; rezerwy te służyły także eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych;
rezerwy strategiczne	funkcjonują od 5 lutego 2011 r. – tworzone są na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej; stanowią je: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, weterynaryjne oraz substancje czynne (do wytworzenia produktu leczniczego), a także produkty biobójcze – niezbędne do realizacji ww. celów;

WPROWADZENIE

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, z własnej inicjatywy, kontrolę pt. *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi*, ujętą w planie pracy NIK pod nr P/15/017.

Przesłanką do podjęcia kontroli była konieczność sprawdzenia, jak zmiana stanu prawnego w zakresie funkcjonowania *systemu rezerw strategicznych* wpłynęła na zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego i społecznego państwa i jego obywateli na wypadek zagrożenia wystąpienia klęsk żywiołowych, sytuacji kryzysowych lub zobowiązań międzynarodowych.

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych[1], która weszła w życie z dniem 5 lutego 2011 r. określa zasady tworzenia, przechowywania, udostępnienia, likwidacji oraz finansowania *rezerw strategicznych*, a także zadania i organizację Agencji Rezerw Materiałowych. Wprowadza również nowe rozwiązania, takie jak:

- wprowadzenie, w miejsce dotychczasowych rezerw państwowych obejmujących rezerwy mobilizacyjne i gospodarcze, jednego rodzaju rezerw – *rezerwy strategiczne*;
- ograniczenie liczby organów uprawnionych do tworzenia rezerw, do jednego organu odpowiedzialnego za nowy system rezerw, tj. Ministra Gospodarki;
- obowiązek opracowania przez Ministra Gospodarki Rządowego Programu Rezerw Strategicznych[2], określającego zadania w zakresie tworzenia, utrzymywania i likwidacji rezerw, tj. dokumentu o szczególnej wadze z punktu widzenia procesu tworzenia nowoczesnego, dynamicznego *systemu rezerw strategicznych*;
- wymóg tworzenia rezerw w oparciu o analizę ryzyka wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa, do których zwalczania lub przeciwdziałania dany asortyment tych rezerw miałby zastosowanie;
- możliwość utrzymywania *rezerw strategicznych*, które nie są własnością Skarbu Państwa, na podstawie odpłatnej umowy – w przypadkach uzasadnionych rachunkiem ekonomicznym lub szczególnymi względami technologicznymi lub organizacyjnymi.

Słabą stroną dotychczasowego systemu rezerw państwowych był brak jasnych podstaw prawnych normujących kwestię likwidacji rezerw, które nie mogły być dłużej utrzymywane oraz przeciągająca się procedura zwolnienia rezerw.

---

1 Dz. U. z 2015 r., poz. 1229 zastępująca ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm.).

2 Dalej także: *Program*.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cele kontroli

Głównym celem kontroli była ocena adekwatności utrzymywanych *rezerw strategicznych* do potrzeb na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa oraz czy rezerwy te odpowiadały poziomowi ustalonemu w dokumentach rządowych, jak również wymaganemu przez przepisy Unii Europejskiej. Cele szczegółowe kontroli obejmowały dokonanie oceny:

1. Czy przyjęty tryb prac nad projektem *Programu* był skuteczny i doprowadził do zapewnienia niezbędnych środków z budżetu państwa na tworzenie i utrzymywanie *rezerw strategicznych* oraz na utrzymanie infrastruktury magazynowej do ich przechowywania?
2. Czy tworzone przez Ministra Gospodarki *rezerwy strategiczne* i ich założony poziom odpowiadał potrzebom krajowym i zobowiązaniom międzynarodowym oraz czy wynikał z analizy ryzyka wymaganej przez Program?
3. Czy działania Ministra Gospodarki i ARM zapewniały sprawne zarządzanie *rezerwami strategicznymi* (tworzenie, uwalnianie, wymiana, zamiana, przechowywanie) oraz gwarantowały rzetelne realizowanie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych w zakresie gospodarowania *rezerwami strategicznymi*?

Okres objęty kontrolą

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze, które były istotne dla dokonania ocen kontrolowanej działalności.

Organizacja i zakres kontroli

Skontrolowano Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Agencję Rezerw Materiałowych – na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*[3] z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrolę przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w okresie od 6 maja 2015 r. do 20 sierpnia 2015 r.

[3] Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: *ustawa o NIK*.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie[4] działania ministrów: Finansów i Gospodarki, którzy nie byli w stanie doprowadzić do uruchomienia *systemu rezerw strategicznych*, w którym kluczowym elementem miała być realizacja *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013–2017*, określającego zasady tworzenia *rezerw strategicznych* oraz asortymenty i ilości rezerw. Nie zostało więc wykonane jedno z najważniejszych zadań państwowych, wynikających z postanowień ustawy o *rezerwach strategicznych*.

Przyczyną tego zaniechania był i jest, nierozstrzygnięty przez Radę Ministrów, spór pomiędzy autorem projektu *Programu*, tj. Ministrem Gospodarki a Ministrem Finansów o wysokość środków budżetowych, dotyczących kosztów finansowania *rezerw strategicznych* objętych *Programem*.

Konsekwencją powyższego stanu rzeczy jest utrzymujący się wysoki poziom ryzyka, że zgromadzone dotychczas *rezerwy strategiczne* pod względem asortymentowym i ilościowym nie są wystarczające dla realizacji celów, dla których rezerwy te powinny być utrzymywane, tj. zwalczania lub przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Od 2012 r. zachodzą dynamiczne zmiany, zwłaszcza w sytuacji międzynarodowej (działania wojenne na Ukrainie i eskalacja walk na Bliskim Wschodzie oraz przewidywane przyjęcie przez Polskę uchodźców). Część z tych zmian, zaistniała po 2012 r., i nie została uwzględniona w ocenach ryzyka wystąpienia zagrożeń leżących u podstaw określenia w projekcie *Programu* niezbędnego asortymentu i ilości *rezerw strategicznych*.

Skutkiem powyższego nastąpiła dezaktualizacja dotychczasowych rezultatów prac analitycznych i planistycznych dotyczących tworzenia *rezerw strategicznych* prowadzonych przez Ministra Gospodarki oraz opracowanych na ich podstawie i nie zmienionych dotychczas założeń *Programu*.

Na powyższe nieprawidłowości i związane z nimi zagrożenia NIK zwracała uwagę już dwukrotnie, prezentując wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w części 20 Gospodarka za lata 2013 r. i 2014 r.[5].

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Zgodnie z *uors*, asortymenty i ilości *rezerw strategicznych* powinny zostać określone w wieloletnim Rządowym Programie Rezerw Strategicznych. Do jego opracowania zobowiązany został Minister Gospodarki, we współpracy z organami wymienionymi w ustawie, uprawnionymi do współudziału w określeniu potrzeb co do asortymentu i ilości tworzenia rezerw. Całość wydatków ujętych w *Programie* obejmowała jeden rodzaj zadania, a nie jak dotychczas kilka zadań umiejscowionych w różnych budżetach ministrów i wojewodów. W związku z tym, w MG opracowane zostały zalecenia dla poszczególnych organów współpracujących, opisujące sposób dokonywania analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń, na podstawie

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

[5] Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w części 20 Gospodarka oraz wykonania planów finansowych Agencji Rezerw Materiałowych i Polskiego Centrum Akredytacji – w 2013 r. (Nr ewid. 47/2014/P/14/001/KGP) oraz w 2014 r. (Nr ewid. 54/2015/P/15/001/KGP).

których należało przygotowywać wykazy potrzeb dotyczących utworzenia określonego asortymentu i ilości *rezerw strategicznych*. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza zastrzeżeń do przyjętych założeń opracowania Programu. [str. 15 *Informacji*]

2. Dochowując terminu określonego w *uors*, Minister Gospodarki w dniu 26 kwietnia 2012 r. przekazał Stałemu Komitetowi Rady Ministrów projekt *Programu*. SKRM rekomendował Radzie Ministrów przedłożony projekt, odnotowując stanowisko Ministra Finansów, wyrażającego sprzeciw wobec wysokości planowanych środków budżetowych na realizację *Programu*. Minister Gospodarki terminowo dokonał także obowiązkowego przeglądu rezerw mobilizacyjnych utworzonych (przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów) na podstawie *ustawy o rezerwach państwowych*. W dniu 16 października 2012 r. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Gospodarki do ostatecznego uzgodnienia kwestii finansowania *Programu* z Ministrem Finansów. Do czasu zakończenia kontroli nie doszło do uzgodnienia stanowisk Ministrów Gospodarki i Finansów w sprawie finansowania *Programu* jako programu wieloletniego, a niezbędne do jego realizacji środki finansowe nie były ujmowane w ustawach budżetowych w latach 2013–2015. Rozstrzygnięcia sporu pomiędzy ministrami nie podjęła się także Rada Ministrów, która ustawowo wskazana została do przyjęcia *Programu*. [str. 16, 18, 20, 22 *Informacji*]

3. Istotą zastrzeżeń Ministra Finansów było założenie zawarte w Ocenie Skutków Regulacji do projektu *uors*, według którego nowa regulacja miała nie spowodować dodatkowych wydatków budżetowych. Wykorzystując powyższy zapis, Minister Finansów wskazywał jedynie, że nie jest możliwe finansowanie *Programu* na poziomie zaproponowanym przez Ministra Gospodarki, który znacznie przekracza dotychczasowy poziom finansowania rezerw. Jednocześnie Minister Finansów nie wskazał jak duże jest to przekroczenie. W kontrolowanym okresie, stanowisko Ministra Finansów w tej kwestii nie uległo zmianie, natomiast zgłaszane propozycje, w tym finansowania rezerw przez poszczególne resorty, były sprzeczne z zapisami *uors*, która obowiązek ten przeniosła na Ministra Gospodarki. Minister Finansów nie odniósł się także do prośby Ministra Gospodarki o określenie możliwego poziomu finansowania rezerw. Nie wskazał również możliwych źródeł pokrycia zwiększonego poziomu finansowania *Programu*. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania Ministra Finansów w przedstawionym zakresie. [str. 16, 18, 20 i 22 *Informacji*]

4. Minister Gospodarki, zarówno w uzasadnieniu do *uors*, jak i w OSR do projektu *uors*, poza stwierdzeniem, że nowa regulacja nie spowoduje dodatkowych kosztów, nie wskazał wysokości tych kosztów (ewentualnie granicznych progów tego finansowania w poszczególnych latach okresu pięcioletniego). Dopiero w sierpniu 2011 r., przy opracowywaniu projektu *Programu*, rozpoczęto prace nad wykazem i ilością asortymentów oraz oszacowaniem przewidywanych kosztów tworzenia, przechowywania i likwidacji *rezerw strategicznych*, jak również kosztów funkcjonowania ARM. Przyjęte w projekcie *Programu* założenia dotyczące wprowadzenia i finansowania nowego *systemu rezerw strategicznych* nie były aktualizowane od czasu jego opracowania – przez kolejne trzy lata. Nie uwzględniano zachodzących dynamicznie zmian w sytuacji międzynarodowej (działania wojenne na Ukrainie i Bliskim Wschodzie) mogące skutkować np. napływem uchodźców z tych krajów. Zdaniem NIK istnieje istotne ryzyko braku odpowiedniego rozpoznania faktycznych potrzeb odnośnie do poziomu rezerw, niezbędnego z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i obywateli. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra Gospodarki jako organu odpowiedzialnego za utworzenie nowego *systemu rezerw strategicznych*, który w założeniu miał być oparty na uchwalonym przez Radę Ministrów programie wieloletnim. [str. 15–18 i 22 *Informacji*]

5. Według ustaw budżetowych, wysokość dotacji budżetowych do rezerw wynosiła: w 2010 r. – 94,7 mln zł, 2011 r. – 110,7 mln zł, 2012 r. – 110,7 mln zł. W tych samych latach wydatki poszczególnych dysponentów budżetowych na finansowanie rezerw mobilizacyjnych (po wejściu w życie *uors* weszły one w skład *rezerw strategicznych*), kształtowały się w granicach od 12,5 mln zł do 13,2 mln zł. Oszacowane przez Ministra Gospodarki koszty finansowania *rezerw strategicznych* ujętych w projekcie Programu w latach 2013–2015 miały wynieść (w ramach dotacji celowej) odpowiednio 345,7 mln zł, 360,5 mln zł i 343,8 mln zł. Dotacja celowa przyznana ARM na zakup i utrzymanie *rezerw strategicznych* w tych latach wynosiła odpowiednio 30,6 mln zł, 30,6 mln zł i 43,1 mln zł. [str. 18, 22 i 24 *Informacji*]
6. W kontrolowanym okresie, zarówno Rada Ministrów, jak również Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, posiadały wiedzę o istniejącym sporze i jego przyczynach, a mimo to nie były podejmowane działania zmierzające do jego rozstrzygnięcia. Tym samym zaniechano podjęcia skutecznych działań umożliwiających wypełnienie ustawowego obowiązku utworzenia nowego *systemu rezerw strategicznych*. [str. 18, 20 i 22 *Informacji*]
7. Brak zatwierdzonego *Programu*, a tym samym ustalonego poziomu finansowania *rezerw strategicznych*, doprowadził w konsekwencji do stanu, w którym Minister Gospodarki nie realizował całości przypisanych mu zadań, a w szczególności nie podejmował decyzji w zakresie tworzenia *rezerw strategicznych* zgodnie z *uors* i z ustaleniami *Programu*. Podejmowane były wyłącznie decyzje w tzw. trybie poza *Programem*. Przeprowadzone w toku kontroli porównania wybranych pozycji asortymentowych, w wielu przypadkach nie odpowiadały ilościom wskazanym w projekcie *Programu*. [str. 24 *Informacji*]
8. W latach 2013–2014 koszty poniesione przez ARM na utrzymanie *rezerw strategicznych* znacznie przekraczały wysokość przyznanych dotacji celowych. Koszty te wynosiły odpowiednio 104,3 mln zł i 90 mln zł, natomiast wysokość przyznanych dotacji celowych kształtowała się na poziomie 30,6 mln zł rocznie. W 2015 r. dotacja ma wynieść 43,1 mln zł. W rezultacie wydatki związane z utrzymywaniem rezerw były pokrywane przez ARM z wykorzystaniem środków pozyskiwanych ze sprzedaży zapasów paliw lub zaciągniętych kredytów. W 2014 r. ARM zaciągnęła kredyt w wysokości 90 mln zł, a na 2015 r. zaplanowała kredyt w wysokości 16,2 mln zł. [str. 22 i 24 *Informacji*]
9. NIK nie wnosi zastrzeżeń odnośnie do bieżącego administrowania zgromadzonymi rezerwami, zarówno przez Ministra Gospodarki jak i ARM. Agencja prawidłowo realizowała decyzje Ministra Gospodarki dotyczące tworzenia i likwidacji *rezerw strategicznych*. Prawidłowo wykonywała także powierzone jej zadania w zakresie utrzymywania *rezerw strategicznych* i infrastruktury magazynowej do ich przechowywania oraz obowiązków sprawozdawczych dotyczących gospodarowania *rezerwami strategicznymi*. [str. 24–30 *Informacji*]

2.3 Uwagi końcowe

Przygotowane przez MG przepisy *uors*, które weszły w życie 5 lutego 2011 r., miały wprowadzić nowoczesny, przejrzysty *system rezerw strategicznych*. Nowa metodyka tworzenia rezerw, oparta o analizę ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa, miała zracjonalizować i zoptymalizować asortyment tworzonych i utrzymywanych *rezerw strategicznych*. Podstawą tworzenia rezerw miał być przyjęty przez Radę Ministrów, w terminie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie *uors*, tj. w maju 2012 r., *Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata*

2013–2017, określający propozycje co do asortymentów rezerw, ich ilości oraz przewidywane koszty finansowania rezerw w perspektywie pięciu lat

Zarówno brak jasno określonego poziomu finansowania *systemu rezerw strategicznych* przez Ministra Gospodarki przed wejściem w życie *uors*, jak i brak uzasadnienia przyczyn wzrostu tego finansowania, był podstawą dla Ministra Finansów do zakwestionowania zwiększenia wydatków wykazanych w projekcie *Programu* – ponad poziom kosztów porównywalny z rokiem 2012.

Od momentu wejścia w życie *ustawy* nie jest ona realizowana w zakresie tworzenia nowych *rezerw strategicznych* ujętych w projekcie *Programu*, który nie został przyjęty przez Radę Ministrów w związku z brakiem zgody Ministra Finansów na poziom finansowania z budżetu państwa w postulowanej przez Ministra Gospodarki wysokości.

W ocenie NIK, Minister Gospodarki nie wykonał zobowiązania SKRM z 16 października 2012 r., jak i z 5 marca 2015 r., do przygotowania nowej wersji projektu *Programu*, tj. takiej, która byłaby możliwa do zaakceptowania przez Ministra Finansów.

Jednocześnie bez przygotowania zaktualizowanego *Programu*, trudno o podjęcie decyzji w sprawie jego przyjęcia zgodnie z postanowieniami *uors*. Oznacza to niemożność realizacji zadań państwa w zakresie utrzymywania odpowiedniej wielkości *rezerw strategicznych*, mimo że nowa regulacja prawna była wynikiem dostosowania do stojących przed gospodarką narodową zadań, przy czym możliwości finansowe budżetu państwa nie były głównym wyznacznikiem przyjęcia *Programu* w ustalonym kształcie.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych, poza negatywną oceną działań obu ministrów, skierowała pod ich adresem wnioski pokontrolne, w tym do Ministra Gospodarki o zrealizowanie zobowiązania SKRM do przygotowania zaktualizowanego *Programu* oraz do Ministra Finansów o wyliczenie poziomu środków jakie mogą być przeznaczone na tworzenie *rezerw strategicznych* w perspektywie pięcioletniej. NIK wnioskowała także o wprowadzenie *Programu* do ustaw budżetowych, jako programu wieloletniego.

Wobec braku od ponad trzech lat porozumienia Ministra Gospodarki z Ministrem Finansów w sprawie możliwości finansowania *Programu* w ramach prac SKRM, NIK wnosi o podjęcie decyzji w sprawie poziomu oraz źródeł finansowania *Programu* na szczeblu Rady Ministrów lub bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego obszaru objętego kontrolą

Zagadnienie *rezerw strategicznych* nie jest regulowane przepisami unijnymi. Jednak zgodnie z zasadami określonymi w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*[6], działalność sektora rządowego nie powinna destabilizować mechanizmów rynkowych. Stąd w polityce państwa wobec *rezerw strategicznych*, nie powinien być wykorzystywany instrument tzw. transakcji koniunkturalnych, który oznacza okresowe zwiększanie stanów rezerw tych towarów, których ceny rynkowe mogą w przyszłym okresie wzrosnąć. Podejmowane decyzje o asortymencie i ilości *rezerw strategicznych* powinny mieć wyraźne odniesienie do aktualnych w danym okresie wyników analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Sprawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, obywatelskim, społecznym, ekonomicznym, ekologicznym i informacyjnym, w tym zdolnością państwa do obrony, ochroną infrastruktury krytycznej[7] i budową *systemu rezerw strategicznych* zostały ujęte w przyjętej przez RM *„Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022"*[8], w której Rządowy Program Rezerw Strategicznych został wskazany jako ważny instrument optymalizacji *systemu rezerw strategicznych*.

Uors powierzyła kompetencje dotyczące opracowania projektu *Programu* Ministrowi Gospodarki. Jest on organem uprawnionym do tworzenia rezerw, ich udostępniania i likwidacji. Propozycje do projektu *Programu* dotyczące tworzenia, utrzymywania oraz likwidacji rezerw składają ministrowie kierujący najważniejszymi, w kwestii tworzenia rezerw, działami administracji rządowej (Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Sprawiedliwości, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Minister Zdrowia), Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne organy administracji rządowej realizujące zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego.

Program w rozumieniu *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest programem wieloletnim*. Opracowuje się go na okres pięciu lat (możliwa jest jego coroczna aktualizacja), a Minister Gospodarki podejmuje prace nad projektem *Programu* na kolejny okres nie później niż na 12 miesięcy przed upływem okresu objętego poprzednim. Rada Ministrów, na wniosek Ministra Gospodarki złożony nie później niż do dnia 30 kwietnia danego roku, w drodze uchwały, przyjmuje *Program* lub jego aktualizację w terminie do dnia 31 maja danego roku. Zgodnie z art. 11 ust. 2 *uors*, *Program* jest finansowany z budżetu państwa w postaci dotacji celowej i dotacji podmiotowej.

---

6 Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 zał. 2.

7 *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* – art. 3 pkt 2 definiuje infrastrukturę krytyczną jako systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców (Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.).

8 *Uchwała z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022"* (M.P. z 2013 r., poz. 377). Jest to jedna z dziewięciu strategii zintegrowanych ze strategią średniookresową pod nazwą „Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo", przyjętą przez RM uchwałą z dnia 25 września 2012 r. (M.P., poz. 882). Koordynatorem tej strategii jest Prezes Rady Ministrów. Strategie zintegrowane tworzą kompleks dopełniających się aktów programowych realizacji polityki rozwoju kraju.

Przewidziano też możliwość utworzenia rezerw, które nie zostały zaplanowane w *Programie*, ale zakupienie określonego asortymentu jest nieodzowne do zapobieżenia lub usunięcia skutków zdarzeń, których nie można było wcześniej przewidzieć ani im przeciwdziałać. Zgodnie z art. 12 ust. 1 i ust. 2 *uors*, źródłem finansowania *rezerw strategicznych* nieobjętych *Programem* jest rezerwa celowa budżetu państwa ustalana corocznie w ustawie budżetowej[9].

Podstawą prawną działania ARM jest art. 26 *uors oraz zarządzenie Nr 11 Ministra Gospodarki z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych*[10]. Agencja jest agencją wykonawczą w rozumieniu *ufp*, podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, wykonującą zadania państwa w zakresie *rezerw strategicznych* oraz zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych[11]. Na Agencji spoczywa obowiązek zakupu asortymentu i przechowywania rezerw. Agencja może przechowywać rezerwy samodzielnie albo oddać je na przechowanie za wynagrodzeniem, na podstawie umowy przechowania, której elementy określono w art. 16 *uors*.

Źródłem przychodów Agencji są przede wszystkim dotacje z budżetu państwa oraz środki uzyskiwane ze sprzedaży *rezerw strategicznych*. Może ona także prowadzić działalność gospodarczą np. w postaci świadczenia usług magazynowych i uzyskiwać z tego tytułu przychody. Planowane przychody z tytułu sprzedaży likwidowanych *rezerw* lub z tytułu sprzedaży ze względu na wymianę rezerw są ujmowane w planowaniu finansowym, jako wielkość zmniejszająca dotacje budżetowe. Ze względu na przepisy *ufp*[12] w zakresie funkcjonowania agencji wykonawczej – obowiązanej do zwrotu nadwyżek środków finansowych do budżetu[13], w procesie planowania budżetowego środki finansowe Agencji nie stanowią czynnika zmniejszającego wysokość dotacji budżetowej na kolejny rok budżetowy. Stosownie do art. 22 ust. 3 *ufp* w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej Rada Ministrów może, na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wyrazić zgodę, w formie uchwały, na niewpłacenie nadwyżki środków finansowych ustaloną na koniec roku budżetowego.

---

9 W latach 2013–2014 w ustawach budżetowych nie była przewidziana rezerwa celowa na te zadania w części 83 budżetu państwa, dopiero w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 153) przewidziano 20 mln zł (załącznik nr 2 poz. 48).

10 Dz. Urz. Ministerstwa Gospodarki z 2015 r., poz. 5, poprzedzone zarządzeniem Nr 16 Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. Urz. Min. Gosp. Nr 1, poz. 16).

11 Patrz *ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1695 ze zm.; dalej – *ustawa o zapasach*). System zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw jest elementem zabezpieczenia ciągłości funkcjonowania rynku paliwowego w Polsce, które również realizuje Agencja w ramach polityki bezpieczeństwa energetycznego kraju. Nastąpiła stosowna zmiana *ustawy o zapasach*, jednak są to dwie odrębne ustawy, o innym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, o innej genezie, celach i odmiennym podejściu systemowym. Wspólnym elementem tych systemów jest Agencja, która wykonuje obowiązki wynikające z obu ustaw. Przepisy *uors* nie ingerują w inny znaczący sposób w przepisy dotyczące zapasów ropy naftowej i produktów naftowych.

12 W poprzednim stanie prawnym, zgodnie z *ustawą z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych*, ARM w ramach jej samodzielnej gospodarki finansowej mogła zatrzymywać całość nadwyżek środków finansowych uzyskanych w danym roku budżetowym na finansowanie działalności w zakresie zapasów państwowych w latach następnych (art. 14 ust. 4 pkt 1).

13 Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 20 października 2011 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. U. Nr 236, poz. 1400). Agencja dokonuje wpłaty nadwyżki tych środków na rachunek bieżący dochodów Ministerstwa Gospodarki, nie później niż do dnia 30 czerwca za rok poprzedni.

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach[14], wprowadziła zmiany także w *uors*, które przewidują obowiązek tworzenia i utrzymywania przez ARM zapasów agencyjnych ropy naftowej i paliw i wprowadzenie w ramach zapasów agencyjnych możliwości utworzenia zapasów specjalnych ropy naftowej i paliw na zasadach określonych w ustawie o zapasach oraz wykonywanie innych obowiązków wynikających z tej ustawy[15].

Agencja przechowuje *rezerwy strategiczne* w magazynach własnych, które podlegają (art. 5 ust. 2 pkt. 1 lit. c) przepisom *ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*[16], co oznacza wpisanie ich do ewidencji prowadzonej przez właściwego wojewodę oraz poddanie obowiązkowej ochronie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych lub zastosowanie odpowiedniego zabezpieczenia technicznego.

W terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie *uors*, tj. do 5 sierpnia 2011 r. Prezes Agencji zobowiązany był do opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki szczegółowej procedury udostępnienia *rezerw strategicznych*, w tym czasowego, zwrotnego udostępnienia asortymentu specjalistycznego oraz szczegółowej procedury sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania zlikwidowanych *rezerw strategicznych*.

Zgodnie z art. 60 w związku z art. 21 i art. 24 *uors* Prezes Agencji Rezerw Materiałowych w dniu 18 lutego 2011 r. wystąpił o zatwierdzenie ww. procedur.

Procedury zostały zatwierdzone przez Ministra Gospodarki w dniu 19 lipca 2011 r. i obowiązywały do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

Zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*[17] obowiązującymi od dnia 5 lutego 2011 r., Agencja jest zwolniona z podatku dochodowego od osób prawnych. Agencja zgodnie ze zmianą w *ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych*[18] nie musi także płacić podatku od czynności cywilnoprawnych, np. od transakcji sprzedaży. Uzyskiwane przychody (poza przychodami z tytułu dotacji podmiotowej), ARM może przeznaczyć wyłącznie na realizację zadań związanych z utrzymywaniem *rezerw strategicznych* i budowę lub modernizację infrastruktury magazynowej.

3.1.2. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności

Rezerwy strategiczne stanowią różnego rodzaju artykuły niezbędne w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych RP.

---

[14] Dz. U. z 2014 r., poz. 900.

[15] Zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych (zapasy te zabezpieczają co najmniej 14 dni zużycia) stają się zapasami agencyjnymi oraz wolumeny ropy naftowej i paliw utrzymywane dotychczas w ramach *rezerw strategicznych* zostają przeniesione do zapasów agencyjnych. Jednocześnie z uwagi na konieczność zapewnienia źródła finansowania w roku wejścia w życie ustawy dodano przepis określający, że dotychczasowe środki finansowe Agencji przeznaczone na finansowanie zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych oraz wolumenów ropy naftowej i paliw utrzymywanych w ramach *rezerw strategicznych* przeznacza się na finansowanie zapasów agencyjnych w roku wejścia w życie ustawy. Zmiana ta przewiduje także utworzenie Funduszu Zapasów Agencyjnych, będącego państwowym funduszem celowym.

[16] Dz. U. z 2014 r., poz. 1099.

[17] Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm. (art. 6 ust. 1 pkt 15).

[18] Dz. U. z 2015 r., poz. 626 ze zm. (art. 8 pkt 8).

Zgodnie z *uors*, projekt *Programu* winien zawierać m.in. dane dotyczące asortymentów *rezerw strategicznych* i ich ilości, jakie należy utworzyć w poszczególnych latach oraz przewidywane koszty funkcjonowania ARM, w podziale na poszczególne lata, wraz z załączoną informacją o asortymencie *rezerw strategicznych*, ich ilości i wartości oraz ich finansowaniu, wykorzystaniu i rozmieszczeniu według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

Wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami są pokrywane przez budżet państwa w postaci dotacji celowej i podmiotowej. W budżecie państwa tworzy się również rezerwę celową przeznaczoną na finansowanie działań w zakresie *rezerw strategicznych* nieobjętych *Programem*, tj. w sytuacjach zdarzeń, których nie można było przewidzieć ani im przeciwdziałać.

W praktyce tworzenie i utrzymanie *rezerw strategicznych* wymaga dużych nakładów. Mając powyższe na uwadze, ustawodawca dopuścił możliwość utrzymywania *rezerw strategicznych* stanowiących własność przedsiębiorców. W tym celu zawieranie odpłatnych umów z producentami powierzone zostało ARM. Objęty umowami asortyment wykorzystywany jest w sytuacjach kryzysowych.

W świetle zasad funkcjonowania gospodarki narodowej pojęcie *rezerwy strategiczne* oznacza celowo tworzone zapasy środków produkcji, konsumpcji, walut, mające na celu zapewnienie ciągłości produkcji i zaopatrzenia ludności w sytuacji zagrożenia. Zaś z punktu widzenia obronności państwa przez rezerwy należy rozumieć tę część potencjału gospodarczego, która aktualnie nie jest wykorzystywana do celów obronnych.

Zgodnie z *uors*, biorąc pod uwagę przesłanki związane z kosztami tworzenia i utrzymywania rezerw, można wydzielić:

- *rezerwy strategiczne*, tworzone i utrzymywane ze środków budżetu państwa,
- *rezerwy strategiczne*, które nie są własnością Skarbu Państwa, tworzone i utrzymywane przez podmioty gospodarcze na podstawie odrębnej umowy i będące ich własnością oraz powierzone organom administracji publicznej.

Według projektu *Programu* z kwietnia 2012 r. przewidywane koszty finansowania *rezerw strategicznych* w latach 2013–2017 w ramach dotacji celowej miały wynieść odpowiednio:

w tys. zł

2013	2014	2015	2016	2017
345 749,0	360 507,0	343 778,0	361 458,0	400 509,0

Analiza przebiegu uzgodnień pomiędzy Ministrem Gospodarki a Ministrem Finansów wykazała, że Minister Finansów nie wyraził zgody na finansowanie *rezerw strategicznych* na poziomie kwot przyjętych w projekcie *Programu*, które jego zdaniem przekraczały wielkości dotychczasowego finansowania rezerw z roku 2012.

Według Ministra Finansów przyjęte rozwiązania w projekcie *uors*, w świetle przedstawionej RM w 2010 r. OSR do tej *ustawy*, miały być neutralne dla budżetu państwa.

Zmiany stanowiska Ministra Finansów nie spowodowała także nowa kalkulacja finansowania *Programu* przekazana przez Ministra Gospodarki w czerwcu 2014 r. Zakładała ona oszczędności wynikające z przeniesienia części rezerw paliw do zapasów agencyjnych, powstałych po zmianie systemu zapasów państwowych paliw oraz decyzji Ministra Gospodarki w zakresie tworzenia, udostępniania i likwidacji rezerw, podjęte poza *Programem*. Ww. kalkulacja zakładała przesunięcie o dwa lata zadań rzeczowych ujętych w *Programie*, obejmując cykl 2015–2019.

Z uwagi na brak reakcji Ministra Finansów na nową propozycję, MG dokonało ponownej aktualizacji kalkulacji uwzględniającej wszystkie przyjęte wcześniej założenia, a realizację zadań rzeczowych przesunięto na lata 2016–2020.

Według nowych założeń Ministra Gospodarki, koszty finansowania *Programu* w ramach dotacji celowej w latach 2016–2020 przewidywane są na poziomie:

w tys. zł

2016	2017	2018	2019	2020
160 827,0	272 014,0	257 847,0	193 049,0	276 449,0

W porównaniu do przewidywanych kosztów finansowania *rezerw strategicznych* zawartych w projekcie *Programu* na lata 2013–2017, faktyczne finansowanie przyznane w ramach dotacji celowej w latach 2013–2014 wyniosło po 30 630,0 tys. zł, natomiast w 2015 r. 43 108,0 tys. zł.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Tryb prac nad opracowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów projektu Rządowego Programu Rezerw Strategicznych

3.2.1.1. Analiza ryzyka

W Ministerstwie Gospodarki, przed rozpoczęciem prac nad *Programem*, opracowano zalecenia opisujące sposób dokonywania analizy ryzyka, na podstawie której należy przygotować wykazy potrzeb dotyczących utworzenia określonego asortymentu i ilości *rezerw strategicznych*. Szczególną uwagę zwrócono na identyfikację zagrożeń, wyróżniając pięć typów, tj. zagrożenia: naturalne, techniczne, biologiczne, społeczne i gospodarcze. Każdemu z tych zagrożeń przypisano cztery wagi określające skutki tych zagrożeń (nieznaczne, umiarkowane, poważne i bardzo poważne). W ramach *Programu* przewidziano również zagrożenia militarne, ale nie poddano ich analizie, gdyż założono, że w przypadku wystąpienia tego zagrożenia rezerwy będą przeznaczone wyłącznie na potrzeby Sił Zbrojnych.

W sierpniu 2011 r. Minister Gospodarki wystąpił[19], do 36 instytucji/organów[20] wymienionych w art. 8 ust. 2 *uors* o przygotowanie i przekazanie opracowań dotyczących tworzenia i utrzymywania *rezerw strategicznych*. Odpowiedziały 33 organy współpracujące[21], przy czym 26 przekazało wykazy potrzebnych asortymentów *rezerw strategicznych* i ich ilości, a 29 analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń.

> Analizy ryzyka i wykazy potrzeb dotyczące utworzenia *rezerw strategicznych*, które wpłynęły do MG od organów współpracujących – w ocenie Ministra – zawierały wiele braków. W wielu odpowiedziach, np. Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Obrony Narodowej[22], Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Zdrowia, Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, nie było korelacji wyników analizy zagrożeń z proponowanym asortymentem. Ponadto część przekazanych odpowiedzi nie zawierała sposobów i środków reagowania na możliwe zagrożenia, część zgłaszanych potrzeb nie spełniała kryteriów[23] determinujących utrzymywanie określonego asortymentu w rezerwach oraz nie uwzględniała podziału na poszczególne lata.

---

19 Pismo z dnia 2 sierpnia 2011 r. znak DSO/1160/11 zawierające zalecenia mające na celu ułatwienie przygotowania wykazów potrzebnych asortymentów i ich ilości, opisujące przyjętą metodykę analizy ryzyka.

20 Dalej: organy współpracujące.

21 Dwie odpowiedzi wpłynęły ponad miesiąc po terminie wyznaczonym przez MG (23 września 2011 r.): od Wojewody Dolnośląskiego (12 grudnia 2011 r.), od Ministra Zdrowia (7 listopada 2011 r.).

22 Wykaz potrzeb dot. utworzenia *rezerw strategicznych* skupiał się na asortymencie, który ma służyć zabezpieczeniu funkcjonowania poszczególnych rodzajów sił zbrojnych oraz zgłoszono bardzo dużą ilość potrzeb w zakresie produktów medycznych i leczniczych.

23 Opisanych w opracowanych przez MG zaleceniach (np.: dostępność asortymentu na krajowym rynku, konieczność szybkiego uruchomienia *rezerwy strategicznej*, czas udzielenia pomocy poszkodowanym, możliwość alokacji zasobów).

Na podstawie zgłoszonych przez organy współpracujące analiz i wykazów potrzeb oraz przeglądu asortymentu utrzymywanego dotychczas w rezerwach mobilizacyjnych, MG dokonało własnej analizy ryzyka i niepewności, oceny sytuacji gospodarczej i społecznej państwa, pod kątem wystąpienia zagrożeń. Analiza zawierała także oceny perspektyw koniunktury na świecie oraz informacje o zobowiązaniach międzynarodowych RP. Powyższą analizę przeprowadzono oddzielnie dla każdej z grup asortymentowych rezerw (tj. rezerwy rolno-spożywcze, rezerwy medyczne, surowce i urządzenia), oraz dla zapasów paliw, które zostały zaprezentowane[24] w projekcie *Programu* na poszczególne lata 2013–2017.

3.2.1.2. Poziom rezerw ujęty w projekcie Programu

W przygotowanym przez Ministra Gospodarki projekcie Programu (przekazanym w dniu 26 kwietnia 2012 r. SKRM[25]), poziom *rezerw strategicznych* według MG, odpowiadał potrzebom krajowym wynikającym z analizy ryzyka i niepewności co do wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zgodnie z formalnymi wymogami *uors*. Ujęte w projekcie *Programu* propozycje odnośnie asortymentów rezerw, ich ilości oraz planowanego przeznaczenia uwzględniały zweryfikowane przez Ministerstwo Gospodarki[26] propozycje organów współpracujących oraz asortymenty i ilości utrzymywane do 5 lutego 2011 r. w rezerwach państwowych[27].

W terminie ustawowym, tj. 12 miesięcy od wejścia w życie *uors*, Minister Gospodarki dokonał przeglądu rezerw mobilizacyjnych utworzonych przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, w celu określenia asortymentu i ilości rezerw mobilizacyjnych, których utrzymywanie uznaje się za uzasadnione ekonomicznie i celowe ze względu na realizację *Programu*. Sprawozdanie z tego przeglądu zostało podpisane przez Ministra Gospodarki 4 sierpnia 2011 r. i załączone do projektu *Programu*.

Uzgodnienia międzyresortowe w zakresie propozycji asortymentów i ilości rezerw, MG przeprowadziło do kwietnia 2012 r. Zgodnie z dyspozycją SKRM z 17 maja 2012 r., Minister Gospodarki opracował dwa warianty realizacji *Programu* oraz przedstawił szczegółowy opis metodyki tworzenia *rezerw strategicznych*.

Kolejne uzgodnienia, w tym kwestie dotyczące metodologii zgłaszanych potrzeb, były dokonywane na posiedzeniach SKRM w dniach 14 czerwca 2012 r. oraz 27 lipca 2012 r.

---

[24] Uwzględniające zobowiązania międzynarodowe Polski, m.in. w rezerwach produktów rolnych i rolno-spożywczych, środków spożywczych i ich składników oraz w rezerwach ropy naftowej i produktów naftowych przewidziano asortyment zapewniający 30-dniową samodzielność zaopatrzeniową sił zbrojnych RP w związku z realizacją zadań mobilizacyjnego rozwinięcia (główne zobowiązanie Polski w ramach cywilnej i wojskowej pomocy świadczonej w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów przez państwo, na którego terytorium przemieszczają się lub są rozmieszczone i działają siły zbrojne oraz organizacje NATO).

[25] Termin przekazania upływał 5 maja 2012 r.

[26] Na podstawie analizy ryzyka i niepewności dokonanej przez grupę roboczą do przygotowania projektu *Programu*, powołaną decyzją z dnia 22 grudnia 2011 r. Nr 6/11 dyrektora Departamentu Spraw Obronnych w MG, w której skład wchodzili: pracownicy ww. jednostki organizacyjnej Ministerstwa (obecnie Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego), przy współpracy z dyrektorami biur Agencji Rezerw Materiałowych.

[27] Zgodnie z *Wykazem asortymentu rezerw strategicznych wraz z ilością jego tworzenia i utrzymywania w poszczególnych latach* (tabele 12–15 w załączniku nr 1 do projektu *Programu*), tj. uwzględniono dotychczasowe rezerwy gospodarcze i wynikające z dokonanego przeglądu rezerwy mobilizacyjne, tworzone na podstawie *ustawy o rezerwach państwowych*.

Asortymenty rezerw, znajdujące się dotychczas na stanie rezerw, rozszerzono o nowe produkty niezbędne do przeciwdziałania najważniejszym zagrożeniom[28], do zakresu i poziomu niezbędnego do reagowania w sytuacjach kryzysowych (powodzie, skażenia chemiczne i radiacyjne, pandemie, terroryzm, pożary, epidemie, epizootie, silne wiatry, susze)[29]. Ponadto zrezygnowano z części asortymentu starszego typu, na rzecz asortymentu nowej generacji – dotyczących głównie rezerw produktów leczniczych, produktów biobójczych, wyrobów medycznych, urządzeń i sprzętów medycznych oraz substancji czynnych. W projekcie *Programu* określono wykazy asortymentów *rezerw strategicznych* przeznaczonych do likwidacji (których utrzymywanie jest niezasadne, np.: olej surowy, spirytus, sprzęt łączności nie spełniający aktualnych wymagań). Przy ustalaniu docelowej ilości rezerw brano pod uwagę potencjał rynku w oparciu o doświadczenia ARM, a także możliwość przeprowadzenia efektywnej kosztowo wymiany rezerw (rotacja) oraz wielkość podaży w celu ograniczenia wpływu utrzymywania *rezerw strategicznych* na rynki branżowe.

Na etapie uzgodnień międzyresortowych w 2012 r. Minister Finansów wnosił zastrzeżenia, zarówno do skali zapotrzebowania na tworzenie rezerw, wzrostu poszczególnych pozycji asortymentowych, jak i zakupu przez Państwo nowych maszyn i urządzeń. Kwestionował także tzw. „opcję zerową", czyli przyjęcie za punkt wyjścia sumarycznych oczekiwań finansowych związanych ze zmianą systemową tworzenia rezerw, bez uwzględnienia tego co było dotychczas finansowane przez innych dysponentów.

Według Ministra Finansów, wnioski resortów powinny być traktowane jako materiał pomocniczy, a informację na temat szczegółowej kalkulacji poszczególnych kwot oraz założeń, jakie przyjęto do ich obliczenia, a także zasad wykorzystania instrumentów zarządzania *rezerwami strategicznymi* powinien przedstawić Minister Gospodarki, który odpowiada za realizację zadań w tym zakresie. Minister Finansów wskazywał ponadto, że finansowanie rezerw nie opiera się wyłącznie na środkach budżetowych, ale zgodnie z art. 38 *uors*, rezerwy te są finansowane także z przychodów ARM, o których mowa w art. 37 tej ustawy.

Zdaniem NIK, Minister Finansów, podnosząc zarzut nieuwzględnienia przez Ministra Gospodarki rezerw dotychczas finansowanych przez innych dysponentów (tzw. „opcja zerowa") pominął fakt, że zgodnie z art. 55 *uors* rezerwy gospodarcze utworzone przez Ministra Gospodarki na podstawie poprzedniego stanu prawnego *(ustawa o rezerwach państwowych)*, stały się z dniem wejścia w życie ustawy *rezerwami strategicznymi*, za wyjątkiem rezerw mobilizacyjnych, które podlegały przeglądowi. Minister Gospodarki nie mógłby i – jak wynika z ustaleń kontroli NIK – nie zastosował przy ustalaniu asortymentów i ilości *rezerw strategicznych*, tzw. „opcji zerowej".

---

28 Których prawdopodobieństwo wystąpienia według MG jest bardzo wysokie, umiarkowane lub niskie, a skutki katastrofalne (zagrożenia wagi I) oraz których prawdopodobieństwo wystąpienia jest bardzo wysokie, wysokie lub umiarkowane, a skutki poważne (zagrożenia wagi II). Nie uwzględniono zagrożeń, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest: bardzo wysokie, wysokie lub umiarkowane, a skutki umiarkowane (zagrożenia wagi III), umiarkowane, a skutki łagodne (zagrożenia wagi IV).

29 Przykładowo rozszerzono o następujące nowe grupy produktów:
- rezerwy ropy naftowej i produktów naftowych, np.: zabezpieczenie nowoczesnej techniki SZ, w tym samolotów F-16, (ponadto wielkość rezerw uwzględnia konieczność zapewnienia 30 dniowej samodzielności zaopatrzeniowej SZ w związku z wypełnianiem zobowiązań NATO);
- rezerwy surowców, materiałów, urządzeń…, np.: kontenerowe stacje uzdatniania wody, zapory przeciwpowodziowe, worki na piasek, pontony, agregaty pompowe, plandeki, sól drogowa;
- produkty lecznicze, biobójcze, wyroby medyczne, urządzenia i sprzęt medyczny…, np.: odtrutki, szczepionki, leki znieczulające, przeciwzakrzepowe, antybiotyki, opatrunki nowej generacji, zestawy narzędziowe;
- rezerwy rolne i rolno spożywcze, np.: uwzględnienie założeń wynikających z profesjonalizacji SZ, w tym wprowadzenie produktów ujętych w modelowym jadłospisie stosowanym w SZ (w tym przypadku raczej restrukturyzacja asortymentu i wzrost ilości rezerw w związku z zobowiązaniami NATO).

Ponadto, Minister Finansów w swoich propozycjach kierowanych do SKRM nie powinien poddawać pod rozwagę kwestii własności nowych maszyn i urządzeń stanowiących rezerwy, gdyż zgodnie z art. 4 *uors* rezerwy, w tym w szczególności urządzenia i maszyny niezbędne do realizacji celów określonych w art. 3 tej ustawy, nie mogą być wykorzystywane w żadnym innym celu niż ten do jakiego są przeznaczone.

Na posiedzeniu w dniu 6 września 2012 r. Komitet przyjął projekt *Programu*, zakładający wydatki w 2013 r. w wysokości 345,7 mln zł, z uwzględnieniem wszystkich potrzeb Ministra Obrony Narodowej i części potrzeb MRiRW. Komitet rekomendował *projekt* Radzie Ministrów, z jedyną rozbieżnością z Ministrem Finansów, który nie wyraził zgody na finansowanie *Programu* na poziomie wynikającym z projektu, uzgodnionego w zakresie rzeczowym.

3.2.1.3. Procedowanie projektu Programu w 2012 r.

Minister Gospodarki przedłożył projekt *Programu* Ministrowi Finansów do uzgodnień międzyresortowych w dniu 19 kwietnia 2012 r. Analizując zgodność projektowanych skutków finansowych *uors* dla budżetu państwa z OSR, Minister Finansów wyraził pogląd, że rządowy projekt *uors*, przedstawiony RM w 2010 r., miał być neutralny dla budżetu państwa, z wyłączeniem kwoty 1 mln zł związanej z obowiązkowym przeglądem rezerw mobilizacyjnych.

Na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 2012 r. SKRM omówił projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia *Programu* i przyjął ustalenia o powstaniu zespołu roboczego z udziałem Ministra Finansów i przedstawicieli innych resortów. Zadaniem zespołu było dokonanie przeglądu asortymentu *rezerw strategicznych* oraz przedstawienie nowego, uzgodnionego dokumentu z jasno opisanymi ewentualnymi rozbieżnościami.

W Ministerstwie Gospodarki zorganizowano dwa spotkania zespołu roboczego w dniach 18 i 25 czerwca 2012 r., w ramach których nie zostało jednak osiągnięte porozumienie w kwestii poziomu finansowania Programu.

Według informacji Ministra Gospodarki z dnia 31 lipca 2012 r. dla SKRM o sposobie wykonania ustaleń SKRM, przedstawiciel Ministra Finansów podtrzymał zastrzeżenia dotyczące zakresu finansowania Programu, wskazując że skutki finansowe nowego systemu miały być neutralne dla budżetu państwa.

> W załączonym protokole rozbieżności zapisano m.in., *że „zdaniem Ministra Finansów niemożliwe jest finansowanie Programu na poziomie zaproponowanym (…) przez Ministra Gospodarki (…), ponieważ stanowi to bardzo poważny wzrost w stosunku do dotychczasowego poziomu dotacji przeznaczanych na finansowanie zadań związanych z gospodarowaniem rezerwami. Minister Finansów nie ma możliwości wyasygnowania większych środków finansowych niż funkcjonujące dotychczas w częściach budżetowych przeznaczonych na rezerwy.*

Minister Finansów nie przedłożył Radzie Ministrów danych liczbowych umożliwiających analizę dotychczasowych kosztów związanych z tworzeniem i utrzymywaniem *rezerw strategicznych* i porównanie tych kosztów z przewidywanymi skutkami finansowania *Programu* dla budżetu państwa. Natomiast argumentując brak zgody na zaakceptowanie wysokości planowanych w projekcie *Programu* nakładów na tworzenie i utrzymanie *rezerw strategicznych*, Minister Finansów poinformował Sekretarza RM m.in. że:

> Przy konstrukcji budżetu na rok 2013 oraz na kolejne lata, w których miał obowiązywać *Program,* proponował by wszystkie wydatki finansowe dotychczas ponoszone przez poszczególne resorty były nadal finansowane ze środków tych resortów (tzw. montaż finansowy[30]), a nie wyłącznie z części 20 Gospodarka, przy czym skutki tak skonstruowanego *Programu* nie mogą być wyższe niż dotychczasowe wydatki

[30] Montaż finansowy jest opracowaniem wskazującym źródła finansowania projektu (w tym przypadku *Programu*) i określającym udział procentowy wszystkich uczestników w realizacji całego przedsięwzięcia.

> w tym zakresie. Postulował także, aby potrzeby zgłoszone przez Ministra Obrony Narodowej były w dalszym ciągu finansowane z dysponowanej przez MON części budżetowej, w ramach puli 1,95% PKB przeznaczanych na obronność. Wskazał jednocześnie, że Minister Obrony Narodowej nie zwiększył ekwiwalentnie środków Ministrowi Gospodarki z zamiarem przeznaczenia ich w formie dotacji celowej dla ARM – z tytułu przeniesienia rezerw mobilizacyjnych tworzonych wcześniej przez Ministra Obrony Narodowej do *rezerw strategicznych*[31].

W swoim stanowisku do Sekretarza RM z dnia 15 października 2012 r. odnośnie do finansowania *rezerw strategicznych*, Minister Gospodarki informował:

> Zawarte w OSR sformułowanie, że wejście w życie aktu prawnego nie generuje dodatkowych kosztów poza kosztami dotyczącymi rezerw mobilizacyjnych nie oznacza, że utrzymywanie *rezerw strategicznych*, których ilość i struktura asortymentowa zostanie określona w *Programie* według nowego podejścia (analiza ryzyka i niepewności), nie będzie wymagało nakładów z budżetu państwa na finansowanie tych zadań, analogicznie jak w latach poprzednich.
>
> Wielkości kwot przewidzianych na finansowanie *Programu* są większe od środków dotychczas przeznaczonych na gospodarowanie rezerwami, ponieważ ujęto w nim nowe asortymenty rezerw, a także zwiększono ilości poszczególnych asortymentów, które w wyniku dokonanej analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń uznano za niezbędne do przeciwdziałania negatywnym skutkom tych zagrożeń oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Minister Gospodarki wskazał ponadto, że w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2013 r. zgłoszone zapotrzebowanie zostało określone na poziomie porównywalnym do zawartego w projekcie *Programu*, i uwzględniało propozycje asortymentowe organów współpracujących.

Po kolejnym posiedzeniu SKRM, w dniu 16 października 2012 r., Rada Ministrów zobowiązała obu ministrów do ponownego uzgodnienia kwestii finansowania *Programu*.

W ramach realizacji tego zobowiązania odbyły się cztery spotkania konsultacyjne pomiędzy przedstawicielami Ministra Finansów i Ministra Gospodarki, które również nie doprowadziły do osiągnięcia porozumienia w kwestii finansowania *Programu*.

Realizując zalecenia RM, Minister Gospodarki wystąpił 21 listopada 2012 r. do Ministra Finansów z propozycją uzgodnieniową.

> Poinformował, że podziela pogląd aby wszystkie wydatki na rezerwy, finansowane dotychczas przez poszczególne resorty, były nadal finansowane ze środków tych resortów.
>
> Odnośnie do finansowania rezerw mobilizacyjnych w latach 2010–2012 wskazał, że kształtowały się na poziomie 12,5 mln zł–13,2 mln zł rocznie, co oznacza, że do pełnego sfinansowania zadań zaplanowanych w *Programie* do realizacji w 2013 r. zabraknie ok. 300 mln zł.
>
> Wystąpił o przedstawienie przez Ministra Finansów stanowiska, czy przy założeniu dostosowania zadań rzeczowych do poziomu dotacji z 2013 r. (skutkującego zmniejszeniem stanu rezerw), będzie można działania odtworzenia rezerw sfinansować w kolejnych latach *Programu*.
>
> Zwrócił się o wskazanie możliwości i poziomu alokacji środków budżetu państwa w latach 2013–2017 w celu finansowania zadań ujętych w *Programie*, w szczególności realokacji w 2013 r. Wskazał, że brak decyzji o finansowaniu *Programu* spowoduje konieczność likwidacji znacznej części *rezerw strategicznych*.

Ponadto Minister Gospodarki zwrócił uwagę Ministra Finansów na fakt, że w planie finansowym ARM na 2013 r. uwzględniono jedynie wydatki na utrzymanie aktualnego stanu *rezerw strategicznych* w wysokości 215,7 mln zł. Plan finansowy ARM na 2013 r., stanowiący załącznik do projektu ustawy budżetowej na 2013 r., nie uwzględniał według MG, nowych działań rzeczowych zawartych w projekcie *Programu*.

---

[31] Wydatki ministerstw: środowiska, transportu, budownictwa i gospodarki wodnej, zdrowia i wojewodów na tworzenie państwowych rezerw mobilizacyjnych, które na mocy *uors* stały się rezerwami strategicznymi były finansowane przez te resorty w ramach limitu środków budżetowych przyznawanych corocznie przez Ministra Obrony Narodowej w rozdziale 75212 – Pozostałe wydatki obronne (w ramach wydatków budżetowych stanowiących 1,95% PKB). Obecnie Minister Obrony Narodowej zaprzestał naliczania tych środków poszczególnym resortom.

Minister Finansów, na etapie uzgodnień międzyresortowych w 2012 r., nie wskazał Ministrowi Gospodarki możliwości i poziomu alokacji środków budżetu państwa w celu finansowania zadań ujętych w *Programie*. Zwracał jedynie uwagę na konieczność pełnego rozliczenia kwot ujmowanych w projekcie *Programu*, jako zapotrzebowanie na środki budżetu państwa w układzie: imiennie wskazanych dysponentów, kwot wydatków ujętych w ich częściach budżetowych w roku 2012 oraz uzasadnienie potrzeb asortymentowych rezerw.

3.2.1.4. Procedowanie projektu *Programu* w latach 2013–2015

W okresie styczeń 2013 – czerwiec 2014 r. uzgodnienia związane z wysokością finansowania *Programu* były zawieszone. Minister Gospodarki nową kalkulację finansowania *Programu* przedstawił dopiero w dniu 20 lutego 2015 r., tj. rok i pięć miesięcy po spotkaniu Podsekretarzy Stanu MG i MF (16 stycznia 2013 r.), na którym ustalono, że MG przedstawi nowe propozycje. Miało to związek ze stanowiskiem Ministra Finansów, który uzależniał dalsze konsultacje od skorelowania finansowania *systemu rezerw strategicznych* z systemem zapasów państwowych ropy naftowej i paliw.

Uregulowanie finansowania systemu zapasów ropy naftowej i paliw sfinalizowane zostało po przyjęciu przez Sejm RP w dniu 30 maja 2014 r. *ustawy o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*[32].

> Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Gospodarczego w MG, skorelowanie finansowania obydwu systemów trwało dłużej niż zakładano i było główną przyczyną zaistniałych opóźnień. Docelowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zapasach został uzgodniony dopiero w II kw. 2014 r.

Nowa, zaktualizowana kalkulacja finansowania Programu, sporządzona została przy zachowaniu niezmienionego stanu asortymentowego i ilościowego rezerw, który był ustalony w projekcie Programu na lata 2013–2017.

> Realizację zadań rzeczowych ujętych w tym projekcie przesunięto o trzy lata – na cykl 2016–2020. W kalkulacji finansowej uwzględniono również zmiany, jakie nastąpiły od czasu rozpatrzenia projektu *Programu* przez Radę Ministrów, a w szczególności powstałe w wyniku przesunięcia części środków na finansowanie zapasów paliw do zapasów zarządzanych przez ARM oraz oszczędności wynikające z decyzji Ministra Gospodarki w zakresie likwidacji rezerw, których likwidacja nie została ustalona w *Programie*. Przykładowo, zapotrzebowanie na dotację celową dla ARM w roku 2016 miało wynieść 160 827 tys. zł, co w porównaniu z projektem *Programu* przedłożonym Radzie Ministrów w październiku 2012 r. (345 749 tys. zł) oznaczało spadek o 184 922 tys. zł.

W odpowiedzi z dnia 27 lutego 2015 r. na przesłaną nową kalkulację finansową, Minister Finansów podtrzymał dotychczas zgłaszane uwagi argumentując, że brak zgody wynika z planowanego wzrostu wydatków budżetu państwa ponad wartości wynikające z OSR do projektu *uors*. W ocenie Ministra Finansów, nie można uwzględnić dodatkowych kosztów dla budżetu państwa generowanych przez akt wykonawczy do *uors*, skoro nie zostały one uwzględnione w OSR do tej ustawy. Według Ministra Finansów zmniejszenie zapotrzebowania na środki z budżetu państwa nie wynikało ze zmian ilościowych i jakościowych związanych z ponowną analizą dotyczącą poszczególnych asortymentów *rezerw strategicznych*, a głównie ze zmiany uregulowań prawnych dotyczących zapasów państwowych ropy naftowej i paliw. Według tych wyjaśnień, zgodnie z art. 50 ust. 7 *ufp*, wejście w życie przepisów wykonawczych nie może skutkować zmianą

[32] Dz.U. z 2014 r., poz. 900. Zgodnie z tą zmianą zapasy ropy naftowej i paliw (wraz z kosztami ich utrzymania), które dotychczas finansowane były w ramach planu finansowego Agencji Rezerw Materiałowych (dalej ARM), obecnie finansowane są ze środków Funduszu Zapasów Agencyjnych, pochodzących z opłaty zapasowej wnoszonej przez producentów i handlowców i zostały wyłączone z przedmiotowego *Programu*.

limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w ustawie, na podstawie której wydawane są przepisy wykonawcze. W ocenie Ministra Finansów zasady te powinny być respektowane również w odniesieniu do przedmiotowego *Programu*.

> Powyższe stanowisko potwierdzone zostało w toku niniejszej kontroli, jak również fakt, że główną przyczyną nieosiągnięcia porozumienia w kwestii finansowania *Programu* jest rozbieżność pomiędzy zapisami dotyczącymi skutków finansowych do rządowego projektu *uors*, a skutkami finansowymi dla budżetu państwa wynikającymi z *Programu*, którego konieczność opracowania wynika z tej *ustawy*.

Odnosząc się do powyższego stanowiska, Minister Gospodarki w piśmie skierowanym do Sekretarza SKRM w dniu 3 marca 2015 r. wyjaśnił ponownie m.in.:

> OSR[33] stanowi jedynie próbę przewidzenia możliwego wpływu aktu prawnego na funkcjonowanie państwa, więc nie należy jej traktować jako główny wyznacznik finansowania *systemu rezerw strategicznych*, w tym *Programu*. Sformułowanie, że wejście w życie *uors* nie spowoduje dodatkowych kosztów, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania rezerw, nie jest równoznaczne z faktem, że utrzymywanie rezerw nie wymaga określonych nakładów z budżetu państwa. Asortyment oraz ilość *rezerw strategicznych* uzależnione są od analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa i będą zmienne[34] w czasie. Dlatego na etapie projektowania ustawy nie można było przyjąć z góry określonej kwoty na finansowanie utrzymywania rezerw. Ponadto koszty utrzymywania rezerw również są zmienne w czasie (wynikają z aktualnej sytuacji cenowej na różnych rynkach branżowych). Koszty związane z transportem byłych rezerw mobilizacyjnych nie przekroczyły 1 mln zł;
>
> W sprawie podejmowanych działań oszczędnościowych wyjaśnił, że największy wpływ na powstałe oszczędności miała likwidacja wszystkich asortymentów rezerw, których utrzymywanie w projekcie *Programu* uznano za niezasadne z punktu widzenia analizy ryzyka i niepewności oraz powodów ekonomicznych. W efekcie nie ma już asortymentu przeznaczonego do likwidacji, a każde obniżenie stanów ilościowych będzie się wiązać z częściowym brakiem danego asortymentu w rezerwach.

Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 5 marca 2015 r., po dyskusji nad dokumentem Ministerstwa Gospodarki – *Informacja o rezultatach uzgodnień prowadzonych z Ministrem Finansów oraz propozycje rozstrzygnięcia kwestii finansowania Programu* przyjął, iż Minister Gospodarki przygotuje w trybie pilnym *Program* w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów. Komitet podtrzymał stanowisko MF, że skutki finansowe dokumentu są zbyt wysokie i zbyt lakonicznie uzasadnione.

W dniu 12 marca 2015 r., Minister Gospodarki zwrócił się do Ministra Finansów o określenie możliwego poziomu finansowania *Programu* w poszczególnych latach okresu od 2016 r. do 2020 r. W odpowiedzi z dnia 27 marca 2015 r., Minister Finansów nie przedstawił akceptowalnego poziomu finansowania *Programu*, informując, że podtrzymuje wcześniej zgłoszone uwagi odnośnie finansowania *Programu*.

W kolejnym piśmie z dnia 26 maja 2015 r. Minister Gospodarki wystąpił do Ministra Finansów w sprawie spotkania dotyczącego kwestii związanych z finansowaniem *Programu*. Minister Finansów wyraził gotowość do wzięcia udziału w takim spotkaniu, wskazując jednocześnie, że do MF nie wpłynęła nowa wersja projektu *Programu*, która byłaby podstawą do rozmów.

---

[33] Z OSR do projektu ustawy wynika ponadto, że uproszczenie funkcjonowania rezerw wprowadzone ustawą nie ma bezpośredniego wpływu na zmniejszenie nakładów finansowych związanych z rezerwami, jako główne źródło finansowania zadań w zakresie funkcjonowania *rezerw strategicznych* pozostawia się budżet państwa, zmiana funkcjonowania dotychczasowych rezerw może spowodować ewentualne koszty transportu rezerw mobilizacyjnych przemieszczanych po przeglądzie ww. rezerw, nakłady budżetowe na rezerwy pomnażają majątek Skarbu Państwa oraz maksymalizują bezpieczeństwo, z uwagi na rolę *rezerw strategicznych*, korzyści finansowe nie stanowią czynnika wiodącego, lecz są planowane jako pochodna wynikająca z racjonalnego *Programu*.

[34] Zależne od uwarunkowań bezpieczeństwa.

3.2.1.5. Zapewnienie środków z budżetu państwa na finansowanie *Programu*

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra Gospodarki i Ministra Finansów związane z trwającym ponad trzy lata procesem uzgodnieniowym dotyczącym finansowania *Programu*.

Minister Finansów, kwestionując wysokość środków budżetowych (dotacji celowych) związanych z finansowaniem *Programu*, głównie powołuje się na zapisy zawarte w OSR do projektu *uors*, według których wprowadzenie nowego systemu miało nie powodować dodatkowych kosztów dla budżetu państwa. Minister Finansów, zgłaszając postulaty dotyczące dostosowania wysokości kosztów realizacji *Programu* do możliwości finansowych budżetu państwa, nie wskazywał jak duże jest to przekroczenie i nie wskazał konkretnego poziomu środków budżetowych jakie mogą być przeznaczone na tworzenie rezerw. Należy zauważyć, że dotychczasowe stanowisko Ministra Finansów w sprawie finansowania *Programu* było pozbawione elementów konstruktywnych, polegających chociażby na wskazywaniu konkretnych źródeł pozyskania środków i ich kwot niezbędnych do realizacji podstawowych zadań publicznych w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę, iż Ministerstwo Finansów dysponowało wiedzą na temat wysokości łącznej kwoty środków przeznaczanych na finansowanie rezerw państwowych w poprzednim stanie prawnym (tj. przed wejściem w życie przepisów *uors*).

> Koszty finansowania rezerw, stanowiące wydatki ARM, wynikały z planu finansowego Agencji, będącego załącznikiem do ustawy budżetowej na każdy rok. Według ustaw budżetowych dotacja celowa dla ARM wynosiła w poszczególnych latach: 2009 r. 169 172 tys. zł, 2010 r. – 94 699 tys. zł, 2011 r. – 110 699 tys. zł, 2012 r. – 42 999 tys. zł, w latach 2013–2014 wynosiła corocznie po 30 630 tys. zł, 2015 r. – 43 108 tys. zł. Koszty wydatków na rezerwy mobilizacyjne, realizowane przez poszczególnych dysponentów ze środków przyznawanych przez Ministra Obrony Narodowej, według planu, kształtowały się w latach 2010–2012 w granicach 12,5–13,2 mln zł.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w OSR do *uors* nie został określony limit wydatków budżetowych na finansowanie *rezerw strategicznych*, na który powołuje się Minister Finansów.

> W OSR zapisano, że: *„regulacja nie powoduje powstania dodatkowych kosztów, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania dotychczasowych rezerw"*, nie precyzując jakie są *de facto* te koszty.

Według ustaleń NIK, jak wskazano wyżej, koszty utrzymywania rezerw, podobnie jak wysokość dotacji celowej przyznawanej ARM z budżetu państwa, zmieniały się w poszczególnych latach. Oznacza to, że nie było jednego określonego poziomu finansowania, który stanowiłby wyznacznik w zakresie limitu środków budżetowych, które mogłyby być przeznaczone na finansowanie *Programu*, a poziom zgłaszanych potrzeb asortymentowych przez zainteresowane organy powinien wynikać z przeprowadzonej analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa.

Także rozważanie przez Ministra Finansów wspólnego finansowania *rezerw strategicznych* przez wiele podmiotów, tzw. montaż finansowy, nie było zasadne, gdyż zamierzeniem ustawodawcy była zmiana poprzedniego systemu poprzez wprowadzenie jednego podmiotu odpowiedzialnego za całość *rezerw strategicznych*. Powyższe stanowisko potwierdziło także Ministerstwo Obrony Narodowej wskazując, że brak jest podstaw prawnych pozwalających na finansowanie rezerw z limitu wydatków obronnych. Pozostałe kluczowe resorty uczestniczące w pracach na projektem *Programu* również stwierdziły, że nie ma takiej możliwości.

Minister Finansów, nie zgadzając się na wysokość zapotrzebowania zgłaszanego w latach 2012 i 2015 przez Ministra Gospodarki na środki budżetu państwa niezbędne na realizację *Programu*, a także nie wskazując możliwego do zaakceptowania poziomu jego finansowania – o co zwracał się

Minister Gospodarki – w istotny sposób utrudnił finansowanie zadań w obszarze *rezerw strategicznych*. Brak realizacji przepisów *uors* w tym zakresie może skutkować zwiększonym ryzykiem braku podaży poszczególnych asortymentów rezerw i ich ilości na rynku w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej lub innej sytuacji kryzysowej, w tym zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa oraz porządku i zdrowia publicznego.

Również Minister Gospodarki od dnia zarekomendowania projektu *Programu* przez SKRM na posiedzeniu w dniu 6 września 2012 r., nie dokonał ponownej jego analizy i ewentualnej modyfikacji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zarówno analiza ryzyka, o której mowa w art. 9 ust. pkt 1 *uors*, jak i metodologie przyjęte do ustalania wielkości rezerw określonych w projekcie *Programu* uchwalanym na pięć lat z możliwością corocznej weryfikacji, mogą być nieaktualne i nie przystające do obecnych uwarunkowań zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych. W szczególności związane jest to z sytuacją zagrożenia wojną na wschodzie Ukrainy i wojną w Syrii, skutkującą narastającą falą uchodźców, która także obejmie Polskę. Również zmiany klimatyczne, wywołujące niespotykane dotychczas zagrożenia typu powodzie, huragany czy susze, będą miały wpływ na wykorzystanie i modyfikację systemu tworzenia rezerw.

Nie można przyjąć argumentacji Ministra Gospodarki, że projekt *Programu* jest nadal aktualny, a dokonywanie jakichkolwiek zmian byłoby całkowicie bezpodstawne, gdyż przepisy *uors* (art. 9 ust. 4) nie tylko nie zabraniają, a wręcz przewidują coroczną aktualizację *Programu*, a tym samym projektu Programu, jeśli wymaga tego zmiana sytuacji, o których mowa w art. 8 ust. 3 tej ustawy.

Niezależnie od zachodzących zmian w otoczeniu międzynarodowym, jak i krajowym, konieczność taka, zdaniem NIK, wynikała również z niezmiennego stanowiska Ministra Finansów, który kwestionował zakres rzeczowy i poziom finansowania *rezerw strategicznych*, gdyż ponowna analiza mogłaby rozwiać wątpliwości Ministra Finansów, a przynajmniej posłużyć jako dodatkowy argument w ostatecznych uzgodnieniach dotyczących tego finansowania.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż potwierdzeniem możliwości aktualizacji projektu Programu było także ustalenie z posiedzenia SKRM w dniu 5 marca 2015 r., że Minister Gospodarki przygotuje w trybie pilnym *Program* w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów, czyli *de facto* nową wersję *Programu*.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, na brak zdecydowania Ministra Gospodarki w sprawie informowania Rady Ministrów, ewentualnie Prezesa Rady Ministrów, o problemach dotyczących braku finansowania *Programu*.

> Według informacji z początkowego okresu uzgodnień Minister Gospodarki uznał, iż charakter zgłaszanych uwag przez Ministra Finansów wymaga rozstrzygnięcia na szczeblu Rady Ministrów. Podobnie w informacji dla KPRM z dnia 13 grudnia 2012 r. wskazywał, że niepodjęcie decyzji o finansowaniu *Programu* spowoduje konieczność likwidacji *rezerw strategicznych*. Natomiast w kolejnych informacjach opracowanych przez Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego (DBG) dla KPRM z dnia 29 stycznia 2013 r. i 30 stycznia 2014 r. nie wskazywano konieczności podjęcia działań interwencyjnych w sprawie uzgodnienia finansowania *Programu*.

W ocenie NIK, pilność przygotowania i przyjęcia *Programu* wynika z faktu, że rezultaty właściwego gospodarowania rezerwami nabierają znaczenia w sytuacjach nieprawidłowości w funkcjonowaniu gospodarki (załamań, kryzysu) albo zagrożenia bezpieczeństwa państwa. SKRM nie podjął w tej sprawie decyzji rozstrzygającej rozbieżność stanowisk pomiędzy Ministrem Gospodarki i Ministrem Finansów. W związku z tym rolą Ministra Gospodarki, jako odpowiedzialnego za stworzenie i utrzymanie nowego *systemu rezerw strategicznych*, było zwrócenie się bezpośrednio

do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o interwencję, gdyż ostatecznie to Rada Ministrów odpowiada konstytucyjnie za zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego, a temu celowi służy *system rezerw strategicznych*.

W związku z brakiem przyjęcia *Programu* przez Radę Ministrów w formie programu wieloletniego na okres pięciu lat, nie był on ujmowany w projektach ustaw budżetowych, jak i w samych ustawach budżetowych na lata 2013–2015. W praktyce, finansowanie tworzenia i utrzymywania *rezerw strategicznych* było uzależnione od corocznych dotacji celowych tworzonych w budżecie państwa, w wysokościach które różniły się od wielkości przyjętych w projekcie *Programu* opracowanym przez Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za *system rezerw strategicznych.*

Niezależnie od tego, w ustawach budżetowych, w części 83 – *Rezerwy celowe budżetu państwa,* corocznie powinny być planowane środki na finansowanie działań w zakresie *rezerw strategicznych* nieobjętych *Programem*, o których mowa w art. 14 *uors*, tj. w sytuacji deficytu rezerw niepodlegających odtworzeniu, przeciwdziałania skutkom nieprzewidzianego zagrożenia i jeżeli z rekomendacji organizacji międzynarodowych wynika pilna potrzeba utworzenia *rezerw strategicznych*. Należy wskazać, że dopiero w 2015 r. utworzona została rezerwa celowa w wysokości 20 mln zł na finansowanie *rezerw strategicznych* nieobjętych *Programem*, mimo że Minister Gospodarki już wcześniej wydawał decyzje w trybie art. 14 *uors*, dotyczące tworzenia *rezerw strategicznych* nieobjętych *Programem*. Rezerwy te finansowane były ze środków pochodzących z dotacji celowych i przychodów własnych Agencji Rezerw Materiałowych, które powinny być co do zasady przeznaczone na realizację *Programu*, zgodnie z art. 11 *uors*.

3.2.2. Zarządzanie *rezerwami strategicznymi* i utrzymanie infrastruktury magazynowej przez ARM

3.2.2.1. Utrzymywanie rezerw

W związku z brakiem obowiązującego *Programu*, finansowanie zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania *rezerw strategicznych* realizowane było od 2013 r. na poziomie wynikającym z wielkości przyznanej dotacji celowej dla ARM. W latach 2013–2015 w stosunku do wnioskowanego zapotrzebowania na dotację celową odpowiednio na poziomie 316,8 mln zł, 441 mln zł, 201,7 mln zł, przyznane dotacje wyniosły 30,6 mln zł, tj. 9,7%, 30,6 mln zł (6,9%) i 43,1 mln zł (21,4%).

W tym samym okresie poziom wnioskowanych dotacji podmiotowych na dofinansowanie kosztów działalności bieżącej ARM wynosił odpowiednio 74,8 mln zł, 78 mln zł i 76 mln zł, natomiast kwoty przyznane to 75,5 mln zł, tj. 100,9%, 75,5 mln zł (96,8%) i 63 mln zł (82,9%). Badając w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2013–2014, wykonanie planu finansowego przez ARM, ustalenia NIK wykazały, że dotacje podmiotowe wykorzystano na poziomie 95,5% i 97,4% planowanych wielkości. Wykorzystanie ich było zgodne z przeznaczeniem na dofinansowanie bieżącej działalności, w tym zarządzanie realizacją zadań określonych w art. 27 *uors*, tj. utrzymywanie, tworzenie, udostępnianie i likwidację rezerw oraz na prowadzenie inwestycji związanych z budową lub modernizacją infrastruktury technicznej utrzymywania rezerw.

Z przyznanych kwot na dotację celową wykorzystanie na tworzenie i utrzymywanie *rezerw strategicznych* (w tym na rezerwy nieobjęte *Programem*) wyniosło w latach 2013–2014 odpowiednio 14,7 mln zł i 14,8 mln zł. Pozostałe środki wykorzystane zostały na tworzenie i utrzymanie zapasów paliw.

Poza dotacjami wykorzystywano także środki pochodzące z likwidacji asortymentów rezerw, których likwidacja nie została przewidziana w projekcie *Programu* oraz inne oszczędności (uzyskane m.in. w wyniku wymiany/zamiany asortymentu w okresie spadku cen). Niemniej oznaczało to

utrzymywanie rezerw na poziomie niższym niż przewidywał projekt *Programu*, chociaż dokonana w ramach prac nad jego przygotowaniem, analiza ryzyka i niepewności wystąpienia określonych zagrożeń oraz wynikające z niej wnioski pozostawały, w ocenie Ministra Gospodarki, aktualne.

Dotacje celowe przeznaczone na tworzenie i utrzymanie *rezerw strategicznych* były znacznie niższe od ich wysokości zaplanowanej w projekcie *Programu*. Koszty poniesione przez ARM na utrzymanie rezerw w latach 2013–2014 – wyniosły odpowiednio 104,3 mln zł i 90 mln zł[35], natomiast w projekcie *Programu* zaplanowano 345,7 mln zł i 360,5 mln zł. Świadczy to o tym, że przy wysokości przyznanych środków nie mogły być zrealizowane zaplanowane asortymenty rezerw i ich ilości. Dotacje celowe stanowiły w 2013 r. – 14,2%, w 2014 r. 16,5% źródeł finansowania *rezerw strategicznych*. Minister Gospodarki od kliku lat przekazując zapotrzebowanie na dotacje dla ARM, w danym roku budżetowym zgłasza realne potrzeby wynikające z kosztów utrzymania rezerw, a otrzymuje środki mniejsze ze względu na limity wydatków ustalane przez Ministra Finansów, które nie pozwalały Ministrowi Gospodarki na przekazanie ARM większych środków.

W uzasadnieniu do zwiększenia dotacji dla ARM na 2015 r. wskazano, że dotychczasowy poziom przyznawanej dotacji był niewystarczający nawet do utrzymywania rezerw w ich niezmienionym stanie ilościowym. W związku z czym konieczne jest zwiększenie dotacji dla ARM, gdyż obecna kwota dotacji w wysokości 43,1 mln zł nie pozwoli ARM zabezpieczyć pełnej realizacji zadań w roku 2015. ARM jest w dalszym ciągu zmuszona zaciągnąć kredyt, gdyż przyznana dotacja jest zbyt niska i nie pozwala nawet na pokrycie kosztów aktualnych stanów rezerw.

W 2014 r. ARM zawarła umowę kredytu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego do kwoty 140 000 tys. zł. Według MG, niezbędne było zaciągnięcie przez ARM kredytu, który wykorzystany został w wysokości 90 000 tys. zł. Kredyt został spłacony w tym samym roku, w wyniku pozyskania przychodów ze sprzedaży zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych. W planie finansowym ARM na 2015 r. został zaplanowany kredyt, którego kwota, według wnioskowanej przez ARM zmiany przedmiotowego planu, będzie wynosiła 16 186 tys. zł[36].

Decyzje Ministra Gospodarki w zakresie tworzenia *rezerw strategicznych* w latach 2013–2015, były podejmowane wyłącznie na podstawie art. 14 *uors*, to znaczy w trybie *„poza Programem"*. Według uzyskanych wyjaśnień, decyzje te nie były wydawane zgodnie z ustaleniami zawartymi w projekcie *Programu*, ponieważ nie został on przyjęty przez RM, w związku z czym nie mógł stanowić podstawy do tworzenia rezerw.

W latach 2013–2015, na podstawie art. 14 *uors*, wydano 11 decyzji Ministra Gospodarki dotyczących utworzenia *rezerw strategicznych*. Każda z tych decyzji została uzasadniona względami określonymi w art. 14 pkt 1 i 2 *uors*. Dotyczyły one m.in. zwiększenia zasobów rezerw medycznych o izolatory transportowe, urządzenia do dezynfekcji pomieszczeń i środki dezynfekcyjne odpowiednie do ochrony przed chorobą Ebola, uzupełnienia rezerw żywnościowych w asortymencie półtusz wieprzowych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń na terenie Polski, plandek, worków na piasek i zapór przeciwpowodziowych.

Część decyzji dotyczących tworzenia rezerw była skorelowana z założeniami przyjętymi w projekcie *Programu*, gdyż wystąpiły zagrożenia uwzględnione w analizie ryzyka ujętej w *Programie* i równocześnie spełnione zostały przesłanki wynikające z art. 14 *uors* (np. rezerwy w zakresie: produktów leczniczych, wyrobów medycznych czy środków do dezynfekcji). Wyżej wskazane decyzje wydawane były przez Ministra Gospodarki na wniosek podmiotów wskazanych w art. 8 ust. 2 *uors* lub z urzędu. ARM nie była wnioskodawcą przedmiotowych decyzji, natomiast wnioski z przeprowadzanej przez ARM analizy rynku były kluczowe w kontekście uzasadniania decyzji.

---

35 W ramach tych kwot w 2013 r. dotacje celowe stanowiły 14,8 mln zł, likwidacja rezerw 44,4 mln zł, wymiana/zamiana 5,7 mln zł oraz sprzedaż zapasów paliw 39,4 mln zł. W 2014 r. wynosiły odpowiednio 14,8 mln zł, 13,7 mln zł, 1,8 mln zł i 59,6 mln zł.

36 W planie finansowym ARM ujętym w ustawie budżetowej na rok 2015 kwota kredytu wynosiła 24 616 tys. zł.

Jednym ze źródeł finansowania *rezerw strategicznych* w 2013 r. i 2014 r. były m.in. przychody z likwidacji rezerw (43% w 2013 r. i 13% w 2014 r.) i sprzedaży zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych (38% w 2013 r. i 66% w 2014 r.).

W kontrolowanym okresie Minister Gospodarki podjął 14 decyzji o likwidacji w trybie art. 25 *uors* (tj. gdy likwidacja nie została ustalona w *Programie*). Przychody uzyskane ze sprzedaży zlikwidowanych asortymentów przeznaczone zostały na sfinansowanie utrzymania aktualnego stanu rezerw. Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, decyzje o likwidacji wszystkich asortymentów rezerw przewidziane były w projekcie *Programu*, natomiast zmiana *uors* z dniem 22 lipca 2014 r. zlikwidowała możliwość finansowania *rezerw strategicznych* ze sprzedaży zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych. W związku z powyższym obecnie nie ma możliwości pozyskiwania dodatkowych środków pochodzących z likwidacji rezerw i sprzedaży zapasów.

Kontrola wykonania czterech wybranych losowo decyzji wykazała, że ARM przestrzegała ustawowych obowiązków w zakresie wykonywania decyzji o likwidacji rezerw, tj. dokonywała sprzedaży rezerw poprzez giełdę albo w drodze przetargu. Skontrolowane decyzje zostały zrealizowane terminowo i zgodnie z procedurą wewnętrzną Agencji, dotyczącą sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania zlikwidowanych rezerw strategicznych.

W badanym okresie Minister Gospodarki podejmował też decyzje w sprawie udostępnienia *rezerw strategicznych* w celu wsparcia organów współpracujących w działaniach prowadzonych w sytuacjach kryzysowych. Decyzje te podejmowane były na podstawie przesłanek ustawowych, gdyż projekt *Programu* nie przewiduje ilości rezerw planowanych do udostępnienia.

W latach 2013–2015 podjęto 18 decyzji w sprawie udostępnienia *rezerw strategicznych* obejmujących głównie wodę pitną, konserwy typu pasztet, dania gotowe, łóżka turystyczne, koce, elementy mostów drogowych składanych, urządzenia do transportu chorych zakaźnie, kombinezony ochrony biologicznej i odzież ochronną.

Badaniem kontrolnym objęto 11 decyzji Ministra Gospodarki w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych w latach 2013 – I kwartał 2015. Ustalono, że podmioty, którym udostępniono rezerwy strategiczne, wywiązywały się ze zobowiązań umownych. Agencja informowała zainteresowane podmioty o terminie i miejscu wydania rezerw strategicznych oraz dokonywała sprawdzenia warunków ich transportu. ARM deklarowała gotowość do udostępnienia rezerw strategicznych żywnościowych i medycznych w dacie wpływu decyzji. Przykładowo termin gotowości do udostępnienia rezerw medycznych nie przekraczał sześciu dni.

W działalności Agencji dotyczącej udostępniania *rezerw strategicznych* nie stwierdzono nieprawidłowości i odstępstw od obowiązującej od lipca 2011 r. *„Procedury udostępniania rezerw strategicznych”*, zatwierdzonej przez Ministra Gospodarki.

Główne założenia *Programu* w zakresie asortymentu i ilości rezerw przewidzianych do utrzymywania, do chwili obecnej nie uległy zmianie.

Na przykładzie 2014 r. stwierdzono, że zakres asortymentowy i poziom *rezerw strategicznych* (według stanu na dzień 31 grudnia), nie odpowiada założeniom projektu *Programu*, co oznacza, że w przypadku wystąpienia zidentyfikowanego w procesie dokonywania analizy ryzyka i niepewności zagrożenia, ograniczone będą możliwości przeciwdziałania jego skutkom. W projekcie *Programu* przyjęto m.in. następujące ilości asortymentów w poszczególnych grupach asortymentowych:

- w grupie asortymentowej produktów medycznych (206 pozycji ogółem) w roku 2014 projekt *Programu* zakładał utworzenie 20 pozycji, utworzono 6 pozycji;
- w grupie asortymentowej produktów rolnych i żywnościowych (24 pozycje ogółem) w roku 2014 na sześć pozycji planowanych utworzono jedną w 75% wielkości planowanej, pozostałe pozycje asortymentowe nie zostały utworzone; utworzono natomiast nieplanowaną rezerwę półtusz wieprzowych;
- w pozycji asortymentowej zawierającej surowce, materiały, maszyny na 17 pozycji planowanych, utworzono cztery, w tym jedną w 100%, pozostałe poniżej wielkości planowanej.

W działalności ARM dotyczącej wykonywania decyzji Ministra Gospodarki w zakresie tworzenia, przechowywania, udostępniania i likwidacji rezerw strategicznych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Działania podejmowane przez ARM w ramach ww. procedur były przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez MG w dniach od 26 września do 4 października 2013 r. Kontrola obejmowała prawidłowość wykonania przez ARM jej zadań ustawowych. Zespół kontrolny nie stwierdził nieprawidłowości i ocenił pozytywnie ich wykonanie przez ARM.

3.2.2.2. Przechowywanie *rezerw strategicznych* w magazynach obcych

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

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

2013 r. – 94 574,0 tys. zł, w tym na żywność 37 117,7 tys. zł, artykuły medyczne 4 110,1 tys. zł, artykuły techniczne 1 658,0 tys. zł, paliwa 51 688,1 tys. zł,

2014 r. – 80 716,8 tys. zł, w tym na: żywność 43 864,9 tys. zł, artykuły medyczne 5 028,9 tys. zł, artykuły techniczne 3 925,8 tys. zł, paliwa 27 897,2 tys. zł,

I kwartale 2015 r. – 12 012,3 tys. zł, w tym na: żywność 11 127,4 tys. zł, artykuły medyczne 513,2 tys. zł, artykuły techniczne 197,8 tys. zł, paliwa 173,9 tys. zł.

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

Łączna wartość przechowywanych w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 19 maja 2015 r. *rezerw strategicznych* (dotyczących produktów leczniczych i wyrobów medycznych), w magazynach obcych wynosiła 10 556,6 tys. zł (bez VAT).

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

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

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

3.2.2.3. Utrzymywanie rezerw strategicznych stanowiących własność przedsiębiorcy

Agencja utrzymuje *rezerwy strategiczne* stanowiące własność przedsiębiorców na podstawie odpłatnych umów. Podstawą zawarcia takich umów była dyspozycja Ministra Gospodarki z maja 2011 r. Na jej podstawie Agencja została zobowiązana do zamiany utrzymywanych rezerw pszenicy na produkty zbożowe, poprzez dokonanie zakupu gotowych produktów zbożowych lub zawarcie, w trybie art. 17 *uors*, umowy z przedsiębiorcami lub podmiotami zobowiązanymi do stałej gotowości sprzedaży asortymentu produktów stanowiących przedmiot rezerwy.

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

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

3.2.2.4. Działalność inwestycyjna i remontowa Agencji

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

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

Według ARM, poziom inwestycji w składnice i magazyny zamiejscowe jest adekwatny do posiadanych możliwości finansowych, niemniej zbyt mały, aby wprowadzić do bazy magazynowej nowoczesne urządzenia i technologie.

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

Najwięcej środków wydatkowano m.in. na inwestycje dotyczące przebudowy budynku magazynu w Świnoujściu (3 201,9 tys. zł netto), modernizację budynku magazynowego w Wąwale (1 633,2 tys. zł netto) oraz termomodernizację budynku magazynowego w Leśmierzu (854,3 tys. zł netto). Zrealizowane remonty o najwyższych nakładach to m.in.: remont dróg wewnętrznych I etap w Leśmierzu (331,3 tys. zł netto), remont dróg i placów wewnętrznych w Niemcach (303,6 tys. zł netto) oraz remont drogi dojazdowej w Starym Sączu (308,1 tys. zł netto).

Zrealizowane przez Agencję inwestycje i remonty (wykonawców wyłaniano zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*[37]), były uzasadnione potrzebami technicznymi i wynikały z rocznych planów rzeczowo-finansowych.

W działalności Agencji dotyczącej utrzymywania infrastruktury magazynowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2.2.5. Kontrole utrzymywania rezerw strategicznych

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

[37] Dz.U z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Analiza dokumentacji dziewiętnastu postępowań kontrolnych[38] wykazała, że zakres kontroli umów na przechowywanie był zgodny z postanowieniami *uors*, tj. obejmował prawidłowość warunków przechowywania, ochrony magazynów, prowadzenia dokumentacji dotyczącej przechowywania oraz wykonywania zaleceń pokontrolnych.

Nieprawidłowości stwierdzone podczas trzech postępowań kontrolnych dotyczyły m.in. przekroczenia temperatury[39] powietrza w magazynach z rezerwami medycznymi i żywnościowymi oraz niedziałającego elektronicznego systemu alarmowego na placu składowym i w pomieszczeniach magazynowych z rezerwami technicznymi. Podmioty kontrolowane poinformowały ARM o usunięciu nieprawidłowości.

Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących przeprowadzania przez Agencję postępowań kontrolnych w zakresie utrzymywania rezerw strategicznych przez przedsiębiorców.

3.2.3. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych ARM w zakresie *rezerw strategicznych*

3.2.3.1. Sprawozdania dotyczące rezerw strategicznych i zapasów paliw

Zgodnie z art. 27 ust. 6 *uors* sprawozdania o *rezerwach strategicznych* Agencja opracowywała w okresach półrocznych, do 30 września za I półrocze i do 31 marca za rok poprzedni. Sprawozdania o zapasach paliw, zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 *ustawy o zapasach*, sporządzano w terminie 45 dni od końca miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego (tj. sprawozdania miesięczne, półroczne i roczne), na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i informacji przekazywanych przez przedsiębiorców. W badanym okresie Minister Gospodarki nie przedkładał Agencji uwag i wniosków o dokonanie korekt ww. sprawozdań.

W zakresie wykonywania przez Agencję obowiązków sprawozdawczych wobec Ministra Gospodarki nieprawidłowości nie stwierdzono.

3.2.3.2. Sprawozdania finansowe

W okresie objętym kontrolą Agencja sporządzała i przekazywała w wymaganych terminach Ministrowi Gospodarki kwartalne i roczne sprawozdania budżetowe[40], sprawozdania finansowe oraz informacje dotyczące wykonania planu finansowego ARM wraz z uzasadnieniem przyczyn odchyleń wykonania planu.

Na koniec 2013 r. nadwyżka środków finansowych ze sprzedaży *rezerw strategicznych* oraz zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych, dokonywanej w ramach czynności innych niż wymiana, zamiana rezerw lub wymiana bądź odtwarzanie zapasów państwowych, wyniosła 13 452,7 tys. zł i została przekazana przez Agencję na rachunek bankowy Ministra Gospodarki w dniu 27 czerwca 2014 r. ARM nie posiadała nadwyżki środków finansowych na koniec 2012 i 2014 roku. Nadwyżki środków finansowych zostały ustalone przez Agencję zgodnie z danymi księgowymi i obowiązującymi przepisami[41].

Zgodnie z art. 28e *ustawy o zapasach*, Agencja od 1 stycznia 2015 r. zobowiązana jest do przekazywania kwartalnych i rocznych *Informacji o realizacji planu finansowego Funduszu Zapasów Agencyjnych*. Pierwsze sprawozdanie za I kwartał 2015 r. Agencja przekazała do Ministerstwa Gospodarki

[38] Wybranych przy zastosowaniu doboru losowego z interwałem.

[39] Zaistniała sytuacja nie miała negatywnego wpływu na jakość przechowywanych asortymentów.

[40] Rb-35, Rb-40, Rb-BZ2, Rb-N, Rb-Z, Rb-WSb.

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

23 kwietnia 2015 r., tj. zgodnie z ustawowym terminem. Plan przychodów Funduszu[42] na 2015 r. wynosił 1 078 114,0 tys. zł, a na koniec I kwartału 2015 r. przychody zrealizowano w wysokości 145 807,0 tys. zł, tj. w 13,5%. Planowane koszty na 2015 r. wynosiły 917 249,0 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 31 027,0 tys. zł, tj. w 3,3%, ponieważ zakupy paliw zaplanowano na IV kwartał 2015 r.[43].

Ponadto zgodnie z zapisami umów zawartych pomiędzy MG i ARM w latach 2013–2015 na udzielenie dotacji celowych, ARM była zobowiązana do składania pisemnych sprawozdań merytorycznych i finansowych z wykorzystania udzielonych dotacji. Sprawozdania te były składane przez ARM w terminach określonych w umowach i akceptowane przez Ministra Gospodarki. Wynika z nich, że Agencja wydatkowała środki dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

W zakresie sporządzania przez ARM sprawozdań finansowych i związanych z nimi informacji, nieprawidłowości nie stwierdzono.

---

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

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

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Jednostki objęte kontrolą dobrano w sposób celowy – były to: Ministerstwo Gospodarki (Minister Gospodarki zobowiązany został do wdrożenia sprawnego systemu zarządzania *rezerwami strategicznymi*; Ministerstwo Finansów (współodpowiedzialne za konstrukcję budżetu państwa, z którego finansowane są *rezerwy strategiczne*) i Agencja Rezerw Materiałowych (odpowiedzialna za wykonywanie decyzji Ministra Gospodarki dotyczących tworzenia, likwidacji i udostępniania *rezerw strategicznych*, utrzymywania rezerw i utrzymywania infrastruktury magazynowej). Kontrolę prowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu czynności kontrolnych sporządzone zostały trzy wystąpienia pokontrolne, które wysłano do kierowników skontrolowanych jednostek. Negatywnie oceniono zarówno działania Ministra Gospodarki jak i Ministra Finansów, kierując pod ich adresem wnioski pokontrolne, mianowicie:

do Ministra Gospodarki o:

1. Zrealizowanie zobowiązania SKRM do przygotowania zaktualizowanego *Programu*, możliwego do zaakceptowania przez Radę Ministrów.
2. Rozważenie występowania do Rady Ministrów o zatrzymywanie nadwyżki środków finansowych występującej w ARM, celem zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania jej zadań, w przypadku występowania niedoboru środków.

do Ministra Finansów o:

1. Wprowadzenie rozwiązań kadrowo-organizacyjnych zapewniających realizację obowiązków i odpowiedzialności związanych z przyjęciem *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*.
2. Pilne wyliczenie poziomu środków budżetowych jakie mogą być przeznaczone na tworzenie *rezerw strategicznych* w perspektywie pięcioletniej, w celu ostatecznego uzgodnienia z Ministrem Gospodarki poziomu oraz źródeł finansowania *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*.
3. Podjęcie konstruktywnej współpracy z Ministrem Gospodarki w przedmiotowym zakresie.
4. Zapewnienie wprowadzenia *Programu* do corocznych ustaw budżetowych jako programu wieloletniego.

W przypadku ARM ocena była pozytywna, bez formułowała wniosków pokontrolnych.

Obydwaj ministrowie złożyli zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Minister Finansów w piśmie z dnia 27 sierpnia 2015 r. złożył siedem zastrzeżeń. Uchwałą nr 64/2015 z dnia 26 października 2015 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło cztery zastrzeżenia w całości, dwa uwzględniło w części, w pozostałym zakresie oddaliło w całości, pozostawiając bez zmiany ocenę negatywną. Minister Gospodarki w piśmie z dnia 11 września 2015 r. złożył siedem zastrzeżeń, które uchwałą nr 63/2015 r z dnia 26 października 2015 r. Kolegium NIK w całości oddaliło.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Gospodarki odnosząc się do wniosków pokontrolnych poinformował, że zrealizowane zostało ustalenie Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 5 marca 2015 r. zobowiązujące Ministra Gospodarki do przygotowania nowej wersji Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów. Nową wersję *Programu*, Minister Gospodarki przekazał pod obrady SKRM, w dniu 9 października 2015 r. Dokument ten oczekuje obecnie na rozpatrzenie. Odnośnie drugiego wniosku w sprawie zatrzymywania przez ARM nadwyżki środków finansowych dla jej potrzeb, poinformowano, że sprawa ta została uregulowana w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 14 października 2015 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Rezerw Materiałowych* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1738).

5 ZAŁĄCZNIKI

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

Jednostka organizacyjna NIK	Jednostka kontrolowana	Adres jednostki
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Gospodarki	00-507 Warszawa, plac Trzech Krzyży 3/5
	Ministerstwo Finansów	00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
	Agencja Rezerw Materiałowych	00-844 Warszawa, ul. Grzybowska 45

ZAŁĄCZNIKI

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 zał. 2).
2. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1229).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1695 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 900).
6. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U z 2013 r., poz. 1166 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2014 r., poz. 1099).
8. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 626 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. Nr 83, poz. 540).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 października 2011 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. U. Nr 236, poz. 1400).
15. Zarządzenie Nr 11 Ministra Gospodarki z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. Urz. Ministerstwa Gospodarki z 2015 r., poz. 5).
16. Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. Ministra Gospodarki z 2014 r. poz.19), poprzedzone zarządzeniem nr 12 n z dnia 16 marca 2011 r. w tej sprawie (Dz. Urz. Ministra Gospodarki z 2011 r. Nr 2, poz. 16).
17. Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022" (M.P. z 2013 r., poz. 377).

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju
6. Minister Skarbu Państwa
7. Minister Finansów
8. Minister Zdrowia
9. Komisja Skarbu Państwa Sejmu RP
10. Komisja Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP
11. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
12. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
13. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
14. Komisja Gospodarki Narodowej Senatu RP
15. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
18. Rzecznik Praw Obywatelskich
19. Prezes Agencji Rezerw Materiałowych