



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Warszawa, dnia 04 kwietnia 2011 r.

Pan
Jacek Bąkowski
Prezes Agencji Rezerw Materiałowych
ul. Nowy Świat 6/12
00-400 Warszawa

P/10/050
KGP-4100-01-03/2011

Stosowny Panie Prezesie,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Agencji Rezerw Materiałowych³, kontrolę wykonania w 2010 r. planów: finansowego Agencji, rzeczowego rezerw państwowych (dalej: r. p. g.) i rzeczowo-finansowego zapasów państwowych paliw.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 30 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez ARM w 2010 r. planów: finansowego Agencji, rzeczowego rezerw państwowych oraz rzeczowo-finansowego zapasów państwowych paliw.

1. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez ARM w związku z przygotowaniem i realizacją jej planu finansowego na 2010 r. Plan ten został opracowany rzetelnie i wykonany zgodnie z przepisami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych⁴ oraz zasadami szczegółowymi, odnoszącymi się do Agencji⁵.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: ARM lub Agencja.

⁴ *Ustawy o finansów publicznych: z dnia 30 czerwca 2005 r.* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).



W planie finansowym ARM na 2010 r., zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki w dniu 7 czerwca 2010 r., ustalono przychody ogółem w wysokości 382 489 tys. zł, koszty w kwocie 576 311 tys. zł oraz wynik finansowy netto (stratę) – 193 822 tys. zł. Wielkości te były zgodne z danymi zawartymi w Załączniku Nr 14 do *ustawy budżetowej*⁶ i w trakcie roku nie były korygowane. Plan przychodów ogółem został wykonany w 88,5% (338 361 tys. zł), a plan kosztów ogółem w 77,9% (449 148 tys. zł). Niepełna realizacja przychodów i kosztów nie wpłynęła jednak na pozytywną ocenę wykonania planu finansowego Agencji w 2010 r.

Zasadniczą przyczyną osiągnięcia niższych niż planowano przychodów był sposób zakupu paliw preferowany przez jego nabywców w trybie tzw. odroczonej akcyzy (paliwa przemieszczano między składami podatkowymi). W konsekwencji nie osiągnięto zakładanych wpływów z tytułu akcyzy (plan – 75 414 tys. zł, wykonanie – 1 tys. zł). NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia⁷, że sposób odbioru paliwa (z zapłatą akcyzy lub z zawieszeniem jej poboru) zależy od decyzji przyszłego nabywcy i ARM nie ma na to wpływu. Bez uwzględniania akcyzy w cenie sprzedaży wykonanie planu przychodów Agencji w 2010 r. wyniosłoby 92,7%.

Na mniejsze od planowanego wykonanie przychodów wpłynęło również dokonanie przesunięć pomiędzy rezerwami państwowymi i zapasami paliw, w wyniku czego uniknięto planowanej rotacji ponad 8 tys. m³ benzyny silnikowej, a także niższe ceny sprzedaży zbóż, co było konsekwencją sytuacji rynkowej (rekordowe zbiory w 2009 r. i bardzo wysokie zapasy początkowe).

NIK, biorąc pod uwagę wyjaśnienia przedstawicieli ARM w kwestii podatku akcyzowego oraz diametralną zmianę sytuacji w stosunku do 2008 r. (której dotyczył wniosek NIK zawarty w wystąpieniu pokontrolnych z dnia 7 kwietnia 2009 r.), podziela pogląd o celowości rozważenia czy zasadne jest w dalszym ciągu uwzględnianie przychodów z tego tytułu w planach finansowych Agencji, gdyż w konsekwencji zaciemnia to obraz oceny realizacji budżetu.

1.1. NIK pozytywnie ocenia wykorzystanie i rozliczenie przez Agencję dotacji celowej, w wysokości 94 699 tys. zł, przekazanej przez Ministra Gospodarki⁸ na realizację zadań

⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. U. Nr 49, poz. 413).

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

⁷ Protokoły ustnych wyjaśnień z 18 stycznia oraz 17 i 22 marca 2011 r., przyjętych w ww. terminach od Głównego Księgowego ARM i Zastępcy Dyrektora Biura Finansowo-Księgowego Agencji.

⁸ Umowa Nr IV/3/50003/2800/DSO/10 z dnia 8 lutego 2010 r. podpisana przez Ministra Gospodarki i Prezesa ARM.

związanych z zakupem i utrzymywaniem rezerw państwowych i zapasów państwowych paliw.

Stosownie do warunków wynikających z umowy Agencja w planowanym terminie i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystwała całą przekazaną jej kwotę. Rachunki i faktury dotyczące zakupów i kosztów finansowanych z dotacji były sukcesywnie przekazywane do Ministerstwa Gospodarki – jako załączniki do częściowych sprawozdań finansowych i merytorycznych rozliczających kolejne transze środków. Sprawozdanie dotyczące rozliczenia pełnej kwoty Agencja złożyła w dniu 13 października 2010 r. Wszystkie sprawozdania (częstkowe i końcowe) zostały bez zastrzeżeń zaakceptowane przez Ministra Gospodarki. Również NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

1.2. NIK pozytywnie ocenia efektywność działań podejmowanych przez ARM w 2010 r. w celu podniesienia poziomu technicznego infrastruktury magazynowej. W ocenie tej uwzględniono fakt ograniczenia środków finansowych na cele inwestycyjne. W wyniku realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i remontowych nastąpiło unowocześnienie zasobów majątkowych Agencji (Składnic), zwiększenie dostępnej powierzchni oraz polepszenie warunków składowania. Znalazło to z kolei korzystne odzwierciedlenie w stabilizacji przychodów z tego tytułu.

W planie finansowym Agencji na 2010 r. zaplanowano na nakłady na inwestycje w wysokości 7 mln zł (wykonane w 98,4%). Oprócz tych wydatków ARM sfinansowała remonty i konserwacje nieruchomości o wartości 2,5 mln zł. W ramach tych prac dokonano m.in. modernizacji sieci grzewczych oraz zakupów dodatkowego wyposażenia.

Plan przychodów Składnic z tytułu wynajmu powierzchni magazynowej w 2010 r. wyniósł 11,2 mln zł. (w 2009 r. – 10,7 mln zł). Faktycznie uzyskano 11,4 mln zł, tj. 101,8% planu. Oznaczało to także wzrost przychodów z tego tytułu o ok. 100 tys. zł w stosunku do 2009 r. (odpowiednio – 11,3 mln zł). Wykorzystanie powierzchni magazynowej na koniec 2010 r. wyniosło 75,1% (76,5% w 2009 r.).

2. W ocenie NIK, w 2010 r. Agencja rzetelnie i prawidłowo realizowała zadania wynikające z administrowania poszczególnymi segmentami rezerw państwowych gospodarczych oraz państwowych rezerw mobilizacyjnych maszyn budowlanych⁹, a także dotyczące utrzymywania zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych (dalej

⁹ Tworzonych i utrzymywanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594) – ustawa o r. p. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych (Dz. U. Nr 5 poz. 15) – rozp. RM z 16.01.98 r.

z. p.)¹⁰. Planowanie poszczególnych przedsięwzięć w obydwu ww. obszarach, podobnie jak w latach poprzednich, odbywało się w perspektywie rocznej, a nie długookresowej.

2.1. Zadania związane z gospodarowaniem r. p. g., tworzonymi przez Ministra Gospodarki, Agencja wykonywała na podstawie *Planu rzeczowego rezerw państwowych gospodarczych*, zatwierdzonego przez Ministra Gospodarki w dniu 7 czerwca 2010 r. Minister Gospodarki w ciągu roku podejmował także doraźne decyzje dotyczące tworzenia i zwalniania poszczególnych asortymentów rezerw państwowych.

Stopień realizacji tych przedsięwzięć, w porównaniu do wartości bazowych określonych przez Ministra Gospodarki w planie finansowym Agencji w układzie zadaniowym, w zakresie rezerw paliwowych wyniósł 102%, rezerw żywnościowych – 99%, a rezerw medycznych – w 98%. Niepełne wykonanie wskaźników w dwóch powyższych segmentach r. p. g. wynikało przede wszystkim ze zwolnień bezzwrotnych towarów na rzecz powodzian i instytucji walczących ze skutkami tej klęski żywiołowej. ARM, na polecenie Ministra Gospodarki, przekazała nieodpłatnie z rezerw 222 tys. litrów wody mineralnej o wartości 93,8 tys. zł, 32,8 tony konserw o wartości 160,5 tys. zł i 8 ton smalcu o wartości 8,5 tys. zł, a także wyroby medyczne o wartości 355,8 tys. zł. Niezależnie od powyższego, w okresie od maja do listopada 2010 r., trzy ładowarki kołowe – zwolnione z państwowych rezerw mobilizacyjnych maszyn budowlanych¹¹ – uczestniczyły w akcji ratowniczej oraz w usuwaniu skutków powodzi.

2.2. Zadania w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych ARM wykonywała na podstawie *Planu rzeczowo – finansowego zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych na 2010 r.*, zatwierdzonego przez Ministra Gospodarki w dniu 21 maja 2010 r.

W wyniku realizacji tego planu spełniony został główny cel utrzymywania tych zapasów, określony w art. 3 ust. 2 pkt 2 *ustawy o zapasach paliw*, jakim było zgromadzenie ich wielkości na poziomie odpowiadającym co najmniej 90-dniowemu średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu ropy naftowej i produktów naftowych. Stan zapasów interwencyjnych paliw na koniec 2010 r. wyniósł w przeliczeniu 105,7 dnia tego zużycia. Z powyższej ilości zapasy utrzymywane przez Agencję powinny zabezpieczać, zgodnie z art. 19 ww. *ustawy*, co najmniej 14-dniowe średnie zużycie ropy naftowej i produktów naftowych we wszystkich

¹⁰ Tworzonych i utrzymywanych na podstawie przepisów *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 52, poz. 343 ze zm.) – *ustawa o zapasach paliw*.

¹¹ Decyzja Ministra Gospodarki Nr 10/R/10 z dnia 21 maja 2010 r.

podstawowych asortymentach. Faktyczne średnie wykonanie wskaźnika wyniosło 15,4 dnia, tj. 100% wartości bazowej miernika określonego w planie finansowym w układzie zadaniowym.

2.3. Sytuacja w zakresie planowania stanu r. p. g. i częściowo w odniesieniu do zapasów paliw ulegnie zmianie, w związku z wejściem w życie, z dniem 5 lutego 2011 r., przepisów ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych¹².

Na mocy tej ustawy r. p. g. zostaną przekształcone w rezerwy strategiczne, w wielkościach planowanych w okresach 5-letnich, z możliwością corocznego aktualizowania tych planów. Kluczową rolę w tym planowaniu będzie spełniał Minister Gospodarki, koordynujący działania w zakresie rezerw strategicznych w ramach Rady Ministrów. Agencja będzie natomiast głównym podmiotem wykonującym zadania wynikające z *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*. Pierwszy taki program ma być opracowany, zgodnie z ustawą, w terminie 15 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania NIK pozytywnie ocenia, zgłoszoną przez ARM jeszcze w 2010 r., propozycję nowych asortymentów rezerw żywnościowych pozwalających na ich bezpośrednie spożycie po wydaniu¹³. Minister Gospodarki utworzył¹⁴ w formie pilotażowej nową pozycję rezerw żywnościowych w postaci gotowych posiłków.

2.4. NIK nie zgłasza zastrzeżeń co do wiarygodności ksiąg rachunkowych Agencji. Zgodnie z ustawą o r. p. sprawozdanie finansowe ARM za 2009 r. podlegało badaniom biegłego rewidenta. Po jego wykonaniu biegły rewident sporządził, w dniu 7 maja 2010 r., *Opinię niezależnego biegłego rewidenta dla Ministerstwa Gospodarki oraz Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych o łącznym sprawozdaniu finansowym za 2009 r. Agencji Rezerw Materiałowych z siedzibą w Warszawie*.

Badanie obejmowało w szczególności sprawdzenie poprawności zastosowanych przez Agencję zasad (polityki) rachunkowości i sprawdzenie – w przeważającej mierze w sposób wyrywkowy – podstaw, z których wynikają liczby i informacje zawarte w sprawozdaniu łącznym, jak i całościową ocenę sprawozdania łącznego. W powyższej opinii *biegły rewident* stwierdził m.in., że zbadane sprawozdanie finansowe przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej Agencji na dzień 31 grudnia 2009 r. oraz jej wyniku finansowego i sporządzone zostało we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

¹² Dz. U. Nr 229 poz. 1496 – *ustawa o rezerwach strategicznych*.

¹³ Pismo ARM znak BRZps-0710-22-558/10 z dnia 20 października 2010 r.

¹⁴ Decyzja Ministra Gospodarki Nr 64/R/10 z dnia 26 listopada 2010 r.

3. W ocenie NIK, Agencja w 2010 r. rzetelnie zrealizowała obowiązki sprawozdawcze, w tym w zakresie sprawozdawczości budżetowej oraz w zakresie r. p. g. i z. p. Prawidłowo sporządzono sprawozdania Rb-N, Rb-Z i Rb-UN i Rb-UZ za 2010 r. Z przyczyn losowych nastąpiło 3-dniowe opóźnienie w terminie ich przekazania do GUS i Ministra Gospodarki.

Prezes ARM terminowo¹⁵ przekazał Ministrowi Gospodarki informację półroczną o stanie ilościowym, finansowaniu, wykorzystaniu oraz rozmieszczeniu rezerw gospodarczych. Informacja za cały 2010 r., do czasu zakończenia kontroli, nie była jeszcze sporządzona¹⁶.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 *ustawy o zapasach paliw* Agencja przedkładała Ministrowi Gospodarki w ustalonych terminach (45 dni od końca miesiąca, następującego po upływie okresu sprawozdawczego) półroczne i roczne sprawozdania o stanie zapasów interwencyjnych i zapasów handlowych, ich strukturze oraz miejscach magazynowania. Sprawozdania za I półrocze 2010 r. zostało przekazane w dniu 8 sierpnia 2010 r., a za drugie półrocze 2010 r. w dniu 9 lutego 2011 r.

4. NIK nie zgłasza zastrzeżeń do wykonania przez ARM planu zatrudnienia oraz wynagrodzeń.

W planie finansowym Agencji na 2010 r. przewidziano zatrudnienie 730 osób¹⁷. Faktyczne wykonanie wyniosło 646,6 etatu, czyli 88,6% planu. Na niepełną realizację przez ARM planu zatrudnienia w 2010 r. wpłynęło przede wszystkim późniejsze niż zakładano uchwalenie i wejście w życie przepisów *ustawy o rezerwach strategicznych*.

Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosło 639,55 etatu (645 osób) a na dzień 31 grudnia 2010 r. 667,6 etatu (676 osób). Zwiększenie zatrudnienia w 2010 r. wynikało z zatrudnienia pracowników na nie obsadzone dotychczas stanowiska w ARM (m.in. w Biurze Audytu Wewnętrznego, Biurze Prawnym, Biurze Infrastruktury i Logistyki, Biurze Teleinformatyki). Było ono też związane z pozyskaniem nowych kontrahentów na wolne powierzchnie magazynowe w Składnicach Agencji oraz z przeprowadzaniem remontów metodą gospodarczą. Najwyższy wzrost zatrudnienia odnotowano na stanowiskach robotników gospodarczych (z 31 do 49 osób). Dodatkowo od dnia 1 stycznia 2011 r. zatrudnienie ARM uległo zwiększeniu o 25 pracowników przejętych ze zlikwidowanego przez Ministra Gospodarki gospodarstwa pomocniczego w Konstancinie – Jeziornie.

¹⁵ Zgodnie z § 11 ust. 3 *rozp. RM z 16.01.98 r.* – za I półrocze do dnia 15 sierpnia.

¹⁶ Stosownie do *ustawy o rezerwach strategicznych* (art. 27 pkt 6) Agencja jest zobowiązana do opracowywania projektu informacji o asortymencie rezerw strategicznych, ich ilości i wartości oraz ich finansowaniu, wykorzystaniu i rozmieszczeniu, w terminach do dnia 30 września każdego roku za I półrocze i do dnia 31 marca każdego roku za rok poprzedni.

¹⁷ Zatrudnienie w osobach w przeliczeniu na pełne etaty.

Na wynagrodzenia osobowe w 2010 r. planowano wydać 35 506 tys. zł, a faktycznie wydatkowano 34 516 tys. zł (96,9% planu). W 2010 r., w porównaniu do 2009 r., nastąpił wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przypadającego na etat z 4 258 zł do 4 432 zł, tj. o 4,1 %.

5. NIK pozytywnie ocenia wykonywanie przez Prezesa ARM nadzoru i kontroli nad przebiegiem realizacji zadań Agencji w 2010 r. Zastrzeżeń nie budzą także działania podejmowane przez ARM w zakresie kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

6. W ocenie NIK, Agencja dołożyła należytej staranności w prowadzonych w 2010 r. działaniach będących konsekwencją kary pieniężnej nałożonej na Spółkę J&S Energy SA za nieutrzymywanie normatywnego poziomu zapasów paliw ciekłych.

Czynności te obejmowały kontynuację postępowania administracyjnego – zakończonego decyzją z dnia 26 lutego 2010 r. o jego umorzeniu¹⁸ oraz uczestnictwo Agencji, jako strony, w postępowaniu sądowo-administracyjnym zakończonym postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2010 r.¹⁹, odrzucającym skargę tej Spółki na bezczynność organu administracji (ARM).

W trakcie obydwu postępowań Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa poinformowała Agencję, iż reprezentuje interesy Skarbu Państwa w związku z wytoczoną przez Mercuria Energy Group Ltd (spółka matka J&S Energy SA) przed Instytutem Arbitrażowym przy Sztokholmskiej Izbie Handlowej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o dyskryminację przez RP jednego z podmiotów gospodarczych. W związku z tym postępowaniem ARM podjęła współpracę z Prokuratorią i udzielała jej pomocy.

7. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozważenie celowości modyfikacji sposobu ujmowania w planie finansowym Agencji przychodów i kosztów związanych z obrotem paliwami, poprzez wyłączenie z tej pozycji kwoty akcyzy.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o nadesłanie, w terminie 14 dni daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁸ Decyzja Nr BO-025-2C/10.

¹⁹ Sygn. akt VI SA/Wa/250/10.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

DYREKTOR
Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji
z up.

Lech Słoneczko
Wicedyrektor