

UZASADNIENIE

1. Obecne regulacje w obszarze rezerw państwowych

Obowiązujące na mocy ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594, z późn. zm.) rozwiązania w zakresie rezerw wprowadziły podział na kilka rodzajów rezerw oraz skomplikowaną procedurę ich tworzenia i zwalniania.

Rezerwy państwowe stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa. W rezerwach państwowych wyróżnia się obecnie:

- rezerwy mobilizacyjne – służące do 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 – służące 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 służą także eliminowaniu lub łagodzeniu zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych.

W rezerwach gospodarczych wyodrębnia się stany zastrzeżone do celów mobilizacyjnych, które przeznaczone są na potrzeby Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. Poziom, struktura i lokalizacja tych rezerw wynika z potrzeb zgłaszanych corocznie przez wymienione instytucje.

Zgodnie z ustawą kompetencje w obszarze rezerw państwowych zostały podzielone. Rezerwy mobilizacyjne mogą tworzyć ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie, każdy w obszarze swojej działalności statutowej, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Rezerwy gospodarcze tworzy minister właściwy do spraw gospodarki, w zakresie:

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

Zgodnie z art. 10 ustawy o rezerwach państwowych, za gospodarowanie rezerwami odpowiada Agencja Rezerw Materiałowych, która podlega Ministrowi Gospodarki. Agencja gospodaruje rezerwami państwowymi:

- paliw, surowców i materiałów (przejętych w 1996 r. od Głównego Zarządu Rezerw Państwowych),
- produktów leczniczych i wyrobów medycznych (przejętych od zlikwidowanej w 2002 r. Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych),
- produktów rolnych, produktów i półproduktów żywnościowych (przejętych od Agencji Rynku Rolnego w 2004 r.).

Obok zadań związanych z gospodarowaniem rezerwami państwowymi, Agencja realizuje również ustawowe zadania w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych w ramach polityki bezpieczeństwa energetycznego kraju. Postanowienia Traktatu Akcesyjnego do Unii Europejskiej, zaimplementowane do polskiego prawa określają, że Polska powinna osiągnąć taki stan zapasów paliw, który jest równy ilości paliw zużywanej przez 90 dni, liczonej według ich średniej dziennej wewnętrznej konsumpcji.

2. Potrzeba i cel wydania nowej ustawy

Ze względu na zmianę uwarunkowań międzynarodowych i makroekonomicznych RP, istnieje potrzeba racjonalizacji przepisów w obszarze rezerw strategicznych. Celem nowej ustawy jest utworzenie sprawnego, transparentnego i racjonalnego systemu rezerw, zapewniającego realizację zadań w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa i obrony państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, realizację zadań na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, łagodzenie zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojenie podstawowych potrzeb

obywateli, ratowanie ich życia i zdrowia, a także wypełnienie zobowiązań międzynarodowych RP.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że regulacja systemu rezerw strategicznych nie obejmuje rezerw walutowych.

Zmiana zagrożeń bezpieczeństwa RP z militarnych na asymetryczne, jak również zmiana modelu funkcjonowania gospodarki z centralnie sterowanej na rynkową w obszarze Unii Europejskiej, wymaga przyjęcia nowych regulacji prawnych w zakresie rezerw strategicznych.

3. Zakres wprowadzanych zmian

Na mocy nowej ustawy o rezerwach strategicznych zostanie utworzony system rezerw, którego celem będzie zabezpieczenie RP na wypadek zagrożeń, mogących wywołać skutki w podaży niektórych asortymentów na rynku. Biorąc pod uwagę konieczność uproszczenia procedur oraz struktury rezerw, wprowadzono jeden rodzaj rezerw. Rozwiązanie to przyczyni się do zwiększenia przejrzystości funkcjonowania systemu rezerw oraz finansowania zadań w tym zakresie, gdyż całość wydatków będzie obejmowała jeden rodzaj zadania, a nie jak dotychczas kilka zadań umiejscowionych w różnych budżetach ministrów i wojewodów.

Wprowadzenie jednego rodzaju rezerw implikuje konieczność powierzenia odpowiedzialności za system rezerw jednemu organowi – ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Minister właściwy do spraw gospodarki będzie opracowywał i przedkładał Radzie Ministrów Rządowy Program Rezerw Strategicznych, określany w perspektywie średniookresowej, zwany dalej „Programem”. Propozycje do Programu dotyczące tworzenia, utrzymywania oraz likwidacji rezerw będą mogli składać ministrowie kierujący najważniejszymi, w kwestii tworzenia rezerw, działami administracji rządowej, 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. Propozycje te muszą jednak wynikać z analizy aktualnych zagrożeń bezpieczeństwa RP oraz możliwości przerwania łańcucha dostaw tych asortymentów, które zostaną uznane za niezbędne do minimalizowania ewentualnych skutków zaistnienia szeroko rozumianego kryzysu, w tym wojny.

Przyjęcie Programu przez Radę Ministrów oznaczać będzie jednocześnie decyzję o przeznaczeniu na ten cel określonej kwoty dotacji budżetowej, liczonej na kolejne lata obowiązywania Programu. Kwota dotacji byłaby weryfikowana w oparciu o aktualne w danym okresie planistycznym wskaźniki makroekonomiczne i rynkowe.

Utrzymywanie rezerw, podobnie jak zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych, nie może być oceniane przez pryzmat zasad działalności gospodarczej, gdyż działalność taka nie stanowi przedsięwzięcia, które mogłoby przynieść zysk. Dlatego pozostawia się budżet państwa jako źródło finansowania rezerw strategicznych stanowiących majątek Skarbu Państwa.

4. Skutki prawne

Rezerwy strategiczne

W ustawie o rezerwach strategicznych określono zasady tworzenia, przechowywania, udostępnienia i likwidacji rezerw strategicznych oraz zasady ich finansowania i opracowywania Programu. W rozdziale 1 przedstawiono słowniczek ważniejszych pojęć zastosowanych w ustawie. Określono cele tworzenia rezerw. Ze względu na przyjętą metodologię tworzenia rezerw, w szczególności determinującą rolę wyników analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa RP, określono ich ogólny zakres przedmiotowy. Przesądzono, że rezerwy strategiczne stanowią majątek Skarbu Państwa.

W art. 6 wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do decyzji wydawanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie rezerw strategicznych. Nie przewidziano również możliwości odwołania się od tych decyzji. Rozwiązanie to wynika bezpośrednio z celu utrzymywania rezerw, który został w ustawie precyzyjnie określony. Rezerwy są utrzymywane z zamiarem ich udostępnienia przez ministra właściwego do spraw gospodarki w szeroko rozumianych sytuacjach kryzysowych, w tym wojny. Przy uwzględnieniu przesłanek sprawnego funkcjonowania systemu rezerw strategicznych oraz faktu, że o ich udostępnieniu przesądza określone zagrożenie, klęska czy kryzys, nie jest zasadne określanie trybu odwoławczego od decyzji o udostępnieniu rezerw.

Z kolei tworzenie i likwidacja rezerw będą zdeterminowane wynikami analiz ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń, a ilości i asortyment planowany do utrzymywania w ramach rezerw zostaną określone w Programie, opracowanym z udziałem zainteresowanych organów administracji rządowej. Decyzje ministra właściwego do spraw

gospodarki dotyczące tworzenia i likwidacji rezerw będą poleceniami dla podległej temu ministrowi Agencji, w których określone zostaną asortymenty i ilości do zakupu i utrzymywania albo do sprzedaży. Nie ma zatem uzasadnienia dla określenia procedur odwoływania się od tych decyzji.

W rozdziale 2 regulacji zawarto zasady finansowania rezerw strategicznych. Asortyment i ilości rezerw będzie określał Program, opracowywany przez ministra właściwego do spraw gospodarki na okres 5 lat, we współpracy ze wskazanymi w ustawie organami i przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Zastosowano formułę programu ze względu na rolę rezerw strategicznych w systemie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa oraz konieczność wydatkowania znacznych środków budżetowych na zakup i utrzymywanie rezerw.

Założenia metodologiczne, stanowiące główny wymóg realizacji w Programie – analiza ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej – są warunkiem dynamicznego i racjonalnego systemu rezerw. Odstąpienie od przyzwyczajień i uzależnienie przechowywanego asortymentu i ilości rezerw bezpośrednio od szacowanego prawdopodobieństwa zaistnienia w danym okresie planistycznym różnorodnych zagrożeń, stanowi najistotniejszy w sensie systemowym element rezerw strategicznych.

Skutkiem prawnym przyjęcia tego rozwiązania będzie obowiązek opracowywania Programu, w którym zawarte będą dane o asortymencie i ilości rezerw, jakie mają być utworzone i utrzymywane. Ze względu na charakter dokumentu rządowego, Program będzie procedowany zgodnie z uchwałą nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

Program będzie programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Rozwiązanie to wynika z konieczności gwarantowania nakładów budżetowych na realizację zadań w obszarze rezerw. Program bez zapewnionego finansowania, pomimo przeprowadzenia wskazanych w ustawie pracochłonnych analiz, byłby martwym dokumentem. Przewiduje się, że Program może być corocznie aktualizowany w związku ze zmianą okoliczności, które stanowią przesłanki jego opracowania (możliwość wystąpienia lub zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego,

klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej; sytuacja gospodarcza i społeczna państwa; stan i perspektywy koniunktury na świecie; zobowiązania międzynarodowe RP).

W celu wprowadzenia sprawnego systemu rezerw strategicznych, niezależnie od środków finansowych na ich tworzenie, przechowywanie i likwidację, których przewidywane koszty zostaną określone w Programie, niezbędne jest zagwarantowanie środków budżetowych na sfinansowanie kosztów udostępnienia rezerw w szeroko rozumianych stanach kryzysu, w tym wydanie ich do użycia, przetransportowanie i dystrybucję do ostatecznych odbiorców oraz przetworzenie i przetrzymanie, jeżeli będzie to konieczne.

Należy też zapewnić sfinansowanie utworzenia dodatkowych rezerw, których nie uwzględniono w Programie, ale zakupienie określonego asortymentu jest nieodzowne do zapobieżenia lub usunięcia skutków zdarzeń, których nie można było wcześniej przewidzieć ani im przeciwdziałać. W związku z tym w budżecie państwa będzie corocznie tworzona rezerwa celowa, uruchamiana jedynie w przypadku udostępnienia rezerw strategicznych lub konieczności utworzenia nowych rezerw nieobjętych Programem.

Istotnym skutkiem prawnym regulacji będzie radykalne odstępnie od dotychczasowego podziału rezerw na gospodarcze i mobilizacyjne oraz rezygnacja z wydzielania, w ramach rezerw gospodarczych, stanów zastrzeżonych dla tzw. resortów siłowych. W celu usprawnienia systemu rezerw oraz usunięcia utrudnień administracyjnych, jak również ujednoczenia procesów planowania i realizacji Programu, wprowadza się przepisy, na mocy których, jako wykonawca Programu, organem tworzącym i likwidującym oraz udostępniającym rezerwy, w drodze decyzji, jest minister właściwy do spraw gospodarki.

Przy takim rozwiązaniu, kolejnym skutkiem prawnym wdrożenia rozwiązań nowej ustawy o rezerwach strategicznych jest zmiana procedury tworzenia rezerw, co zostało uregulowane w rozdziale 3.

Minister właściwy do spraw gospodarki będzie tworzył rezerwy, co do zasady, na podstawie Programu. Przewidziano też możliwość utworzenia rezerw, które nie zostały zaplanowane w Programie, ale decyzja w tym zakresie jest odpowiednio do celu ustawy uwarunkowana w art. 13 ustawy. Można ją wydać w okolicznościach, o których mowa w art. 3, gdy występuje brak albo znaczny deficyt rezerw strategicznych, niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń, a także w sytuacjach, w których określony

asortyment byłby konieczny w rezerwach do przeciwdziałania skutkom zagrożenia, przy czym zagrożenie to musi zostać bezpośrednio zidentyfikowane i powiązane z tym asortymentem i jego ilością. Ostatnią przesłanką utworzenia dodatkowych rezerw, które nie zostały ujęte w Programie, mogą być rekomendacje organizacji międzynarodowych.

Na Agencji spoczywa, jak dotychczas, obowiązek zakupu asortymentu i przechowywania nowo utworzonych rezerw. Agencja może przechowywać rezerwy samodzielnie albo oddać je na przechowanie za wynagrodzeniem, na podstawie umowy przechowania, której elementy określono w art. 15 ustawy.

Agencja przechowuje rezerwy w magazynach własnych, zwanych magazynami rezerw strategicznych, które podlegają (por. art. 47) przepisom ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.), co oznacza wpisanie ich do ewidencji prowadzonej przez właściwego wojewodę oraz poddanie obowiązkowej ochronie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych lub zastosowanie odpowiedniego zabezpieczenia technicznego. Uregulowanie tej kwestii jest rozwiązaniem nowym, zmierzającym do wyraźnego wskazania, że tak rygorystycznych wymogów nie muszą spełniać magazyny przedsiębiorców lub podmiotów niebędących przedsiębiorcami, świadczących usługi przechowania na podstawie umowy. Przechowawca ponosi odpowiedzialność za stan oddanych mu na przechowanie rezerw i jest obowiązany do ochrony magazynów, w których je przechowuje, ale będzie ją sprawować zgodnie z warunkami ustanowionymi w umowie przechowania zawartej z Agencją.

Zasady udostępnienia rezerw strategicznych określono w rozdziale 4. W sytuacjach zagrożeń, kryzysu czy klęski żywiołowej minister właściwy do spraw gospodarki będzie je niezwłocznie i nieodpłatnie udostępniał z urzędu lub na wniosek organu. Procedura udostępnienia rezerw została w ustawie precyzyjnie uregulowana: wskazano minimalną zawartość wniosku o udostępnienie i decyzji w tej sprawie, określono obowiązki Agencji w zakresie organizowania udostępnienia rezerw strategicznych oraz zadania podmiotu, któremu będą one wydane.

W przypadku ministra właściwego do spraw rolnictwa lub do spraw rynków rolnych (art. 16 ust. 2 pkt 3), ich zadania związane z zaspokojeniem potrzeb żywnościowych obywateli należy rozumieć szeroko, również w aspekcie zapewnienia ciągłości produkcji rolnej. Oznacza to, że w sytuacji kryzysowej i przy wystąpieniu innego rodzaju zagrożeń, na wniosek tych organów możliwe będzie udostępnienie rezerw strategicznych nie tylko

w celu dostarczenia żywności obywatelom, ale również w celu utrzymania produkcji rolnej, na przykład na materiał siewny czy paszę dla zwierząt.

Wyróżniono udostępnienie specjalistycznego asortymentu rezerw strategicznych (materiałów, maszyn, urządzeń i konstrukcji o specyficznym zastosowaniu lub wykorzystaniu), które może być dokonywane ze względu na potrzebę wsparcia realizacji celów społecznych lub przedsięwzięć gospodarczych, w szczególności związanych z budową, modernizacją lub remontem infrastruktury transportowej. Udostępnienie takie będzie następowało na czas oznaczony, z obowiązkiem zwrotu, na podstawie umowy zawartej z Agencją i nieodpłatnie – na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych, jednostek samorządu terytorialnego lub utworzonych przez nie jednostek organizacyjnych, jeżeli występują okoliczności mające cechy klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu zaspokojenia potrzeb społecznych lub gospodarczych. Za odpłatnością specjalistyczny asortyment może być udostępniony tym samym jednostkom, a także przedsiębiorcom prowadzącym budowę, modernizację lub remont sieci dróg krajowych i linii kolejowych o znaczeniu państwowym, których wyłączenie z eksploatacji mogłoby spowodować zakłócenia w transporcie w wymiarze społecznym i gospodarczym na znacznych obszarach. Podkreślić należy, że odpłatne udostępnienie powinno odbywać się na zasadach rynkowych.

Szczególnie potraktowano należące do specjalistycznego asortymentu rezerw strategicznych konstrukcje składanych wiaduktów oraz mostów drogowych i kolejowych. W każdym przypadku decyzji o ich udostępnieniu, minister właściwy do spraw gospodarki uzgadnia jej projekt z ministrem właściwym do spraw transportu, chyba że decyzja ta wydawana jest na jego wniosek.

Przepisy dotyczące udostępnienia rezerw strategicznych wypełniają lukę w dotychczasowych regulacjach i umożliwiają sprawne wykorzystanie rezerw, co stanowi planowany do osiągnięcia skutek prawny w tym zakresie.

W rozdziale 5 określono zasady likwidacji rezerw strategicznych. Rezerwy będą likwidowane w przypadku stwierdzenia braku ich przydatności, co zasadniczo będzie wynikiem braku potrzeby wykorzystania danych asortymentów ze względu na uwarunkowania, określone w art. 3 ustawy, czyli szeroko rozumiane zagrożenia bezpieczeństwa RP. Decyzje ministra właściwego do spraw gospodarki o likwidacji rezerw będą – co do zasady – wydawane zgodnie z ustaleniami Programu, z urzędu albo na wniosek organu, a ich wykonywanie będzie należało do Agencji.

Likwidowane rezerwy strategiczne będą podlegały sprzedaży na giełdzie towarowej albo w drodze przetargu w rozumieniu Kodeksu cywilnego, według przejrzystej procedury, określonej w art. 20 ust. 5. Kryteria wyboru najkorzystniejszej ekonomicznie oferty nabycia zlikwidowanych rezerw strategicznych będą formułowane z uwzględnieniem także potrzeb minimalizowania kosztów utrzymywania rezerw.

W przypadku braku ofert zakupu asortymentu likwidowanych rezerw Agencja, na podstawie umowy, przekaze ten asortyment nieodpłatnie państwowym jednostkom organizacyjnym oraz jednostkom samorządu terytorialnego, jak również utworzonym przez nie jednostkom organizacyjnym, mając na uwadze przydatność przekazywanego asortymentu do wykonywania przez te jednostki ich zadań. Szczegółowe warunki przekazania określone będą w umowie.

Rozwiązanie to wynika z dążenia do racjonalizowania kosztów utrzymywania rezerw. Gdyby nie przewidziano możliwości nieodpłatnego przekazania zlikwidowanych rezerw po nieudanych próbach ich sprzedaży, konieczne byłoby dalsze przechowywanie nieprzydatnych asortymentów przez nieokreślony czas, aż do momentu zrealizowania transakcji sprzedaży. Praktyka pokazuje, że okres ten można liczyć w latach. W każdym roku tego okresu dotacja z budżetu państwa musiałaby być zwiększona o środki wydatkowane przez Agencję na utrzymywanie zbędnych, zlikwidowanych rezerw strategicznych. Celem takiego rozwiązania jest zatem ograniczenie do minimum kosztów utrzymywania rezerw strategicznych.

Jeżeli zlikwidowane rezerwy są odpadami, Agencja postąpi z nimi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.), tzn. w pierwszej kolejności podda je odzyskowi, a jeżeli z przyczyn technologicznych jest on niemożliwy lub jest nieuzasadniony z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych, przekaze je do unieszkodliwienia.

W ustawie przewidziano szczególne przypadki, określone w art. 23, w których minister właściwy do spraw gospodarki będzie mógł wydać decyzję o likwidacji rezerw strategicznych nieustalonej wcześniej w Programie. Należą do nich m. in. następujące ograniczenia: zakaz stosowania danego asortymentu lub wygaśnięcie dopuszczenia go do obrotu, lub wycofanie z obrotu, lub upływ terminu jego ważności albo brak możliwości poddania go wymianie, czy konieczność zamiany na inny asortyment, bądź utrata przeznaczenia albo przydatności, wreszcie uzyskanie statusu odpadu.

Agencja Rezerw Materiałowych

W rozdziale 6 ustawy o rezerwach strategicznych zawarto przepisy dotyczące utworzenia Agencji Rezerw Materiałowych wraz z określeniem jej zadań. Agencja będzie agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, wykonującą zadania państwa w zakresie rezerw strategicznych oraz zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych (art. 25). Regulacje w zakresie funkcjonowania i organizacji Agencji, naboru na stanowiska Prezesa i jego zastępców oraz naboru pracowników, nie różnią się zasadniczo od przyjętych dla innych Agencji – państwowych osób prawnych.

Przepisy o gospodarce finansowej Agencji, zamieszczone w rozdziale 7 ustawy, są dostosowane do przepisów ustawy o finansach publicznych. W szczególności dotyczy to rocznego planu finansowego Agencji, stanowiącego podstawę jej gospodarki finansowej. Planowanym do osiągnięcia skutkiem prawnym w tym zakresie jest konsolidacja finansów Agencji z budżetem państwa.

Przychodami Agencji (art. 35) są przede wszystkim dotacje celowe przeznaczone na realizację zadań określonych w ustawach, w tym na inwestycje, oraz dotacje podmiotowe na dofinansowanie bieżącej działalności Agencji. Z otrzymywanych dotacji celowych Agencja będzie mogła finansować lub dofinansować budowę i modernizację infrastruktury technicznej służącej utrzymywaniu rezerw strategicznych, pod warunkiem że będzie to inwestowanie w majątek własny Agencji.

Na przychody Agencji składają się też przychody uzyskiwane ze świadczonych przez nią, w konkurencyjnym otoczeniu, usług magazynowych i innych usług. Ta uboczna działalność Agencji ma charakter gospodarczy i może być wykonywana z wykorzystaniem środków i majątku publicznego oraz przysługujących Agencji zwolnień z niektórych obowiązków podatkowych. Do finansowania tych ulg i takiej działalności mają zastosowanie przepisy o pomocy publicznej. Aby zapewnić, że wsparcie jest z nimi zgodne, zastrzeżono w art. 35 ust. 4 ustawy konieczność przeznaczania na zasadniczą działalność Agencji całości przychodów pochodzących ze świadczenia usług.

Jednocześnie należy zadbać, aby wykonywanie przez Agencję ubocznej działalności usługowej w opisanych wyżej uwarunkowaniach, odbywało się na zasadach rynkowych, w szczególności z zastosowaniem przejrzystej, konkurencyjnej procedury wyłaniania usługobiorców, co pozwoli na wybór najkorzystniejszej oferty. Gdyby jednak Agencja

świadczyła usługi na warunkach preferencyjnych, udzielając w ten sposób wsparcia, będzie obowiązana do zapewnienia jego zgodności z przepisami o pomocy publicznej.

W art. 37 zakłada się, że za zgodą ministra właściwego do spraw gospodarki, Agencja będzie mogła obejmować lub nabywać udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego w zamian za wierzytelności z tytułu wykonywania zadań w obszarze rezerw strategicznych oraz zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych. Rozwiązanie to wynika z faktu współpracy Agencji z dużą liczbą przedsiębiorców, którym na podstawie umów zleca przechowywanie rezerw. Celem tego przepisu jest dopuszczenie możliwości alternatywnego odzyskiwania należności Agencji wynikających z realizacji postanowień umownych. Nie planuje się, aby Agencja długoterminowo utrzymywała objęte lub nabyte udziały lub akcje spółek prawa handlowego. Przychody uzyskane z ich zbycia będą przeznaczane na finansowanie zadań Agencji o których mowa w art. 25.

Pozostałe przepisy tego rozdziału regulują, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, zasady postępowania z należnościami i wierzytelnościami pieniężnymi Agencji, mającymi charakter cywilnoprawny, w tym ich umarzanie w całości albo w części, odroczenie ich spłaty lub rozłożenie jej na raty.

W przypadku utraty przez dłużnika Agencji zdolności do spłaty zadłużenia, Agencja może sprzedać wymagalne wierzytelności (art. 41). Mając na względzie, że wierzytelności Agencji są środkami publicznymi, ich zbywanie na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku może być udzielaniem nabywcy pomocy publicznej. Należy zatem zapewnić, aby sprzedaż wierzytelności Agencji odbywała się po cenie rynkowej, z uwzględnieniem możliwości ich egzekucji. Sprzedaż poniżej tej ceny spowoduje, że będą miały zastosowanie przepisy o pomocy publicznej.

Ogólne przepisy o przeprowadzanej przez Prezesa Agencji kontroli podmiotów, którym na podstawie umowy oddano na przechowanie rezerwy strategiczne, zawiera rozdział 8. Określony został zakres kontroli, treść upoważnienia do jej przeprowadzenia oraz podstawowe zasady kontroli i dokumentowania jej wyników. Odstąpiono od szczegółowego uregulowania administracyjnego trybu kontroli ze względu na rezygnację z kar administracyjnych ustanawianych w ustawie. Kary za niedotrzymanie warunków umowy będzie określać umowa przechowania.

Przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe

Ustawa o rezerwach strategicznych w rozdziale 9 przewiduje zmiany sześciu ustaw, w tym zmianę ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, zmierzającą do zwolnienia Agencji z tego obciążenia, podobnie jak jest to w przypadku trzech agencji państwowych związanych z rolnictwem. Ze względu na finansowanie rezerw strategicznych z budżetu państwa, rozwiązanie to jest racjonalne. W przeciwnym wypadku konieczne byłoby finansowanie z budżetu wydatków na zapłatę tego zobowiązania. Ponieważ Agencja jest jednostką sektora finansów publicznych i będzie agencją wykonawczą na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, a rezerwy strategiczne stanowią majątek Skarbu Państwa i w całości będą finansowane z budżetu państwa, zasadne wydaje się uproszczenie planowania finansowego w kwestii podatku dochodowego od osób prawnych i zrezygnowanie z udzielania Agencji dotacji budżetowych przeznaczonych na regulowanie zobowiązań CIT.

Podobne argumenty przemawiają za zmianą w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych mającą na celu zwolnienie Agencji – jako strony tych czynności – z obowiązku uiszczania podatku od czynności cywilnoprawnych.

W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa przewiduje się zwolnienie Agencji z obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość 50 tys. euro. Takie zwolnienie ma obecnie zastosowanie wobec trzech innych agencji państwowych.

Zmiana ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia jest wywołana potrzebą wyraźnego wskazania, że tylko obiekty własne Agencji (w tym przypadku magazyny) będą objęte obowiązkową, szczególną ochroną.

W ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych konieczna jest dostosowawcza zmiana zakresu wyłączeń spod działania przepisów tej ustawy.

Kolejną ustawą, której istotne zmiany przewiduje nowa regulacja, jest 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. Zmiany polegają m. in. na uchyleniu przepisów dotyczących planu rzeczowo-finansowego Agencji i zwolnienia jej z opłaty skarbowej, ze względu

na szczegółowe uregulowanie tych kwestii w ustawie o rezerwach strategicznych. Ponadto wprowadza się nazwę skróconą „Agencja” i ustanawia Prezesa Agencji organem Agencji, co powoduje ujednoczenie tej kwestii (w obowiązujących ustawach sprawa organu Agencji jest uregulowana odmiennie) w przepisach dotyczących zapasów ropy naftowej i produktów naftowych oraz dotyczących rezerw strategicznych. Podkreślić należy, że 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 nowej ustawy nie ingerują w inny znaczący sposób w przepisy dotyczące zapasów ropy naftowej i produktów naftowych. Nie zmieniają się realizowane na jej podstawie obowiązki przedsiębiorców, działania ministra czy zadania Agencji, ani sposób ich finansowania. Wobec powyższego, wprowadzenie nowych przepisów nie wpłynie na wysokość nakładów budżetowych, które są niezbędne do utrzymywania, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, odpowiedniej ilości zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych.

W przepisach przejściowych, obok stosownych przepisów wynikających z konieczności określenia zasad kontynuacji zadań w zakresie rezerw i zapasów państwowych po wejściu w życie nowej regulacji, ustanawia się przejęcie na stan rezerw strategicznych rezerw gospodarczych, utworzonych na mocy dotychczasowej ustawy o rezerwach państwowych (art. 53). Natomiast rezerwy mobilizacyjne, utworzone na mocy dotychczasowej ustawy o rezerwach, zostaną poddane obowiązkowemu przeglądowi, który przeprowadzi minister właściwy do spraw gospodarki w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy o rezerwach strategicznych.

Z przeglądu zostanie sporządzone sprawozdanie, zawierające elementy określone w art. 54 ust. 2 ustawy. Skutkiem prawnym tego rozwiązania jest konieczność powołania przez ministra właściwego do spraw gospodarki zespołu, który uznając celowość dalszego utrzymywania niektórych asortymentów rezerw mobilizacyjnych na zasadach określonych w nowej ustawie, przedstawi propozycje sposobu przejęcia majątku oraz sporządzenia i przekazania dokumentacji, jak również propozycje w sprawie postępowania z pozostałymi składnikami rezerw mobilizacyjnych.

W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie nowej ustawy, wobec rezerw mobilizacyjnych będą stosowane przepisy dotychczasowe. Umowy najmu, dzierżawy lub pożyczki, których przedmiotem są te rezerwy, pozostaną w mocy do czasu ich wygaśnięcia.

Ustawa zawiera przepisy (art. 59) porządkujące stan prawny nieruchomości przejętych przez obecną Agencję od jej poprzedników, którzy nie mieli osobowości prawnej i wobec tego przysługiwało im prawo trwałego zarządu. Nieruchomości te były wykorzystywane na potrzeby rezerw państwowych jeszcze przed rokiem 1996, w którym uchwalona została ustawa o rezerwach państwowych. Obowiązująca regulacja nie zawiera przepisu wskazującego, że Agencja, jako państwowa osoba prawna, wyposażona jest w nieruchomości z zasobów Skarbu Państwa. Sprawa dotyczy 13 składnic położonych w 10 województwach i nie jest dotąd rozwiązana, co powoduje utrudnienia w funkcjonowaniu Agencji i stwarza problemy organom samorządowym. Przykładowo, w ewidencji gruntów Agencja wykazana jest jako użytkownik gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Starosta powiatowy nie może załatwić wniosku osoby fizycznej o ustanowienie na tych gruntach drogi koniecznej, ponieważ brakuje aktu prawnego potwierdzającego tytuł Agencji do dysponowania gruntami. Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości pozostających we władaniu Agencji jest zatem ważną kwestią do rozstrzygnięcia w nowo tworzonej ustawie.

Wyposaża się Agencję w nieruchomości (grunty, budynki i inne urządzenia niezbędne do wykonywania podstawowych zadań), w drodze nieodpłatnego przeniesienia własności. Uwłaszczenie Agencji jest rozwiązaniem najwłaściwszym, biorąc pod uwagę wieloletnie, racjonalne wykorzystywanie tych nieruchomości do celów rezerw państwowych, skuteczną dbałość Agencji o ich stan i właściwe utrzymanie. Ponadto, w przypadku wyposażenia Agencji polegającego na oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, konieczne byłoby finansowanie z budżetu państwa opłat wnoszonych przez Agencję z tego tytułu. Ostatnio w niektórych regionach opłaty te znacznie wzrastają.

Przepisy końcowe przewidują uchylenie w całości ustawy o rezerwach państwowych oraz dwumiesięczny okres *vacatio legis* dla ustawy o rezerwach strategicznych.

5. Ustawa a przepisy unijne

Wprowadzone rozwiązania systemowe są zgodne z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Uwarunkowanie decyzji w zakresie asortymentu i ilości rezerw strategicznych wynikami analizy ryzyka i niepewności zagrożeń bezpieczeństwa państwa spowoduje, że rezerwy nie będą wykorzystywane do transakcji koniunkturalnych, co reguluje również kwestie ewentualnej ukrytej pomocy publicznej państwa dla wybranych przedsiębiorców oraz wpływu na konkurencyjność przedsiębiorców.

Funkcją rezerw nie jest stabilizacja cen, czy regulowanie podaży w okresie pokoju, lecz gwarantowanie funkcjonowania państwa w szeroko rozumianych sytuacjach kryzysowych. Dlatego polityka państwa w obszarze rezerw wymaga zarówno poszanowania prawa unijnego, jak również zasad globalnego wolnego rynku, z uwzględnieniem przede wszystkim interesów narodowych RP. Przyjęte rozwiązania prawne funkcjonowania takiego systemu przyczyniają się do powstania warunków zabezpieczenia państwa w surowce, materiały, urządzenia, maszyny i konstrukcje oraz produkty i wyroby, które zostaną uznane za niezbędne do prawidłowego funkcjonowania RP w sytuacjach braku podaży tych asortymentów, z jednoczesnym zagwarantowaniem niepodjęmowania ingerencji na rynku krajowym podczas pokoju.

Zagadnienie rezerw strategicznych nie jest uregulowane przepisami unijnymi. Istnieją jedynie robocze dokumenty w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej, które zachęcają państwa członkowskie do informowania Komisji Europejskiej o planowanych działaniach wobec produktów rolnych w celu zbilansowania podaży na rynku wewnętrznym. Państwa członkowskie są również zachęcane przez Komisję Europejską, by odstępowały od tych przedsięwzięć, które mogą być odbierane jako ukryta interwencja na rynkach rolnych. Działania państw członkowskich w tym zakresie są przez Komisję Europejską wnikliwie monitorowane.

6. Ustawa a notyfikacja Komisji Europejskiej norm i aktów prawnych

Ustawa o rezerwach strategicznych nie podlega notyfikacji w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

7. Ustawa a działalność lobbingowa

Zadanie opracowania nowej ustawy o rezerwach strategicznych zostało wpisane do programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2009 r. oraz do części B tego programu na 2010 r. Projekt ustawy poddany został konsultacjom społecznym, co szczegółowo omówiono w ocenie skutków regulacji.

W dniu przekazania do uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na ogólnodostępnej stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki (<http://bip.mg.gov.pl>), zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn.

zm). W trybie określonym w tej ustawie żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania udziałem w pracach nad ustawą o rezerwach strategicznych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Analiza problemu

Rezerwy strategiczne powinny służyć zabezpieczeniu minimum funkcjonowania państwa, w tym prowadzenia działań obronnych przez Siły Zbrojne, jak również ochrony obywateli w sytuacjach braku możliwości pozyskania surowców i produktów z rynku krajowego oraz rynków międzynarodowych. Surowce i produkty utrzymywane w rezerwach powinny służyć ochronie życia ludności, umożliwiać ciągłość dostaw energii, oraz produkcję sprzętu niezbędnego do wykonywania zadań obronnych. Zakres oddziaływania przepisów ustawy jest zatem bardzo szeroki. W czasie pokoju przepisy ustawy powinny regulować bezpośrednio działalność organów administracji publicznej w zakresie planowania, tworzenia, utrzymywania, udostępnienia i likwidacji rezerw strategicznych.

Stan obecny

W obowiązującej ustawie o rezerwach państwowych wprowadzono zasadniczy podział rezerw na mobilizacyjne i gospodarcze. Dodatkowo w ramach rezerw gospodarczych wyodrębniono stany zastrzeżone dla potrzeb mobilizacyjnych resortów, odpowiedzialnych za obronę i bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wraz z ustaleniem rodzajów rezerw, określono organy je tworzące. O ile w przypadku rezerw mobilizacyjnych regulacja umożliwiająca ich tworzenie ministrom, kierownikom urzędów centralnych oraz wojewodom, nie uległa zmianie, o tyle w przypadku rezerw gospodarczych zmiany w organizacji centralnych organów administracji spowodowały znaczne zbiurokratyzowanie procesu tworzenia, już na etapie decyzji administracyjnych.

Według obowiązujących regulacji, rezerwy gospodarcze surowców, materiałów i paliw tworzy minister właściwy do spraw gospodarki. Jednak o ile ten sam organ tworzy również rezerwy gospodarcze produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz produktów rolnych i produktów żywnościowych, to zobowiązany jest on do uzgadniania decyzji odpowiednio z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa. W ten sposób utrudnienia proceduralne mogą uniemożliwiać szybką reakcję w zakresie utworzenia nowych rezerw. Dodatkowym czynnikiem obciążającym sprawność tworzenia rezerw jest możliwość takiej interpretacji przepisów prawa, w myśl której w procesie tym konieczne jest stosowanie trybu postępowania administracyjnego.

W obowiązującej ustawie o rezerwach państwowych nie rozwiązano w ogóle zagadnienia likwidacji rezerw w ramach gospodarowania w czasie pokoju, jak również udostępnienia rezerw. Procedury zwalniania rezerw mobilizacyjnych oraz stanów zastrzeżonych i warunki takich zwolnień określono w akcie wykonawczym do ustawy – rozporządzeniu 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). Należy jednak zaznaczyć, że uwarunkowania zwolnień dotyczą zasadniczo wykorzystania czy udostępnienia rezerw. Przewidziano także możliwość restrukturyzacji rezerw, jednak nie określono organu zwalniającego, czy raczej likwidującego zbędne rezerwy gospodarcze. Można jedynie domniemywać, że organem zwalniającym w takim przypadku jest organ tworzący – minister właściwy do spraw gospodarki.

Ważnym zagadnieniem, pomijanym w obowiązującej ustawie, jest kwestia likwidacji rezerw tych zasobów, które zostały zastąpione nowymi wersjami produktów lub zostały całkowicie wycofane z rynku. Ze względu na konieczność szybkiej sprzedaży wycofywanych z produkcji zasobów rezerw, należy dokonać niezwłocznego zwolnienia rezerw tych zasobów. Brak jasnych podstaw prawnych oraz przeciągająca się procedura zwolnienia, w szczególności rezerw utrzymywanych w ramach stanów zastrzeżonych, powoduje wysokie ryzyko braku możliwości sprzedaży takich zasobów, ze względu na termin rejestracji lub wycofania z obrotu. Problem ten dotyczy zwłaszcza produktów leczniczych. W kontekście tych zasobów należy wskazać na brak w obowiązującej ustawie o rezerwach państwowych podstawy prawnej likwidacji w przypadku utraty przydatności zasobów w rezerwach oraz zgodnego z odrębnymi przepisami zagospodarowania ich jako odpadów. Nie wszystkie zasoby rezerw mogą być odświeżane. Istnieją takie zasoby, które są utrzymywane bez możliwości wymiany poprzez sprzedaż i zakup na rynku, a po wyczerpaniu się okresu ich przydatności do użycia, stają się odpadami.

Jak wspomniano wyżej, istotnym mankamentem obowiązującej ustawy jest brak regulacji w zakresie udostępnienia rezerw. Zawile procedury administracyjne w znacznym stopniu mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić skuteczne wykorzystanie rezerw, już na etapie decyzyjnym. Uwzględniając ponadto problem z prawnymi regulacjami w zakresie udostępnienia rezerw, skutkującymi koniecznością dokonywania domyślnych interpretacji obowiązków poszczególnych instytucji, należy zauważyć, że sprawne wykorzystanie rezerw

w celu zminimalizowania skutków sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, może być znacznie utrudnione.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o rezerwach państwowych, gospodarowaniem rezerwami, czyli zakupem zasobów do rezerw, sprzedażą zasobów ze zlikwidowanych rezerw, odświeżaniem zasobów w rezerwach oraz utrzymywaniem rezerw, zajmuje się Agencja Rezerw Materiałowych. W obecnie obowiązującej ustawie o rezerwach brak jest regulacji dotyczących zastępców Prezesa, wyposażenia Agencji w nieruchomości, określenia zasad rozkładania na raty i umarzania wierzytelności oraz nieodpłatnego przekazywania rezerw. Ponadto brak jest jednoznacznych przepisów odnośnie do organu Agencji, co powoduje rozbieżności we wskazywaniu tego organu. Dodatkowo Agencja jest podatnikiem CIT. Ze względu na fakt odmiennej rachunkowości kasowej w przypadku budżetu państwa oraz rachunkowości Agencji w związku ze stosowaniem zasady memoriałowej, oczywistym jest fakt odmiennego traktowania przepływów pieniężnych od wyniku finansowego netto. Oznacza to, że brak środków finansowych może być niewidoczny w planie, w którym wynik finansowy netto jest dodatni. Przyzwyczajenie do kasowego ujmowania budżetu powoduje często błędne łączenie tych dwóch wskaźników i wpływa niekorzystnie na decyzje o finansowaniu zadań rezerw z budżetu. Wobec braku stosownej dotacji, może się okazać konieczna likwidacja rezerw w celu zachowania płynności finansowej. Oczywiście proceder taki nie powinien mieć miejsca, jednak ze względów praktycznych należy o nim wspomnieć. W konsekwencji takich działań może się zdarzyć, że przychody z przymusowej likwidacji rezerw będą finansowały podatek dochodowy od osób prawnych, natomiast w kolejnym roku budżetowym zgłoszone zostanie zapotrzebowanie na środki na sfinansowanie zakupu zasobów do rezerw, które rok wcześniej zostały zlikwidowane i sprzedane w celu pokrycia braków finansowych. Może się również zdarzyć, że zakup ten będzie o wiele droższy i nie uzyska się dobrych warunków kontraktów, w tym warunków utrzymywania rezerw.

Biorąc pod uwagę wskazane braki w regulacjach dotyczących rezerw, uwzględniając skalę zmian, konieczne jest opracowanie nowej ustawy o rezerwach strategicznych, która rozwiąże problemy praktyczne, usprawni i uprości system rezerw, jak również stworzy podstawę gwarancji bezpieczeństwa w przedmiotowym zakresie.

Nowa ustawa

W ustawie o rezerwach strategicznych wprowadza się konieczność opracowywania przez ministra właściwego do spraw gospodarki i przyjmowania przez Radę Ministrów

Rządowego Programu Rezerw Strategicznych, stanowiącego średniookresowe określenie realizacji zadań w zakresie rezerw strategicznych. Ustanawia się tylko jeden rodzaj rezerw oraz powierzenie jednemu organowi – ministrowi właściwemu do spraw gospodarki – roli tworzącego, likwidującego i udostępniającego rezerwy, zgodnie z ustaleniami Programu.

2. Cele regulacji

- utworzenie nowoczesnego, dynamicznego systemu rezerw strategicznych opartego na analizie ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń, monitoringu dostępnych szeroko rozumianych zasobów państwa;
- redukcja utrudnień biurokratycznych związanych z procedurą tworzenia, likwidacji i udostępnienia rezerw;
- wprowadzenie rozwiązań skutkujących sprawnością wykorzystania rezerw;
- precyzyjne określenie zadań w zakresie rezerw;
- zwiększenie szeroko rozumianego bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Konsultacje społeczne

Przed przystąpieniem do opracowania ustawy o rezerwach strategicznych, Minister Gospodarki zwrócił się do organów administracji centralnej i wojewodów, jak również do Agencji Rezerw Materiałowych z prośbą o zgłoszenie problemów oraz przedstawienie propozycji rozwiązań, które nowa ustawa powinna zawierać. Nadesłane odpowiedzi poddano analizie i częściowo uwzględniono przy wypracowywaniu nowej koncepcji rezerw strategicznych.

Ważne dla odbioru ustawy w konsultacjach społecznych było to, że nie nakłada ona jakichkolwiek obciążeń na przedsiębiorców, a pozyskiwanie asortymentu do rezerw i przechowywanie ich przez przedsiębiorców będzie odpłatne. Ze względu na możliwość wystąpienia podczas konsultacji działań zmierzających do wyegzekwowania w przepisach ustawy określonych korzyści dla niektórych grup przedsiębiorców, przedstawiono szeroki asortyment, który może wejść w skład rezerw strategicznych. Zastosowane rozwiązania systemowe powinny ułatwić tworzenie rezerw, a ich utrzymywanie – poprawić bezpieczeństwo państwa i obywateli.

Ze względu na charakter regulacji, należało zadbać o przedstawienie jej możliwie szerokiemu audytorium potencjalnie zainteresowanych przedsiębiorców i organizacji wywodzących się z otoczenia biznesu i wybranych sektorów przemysłu, ze środowiska naukowego i społecznego, w tym związków zawodowych. Ostatecznie projekt ustawy przekazany został do konsultacji społecznych następującym partnerom:

1. Konfederacja Pracodawców Polskich,
2. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
3. Związek Rzemiosła Polskiego,
4. Business Centre Club,
5. Krajowa Izba Gospodarcza,
6. Polska Izba Paliw Płynnych,
7. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.,
8. Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A.,
9. Polski Koncern Naftowy Orlen S.A.,
10. Grupa Lotos S.A.,
11. Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych POLFARMED,
12. Ogólnopolska Izba Gospodarcza Wyrobów Medycznych POLMED,
13. Polski Związek Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego „Producenci Leków PL”,
14. Związek Polskie Mięso,
15. Elewarr Sp. z o.o.,
16. Fabryka Produkcji Specjalnej Sp. z o.o.,
17. Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych,
18. Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego, Oddział Chłodnictwa i Jakości Żywności,
19. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy,
20. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Komisja Krajowa,
21. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,

22. Forum Związków Zawodowych.

Stanowiska wobec ustawy o rezerwach strategicznych przedstawiły dwie organizacje przedsiębiorców: Konfederacja Pracodawców Polskich i Business Centre Club oraz trzy duże firmy sektora naftowego: Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., Grupa Lotos S.A. oraz Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” S.A.

W opiniach poruszono kwestie definicji niektórych pojęć i przynależności paliw do zakresu przedmiotowego ustawy, zwrócono uwagę na brak przejrzystości regulacji dotyczących przechowywania i udostępnienia rezerw oraz niejasny podział kompetencji organów w te działania zaangażowanych. Domagano się wyraźnego określenia roli Agencji w utrzymywaniu rezerw. Postulowano doprecyzowanie przepisów regulujących sprzedaż i nieodpłatne przekazanie rezerw zlikwidowanych. Te uwagi, ściśle związane z funkcjonowaniem systemu rezerw strategicznych, zostały uwzględnione. W kolejnej wersji projektodawca zrezygnował z krytykowanych rozwiązań, przedstawił klarowny podział kompetencji pomiędzy ministra właściwego do spraw gospodarki, Agencję i pozostałe organy, znacznie poszerzył, usystematyzował i doprecyzował przepisy regulujące zasady tworzenia, przechowywania, udostępnienia i likwidacji rezerw w drodze sprzedaży albo nieodpłatnego przekazania państwowym jednostkom organizacyjnym lub przeznaczenia do odzysku czy unieszkodliwienia. Dodany został słowniczek pojęć o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego rozumienia ustawy, chociaż nie zawiera on tych spośród postulowanych haseł, które można odnaleźć w obowiązujących przepisach prawa.

Następna grupa uwag, zgłaszanych często jako wątpliwość, zapytanie lub kontrowersja, ale również przyjętych, dotyczyła przepisów stanowiących obecnie rozdział „Gospodarka finansowa Agencji”, znacznie rozwiniętych i dostosowanych do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Uwzględniono też uwagi krytyczne wobec wyjątków od zasad kontroli przedsiębiorców i odstąpiono od zamiaru szczegółowego regulowania tej materii w ustawie. Przyjęto także sugestię pozostania przy dotychczasowym powoływaniu Prezesa Agencji przez Prezesa Rady Ministrów i uwzględniono kilka innych, drobnych uwag oraz obszernie wyjaśniono relacje między nową ustawą a ustawą o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym.

Nie przyjęto:

- Uwag poddających w wątpliwość wyłączenie decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki spod przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz brak możliwości odwołania się od niej.

Rozwiązanie to jest uzasadnione tym, że decyzja adresowana jest do Prezesa podległej ministrowi właściwemu do spraw gospodarki Agencji, której powierza się jej wykonanie. Ponieważ istnieje relacja podległości organizacyjnej Prezesa Agencji w stosunku do ministra, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Udostępnienie następuje w ramach administracji rządowej, a decyzja podejmowana jest w stanach „wyższej konieczności”, kiedy trzeba działać szybko i zdecydowanie. Całą odpowiedzialność za podjęte decyzje ponosi minister właściwy do spraw gospodarki.

- Uwagi dotyczące pominięcia w ustawie kwestii strategicznych zapasów węgla kamiennego.

Istotą rezerw strategicznych jest to, że gromadzi się w nich surowce, materiały i produkty niezbędne w sytuacjach kryzysowych, ale przede wszystkim takie, które nie są łatwo i w odpowiednich ilościach dostępne na krajowym rynku. Dlatego węgiel kamienny nie jest obecnie przechowywany w rezerwach. W ustawie nie zabrania się utrzymywania węgla w ramach rezerw strategicznych.

- Postulatu określania w wieloletnim Rządowym Programie Rezerw Strategicznych harmonogramu utrzymywania jakości rezerw.

Oznaczałoby to włączenie do pięcioletniego Programu, uchwalanego (i zmienianego) przez Radę Ministrów, planów rotacji/wymiany wszystkich rezerw strategicznych, co jest rozwiązaniem dalece nieracjonalnym. Plany wymiany rezerw pozostaną, jak dotychczas w rocznych planach rzeczowo-finansowych Agencji.

- Wniosku o usankcjonowanie w ustawie tzw. „pożyczek” asortymentu z rezerw państwowych.

Propozycja nie jest możliwa do zaakceptowania, ponieważ stoi w sprzeczności z głównym celem ustawy, jakim jest tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa państwa i obywateli w sytuacjach różnego rodzaju zagrożeń. Rezerwami strategicznymi nie można gospodarować. Cele ich utrzymywania są jasne,

i wiadomo, że mogą być zużyte w ustawowo określonych sytuacjach, zgodnie ze swym przeznaczeniem albo mogą podlegać likwidacji z przyczyn również ustawowo określonych.

- Propozycji zmiany ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, zmierzającej do wyłączenia spod jej przepisów całości zapasów interwencyjnych.

Postulowane rozwiązanie wykracza poza zakres ustawy o rezerwach strategicznych i to przede wszystkim stanowi o odrzuceniu uwagi. Ponadto wydaje się, że byłaby to poważna ingerencja w istotę ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, niosąca ze sobą zagrożenie dla realizacji celów tej ustawy.

Podsumowując, w przeprowadzonych konsultacjach społecznych przyjęto znaczną część zgłoszonych uwag, których wykorzystanie pozwoliło na poprawienie ustawy pod względem merytorycznym.

4. Podmioty, na które oddziałuje regulacja

Podmioty, na które bezpośrednio oddziałuje ustawa o rezerwach strategicznych to Minister Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki oraz Agencja Rezerw Materiałowych. Pośrednio regulacja wpłynie na przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania asortymentu wchodzącego w skład rezerw strategicznych. Należy jednak zaznaczyć, że usługi przedsiębiorców w tym zakresie będą realizowane odpłatnie, a ustawa nie nakłada na przedsiębiorców nowych obciążeń.

5. Wyniki analizy wpływu regulacji

- Wpływ ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety samorządu terytorialnego

Ustawa wprowadza uproszczenie funkcjonowania rezerw, co nie ma bezpośrednio wpływu na zmniejszenie nakładów finansowych, związanych z rezerwami. Ze względu na funkcje rezerw strategicznych w systemie bezpieczeństwa i obrony państwa, w ustawie pozostawia się budżet państwa, jako główne źródło finansowania zadań w przedmiotowym zakresie. Planowane przychody z tytułu sprzedaży likwidowanych rezerw lub z tytułu sprzedaży ze względu na wymianę rezerw, będą, jak dotychczas, ujmowane w planowaniu budżetowym, jako wielkość zmniejszająca dotacje budżetowe. Ze względu na przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie funkcjonowania agencji wykonawczej – obowiązanej do zwrotu nadwyżek finansowych do budżetu, w procesie planowania

budżetowego środki finansowe Agencji nie będą stanowiły czynnika zmniejszającego wysokość dotacji budżetowej na kolejny rok budżetowy.

Regulacja nie powoduje powstania dodatkowych kosztów, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania dotychczasowych rezerw. Jedyne przeglądy rezerw mobilizacyjnych utworzonych na podstawie ustawy o rezerwach państwowych, który z założenia będzie dokonany z wykorzystaniem zasobów administracji rządowej, może spowodować konieczność wydatkowania środków finansowych na transport. Wiązać się to może z sytuacją, w której w wyniku przeglądu, dotychczas utworzone rezerwy mobilizacyjne zostaną uznane za niezbędne do utrzymywania na zasadach nowej ustawy i zajdzie konieczność ich przetransportowania do innej lokalizacji. Ze względu na dużą niepewność takich przypadków, nie jest możliwe precyzyjne szacowanie kosztów. Można jedynie założyć, że wydatki na ewentualny transport nie przekroczą kwoty 1 mln zł.

Funkcjonująca na podstawie ustawy o rezerwach państwowych Agencja, realizując zadania w zakresie gospodarowania i przechowywania rezerw, wykorzystuje do tego celu nieruchomości zorganizowane w tzw. składnice, stanowiące kompleksy magazynowe zlokalizowane w 13 miejscach na terenie Polski. Szczegółowy wykaz nieruchomości znajdujących się we władaniu Agencji przedstawia tabela stanowiąca załącznik do OSR. Jednostki wykonujące wcześniej zadania w obszarze rezerw nie posiadały osobowości prawnej i mogły być użytkownikami nieruchomości Skarbu Państwa, zarządzając nimi na podstawie instytucji trwałego zarządu. Ze względu na fakt, iż Agencja jest państwową osobą prawną posiadającą osobowość prawną, nie przysługuje jej prawo sprawowania trwałego zarządu. Agencja włada przedmiotowymi nieruchomościami na zasadzie władztwa faktycznego, formalnie nie posiadając do nich żadnych praw. Nieruchomości te nadal należą do Skarbu Państwa (poza przypadkiem jednej nieruchomości nabytej przez Agencję w 2007 r. od Gminy Szepietowo), mają wyodrębnienia geodezyjne, są ujęte w ewidencji gruntów właściwego miejscowo starostwa powiatowego oraz posiadają założone księgi wieczyste. Ponieważ w obowiązującej ustawie o rezerwach państwowych brak uregulowań w zakresie materialnego wyposażenia Agencji, sprawa uwłaszczenia jej z mocy prawa na nieruchomościach przejętych po zlikwidowanych poprzednikach wymaga rozwiązania w nowej ustawie o rezerwach strategicznych. Z uwagi na korzystanie przez Agencję od wielu lat z mienia wchodzącego w skład przedmiotowych nieruchomości, jak również używanie tych nieruchomości na potrzeby rezerw państwowych przez instytucje funkcjonujące przed rokiem 1996, kiedy uchwalono ustawę o rezerwach państwowych, nie jest zasadne

szacowanie kwot uszczuplenia wpływów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z tytułu przejęcia przedmiotowego mienia.

Należy podkreślić, że rezerwy stanowią majątek Skarbu Państwa i Agencja utrzymująca ten majątek jest jednostką sektora finansów publicznych. Działalności w zakresie utrzymywania rezerw nie można postrzegać przez pryzmat działalności gospodarczej, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Utrzymywanie rezerw jest zadaniem państwa, realizowanym ze względu na szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Należy zatem uznać, że nakłady budżetowe na rezerwy pomnażają majątek Skarbu Państwa wyrażany w rezerwach oraz maksymalizują bezpieczeństwo. W przypadku braku zwolnienia z podatków i innych danin publicznych z tytułu przejęcia wykorzystywanego na potrzeby rezerw od długiego już czasu mienia, stanowiącego własność Skarbu Państwa, konieczne byłoby udzielenie Agencji dotacji budżetowej na uregulowanie zobowiązań publicznoprawnych, co nie wydaje się być zasadne.

Ze względu na fakt powiązania asortymentu i ilości rezerw z wynikami analizy ryzyka i niepewności zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zakłada się, że korzyści finansowe wynikać będą z zaprzestania utrzymywania rezerw, które nie są środkiem na zagrożenia. Dotychczasowe rozwiązania polegały na pewnym przyzwyczajeniu do określonych zasobów utrzymywanych w rezerwach. Nowa metodologia określania asortymentu i ilości rezerw, bazująca w znacznej mierze na aktualnych analizach ryzyka i niepewności, determinuje decyzje w zakresie rezerw w taki sposób, że zbędne rezerwy zostaną zlikwidowane, co ograniczy koszty utrzymywania rezerw i może wpłynąć na poziom przychodów Agencji, obniżając wysokość dotacji budżetowych. Na tym etapie, wobec braku przedmiotowych analiz stanowiących rozwiązanie metodologiczne określone po raz pierwszy w tej ustawie, nie jest możliwe przedstawienie konkretnych wielkości korzyści finansowych. Z uwagi na rolę rezerw strategicznych, korzyści finansowe nie stanowią czynnika wiodącego, lecz są planowane jako pochodna wynikająca z racjonalnego Programu rezerw strategicznych.

– Wpływ ustawy na rynek pracy

Realizacja zadań w obszarze rezerw strategicznych wiąże się bezpośrednio z aktywnym uczestnictwem jednostki wykonującej decyzje ministra właściwego do spraw gospodarki na szeroko rozumianym rynku towarów. Pośrednio zatem zwiększone zamówienia rządowe mogą przyczynić się do krótkookresowego wzrostu popytu na pracę. W perspektywie długookresowej wpływ ten nie jest znaczący.

–Wpływ ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wprowadzone w ustawie o rezerwach strategicznych rozwiązania wpływają pozytywnie na zwiększenie konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości. Zgodnie z zasadami określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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. Instrument transakcji koniunkturalnych może działać również poprzez sprzedaż zasobów z rezerw w wysokim trendzie cen i zakup do rezerw w trendzie spadkowym. Zastosowane w ustawie rozwiązania metodologiczne dotyczące określania asortymentu i ilości rezerw strategicznych determinują decyzje w tym zakresie. Nie ma zatem możliwości podejmowania decyzji o asortymencie i ilości rezerw bez wyraźnego odniesienia do aktualnych w danym okresie wyników analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa RP.

–Wpływ ustawy na sytuację i rozwój regionalny

Zakres regulacji w obszarze rezerw strategicznych nie wiąże się z zagadnieniem rozwoju regionalnego. Celem ustawy o rezerwach jest zwiększenie bezpieczeństwa RP. Wydaje się jednak, że wzrost bezpieczeństwa państwa i obywateli przyczynia się do zwiększenia gwarancji stabilnego rozwoju regionów.

Wykaz nieruchomości we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych

Lp.	Składnica ARM	Powierzchnia terenu (m ²)	Nieruchomość KW / Działka nr	Własność	
1.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Elku	131 700	10951KW Nr5471KW Nr	322	Skarb Państwa
	Magazyn w Giżycku	23 587		370/4, 371, 372	Skarb Państwa
2.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Kamienicy Królewskiej	96 700	KW Nr 7747	39/1, 39/3, 39/5, 41/3, 41/7, 41/8, 43/2, 102/1, 102/4, 397/1, 397/3, 477/1, 478/1, 479/1, 480/1, 482/1	Skarb Państwa
3.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Komorowie	125 200	10951KW Nr32714KW Nr	723	Skarb Państwa
4.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Leśmierzu	90 587	10951KW Nr15311KW Nr	50	Skarb Państwa
5.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Lisowicach	132 000	LEIL/00031163/2KW Nr	632	Skarb Państwa

6.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Lublińcu	86 426	KW Nr 16755	963/146, 964/146, 965/146, 966/145, 968/145, 1006/147, 1009/145, 1013/140, 1016/140, 1021/140, 1024/139, 1029/135, 1031/129, 1044/129, 1046/129, 1049/123, 1051/123, 1054/118, 1056/118, 1057/118, 1069/118, 1070/118, 1088/109, 1089/109	Skarb Państwa
			Nr 15333KW	957/155, 958/155, 959/155, 970/140, 972/140, 974/140, 976/139, 978/139, 980/135, 981/135, 983/134, 986/129, 989/123	
			Nr 20101KW	960/147, 961/147, 962/147	
			Nr 48849 KW	991/139	
7.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Niemcach	131 400	Nr 52550KW	1581	Skarb Państwa
8.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Resku Działki położone w Resku	90 182	KW Nr 4054	332/1, 332/2, 320, 268	Skarb Państwa
	Działki położone w Smółsku	4 886	-	15/8, 15/9	
	Magazyn w Świnoujściu	1 214	Nr 7576KW	34	

9.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Starym Sączu	48 841	KW Nr 30953	2636/3, 2629/3, 2435/5, 2654/3, 2654/5, 2657/3, 2657/5, 2464/3	Skarb Państwa
			KW Nr 31306	2758/7	
			KW Nr 31202	2475/3, 2525/7, 2534/5, 2534/7, 2664/3, 2664/5, 2756/3, 2792/3, 2797/3, 2578/3, 2381/7, 2571/7, 2692/8, 2692/10, 2692/5, 2692/7, 2381/5	
			KW Nr 31599	2525/5, 2571/11	Skarb Państwa
			KW Nr 32600	2597/3, 2361/7, 2758/5, 2841/13, 2841/14, 2792/6, 2792/8	
			KW Nr 33945	2361/8, 2425/3, 2371/5, 2394/9, 2405/3, 2414/3, 2435/7, 2464/5, 2484/3, 2494/3, 2505/1, 2551/3, 2559/5, 2559/7, 2571/9, 2809/6, 2809/9, 2809/8, 2814/3, 2814/6, 2832/3, 2832/6, 2832/5, 2831/3, 2831/6, 2831/5, 2841/9, 2841/10, 2841/17, 2315/3, 2324/3, 2335/4, 2344/6, 2344/8, 2394/7, 2782/6, 2782/8, 2841/8, 2304/4	
10.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Strzałkowie	54 000	KW Nr 3882	411/2	Skarb Państwa
			KW Nr 3615	416/3, 416/18, 416/19	
11.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Szepietowie	43 243	KW Nr 29064	952, 47	Skarb Państwa
			KW Nr 38462	960/2, 378	ARM

12.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Wąwale	127 900	PTIT/00055292/2KW Nr	1489	Skarb Państwa
13.	Agencja Rezerw Materiałowych Składnica w Zalesiu	117 600	-	33/2, 45/5, 45/7	Skarb Państwa

05/05/BS