



**Opinia do ustawy  
o rezerwach strategicznych  
(druk nr 979)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa o rezerwach strategicznych, jak to wynika z uzasadnienia do rządowego projektu (druki sejmowe nr 3140 i 3140-A), prowadzi do utworzenia "sprawnego, transparentnego i racjonalnego systemu rezerw (...), 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".

Mając na uwadze konieczność uproszczenia struktury rezerw oraz odbiurokratyzowania procedur ustawa wprowadza jeden rodzaj rezerw – rezerwy strategiczne.

W ustawie przewidziano zatem odstępianie od dotychczasowego podziału rezerw na gospodarcze i mobilizacyjne oraz zrezygnowano z wydzielania, w ramach rezerw gospodarczych, stanów zastrzeżonych dla tzw. resortów siłowych.

Opiniowana ustawa reguluje przede wszystkim sprawy z zakresu tworzenia, przechowywania, udostępniania, wymiany, zamiany i likwidacji, rezerw strategicznych, a także zasady ich finansowania.

Ustawa przewiduje także utworzenie Agencji Rezerw Materiałowych, jako agencji wykonawczej w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, podległej ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i wykonującej zadania państwa w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi oraz tworzenia i utrzymywania zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych, zwanej dalej "Agencją".

Organem odpowiedzialnym za tak ujednolicony system rezerw, w myśl postanowień ustawy został minister właściwy do spraw gospodarki.

Opiniowany akt prawny przewiduje następujące rozwiązania w zakresie funkcjonowania przywołanego powyżej systemu rezerw strategicznych.

Zasady finansowania rezerw strategicznych ich asortyment i ilości rezerw określał będzie Rządowy Program Rezerw Strategicznych, zwany dalej „Programem”, 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. Program ten jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z postanowieniami ustawy, wykonawcą Programu – organem tworzącym, likwidującym, a także udostępniającym rezerwy (w drodze decyzji), jest minister właściwy do spraw gospodarki.

Ustawa przewiduje ponadto, iż w budżecie państwa zostanie utworzona rezerwa celowa uruchamiana w przypadku udostępnienia rezerw strategicznych lub konieczności utworzenia nowych rezerw nieobjętych Programem.

Jak już była mowa powyżej to minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze decyzji, będzie tworzył rezerwy na podstawie Programu.

Do decyzji wydawanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie rezerw strategicznych nie będą miały zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Tak jak dotychczas to na Agencji spoczywał będzie obowiązek zakupu asortymentu i przechowywania nowo utworzonych rezerw. Agencja może przechowywać rezerwy samodzielnie albo oddać je na przechowanie innym podmiotom za wynagrodzeniem, na podstawie umowy przechowania.

Agencja będzie mogła przechować rezerwy w magazynach własnych, które podlegają 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. Tak rygorystycznych wymogów nie będą musiały natomiast spełniać magazyny przedsiębiorców lub podmiotów niebędących przedsiębiorcami, świadczących usługi przechowania na podstawie umowy. Przechowawca będzie ponosił odpowiedzialność za stan oddanych mu na przechowanie rezerw i obowiązany będzie do ochrony magazynów, w których je przechowuje, zgodnie z warunkami ustanowionymi w umowie przechowania zawartej z Agencją.

W sytuacjach zagrożeń, kryzysu czy klęski żywiołowej minister właściwy do spraw gospodarki będzie niezwłocznie i nieodpłatnie udostępniał rezerwy z urzędu lub na wniosek. 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.

Ustawa reguluje także zasady likwidacji rezerw strategicznych. Rezerwy będą likwidowane w przypadku stwierdzenia braku ich przydatności, co związane będzie z brakiem potrzeby wykorzystania danych asortymentów rezerw ze względu na szeroko rozumiane zagrożenia bezpieczeństwa państwa. 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, według określonej w ustawie procedury.

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 w odniesieniu do wykonywanych przez te jednostki zadań.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny wprowadza zmiany w następujących ustawach:

- 1) z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.),
- 2) z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.),
- 3) z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.),
- 4) z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 i Nr 149, poz. 996),
- 5) z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 169, poz. 1199, z późn. zm.),
- 6) z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa

paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. Nr 52, poz. 343, z późn. zm.).

Uchwalona przez Sejm ustawa zawiera ponadto szereg przepisów przejściowych i dostosowawczych, zgodnie którymi m.in.:

- rezerwy gospodarcze utworzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych stają się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy rezerwami strategicznymi w jej rozumieniu,
- w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, w sprawach dotyczących gospodarowania rezerwami mobilizacyjnymi stosuje się przepisy dotychczasowe,
- do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz 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, i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Będąca przedmiotem opinii ustawa zawiera także regulację, zgodnie z którą nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, pozostające w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych, stają się z tym dniem jej własnością.

Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy traci moc ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 74. posiedzeniu w dniu 24 września 2010 r.

Przedłożona Senatowi ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o rezerwach strategicznych wraz z autopoprawką (druki sejmowe nr 3140 i 31240-A).

I czytanie projektu miało miejsce na 69. posiedzeniu Sejmu w dniu 24 czerwca 2010 r.

W trakcie dalszych prac projekt został skierowany do Komisji Gospodarki, a następnie stał się przedmiotem prac podkomisji nadzwyczajnej.

W dniu 23 lipca 2010 r. przyjęto sprawozdanie podkomisji, zaś w dniu 4 sierpnia 2010 r. Komisja Gospodarki przyjęła sprawozdanie, w którym nie zaproponowano

wprowadzenia do projektu ustawy poprawek, które w sposób istotny wpłynęłyby na jego treść.

Na etapie II czytania, które miało miejsce na 74. posiedzeniu Sejmu, w dniu 22 września 2010 r. nie zgłoszono poprawek. Sejm przystąpił niezwłocznie do III czytania.

Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

### **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) w art. 9 w ust. 1 w pkt 1 należałoby wprowadzić poprawkę redakcyjną polegającą na wykreśleniu wyrazów "i niepewności" – zgodnie z § 6 Zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Użyty w przepisie zwrot "**analizę ryzyka i niepewności wystąpienia** zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa, (...)" nie czyni zadość przywołanej regule Zasad techniki prawodawczej. Należy podkreślić, iż w języku polskim już do samego znaczenia wyrazu "ryzyko" przypisany jest element niepewności.

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 9 w ust. 1 w pkt 1 skreśla się wyrazy "i niepewności".

- 2) art. 14 ust. 2 – w art. 14 ust. 1 ustawa przewiduje, iż minister właściwy do spraw gospodarki może w drodze decyzji utworzyć rezerwy strategiczne nieobjęte Programem, w określonych w tym przepisie przypadkach. W ust. 2 zaś zawarta została regulacja, iż koszty utworzenia takich rezerw finansowane są ze środków rezerwy celowej, o której mowa w art. 12 ustawy. Mając na uwadze treść art. 12. ust. 4, zgodnie z którym przywołaną rezerwę celową przeznacza się na finansowanie m.in. kosztów utworzenia rezerw nieobjętych Programem, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, wydaje się, że kwestia finansowania utworzenia tego rodzaju rezerw strategicznych, została w sposób wyczerpujący uregulowana w art. 12 ust. 4 ustawy. Tym samym przepis art. 14 ust. 2 wydaje się być zbędnym powtórzeniem, nieposiadającym nowości normatywnej. Zatem należałoby rozważyć sformułowanie niżej zaproponowanej poprawki.

#### **Propozycja poprawki:**

- w art. 14 skreśla się ust. 2.

- 3) art. 16 ust. 4 – ustawodawca w proponowanych przepisach art. 16, dotyczących umowy przechowania określonego asortymentu rezerw strategicznych, w ust. 4 przewiduje,

że określony podmiot będący stroną umowy przechowania ponosi odpowiedzialność za stan rezerw oddanych na przechowanie oraz jest obowiązany do ochrony magazynów, w których rezerwy te są przechowywane, na warunkach określonych w tej umowie. Należy podkreślić, iż w ust. 2 art. 16 określony został minimalny zakres postanowień, jakie powinny być zawarte w umowie przechowania, w tym: warunki przechowywania rezerw strategicznych zapewniające utrzymanie właściwego ich stanu ilościowego i jakościowego, sposób przechowywania rezerw, wymagania dotyczące urządzenia i oznakowania oraz ochrony magazynów, w których rezerwy strategiczne będą przechowywane oraz zasady odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy. Tym samym przepis art. 16 ust. 4 nie ustanawia innego rodzaju odpowiedzialności podmiotu będącego stroną umowy przechowania, niż przewidziana jej postanowieniami.

Wydaje się, że formuła zastosowana w przepisie art. 16 ust. 4 ma jedynie charakter informacyjny, przykładowy, potwierdzający oczywisty fakt. Nie służy zatem wyrażeniu normy prawnej i jako taka nie powinna być zamieszczona w ustawie. W związku powyższym proponuje się skreślenie ust. 4 w art. 16.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 16 skreśla się ust. 4.

- 4) art. 22 ust. 6 – w ust. 6 art. 22 ustawa przewiduje, iż w przypadku gdy zlikwidowane rezerwy strategiczne są odpadami, Agencja postępuje zgodnie z zasadami gospodarowania odpadami, określonymi w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.). Mając na uwadze normę zawartą w art. 8 ustawy o odpadach, formułującą generalny zakaz postępowania z odpadami w sposób sprzeczny z przepisami powyższej ustawy, jak również przepis art. 7 zgodnie z którym posiadacz odpadów (każdy, kto faktycznie włada odpadami: wytwórca odpadów, inna osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna<sup>1</sup>) jest obowiązany postępować z nimi według wymagań określonych przez zasady gospodarowania odpadami, tj. zasady wyrażone w rozdziale 2 tej ustawy, uzasadnione wydaje się, że regulacja art. 22 ust. 6, powtarza obowiązki w zakresie postępowania z odpadami, które wynikają już z postanowień ustawy o odpadach. Przepis ten jest zatem normatywnie zbędny. Zasadna jest zatem propozycja następującej poprawki.

**Propozycja poprawki:**

---

<sup>1</sup> Patrz art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia o odpadach.

- w art. 22 skreśla się ust. 6.

- 5) art. 23 ust. 1 – w omawianym przepisie zawarta została regulacja, zgodnie z którą w przypadku gdy nie złożono ofert zakupu asortymentu zlikwidowanych rezerw strategicznych Agencja, na podstawie umowy, nieodpłatnie przekazuje ten asortyment państwowym jednostkom organizacyjnym, jednostkom samorządu terytorialnego lub utworzonym przez nie jednostkom organizacyjnym. Jednocześnie przepis przewiduje, że nastąpi to za zgodą, tych jednostek. Należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, iż umowa jest w istocie zgodnym porozumieniem dwóch lub więcej stron. Trudno zatem wyobrazić sobie sytuację, w której umowa zostaje zawarta w inny sposób niż przez zgodne oświadczenia woli stron. Ponadto dążąc do osiągnięcia większej czytelności przepisu należałoby dokonać zmiany redakcyjnej w zdaniu drugim.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 23 w ust. 1:

a) w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy "za ich zgodą",

b) zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

"Umowa, o której mowa w zdaniu poprzedzającym określa szczegółowe warunki nieodpłatnego przekazania zlikwidowanych rezerw strategicznych."

- 6) art. 26 ust. 3 – zgodnie z § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Powtórzenie takie jest zawsze normatywnie zbędne, bo przecież powtarzany przepis już obowiązuje<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych "agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa". Mając na uwadze treść art. 23 ust. 2 opiniowanej ustawy, należałoby wprowadzić poprawkę eliminującą z ustawy o rezerwach strategicznych przepis art. 26 ust. 3.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 26 skreśla się ust. 3.

*Mirosław Reszczyński*  
*legislator*

---

<sup>2</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 32.