



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

KRR.411.3.1.2024

Jan Rajchel
Prezes
Rządowej Agencji Rezerw
Strategicznych
ul. Stawki 2b
00-193 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPR-KPO.441.60.2025 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 1 kwietnia 2025 r.

**R/24/003/KRR Wybrane aspekty gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji
zadań powierzonych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445511, krr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych ¹ , ul. Stawki 2b, 00-193 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Rajchel, Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, od 11 lipca 2024 r. do nadal ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Karolina Sochańska-Domagała, p.o. Prezesa RARS, od 28 marca 2024 r. do 10 lipca 2024 r. Michał Kuczmierowski, Prezes RARS, od 7 września 2020 r. do 26 marca 2024 r. (akta kontroli str. 2613, 2621, 2639)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i zarządzanie procesem realizacji zadań Agencji 2. Gospodarowanie przez RARS rezerwami strategicznymi 3. Wykonywanie przez RARS zadań powierzonych
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
Kontrolerzy	Dariusz Marszałek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KRR/63/2024 z 16 października 2024 r. Magdalena Raczkowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KRR/65/2024 z 16 października 2024 r. Kinga Salach, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KRR/64/2024 z 16 października 2024 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: RARS lub Agencja.

² W tym okresie od 11 lipca do 4 grudnia 2024 r. pełniący obowiązki Prezesa RARS.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zarządzanie procesem wykonywania zadań oraz nadzór nad działalnością Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji zadań powierzonych w okresie 2021-2024.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Agencja tworzyła rezerwy strategiczne związane m.in. z przeciwdziałaniem zagrożeniu epidemiologicznemu spowodowanego rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 oraz atakiem zbrojnym Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

W kontroli NIK stwierdzono niegospodarne wydatkowanie środków publicznych na łączną kwotę 70,5 mln zł, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, w tym:

- z tytułu zakupu racji żywnościowych⁶ od kontrahenta bez doświadczenia w dostawie tego typu artykułów - wydatkowano 50 mln zł, tj. o 189% więcej od kwoty poniesionej przez kontrahenta na ich nabycie i transport od producenta z Hiszpanii;
- z tytułu zakupu rękawiczek nitrylowych⁷ - umowy zawarto z kontrahentami wskazywanymi przez ówczesne kierownictwo Biura Zakupów RARS, bez uprzedniego rozeznania rynku;
- z tytułu wydatków dotyczących zagospodarowania przez Agencję przejętego od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁸ w 2021 r. skażonego spirytusu – zmiany przechowawcy dokonano z naruszeniem procedur zakupowych, co skutkowało zwiększeniem kosztów magazynowania towaru z ok. 4 tys. zł miesięcznie do ok. 250 tys. zł miesięcznie (za tę samą ilość towaru) przez okres ośmiu miesięcy.

Nierzetelnie zabezpieczono interesy majątkowe Agencji, wypłacając zaliczkę w kwocie 5,4 mln zł, na zakup rękawiczek nitrylowych w ramach jednej z ww. umów, zabezpieczając wypłatę zaliczki jedynie poprzez weksel in blanco, który nie był wystarczającym zabezpieczeniem, szczególnie wobec przyjętej w RARS praktyki.

Ponadto, w związku z realizacją zadań powierzonych, w trybie art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych⁹, Agencja zakupiła w ramach objętych badaniem dziewięciu umów towary służące fizycznemu zabezpieczeniu zabytków znajdujących się na terytorium Ukrainy, a także zabezpieczeniu miejsc i instytucji związanych z działalnością kulturalną (np. folia bąbelkowa, płyty OSB, folia stretch, taśma klejąca). Zakup tych towarów na łączną kwotę 6 mln zł odbył się przy braku procedur wewnętrznych, jak również z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, m.in. wobec kierowania ofert do konkretnych podmiotów, wskazywanych przez przełożonych ustnie bądź na samoprzylepnych, żółtych kartkach, bez uprzedniego rozeznania rynku, a następnie zaproszenia tych kontrahentów do negocjacji i podpisania z nimi umów, mimo negatywnych opinii Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁰ (w przypadku dwóch z dziewięciu kontrahentów). Wybrani przez Agencję kontrahenci nabywali towary, m.in. od

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, dalej: uofp.

⁶ Badaniem objęto jedną umowę zakupu.

⁷ Badaniem objęto trzy umowy zakupu.

⁸ Dalej: KOWR.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1598, ze zm., dalej: ustawa o rezerwach strategicznych.

¹⁰ Dalej: CBA.

wielkopowierzchniowych sklepów budowlanych, podczas gdy dochowanie przez Agencję staranności w wyborze kontrahentów mogłoby skutkować nabyciem towarów bez pośredników, a zatem po niższej cenie.

Nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych w zakresie „tarczy antykorupcyjnej”, jak również nie określono zasad współpracy z CBA, co było działaniem nierzetelnym. Skutkiem tego, zdarzało się, że pomimo negatywnej weryfikacji przez CBA oferentów, RARS podpisywała z nimi umowy.

Ponadto, brak odpowiednich wewnętrznych procedur zakupowych oraz uregulowań antykorupcyjnych spowodował, że ówczesny dyrektor Biura Operacyjnego (następnie Zastępca Prezesa RARS) zakupił samochody dostawcze od spółki¹¹, której następnie wynajął te samochody w celu realizacji na rzecz RARS usług transportowych, m.in. dostaw na Ukrainę. Postępowanie na zakup usług transportowych przeprowadził z pominięciem pracowników RARS, w tym pracowników właściwej komórki merytorycznej, nie dokumentując przy tym rozeznania rynku i negocjacji. Kosztami paliwa obciążono Agencję.

Powyższe nieprawidłowości w działalności Agencji wskazują, że sprawowanie nadzoru nad gospodarowaniem rezerwami strategicznymi w okresie od 2021 r. do końca marca 2024 r. było nieprawidłowe.

W trakcie kontroli NIK, obecny Prezes RARS wprowadził nowe procedury zakupu asortymentu do rezerw strategicznych i podjął prace nad opracowaniem procedur antykorupcyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. 1. Organizacja i zarządzanie procesem realizacji zadań Agencji

1.1 Struktura organizacyjna RARS do realizacji zadań, w szczególności w zakresie zakupu asortymentu i usług w ramach rezerw strategicznych oraz zadań powierzonych

Opis stanu faktycznego	Zadania w zakresie zakupu asortymentu i usług do rezerw strategicznych określono w Regulaminie Organizacyjnym Agencji Rezerw Materiałowych, a następnie Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych ¹³ i realizowane były przez:
------------------------	--

¹¹ Zgodnie z ustaleniami NIK, właściciele tej spółki byli prywatnie ówczesnemu dyrektorowi Biura Operacyjnego (następnie Zastępcy Prezesa RARS).

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Zarządzenie Nr 136/2020 Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych z dnia 24 września 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Agencji Rezerw Materiałowych. Zarządzenie Nr 31/2021 Prezesa RARS z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego RARS, Zarządzenie Nr 3/2022 Prezesa RARS z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego RARS zmienione Zarządzeniami: Nr 12/2022 z dnia 27 kwietnia 2022 r., Nr 24/2022 z dnia 30 maja 2022 r., Nr 31/2022 z dnia 8 lipca 2022 r. Zarządzenie Nr 36/2022 Prezesa RARS z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego RARS zmienione Zarządzeniami: Nr 59/2022 z dnia 30 listopada 2022 r., Nr 6/2023 z dnia 17 lutego 2023 r., Nr 46/2023 z dnia 21 sierpnia 2023 r. Zarządzenie Nr 70/2023 Prezesa RARS z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego RARS zmienione Zarządzeniami: Nr 5/2024 z dnia 16 lutego 2024 r., Nr 15/2024 z dnia 12 kwietnia 2024 r., Nr 19/2024 z dnia 30 kwietnia 2024 r.

- Biuro Zakupów¹⁴ - prowadzenie postępowań w związku z wykonaniem decyzji o utworzeniu rezerw strategicznych, rejestracji i sprawdzania poprawności formalnej wniosków, organizowanie procesu na podstawie zaakceptowanych wniosków, przygotowywanie warunków postępowania oraz weryfikacji projektów umów we współpracy z komórkami organizacyjnymi,
 - biura merytoryczne, m.in. Biuro Rezerw Medycznych, Biuro Rezerw Żywnościowych, Biuro Rezerw Specjalnych i Technicznych¹⁵ - wykonywanie decyzji w przedmiocie tworzenia rezerw, uczestnictwo w procedurze zakupowej, realizowanie zawartych umów i prowadzenie dokumentacji z tym związanej, sprawowanie stałego nadzoru nad jakością oraz stanami ilościowymi i wartościami utrzymywanych rezerw,
 - Pełnomocnika Prezesa ds. Zakupów¹⁶ - koordynowanie procesów zakupowych do rezerw, określanie szczegółowych zadań i nadzór nad pracami biur merytorycznych i Biura Zakupów, wspieranie realizacji Rządowego Programu Rezerw Strategicznych¹⁷ oraz nadzór nad przygotowaniem i realizacją planów zakupowych.
- O Pełnomocniku Prezesa ds. Zakupów w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 5368-5372)

W 2023 r. audytorzy z Działu Audytu Wewnętrznego RARS przeprowadzili zadanie audytowe - Zakupy towarów i usług do rezerw¹⁸. W wyniku realizacji tego zadania stwierdzono, m.in., że: zasady polityki zakupowej i podział zadań ustalony w Regulaminie Organizacyjnym RARS nie był stosowany, jak również niespójne były postanowienia ww. Regulaminu i procedury zakupowej w zakresie odpowiedzialności za realizację umowy. Ponadto stwierdzono niedostateczną koordynację i brak ustalonej ścieżki postępowania dotyczącej wpływających decyzji o utworzeniu rezerw i ich realizacji. W celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości audytorzy wydali zalecenia, dotyczące, m.in. zapewnienia skutecznej koordynacji w procesie zakupów do rezerw przez Pełnomocnika Prezesa ds. Zakupów, zintensyfikowania prac zmierzających do opracowania i wdrożenia procedur zakupowych, m.in. uwzględniających jasno przypisane zadania i odpowiedzialności. W notatce informacyjnej z czynności sprawdzających z 30 kwietnia 2024 r. audytorzy wskazali na niepełną realizację zaleceń i podtrzymali zasadność i potrzebę kompleksowego ich wdrożenia w obszarze działań Biura Zakupów oraz ustanowienia nadzoru i koordynacji nad realizacją decyzji dotyczących utworzenia rezerw strategicznych. Dodatkowo w załączniku nr 2 do ww. notatki ujęto, m.in., że tarczę antykorupcyjną wprowadzono w 2020 r. i była dodatkowym wsparciem informacyjnym RARS

¹⁴ Ustanowione Zarządzeniem nr 31/2022 Prezesa RARS z dnia 8 lipca 2022 r. zmieniającym ustalenia Regulaminu Organizacyjnym Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

¹⁵ Utworzone Zarządzeniem nr 31/2022 Prezesa RARS z dnia 8 lipca 2022 r. zmieniającym ustalenia Regulaminu Organizacyjnym Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

¹⁶ Ustanowionego od 20 lutego 2023 r. Zarządzeniem nr 6/2023 Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniającym Regulamin Organizacyjny Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

¹⁷ Dalej: RPRS.

¹⁸ Obejmujące okres od 23 stycznia do 21 lipca 2023 r., ujęte we Wstępnych wynikach z zadania zapewnającego nr 1/Z/23.

w newralgicznym okresie (pandemia COVID-19) i pojawieniem się wówczas na rynku wielu, często o wątpliwej wiarygodności podmiotów zainteresowanych dostarczaniem asortymentu niezbędnego do walki z pandemią oraz, że z uwagi na toczące się od lat prace nad wdrożeniem nowych procedur zakupowych nie zostało formalnie sfinalizowane wsparcie informacyjne CBA na temat podmiotów gospodarczych – tzw. „tarcza antykorupcyjna RARS”.

(akta kontroli str. 2654-2723, 2727-2742)

Prezes RARS na zapytanie kontrolującego jak wyglądał proces uzyskiwania z CBA opinii w przedmiocie weryfikacji w ramach tzw. „tarczy antykorupcyjnej” oferentów/podmiotów, z którymi zawierano umowy oraz czy obejmował wszystkie podmioty, z którymi zawierano umowę wskazał, że uzyskiwanie z CBA opinii odbywało się poprzez wysyłanie przez ówczesnego Dyrektora Biura Bezpieczeństwa i Kontroli oraz ówczesnego Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych za pośrednictwem poczty elektronicznej do CBA prośby o opinię na temat wybranych podmiotów. Dodał, że z uzyskanej wiedzy, po przeanalizowaniu dostępnej dokumentacji, w tym pisma Podsekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów skierowanego 14 października 2022 r. do ówczesnego Prezesa RARS wynikało, że dane o kontrahentach były selektywnie przekazywane przez RARS, jak również wystąpiły przypadki udzielania zamówień podmiotom pomimo negatywnej rekomendacji CBA.

(akta kontroli str. 3352-3353)

Ówczesny dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Kontroli zeznał, m.in., że w czasie COVID-owym w ramach zorganizowanego spotkania poproszono CBA o wsparcie informacyjne na temat podmiotów, z którymi miały być zawierane umowy. Z tego co pamiętał decyzją Prezesa RARS lub jego Zastępcy ustalono, że będą sprawdzane podmioty z transakcjami powyżej 1 mln zł. Dyrektor Biura Zakupów miał zbierać ze wszystkich biur merytorycznych i z Biura Zakupów informację o potencjalnych kontrahentach i przekazywać do niego, celem wysłania do CBA do weryfikacji, a wyniki z weryfikacji miał przekazywać bezpośrednio do Biura Zakupów. Dodał, że opinie po weryfikacji przekazywane przez CBA, tj. „bez uwag”, „z zastrzeżeniami”, „negatywne” nie były wiążące, z uwagi na brak sformalizowania tego w polityce zakupowej i brak porozumienia z CBA.

(akta kontroli str. 3445)

W trakcie kontroli NIK, 15 października 2024 r. dokonano w RARS zmiany organizacji wewnętrznej¹⁹, m.in. zlikwidowano Biuro Zakupów, a jego zadania w zakresie postępowań zakupowych przekazano do biur merytorycznych. 5 listopada 2024 r. wprowadzono procedury zakupu asortymentu do rezerw strategicznych, w tym usług związanych z utrzymywaniem rezerw, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰, Procedurę udzielania zamówień na usługi lub dostawy w sytuacjach kryzysowych, do których nie stosuje się przepisów Pzp.

¹⁹ Zarządzenie Nr 84/2024 Prezesa RARS z dnia 15 października 2024 r. w sprawie zmian organizacyjnych w Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: Pzp.

Prezes RARS 25 listopada 2024 r. wystąpił do Podsekretarza Stanu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o objęcie realizowanych przez RARS przedsięwzięć osłoną antykorupcyjną. W odpowiedzi z 15 stycznia 2025 r. Zastępca Szefa CBA poinformował, że Minister Koordynator Służb Specjalnych powierzył CBA - przy udziale Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – objęcie osłoną antykorupcyjną procedur zakupowych dotyczących zakupów asortymentu rezerw strategicznych oraz usług związanych z obronnością lub sytuacją kryzysową realizowanych przez RARS w 2025 r.

(akta kontroli str. 3440-3441, 5362)

1.2. Pełnomocnik Prezesa ds. Zakupów

Ogłoszenie o naborze na stanowisko Pełnomocnika Prezesa ds. Zakupów w Biuletynie Informacji Publicznej RARS opublikowano 25 stycznia 2023 r. Komisja Rekrutacyjna w składzie: Prezes RARS i Dyrektor Rozwoju i Komunikacji 9 lutego 2023 r. rekomendowała osobę na ww. stanowisko spośród dwóch kandydatów, a 13 lutego 2023 r. Prezes RARS zatwierdził propozycję Komisji Rekrutacyjnej, w której sam brał udział. 20 lutego 2023 r. zawarto umowę o pracę z osobą wybraną na stanowisko Pełnomocnika Prezesa ds. Zakupów oraz w Regulaminie Organizacyjny RARS utworzono stanowisko Pełnomocnika Prezesa ds. Zakupów²¹.

NIK zauważa, że procedurę naboru na stanowisko Pełnomocnika Prezesa ds. Zakupów przeprowadzono przed utworzeniem tego stanowiska.

(akta kontroli str. 3238, 3258-3263, 5368-5372)

Ówczesna dyrektor Biura Komunikacji i Rozwoju zeznała m.in., że: niejednokrotnie zdarzała się sytuacja, że przeprowadzony był nabór, a dopiero następnie wprowadzano regulacje. Dodała, że słyszała na spotkaniach, że jest to intensywny moment zakupowy, stąd powstała potrzeba wsparcia poprzez ustanowienie Pełnomocnika.

(akta kontroli str. 3346)

W okresie od 20 lutego 2023 r. do 16 lutego 2024 r. Pełnomocnik Prezesa ds. Zakupów otrzymał wynagrodzenie, w tym: premie, nagrody, uznaniowy dodatek motywacyjny w wysokości ogółem 357,6 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 22-83, 2640)

Stosunek pracy z Pełnomocnikiem Prezesa ds. Zakupów rozwiązano na mocy porozumienia stron 16 lutego 2024 r. i Prezes RARS nie zlecił uruchomienia naboru ani nie podjął decyzji o zatrudnieniu nowej osoby.

(akta kontroli str. 3254)

1.3. Pełnomocnik Prezesa ds. Analiz Strategicznych

Z dniem 1 lipca 2022 r. ustanowiono stanowisko Pełnomocnika Prezesa ds. Analiz Strategicznych²², do którego zadań należało, m.in.: przygotowywanie ekspertyz, analiz i prognoz Prezesa Agencji oraz komórek organizacyjnych Agencji w zakresie zagadnień dotyczących, m.in.: rezerw strategicznych, koordynowanie przygotowania Rządowego Programu Rezerw Strategicznych lub

²¹ Zarządzenie nr 6/2023 Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniające Regulamin Organizacyjny Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

²² Zarządzenie nr 31/2022 Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych zmieniające Regulamin Organizacyjny Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

jego aktualizacji we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi Agencji, udział w pracach legislacyjnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących rezerw strategicznych.

(akta kontroli str. 5368-5372)

W dniu 1 lipca 2022 r. zmieniono Pełnomocnikowi Prezesa ds. Rządowego Programu Rezerw Strategicznych stanowisko pracy na Pełnomocnika Prezesa ds. Analiz Strategicznych²³.

(akta kontroli str. 3268)

Pełnomocnik Prezesa ds. Analiz Strategicznych w okresie od 1 lipca 2022 r. do 30 kwietnia 2024 r. otrzymał wynagrodzenie, w tym: premie, nagrody, dodatki uznaniowe w wysokości ogółem 709,9 tys. zł brutto.

W grudniu 2022 r. wypłacono ww. pracownikowi 17 tys. zł brutto tytułem uznaniowego dodatku motywacyjnego, pomimo nie uzasadnienia jego przyznania (szczegółowy opis zawarto w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 85-99, 3275)

Stosunek pracy z Pełnomocnikiem Prezesa ds. Analiz Strategicznych rozwiązano na mocy porozumienia stron 30 kwietnia 2024 r. i Prezes RARS nie zlecił uruchomienia naboru, ani nie podjął decyzji o zatrudnieniu nowej osoby na to stanowisko.

(akta kontroli str. 3254)

1.4. Wynagrodzenie Prezesa RARS

W okresie od stycznia do sierpnia 2021 r. wynagrodzenie za pracę Prezesa RARS wynosiło miesięcznie 33,9 tys. zł brutto. Rozporządzeniem z dnia 3 sierpnia 2021 r. Prezes Rady Ministrów zmienił rozporządzenie w sprawie wykazu podmiotów o szczególnym znaczeniu dla państwa, w których może być podniesiona maksymalna kwota wynagrodzenia miesięcznego²⁴ poprzez, m.in. dodanie Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych do wykazu ww. podmiotów, wskutek czego doszło do podwyższenia progu maksymalnej kwoty wynagrodzenia miesięcznego Prezesa o 50%. Pismem z 15 października 2021 r. Prezes Rady Ministrów ustalił od 1 września 2021 r. dla Prezesa RARS wynagrodzenie miesięczne na kwotę 42,9 tys. zł brutto (wzrost o 26,5%).

(akta kontroli str. 2595-2600, 2607, 3282-3289)

W dniu 28 marca 2024 r. Prezes Rady Ministrów powierzył pracownikowi zajmującemu stanowisko Dyrektora Biura Rozwoju i Komunikacji w RARS pełnienie obowiązków Prezesa RARS do czasu powołania Prezesa RARS. Kierownik Działu Zarządzania Zasobami Ludzkimi 11 kwietnia 2024 r. wystąpiła do Dyrektora Biura Finansowo-Księgowego o przyznanie dodatku zadaniowego za realizację dodatkowych obowiązków na stanowisku pracy wykraczających poza zakres obowiązków Dyrektora Biura Rozwoju i Komunikacji i 12 kwietnia 2024 r. Dyrektor Biura Finansowo-Księgowego przyznał na okres powierzenia obowiązków dodatek zadaniowy. Za okres od marca do lipca 2024 r. wypłacono dodatek zadaniowy w kwocie ogółem 47,3 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 2608-2612, 3280-3281)

²³ Na mocy zawartego 15 lipca 2022 r. Porozumienia zmieniającego warunki umowy o pracę.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1413.

Od 11 lipca 2024 r. Prezes Rady Ministrów powierzył nowemu Prezesowi RARS pełnienie obowiązków do czasu powołania Prezesa RARS²⁵. Pismem z 23 lipca 2024 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał od 11 lipca 2024 r. wynagrodzenie miesięczne dla pełniącego obowiązki Prezesa RARS w kwocie 36,5 tys. zł brutto (tj. w wysokości o 15% mniejszej w stosunku do przyznanego poprzedniemu Prezesowi). 5 grudnia 2024 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał na stanowisko Prezesa RARS osobę pełniącą dotychczas obowiązki i ustalił²⁶ wysokość wynagrodzenia jako 3,9 krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, podniesioną o 50%²⁷ i tym samym w grudniu 2024 r. wyniosło 44,1 tys. zł brutto i było wyższe o 20,8% od przyznanego 11 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 2613-2620)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą w RARS nie uregulowano kwestii weryfikacji potencjalnych wykonawców biorących udział w postępowaniach zakupowych w ramach tzw. „tarczy antykorupcyjnej”. W wyniku weryfikacji oferent otrzymywał ocenę „bez uwag”, „z zastrzeżeniami” lub „negatywną”, ale nie znano kryteriów wystawiania takich ocen. Brak było również zasad określających szczegółowy sposób współpracy z CBA.

W ocenie NIK brak uregulowania wewnętrznego „tarczy antykorupcyjnej”, jak również określenia zasad współpracy z CBA było działaniem nierzetelnym. Nie stworzono bezpiecznego systemu informującego o podmiotach funkcjonujących na rynku i tym samym nie zabezpieczono się przed działaniami korupcyjnymi.

(akta kontroli str. 2742, 3352-3354)

Prezes RARS wyjaśnił, że trwają prace nad opracowaniem procedury wewnętrznej regulującej powyższe kwestie. Dodał, że w 2025 r. w związku z realizacją celu - opracowanie i wdrożenie nowej koncepcji systemu przeciwdziałania korupcji i nadużyciom - zostaną przejrane, zaktualizowane i uzupełnione wszystkie procedury i mechanizmy związane z przeciwdziałaniem korupcji i nadużyć.

(akta kontroli str. 3352-3354)

2. RARS przydzieliła i wypłaciła dodatek motywacyjny w kwocie ogółem 17 tys. zł brutto Pełnomocnikowi Prezesa ds. Analiz Strategicznych, bez uzasadnienia dla jego przyznania, co stanowiło działanie nierzetelne.

W grudniu 2022 r. Pełnomocnikowi Prezesa ds. Analiz Strategicznych przyznano dodatek motywacyjny w kwocie 17 tys. zł brutto. We wniosku

²⁵ Na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy.

²⁶ Pismo z 19 grudnia 2024 r., znak: BKSIO-K.1106.43.2024.

²⁷ W związku z pkt. 15 załącznika do rozporządzenia z dnia 7 maja 2018 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu podmiotów o szczególnym znaczeniu dla Państwa, w których może być podniesiona maksymalna kwota wynagrodzenia miesięcznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 886, ze zm.).

o jego przyznanie w kolumnie „wysokość dodatku motywacyjnego-all” wpisana była kwota 2 tys. zł brutto, zaś w kolumnie „Wysokość dodatku motywacyjnego – dodatkowa wnioskowana kwota” wpisana była kwota 15 tys. zł brutto. Rubryka z uzasadnieniem była niewypełniona. W dniu 30 grudnia 2022 r. dokonano przelewu środków finansowych.

(akta kontroli str. 3275, 5374)

Ówczesna dyrektor Biura Rozwoju i Komunikacji zeznała, m.in., że: dodatek motywacyjny przyznany Pełnomocnikowi Prezesa ds. Analiz Strategicznych w grudniu 2022 r. był przyznany przez Prezesa i nie wie z czego wynikał jego podział.

(akta kontroli str. 3347)

W ocenie NIK przyznany dodek motywacyjny nie miał podstawy do jego przyznania, wobec braku uzasadnienia. Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie organizację i zarządzanie procesem realizacji zadań w Agencji, w latach 2021-2024. Nie ustalono zasad współpracy z CBA w zakresie weryfikacji potencjalnych wykonawców zamówień zakupowych w ramach, tzw. „tarczy antykorupcyjnej”, jak również nie uregulowano wewnętrznie zasad jej stosowania. Ponadto wypłacono dodatek motywacyjny w kwocie 17 tys. zł brutto bez jego uzasadnienia, co było działaniem nierzetelnym.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Gospodarowanie przez RARS rezerwami strategicznymi

2.1. Tworzenie rezerw strategicznych

W okresie 2021-2024 Agencja poza tworzeniem rezerw w ramach RPRS tworzyła rezerwy strategiczne, m.in. związane z przeciwdziałaniem zagrożeniu epidemiologicznemu spowodowanemu rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 oraz atakiem zbrojnym Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Badaniem objęto utworzenie rezerw strategicznych w asortymencie racji żywnościowych i rękawiczek nitrylowych.

Do zakupu ww. asortymentu do rezerw strategicznych nie miały zastosowania przepisy Pzp oraz zasady określone w art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, tj. dotyczące przejrzystości, niedyskryminacyjnych i konkurencyjnych warunków wyboru sprzedawcy produktu lub podmiotu. Podstawą wyłączenia ww. przepisów był art. 13 ust. 6 ustawy o rezerwach strategicznych, zgodnie z którym w przypadku gdy wystąpiło zagrożenie bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego lub wystąpiła klęska żywiołowa, lub sytuacja kryzysowa, wykonanie decyzji o utworzeniu rezerw strategicznych na ten cel odbywa się z wyłączeniem ust. 5 oraz przepisów o zamówieniach publicznych.

Do zakupu racji żywnościowych miała zastosowanie zatwierdzona przez Prezesa RARS²⁸ na podstawie pkt 3.6.3 Polityki zakupowej²⁹ Instrukcja dotycząca udzielania przez RARS zamówień na zakupy towarów i usług, dostaw lub robót budowlanych w związku z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, w związku

²⁸ 24 lutego 2022 r.

²⁹ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 72/2021 Prezesa RARS z dnia 31 sierpnia 2021 r.

z atakiem zbrojnym Federacji Rosyjskiej na Ukrainę³⁰, zaś do rękawiczek Instrukcja Negocjacji³¹, tzw. Instrukcja COVID opracowana przez Biuro Rezerw Medycznych. W notatce z 16 października 2020 r. na wniosek Dyrektora Biura Zakupów, Prezes RARS zatwierdził powołanie pięcioosobowego Zespołu Negocyjacyjnego.

(akta kontroli str. 4288-4290, 5368-5372)

W ocenie NIK powyższe unormowania wewnętrzne nie zapewniały odpowiedniej transparentności procesu zakupowego dla asortymentów stanowiących rezerwy strategiczne, m.in. nie regulowały procesu przeprowadzania negocjacji, tj. np. w zakresie analizy cen towarów przed negocjacjami, jak i w trakcie ich trwania, jak również ich dokumentowania. Ponadto, nie określały w sposób szczegółowy zadań i odpowiedzialności poszczególnych członków Zespołu Negocyjacyjnego, tj. Przewodniczącego czy Sekretarza.

1) racje żywnościowe

W okresie 2021-2024 zakupiono racje żywnościowe na ogólną kwotę 66,6 mln zł, z tego: w 2022 r. na kwotę 16,6 mln zł i w 2023 r. na kwotę 50 mln zł. Szczegółową analizą objęto racje żywnościowe zakupione w 2023 r. Zakup racji żywnościowych w 2022 r. był przedmiotem audytu, którego wyniki zawarto w sporządzonych w lipcu 2023 r. Wstępnych wynikach z zadania zapewniającego, o którym mowa w pierwszym obszarze wystąpienia pokontrolnego. Audytorzy ustalili, m.in., że:

- zapytanie ofertowe wysłano do trzech firm: producenta, m.in. artykułów do sprzątania, producenta środków higieny osobistej i producenta racji żywnościowych,
- producent racji żywnościowych nie przesłał oferty, a pracownik Biura Zakupów oświadczył, że kontaktował się z producentem i otrzymał informację, że oferta nie zostanie złożona, ponieważ do Prezesa dzwonił ktoś z informacją, że RARS współpracuje już z inną firmą odnośnie dostawy racji żywnościowych i aby ten producent nie składał oferty,
- wybrano ofertę producenta, m.in. artykułów do sprzątania, pomimo, że wpłynęła po wyznaczonym terminie.

Ponadto w protokole postępowania nie umieszczono informacji o wpływie pierwszej oferty po negocjacjach producenta, m.in. artykułów do sprzątania, co w opinii audytorów było niedopuszczalne i skutkujące zmaterializowaniem się ryzyka nierównego traktowania oferentów, jak również nie zachowano transparentności. Ponadto audytorzy stwierdzili nierzetelne sporządzenie dokumentacji i niedostateczny nadzór w tym zakresie. Ówczesny Prezes RARS został zapoznany z wynikami ww. audytu.

(akta kontroli str. 2684, 2710-2711, 3610)

Decyzję na zakup racji żywnościowych w 2023 r. w celu udzielenia pomocy humanitarnej Ukrainie, Prezes Rady Ministrów wydał 9 sierpnia 2023 r., zaś przeszło miesiąc przed jej wydaniem, tj. 4 lipca 2023 r. ówczesna kierownik Działu Zakupów przesłała pocztą elektroniczną jednolite formularze ofertowe do trzech potencjalnych wykonawców, tj. dwóch produkujących racje żywnościowe i jednego produkującego, m.in. artykuły do sprzątania.

³⁰ Dalej: „Instrukcja Ukraińska”.

³¹ W sprawie dostawy odpowiednich asortymentów towarowych do medycznych rezerw strategicznych w celu realizacji decyzji Ministra Aktywów Państwowych w związku z utworzeniem rezerw strategicznych poza Rządowym Programem Rezerw Strategicznych w celu przeciwdziałania zagrożeniu epidemiologicznemu spowodowanemu rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS CoV-2, zatwierdzona z up. Zastępcy Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych 3 marca 2020 r.

Wniosek zakupowy sporządziło Biuro Rezerw Żywnościowych 11 sierpnia 2023 r., tj. przeszło miesiąc od wysłania formularzy ofertowych w zakresie, m.in. szacunkowej wartości zamówienia, którą określono na kwotę 55,1 mln. zł netto. Jak wynikało z wniosku, kwota ta została określona na podstawie wcześniejszego zakupu racji żywnościowych. Takie szacownie było niezgodne z ust. 4 pkt. 2 „Instrukcji Ukraińskiej”, co szczegółowo opisano w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2741, 3611-3621, 3627-3630, 5368-5372,)

Wypełnione formularze oferty odesłały dwie firmy, tj.: producent racji żywnościowych i firma produkująca, m.in. artykuły do sprzątania. Firmy te brały udział w pierwszym postępowaniu w 2022 r., o którym mowa wyżej. W opisie przedmiotu zamówienia w zapytaniu ofertowym zawarto, m.in., że zestaw racji żywnościowych powinien zawierać trzy posiłki oraz dodatkowe akcesoria, m.in. herbatę ekspresową, cukier, sól, gumę do żucia, jednorazową szczoteczkę do zębów, worek foliowy. Określono również, że wartość energetyczna indywidualnej racji żywnościowej powinna mieścić się w przedziale 3600-4200 kcal i minimalnym okresie przydatności do spożycia minimum 12 miesięcy, tak jak w przedmiocie zamówienia zawartym we wniosku zakupowym z 11 sierpnia 2023 r. sporządzonym przez Biuro Rezerw Żywnościowych.

(akta kontroli str. 3615, 3631-3637, 3658-3660)

Pracownik Biura Rezerw Żywnościowych, który sporządził wniosek zakupowy zeznał, m.in., że racje żywnościowe stanowią specyficzny produkt i nie można wskazywać konkretnie asortymentu i ilości, bo zawężyło by to rynek. Dodał, że rynek producentów racji jest mały i wskazanie konkretnie co chce się kupić wskazywałoby konkretnego kontrahenta.

(akta kontroli str. 5394-5398)

Obu producentów wezwano 3 sierpnia 2023 r. do uzupełnienia braków merytorycznych wskazanych przez Biuro Rezerw Żywnościowych. Producent racji żywnościowych 11 sierpnia 2023 r. przekazał dokumenty w przedmiocie dostarczonych próbek, jak również poinformował, że wszystkie składowe racji z oferty będą zamawiane i produkowane pod zamówienie RARS oraz, że jako producent racji żywnościowych dla wojska posiada niezbędne certyfikaty. Dokumenty od producenta, m. in. artykułów do sprzątania wpłynęły 17 sierpnia 2023 r. i przez ponad dwa miesiące od ich przekazania, pracownik Biura Zakupów prowadził korespondencję w przedmiocie, m.in. uzupełnienia dokumentów, wyjaśnienia nieścisłości, w tym określenia terminu przesłania poprawionych dokumentów.

(akta kontroli str. 3684-3928)

Prezes Zarządu firmy produkującej racje żywnościowe wskazał³², że po sierpniowej informacji z RARS otrzymał 10 października 2023 r. wiadomość, że oferta nie została wybrana w prowadzonym postępowaniu zakupowym oraz, że była to ostatnia wiadomość z RARS.

(akta kontroli str. 4208)

Obie firmy poddano weryfikacji przez CBA. W wyniku weryfikacji producent racji żywnościowych otrzymał opinię „negatywną”, a producent, m.in. artykułów do

³² Pismo z dnia 19 grudnia 2024 r.

sprzątania opinię „z zastrzeżeniami”. W dniu 5 września 2023 r. Biuro Zakupów zwróciło się do producenta, m.in. artykułów do sprzątania o przeanalizowanie oferty i o maksymalne obniżenie ceny jednostkowej. Firma ta 7 września 2023 r. przedstawiła zaktualizowaną ofertę, obniżając wartość ceny jednostkowej racji żywnościowej o 0,1% w odniesieniu do dwóch miejsc dostawy, a w przypadku trzeciego miejsca dostawy cenę pozostawiła na takim samym poziomie, jak w pierwszej ofercie, która nie obejmowała dostawy.

(akta kontroli str. 3442, 3658-3660, 3880-3887, 4663, 4666)

Zgodnie z dokumentacją audytorów z czynności sprawdzających, o których mowa w pierwszym obszarze wystąpienia pokontrolnego, Zespół Negocjacyjny w protokole końcowym z 18 września 2023 r. stwierdził, że przesłane przez producenta racji żywnościowych dokumenty dotyczące próbek racji żywnościowych nie spełniały wymogów RARS oraz, że otrzymały „negatywną” opinię w tarczy antykorupcyjnej, w związku z tym ofertę odrzucono, a firmę wykluczono z dalszego postępowania.

(akta kontroli str. 2741)

Na pytanie kontrolerów NIK, co oznaczały opinie wydawane przez CBA po weryfikacji, ówczesny dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Kontroli zeznał, że zasadniczo nie wchodził w wynik weryfikacji, z uwagi na brak sformalizowania tego w polityce zakupowej i braku porozumienia z CBA. Dodał, że „tarcza antykorupcyjna” miała charakter informacyjny.

(akta kontroli str. 3446)

Dyrektor Biura Obsługi Administracyjnej i Pełnomocnik Prezesa ds. Zakupów 11 października 2023 r. podpisali umowę z producentem, m.in. artykułów do sprzątania z wynagrodzeniem 50 mln zł brutto.

(akta kontroli str. 3929-3944)

Wybrany przez RARS dostawca racji żywnościowych, w udzielonej informacji dla kontrolera NIK wskazał³³, że cena zakupu racji żywnościowych wraz z kosztami transportu wyniosła 17,3 mln zł. Dodał, że do kalkulacji ceny sprzedanych RARS racji żywnościowych dodano koszty zabezpieczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie dostawy.

(akta kontroli str. 5405-5407)

W dniu podpisania umowy specyfikacje były niekompletne, m.in. wszystkie trzy menu wymagały korekty dla produktów: przetwór brzoskwiniowy oraz pasta jabłkowa w zakresie wskazanym przez producenta, tzn. poprzez dopisanie zawartości składnika głównego wymaganego prawem żywnościowym, a specyfikacje dla akcesoriów zawartych w racjach żywnościowych, m.in. chusteczka papierowa, sztucze, tabletki do oczyszczania wody nie były zatwierdzone. Dwukrotnie umowę aneksowano, tj. 16 października 2023 r. oraz 13 listopada 2023 r. w zakresie załączników zawierających opis przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 3929-4069, 4074)

Prezes Rady Ministrów 27 listopada 2023 r. wydał Agencji decyzję w sprawie udostępnienia nieodpłatnego rezerwy strategicznej, tj. racji żywnościowych, celem ich przekazania Gwardii Narodowej Ukrainy. Decyzję realizowano w okresie od 13 grudnia 2023 r. do 21 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 4197-4198, 5469)

³³ Pismo z 25 lutego 2025 r.

2) rękawiczki nitrylowe

W okresie od 2021 r. do 2024 r. zakupiono rękawiczki nitrylowe w ogólnej kwocie 217,3 mln zł³⁴.

Analizą objęto trzy umowy na ogólną kwotę 12,2 mln zł netto, które zawarto w wyniku dwóch postępowań zakupowych. W pierwszym postępowaniu zakupowym wysłano zaproszenia 18 czerwca 2021 r. do ośmiu potencjalnych wykonawców. Szczegółowym badaniem objęto dwie umowy³⁵ zawarte z tym samym wykonawcą.

(akta kontroli str. 4359, 4447-4458, 4463-4474,
4580-4592, 4762)

Jak zeznał pracownik prowadzący postępowanie zakupowe, podmioty, do których wysłano zaproszenia zostały wskazane przez kierownika Działu Zakupów lub Dyrektora Biura Zakupów i korespondowano z nimi mailowo w przedmiocie, m.in. obniżenia ceny jednostkowej rękawiczek.

(akta kontroli str. 4649)

Protokół końcowy z 27 lipca 2021 r. podpisały dwie osoby, tj. Przewodniczący i Sekretarz (obecne tego dnia w pracy) z powołanego pięcioosobowego Zespołu Negocyjacyjnego³⁶. Pozostałe dwie osoby przebywały, w tym dniu na urlopie wypoczynkowym, a jedna wykonywała pracę zdalnie. Podpisanie przez dwie osoby protokołu końcowego, było niezgodne z pkt. 2 Instrukcji COVID, co szczegółowo opisano w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4439-4446, 4657, 5368-5372)

Zespół Negocyjacyjny zarekomendował zawarcie umów z czterema podmiotami. Z firmą objętą badaniem kontrolnym Prezes RARS zawarł 30 lipca 2021 r. dwie umowy na łączną kwotę 4,1 mln zł netto. Umową nr BZ-BRM-215/2021 zakontraktowano rękawice po cenie jednostkowej netto 0,275 zł z terminem dostawy do 15 listopada 2021 r., następnie przesunięto termin dostawy aneksem nr 1/2021 na 7 grudnia 2021 r. Umową nr BZ-BRM-216/2021 zakontraktowano rękawice po cenie jednostkowej netto 0,270 zł z terminem dostawy do dnia 15 grudnia 2021 r., aneksem nr 1/2021 z 10 grudnia 2021 r. przesunięto termin dostawy na 31 grudnia 2021 r.

Ww. dostawca przekazał kontrolerom NIK faktury dotyczące, m.in. zakupu rękawiczek nitrylowych i ich transportu z Malezji. W wyniku analizy faktur³⁷ ustalono, że dostawca osiągnął w ramach ww. umów marżę na poziomie ok. 12,2 %.

(akta kontroli str. 4439-4461, 4463-4477, 4755-4756,
5470-5475, 5799)

W drugim postępowaniu zawarto umowę³⁸ z podmiotem, który brał udział w pierwszym postępowaniu, ale odrzucono jego ofertę, ze względu na cenę. Podmiot ten, sam zainicjował drugie postępowanie, poprzez poinformowanie

³⁴ Z tego w 2021 r. za kwotę 215,8 mln zł, w 2023 r. za 1,0 tys. zł oraz w 2024 r. za 1,4 mln zł.

³⁵ Umowy z dnia 30 lipca 2021 r.: Nr BZ-BRM-215/2021 oraz nr BZ-BRM-216/2021.

³⁶ Notatka służbowa w sprawie realizacji decyzji Ministra Klimatu w związku z tworzeniem rezerw strategicznych poza RPRS oraz wykonania dyspozycji Ministra Zdrowia wydanych na podstawie art. 46d ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych w celu przeciwdziałaniu zagrożeniu epidemiologicznemu spowodowanemu rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 zatwierdzona przez Prezesa RARS 16 października 2020 r.

³⁷ Na kwotę ogółem ok. 3,6 mln zł.

³⁸ Nr BZ-BRM-244/2021.

17 sierpnia 2021 r. pracownika Biura Zakupów, że wynegocjował z producentem optymalny harmonogram produkcji oraz dostaw rękawiczek. Ponadto przedstawił ofertę z ceną dla 100 sztuk rękawiczek: 28,98 zł dla wolumenu 50,0 mln szt. i 26,98 zł dla wolumenu 100 mln szt.

W dniu 25 sierpnia 2021 r. pracownik Biura Zakupów zwrócił się do tego podmiotu o obniżenie ceny jednostkowej dla wolumenu 50 mln sztuk rękawiczek. W odpowiedzi podmiot zaoferował dla ww. wolumenu cenę 13,5 mln zł netto. W pierwszym postępowaniu dla wolumenu 50 mln sztuk rękawiczek zaoferował kwotą 18,1 mln zł netto. Oferent obniżył cenę o 4,6 mln zł netto (25,4%). 26 sierpnia 2021 r. ówczesny dyrektor Biura Zakupów wyraził zgodę na zawarcie umowy i 27 sierpnia oferent poinformował, że dołoży starań, aby całość dostawy zrealizować maksymalnie do 30 listopada 2021 r. oraz jednocześnie zwrócił się o zaliczkę 50,0% na poczet realizacji umowy. Ówczesny Prezes RARS 30 sierpnia 2021 r. wyraził zgodę na zaliczkę. Dopiero 31 sierpnia 2021 r. oferent przesłał formularz oferty. Z protokołu końcowego z przeprowadzonych negocjacji wynikało, że Zespół Negocjacyjny w trzyosobowym składzie zarekomendował 3 września 2021 r. o jak najszybsze zawarcie umowy. 9 września 2021 r. ówczesny Prezes RARS zawarł umowę z wynagrodzeniem 13,5 mln zł netto wraz z przedpłatą w kwocie 5,4 mln zł netto, odpowiadającą 40% łącznej wartości wynagrodzenia. Zaliczkę zabezpieczono tylko wekslem in blanco, co szczegółowo opisano w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4439-4446, 4487-4520, 4580-4592, 4577-4579)

Według stanu na dzień 2 grudnia 2024 r. cała dostawa rękawiczek nitrylowych zakupionych na podstawie umowy nr BZ-BRM-244/2021, z terminem ważności do 1 września 2023 r. i 1 października 2023 r, została udostępniona w całości³⁹. Rękawiczki zakupione na podstawie umowy nr BZ-BRM-215/2021 z terminem ważności do 1 sierpnia 2026 r. udostępniono⁴⁰ w wielkości 8,9% dostawy, a wielkość 91,1% pozostała na stanie rezerw strategicznych. Na stanie rezerw strategicznych pozostała również całość dostawy z umowy nr BZ-BRM-216/2021 z terminem ważności do 1 września 2026 r.

(akta kontroli str. 2322-2329, 2372-2460, 5476-5579)

2.2. Udostępnianie rezerw strategicznych

Analizą objęto nieodpłatne udostępnienie 35 agregatów prądotwórczych na rzecz Fundacji Charytatywnej Liderzy Zmian w Kijowie⁴¹. Decyzją z dnia 22 grudnia 2022 r. Prezes Rady Ministrów, w celu udzielenia pomocy humanitarnej Ukrainie w związku z agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej na ten kraj udostępnił nieodpłatnie na rzecz RARS, celem przekazania Fundacji, rezerwy strategiczne w asortymencie, m.in. 35 sztuk agregatów prądotwórczych. Z uzasadnienia decyzji wynikało, m.in., że agregaty prądotwórcze miały zostać przekazane przez RARS bezpośrednio do Fundacji. Dyrektor Biura Rezerw Technicznych i Specjalnych wystawiła dwa polecenia wydania na rzecz Fundacji,

³⁹ Podstawą udostępnienia były decyzje Prezesa Rady Ministrów z lat 2021-2023, a ponadto dokonano udostępnienia na podstawie art. 46d ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

⁴⁰ Podstawą udostępnienia były decyzje Prezesa Rady Ministrów z lat 2021-2022 oraz decyzja MSWiA z 2024 r.

⁴¹ Dalej: Fundacja.

tj. 2 stycznia 2023 r. - pięciu sztuk agregatów prądotwórczych oraz 18 stycznia 2023 r. - 30 sztuk agregatów prądotwórczych. Pismem z 9 stycznia 2023 r. Biuro Rezerw Technicznych i Specjalnych poinformowało Fundację, że asortyment wymieniony w ww. decyzji zostanie dostarczony transportem zorganizowanym przez RARS oraz, że jeden egzemplarz Protokołu przekazania po podpisaniu przez osoby upoważnione ma zostać zwrócony, m.in. drogą pocztową na adres RARS. Biuro Rezerw Technicznych na dzień 19 grudnia 2024 r. dysponowało dziewięcioma oryginalnymi podpisanymi protokołami przekazania z 12, w przypadku jednego protokołu brak było załącznika.

(akta kontroli str. 4786-4794, 4795-4835)

Dyrektor Biura Rezerw Technicznych i Specjalnych wyjaśniła, że zwróciła się do Działu Logistyki o przekazanie zapytania do firm spedycyjnych o sprawdzenie czy w ich zasobach znajdują się brakujące protokoły i na dzień 3 lutego 2025 r. nie miała potwierdzenia ich odzyskania.

(akta kontroli str. 5137)

35 sztuk agregatów prądotwórczych o łącznej wartości bilansowej 3,7 mln zł przetransportowały dwie firmy, z tego jedna 29 sztuk, a druga - sześć sztuk. We wnioskach z postępowania uproszczonego na zakup usług transportu drogowego ww. towarów udostępnionych z rezerw strategicznych w związku z pomocą humanitarną ujęto, że podstawą ich udzielenia była decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2022 r.⁴² Decyzją tą Prezes Rady Ministrów polecił RARS realizację powierzonego mu zadania polegającego na postępowaniu ze skutkami sytuacji kryzysowej stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Ponadto stwierdził, że zadanie to sfinansowane zostanie ze środków Funduszu Pomocowego. Decyzją z 22 sierpnia 2023 r. z mocą wsteczną od 20 maja 2022 r. uzupełniono źródła finansowania o środki otrzymane przez RARS na Pomoc Ukrainie z Unii Europejskiej, dotacji i darowizn. Do realizacji zadań określonych w decyzji Prezes RARS przyjął 28 października 2022 r. wewnętrzną Instrukcję udzielania przez RARS zamówień na realizację dostaw i usług w związku z pomocą Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju z obowiązywaniem od 24 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 4757-4761, 4766-4772, 4764, 4884-4885, 4897-4908, 4982, 4995)

W ocenie NIK określona w ww. Instrukcji procedura udzielania zamówień publicznych miała charakter wewnątrzorganizacyjny i w niewystarczającym stopniu regulowała zasady dotyczące konkurencyjnego wyboru oferentów, w szczególności w zakresie kierowania zapytań do oferentów i ustalania ceny, za jaką wykonawcy mieli zrealizować zamówienia, jak również bezstronności postępowania.

5 lipca 2022 r. ówczesny Prezes RARS podpisał umowę na zakup dziewięciu zestawów pojazdów w postaci ciągników siodłowych i naczep oraz dwóch chłodni z wynagrodzeniem 5,7 mln zł⁴³ brutto ze spółką z siedzibą w Sulejówku. Decyzją z 16 sierpnia 2022 r. Prezes Rady Ministrów⁴⁴ udostępnił na rzecz RARS rezerwy strategiczne w ww. asortymencie. Z uzasadnienia decyzji wynikało, że udostępnione rezerwy zostaną wykorzystane przez Agencję, w celu

⁴² BPRM.5234.2.62.2022(1).

⁴³ 1,2 mln euro.

⁴⁴ Nr 382/R/22.

organizowania transportu z darami i pomocą humanitarną na terytorium Ukrainy. 9 listopada 2022 r. ówczesny Dyrektor Biura Operacyjnego i ówczesna Dyrektor Biura Finansowo-Księgowego zawarli ze spółką z siedzibą w Sulejówku, dwie umowy, tj. umowę najmu zakupionych wcześniej od niej ww. pojazdów oraz umowę ramową o współpracy w zakresie świadczenia usług transportowych. Umowy zawarto z datą obowiązywania do 31 grudnia 2022 r., z tym że sześcioma aneksami przedłużano ich termin obowiązywania i ostatnim aneksem przedłużono do 30 czerwca 2024 r.

W okresie od 9 listopada 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. spółka wpłaciła do RARS 1,4 mln. zł z tytułu najmu pojazdów, a z kolei RARS wypłacił jej za świadczenie usług transportowych 5,7 mln zł. Zgodnie z umową najmu RARS miał zapewnić paliwo do wynajętych pojazdów. W okresie od 9 listopada 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. zaopatrzone pojazdy w paliwo o łącznej wartości ok. 2,8 mln. zł.

(akta kontroli str. 4867-4895, 4765, 5139)

Postępowanie w zakresie świadczenia usług transportowych, w wyniku którego podpisano umowę ze spółką z siedzibą w Sulejówku, zlokalizowaną w sąsiedztwie zamieszkania ówczesnego dyrektora Biura Operacyjnego (a następnie Zastępcy Prezesa RARS), przeprowadził ówczesny dyrektor Biura Operacyjnego. Natomiast wyboru spółki z siedzibą w Tarcynie do przetransportowania 29 sztuk agregatów prądotwórczych dokonali pracownicy Działu Logistyki. Ówczesny dyrektor Biura Operacyjnego w postępowaniu na świadczenie usług transportowych, w wyniku którego zawarł umowę ze spółką z siedzibą w Sulejówku przeprowadził rozeznanie rynku/negocjacje, a nie Dział Logistyki, który był do tego właściwy. Rozeznania rynku nie udokumentował. Dodatkowo zatwierdził wniosek z ww. postępowania. Działania ówczesnego Dyrektora Biura Operacyjnego nie były transparentne, co szczegółowo opisano w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4884-4889, 4942-4996)

2.3. Likwidacja rezerw strategicznych

W latach 2021-2022 nie dokonano sprzedaży-likwidacji rezerw strategicznych żywnościowych, zaś w okresie od 2023 r. do 30 października 2024 r. sprzedano w ramach likwidacji pszenicę konsumpcyjną, póltsze wieprzowe, warzywa suszone. Asortyment żywnościowy sprzedano za kwotę ogółem 57,1 mln zł⁴⁵.

(akta kontroli str. 2817-2822)

Analizą objęto sprzedaż pszenicy konsumpcyjnej w ramach decyzji Prezesa Rady Ministrów z 27 września 2023 r. W zatwierdzonym przez Prezesa RARS wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie sprzedaży pszenicy konsumpcyjnej Dyrektor Biura Obsługi Administracyjnej wskazała, m.in., że przedmiotem sprzedaży będzie pszenica konsumpcyjna z roku zbiorów 2022 w drodze przetargu ofertowego, pisemnego, przeprowadzonego przez Biuro Rezerw Żywnościowych oraz zawnioskowała o powołanie Komisję Przetargowej.

Proces sprzedaży pszenicy konsumpcyjnej prowadzono w trzech transzach (obejmujących lokalizacje, w których znajdowała się pszenica) w ramach siedmiu postępowań przetargowych. Cenę minimalną za tonę pszenicy konsumpcyjnej (podatek VAT 0%) określono na kwotę odpowiednio: 1 018 zł – pierwsze postępowanie, 916 zł – drugie postępowanie, 990 zł – trzecie postępowanie, 940 zł – czwarte postępowanie, 870 zł – piąte i szóste postępowanie oraz 850 zł - siódme postępowanie.

⁴⁵ Z tego: w 2023 r. za 47,4 mln zł, a w 2024 r. za 9,7 mln. zł.

(akta kontroli str. 3497-3499, 5368-5372)

Dyrektor Biura Rezerw Żywnościowych wyjaśniła, że przed wystawieniem określonej ilości zboża do sprzedaży przeprowadzano analizę danych z rynku pszenicy. Ponadto dodała, że w notatkach kierowanych do akceptacji Prezesa RARS dotyczących kolejnych postępowań przetargowych na sprzedaż pszenicy analizowano, m.in. ceny pszenicy na rynku krajowym i światowym, szacowano koszt jej przechowywania w porcie i ewentualnych przechowawców, koszty transportu z portu do ewentualnego nowego przechowawcy, jak również zainteresowanie rynku oferowaną przez RARS w poszczególnych postępowaniach pszenicą i na tej podstawie proponowano dalsze działania, w tym cenę sprzedawanej pszenicy.

(akta kontroli str. 3491-3493)

W pierwszym postępowaniu przetargowym ofertę złożyła jedna firma, która zakupiła 1 000 ton pszenicy za łączną kwotę 1 mln zł, tj. 10 % pszenicy objętej pierwszą transzą likwidacyjną i 4,5 % całości rezerwy pszenicy przeznaczonej do likwidacji. W drugim przetargu wpłynęły trzy oferty, z których wybrano jedną, która obejmowała zakup 10 000 ton pszenicy za cenę 981 zł za jedną tonę. W trzecim, czwartym, szóstym i siódmym postępowaniu nie wpłynęły żadne oferty. W piątym postępowaniu po obniżeniu ceny o 7,5% w stosunku do ceny określonej w czwartym postępowaniu i wpłynęły trzy oferty z zaproponowanymi ilościami i ceną zakupu, tj. pierwsza oferta 1000 ton - 876 zł za tonę, druga oferta 55 000 ton - 870 zł za tonę oraz 3000 ton - 871,1 zł za tonę. Wszystkich oferentów zarekomendowała Komisja Przetargowa do zawarcia umów, które zawarto: 1 grudnia 2023 r. - jedną, a 6 grudnia 2023 r. dwie. Członkowie Komisji Przetargowej biorący udział w ww. postępowaniach złożyli oświadczenia wynikające z § 10 ust. 3 Szczegółowej procedury sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania zlikwidowanych rezerw strategicznych⁴⁶, tj. o braku okoliczności, m.in. pozostawania z oferentem w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że mogło to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności.

(akta kontroli str. 5368-5372)

Dyrektor Biura Rezerw Żywnościowych wyjaśniła, że decyzja z 27 września 2023 r. została zrealizowana na poziomie 73 % i o stanie jej realizacji 4 marca 2024 r. poinformowano Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dodała, że decyzja z 6 sierpnia 2024 r. wydana na podstawie założeń Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na 2024 r. obejmowała ilość pszenicy do utworzenia pomniejszoną o ilość pozostającą z zakupu z 2023 r.

(akta kontroli str. 3491-3493)

2.4. Zagospodarowanie przez RARS mienia przekazanego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

2.4.1 Agencja z związku z decyzją Ministra Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ) z 22 grudnia 2020 r.⁴⁷ o utworzeniu rezerwy strategicznej, nieodpłatnie przejęła od KOWR składnik rzeczowego majątku ruchomego wchodzący w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w postaci 2 026 320 dm³ skażonego alkoholu etylowego⁴⁸ o wartości 40,8 mln zł - w celu przeznaczenia na produkcję środków

⁴⁶ Wprowadzoną Zarządzeniem Prezesa RARS Nr 87/2021 z dnia 8 grudnia 2021 r.

⁴⁷ Nr 67/R/20.

⁴⁸ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wyprodukował alkohol etylowy całkowicie skażony z koncentratu soku jabłkowego będącego częścią przejętego przez KOWR przedmiotu zastawu rejestrowego stanowiącego zabezpieczenie udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A. Ustalenia NIK w tym zakresie zawarte zostały w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli I/22/001

biobójczych służących ochronie zdrowia publicznego w ramach przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. Przekazanie skażonego alkoholu nastąpiło w marcu i kwietniu 2021 r.

(akta kontroli str. 1503-1529, 1548-1549)

Prezes RARS, w celu wykonania decyzji MKiŚ w zakresie utworzenia rezerwy strategicznej, zawarł dwie umowy na produkcję, dostawę i przechowywanie płynu do dezynfekcji. Wyboru podmiotów, po przeprowadzonym rozeznaniu rynku, dokonał zatwierdzony przez Prezesa RARS Zespół Negocjacyjny⁴⁹. Kryterium wyboru oferty była cena. Wybrane zostały dwie oferty, które różniły się ceną o jeden grosz. Całkowita ilość skażonego alkoholu etylowego przeznaczonego do produkcji płynu do dezynfekcji miała zostać podzielona po równo pomiędzy każdego z wybranych oferentów. Dyrektor Biura Bezpieczeństwa w RARS w marcu 2021 r. wystąpił do CBA w ramach tzw. „tarczy antykorupcyjnej” o weryfikację dwóch podmiotów, z którymi zamierzano podpisać umowy na produkcję płynu do dezynfekcji. Pomimo otrzymania w marcu 2021 r. „negatywnego” wyniku z CBA w odniesieniu do jednej z firm, 29 kwietnia 2021 r. zawarło z nią umowę. W przypadku drugiej firmy umowę zawarło 26 marca 2021 r., natomiast w kwietniu 2021 r. otrzymano informację, że wynik weryfikacji był z „zastrzeżeniami”. Ówczesny Dyrektor Biura Bezpieczeństwa zeznał, że opinie przekazywane przez CBA nie były wiążące, były informacyjne do procesu zakupów dla dyrektora Biura Zakupów i Prezesa RARS, którzy deklarowali możliwość podjęcia ryzyka i zawarcia umowy przy negatywnej opinii.

W kwestii dotyczącej przyczyny podpisania umowy ze spółką przed otrzymaniem wyniku jej weryfikacji z CBA, ówczesny Dyrektor Biura Zakupów zeznał, że trudno uznać, żeby jeden z największych zakładów chemicznych w Polsce miał być niewiarygodny, zwłaszcza, że dostarczał już wcześniej do RARS płyn do dezynfekcji. Odnosząc się do przyczyny podpisania umowy z drugą spółką, która uzyskała negatywny wynik weryfikacji przez CBA, ówczesny Dyrektor Biura Zakupów zeznał, że była to spółka, która dotychczas współpracowała z KOWR i przechowywała produkt.

(akta kontroli str. 1479-1502, 1553, 1576-1618, 2493-2500, 3444-3448, 4632-4633, 5589-5591)

Przedmiotem pierwszej umowy zawartej 26 marca 2021 r. była produkcja oraz dostawa płynu do dezynfekcji rąk w 5-litrowych opakowaniach. W wyniku realizacji umowy wyprodukowanych zostało 1 239 945 l płynu, tj. 247 989 opakowań o wartości 1,2 mln zł brutto. Płyn wyprodukowano w okresie od kwietnia do czerwca 2021 r. i przechowywano w magazynie własnym RARS. Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa RARS, Agencja nie ponosiła w tym zakresie dodatkowych kosztów. RARS udostępniła 1 072 150 l wyprodukowanego płynu,

Zagospodarowanie przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa stanowiącego zabezpieczenie udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A.

⁴⁹ Ówczesny Prezes RARS zatwierdził notatkę służbową ówczesnego Dyrektora Biura Zakupów z 16.10.2020 r. w sprawie realizacji decyzji Ministra Klimatu w związku z tworzeniem rezerw strategicznych poza Rządowym Programem Rezerw Strategicznych oraz wykonania dyspozycji Ministra Zdrowia wydanych na podstawie art. 46d ust. 4 ustawy z dnia 05.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych w celu przeciwdziałania zagrożeniu epidemiologicznemu spowodowanemu rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2. Dyrektor Biura Zakupów wniósł o powołanie Zespołu Negocjacyjnego w celu dokonywania zakupów towarów do rezerw strategicznych w trybie pilnym oraz o wyrażenie zgody na stosowanie odstępowstwa od dokumentu jakości 4-K1 Zakup asortymentu do medycznych rezerw strategicznych lub usług związanych z ich gospodarowaniem (wersja 3.2, obowiązująca od 11.01.2019).

tj. 86,5% wielkości produkcji, a odbiorcami były podmioty znajdujące się na terenie Polski. Pozostała ilość środka, tj. 167 795 l (13,5% wielkości produkcji) uległa przeterminowaniu w marcu 2024 r. Na wniosek Biura Rezerw Medycznych (dalej: BRM) producent podjął działania mające na celu przedłużenie okresu ważności tego płynu. Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych w grudniu 2024 r. wydał decyzję, w wyniku której okres ważności produktu został zmieniony z 36 miesięcy od daty produkcji na 72 miesiące.

(akta kontroli str. 1551-1553, 1575, 1604-1618, 1626-1684, 2040-2065, 2137-2138, 2251-2253, 2519-2522)

2.4.2 Przedmiotem drugiej umowy zawartej 29 kwietnia 2021 r.⁵⁰ z firmą, w której znajdował się skażony alkohol etylowy przekazany nieodpłatnie przez KOWR, była produkcja, sprzedaż i przechowywanie płynu do dezynfekcji rąk w 5-litrowych opakowaniach. W wyniku realizacji umowy wyprodukowano 1 254 160 litrów płynu, tj. 250 832 opakowań o wartości 1,2 mln zł brutto. Płyn wyprodukowany w okresie od maja do lipca 2021 r. był składowany przez producenta do października 2023 r.⁵¹. Na przechowywanie towaru u producenta wydatkowano 77,1 tys. zł (tj. średniomiesięcznie 3,9 tys. zł). Odbioru wyprodukowanego płynu do dezynfekcji dokonano w dwóch partiach – 30 czerwca 2021 r. i 6 października 2021 r. Pracownik RARS dokonujący odbioru towaru 30 czerwca 2021 r. w *Protokole odbioru i oddania na przechowanie* zamieścił adnotację, zastrzeżenie w zakresie możliwości utrzymania prawidłowego zakresu temperatury w jednym z magazynów. W dniach 30 czerwca i 1 lipca 2021 r. pracownik Biura Zakupów oraz pracownik Biura Bezpieczeństwa i Kontroli w RARS przeprowadzili oględziny miejsca przechowywania płynu i stwierdzili, m.in. niezgodność wag opakowań jednostkowych z zapisami umowy oraz niespełnienie wymagań, co do temperatury w jednym z magazynów, tzw. blaszaku. Biuro Zakupów pismem z 5 lipca 2021 r. wezwało producenta do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie oględzin. W odpowiedzi producent zwrócił się z prośbą o zmianę specyfikacji produktu. Biuro Zakupów pismem z 15 lipca 2021 r. ponownie wezwało producenta do usunięcia nieprawidłowości, jak również o ustosunkowanie się do wysłanego pocztą elektroniczną zapytania dotyczącego znakowania towaru zgodnie z przepisami o ADR (tj. międzynarodowej konwencji dotyczącej drogowego przewozu towarów i ładunków niebezpiecznych). RARS zleciła w sierpniu 2021 r. wykonanie badania jakościowego i ilościowego składu produktu przez Narodowy Instytut Leków (Narodowe Laboratorium Kontroli Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych). Po otrzymaniu w listopadzie 2021 r. wyniku badania dokonano płatności za produkcję płynu w wysokości 1,2 mln zł. Ówczesny Dyrektor Biura Zakupów zeznał, że zakresem jego obowiązków było prowadzenie postępowania do momentu podpisania umowy, a umowy były realizowane przez biura merytoryczne. Ponadto dodał, że w związku z sygnałami o nieprawidłowościach polecił swojemu pracownikowi udział w wizytacji w celu ewentualnego naliczenia kar umownych.

⁵⁰ Umowa zmieniono aneksem z 15 czerwca 2021 r.

⁵¹ Towar był przemieszczany do kolejnego magazynu w okresie od sierpnia do października 2023 r.

Jedyną karą umowną naliczoną na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. była kara z tytułu wyprodukowania części towaru z opóźnieniem⁵² (§ 4 ust. 1 pkt 1 tej umowy) w wysokości 3,69 zł.

(akta kontroli str. 1474-1502, 1550-1566, 1745-1749, 2246, 2261-2290, 2486-2492, 2519-2526, 4632-4635)

Zgodnie z umową z 29 kwietnia 2021 r. Agencja była uprawniona do kontroli przechowywanego towaru. W „*Rocznym planie kontroli na 2023 r.*” zaplanowano przeprowadzenie kontroli u producenta w I kwartale 2023 r. Kontrolę przesunięto na IV kwartał 2023 r. i ostatecznie nie została przeprowadzona ze względu na zakończony w październiku 2023 r. odbiór towaru z magazynu w związku z jego przemieszczeniem do kolejnego przechowawcy.

Pracownicy RARS nadzorujący planowaną w sierpniu 2023 r. wysyłkę części towaru w ramach pomocy humanitarnej Ukrainie, wizytując magazyn producenta stwierdzili wycieki płynu z opakowań jednostkowych. W ocenie wizytujących przyczyną wycieków była słaba jakość opakowań jednostkowych oraz sposób ułożenia opakowań zbiorczych na paletach, tj. w czterech zamiast w trzech warstwach.

Po zakończeniu, przeprowadzonego w okresie od sierpnia do października 2023 r., przemieszczenia płynu do nowej lokalizacji ustalono, że w trakcie przechowywania płynu przez producenta uszkodzeniu uległy 10 472 opakowania płynu, tj. 52 360 litrów o łącznej wartości 50,7 tys. zł brutto. W grudniu 2023 r. wezwano spółkę do natychmiastowego uzupełniania braków. W związku z niepodjęciem działań w tym zakresie, RARS skierowała do producenta notę obciążeniową z wezwaniem do zapłaty. Ostatecznie, w wyniku wszczętego przez Biuro Finansowo-Księgowe postępowania windykacyjnego, w czerwcu 2024 r. producent wpłacił na konto RARS wymaganą kwotę. W trakcie późniejszych czynności logistycznych i magazynowych w 2024 r. stwierdzono kolejne ubytki płynu (tj. 48 475 litrów o wartości 46,9 tys. zł). Dyrektor Biura Rezerw Medycznych wyjaśniła, że w RARS dokonywane są ustalenia stanu faktycznego i analiza prawna w zakresie możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu powstałych ubytków. Ubytki płynu wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. wyniosły łącznie 100 835 litrów (o wartości 97,6 tys. zł), co stanowiło 8% wielkości produkcji.

(akta kontroli str. 1479-1502, 1554-1556, 1619-1625, 2158-2159, 2484-2485, 2521-2522, 2529-2534, 5582-5583)

2.4.3 RARS udostępniła 485 600 litrów płynu do dezynfekcji wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r., tj. 38,7% wielkości produkcji, na podstawie czterech decyzji⁵³ wydanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁵⁴ w 2023 r. w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych w związku z udzieleniem pomocy humanitarnej Ukrainie.

⁵² W związku z notą obciążeniową nr BRMpl-1/2022 z 17 grudnia 2022 r. należność została skompensowana z należną zapłatą za wystawioną przez producenta fakturę z 30 listopada 2021 r. za usługę przechowywania płynu do dezynfekcji.

⁵³ Decyzja nr 166/R/23 z 31 lipca 2023 r., nr 178/R/23 z 16 sierpnia 2023 r., nr 189/R/23 z 22 sierpnia 2023 r. (zmieniająca decyzję nr 178/R/23 z uwagi na fakt, iż asortyment rezerw strategicznych, tj. 220 000 l płynu do dezynfekcji, został wydany przez RARS już w dniu 7 sierpnia 2023 r. z powodu konieczności pilnego wsparcia Ukrainy) i nr 292/R/23 z 10 listopada 2023 r.

⁵⁴ Dalej: KPRM.

(akta kontroli str. 1530-1537, 1558, 2047, 2145-2157, 2160-2188, 2521-2522, 2563-2584, 5584-5588)

Uwzględniając stwierdzone ubytki płynu do dezynfekcji wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. (tj. 100 835 litrów), łączna ilość towaru, która nie podległa udostępnieniu wyniosła 768 560 litrów, co stanowiło 61,3% wielkości produkcji. Termin ważności płynu do dezynfekcji wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. upłynął w okresie od maja do lipca 2024 r. RARS wystąpiła z wnioskiem o likwidację przeterminowanego płynu stanowiącego rezerwy strategiczne w marcu 2024 r. do KPRM, a następnie w sierpniu 2024 r. do MSWiA⁵⁵. Dyrektor BRM wyjaśniła m.in., że Biuro nie zwracało się do producenta w sprawie wydłużenia terminu ważności przeterminowanego płynu, ponieważ kontakt z firmą był utrudniony. Ponadto dodała, że polecenia przekazywane BRM przez ówczesnego Zastępcę Prezesa RARS ukierunkowane były na likwidację płynu.

Wnioskowane przez RARS rezerwy, w tym płyn do dezynfekcji wyprodukowany na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r., decyzją MSWiA nr 80/R/24 z 18 listopada 2024 r. postanowiono zlikwidować. W decyzji wskazano m.in., na poddanie asortymentu utylizacji w przypadku braku możliwości jego nieodpłatnego przekazania, m.in. państwowym jednostkom organizacyjnym do celów gospodarczych. Dyrektor BRM na pytanie, czy dokonano weryfikacji w zakresie możliwości nieodpłatnego przekazania płynu wyjaśniła m.in., że BRM wnioskując o wydanie decyzji wskazało na konieczność poddania płynu utylizacji, a w oczekiwaniu na decyzję likwidacyjną, w celu skrócenia czasu przechowywania i zmniejszenia kosztów ponoszonych przez RARS w tym zakresie, wszczęto postępowanie przetargowe na zakup usługi transportu i utylizacji odpadu medycznego z terminem realizacji do 20 grudnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak możliwości nieodpłatnego przekazania płynu do dezynfekcji był również spowodowany nieprawidłowym oznakowaniem towaru. Z notatki dotyczącej przedmiotowego płynu, zaakceptowanej przez p.o. Prezesa RARS 21 sierpnia 2024 r. wynikało m.in., że płynów nie można było przetransportować od ostatniego przechowawcy do żadnej innej lokalizacji, w tym do magazynów własnych RARS, gdyż stanowiły one odpady i opakowania nie spełniające norm wymaganych dla transportu zgodnie z przepisami ADR. Zawarta przez RARS 12 listopada 2024 r. umowa dotycząca utylizacji przeterminowanego płynu obejmowała przepakowanie płynu w opakowania certyfikowane, spełniające wymagania dla transportu towarów niebezpiecznych zgodnie z wymogami umowy ADR. W wykonaniu decyzji MSWiA, RARS wydatkowała 2,5 mln zł z tytułu utylizacji 667 725 litrów przeterminowanego płynu (53,2% wielkości produkcji), o wartości 646,4 tys. zł. RARS zawarła umowę dotyczącą utylizacji przeterminowanego płynu do dezynfekcji, wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. przed wydaniem przez właściwy organ decyzji w sprawie likwidacji rezerw. Dyrektor BRM wyjaśniła, że decyzja MSWiA nr 80/R/24 z 18 listopada 2024 r. w sprawie likwidacji rezerw strategicznych była długo procedowana, a RARS równolegle prowadziła postępowanie przetargowe na odbiór, transport i utylizację

⁵⁵ W związku z ustawą o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej z 15 maja 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 834) od 1 lipca 2024 r. działalność RARS zamiast Prezesa Rady Ministrów nadzoruje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

odpadów. Dyrektor BRM dodała, że w trybie roboczym uzgodniono z organem, że decyzja będzie posiadała zapis o możliwości jej realizacji przez RARS od 8 listopada 2024 r., z uwagi na powyższe RARS zawarła umowę 12 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 1558-1559, 2048-2050, 2066-2136, 2139-2144, 2205-2207, 2245-2246, 2322-2371, 2519-2522, 2529-2557)

2.4.4 W latach 2021-2024 wydatkowano łącznie 8,2 mln zł w związku z zagospodarowaniem przekazanego nieodpłatnie przez KOWR skażonego alkoholu etylowego, w tym:

- 2,4 mln zł na produkcję płynu do dezynfekcji;
- 2,9 mln zł na usługę przechowania płynu (w tym przeładunek palet z czterech na trzy warstwy, załadunek, rozładunek oraz transport od drugiego do trzeciego przechowawcy);
- 0,4 mln zł na usługi transportowe (przemieszczenie płynów od producenta do drugiego przechowawcy, udostępnienie części płynu podmiotom na terenie Polski oraz w ramach pomocy humanitarnej Ukrainie);
- 2,5 mln zł na utylizację 667 725 litrów przeterminowanego płynu, wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 2519-2524, 5592-5620)

2.4.5 Przechowywaniem płynu do dezynfekcji wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. zajmowały się trzy podmioty. Wydatkowane środki na ten cel wyniosły łącznie 2,9 mln zł, w tym:

- 77,1 tys. zł za przechowywanie płynu przez producenta w Józefowie (woj. mazowieckie) za okres 20 miesięcy, tj. od listopada 2021 r. do czerwca 2023 r.;
- 2,1 mln zł⁵⁶ za składowanie płynu przez kolejnego przechowawcę, firmę w Laszkach (woj. podkarpackie) za okres ośmiu miesięcy, tj. od sierpnia 2023 r. do marca 2024 r. oraz za przeładunek palet z czterech na trzy warstwy i załadunek pojazdów;
- 0,7 mln zł⁵⁷ za przechowywanie płynu przez trzeci podmiot, w Srebrzyszczach (woj. lubelskie) za okres 9,3 miesiąca, tj. od 20 marca⁵⁸ do grudnia 2024 r. oraz za przetransportowanie od poprzedniego przechowawcy i rozładunek.

(akta kontroli str. 1745-2036, 2519-2528)

2.4.6 Zmiana przechowawcy płynu wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. nastąpiła w sierpniu 2023 r. w związku z przesłanym do RARS w styczniu 2023 r. wezwaniem Komornika Sądowego informującym o konieczności odebrania płynów do dezynfekcji z dotychczasowego magazynu. W odpowiedzi na wezwanie ówczesny Prezes RARS poinformował m.in., że RARS nie może dokonać odbioru swoich ruchomości, ponieważ produkt tam

⁵⁶ Kwota płatności w PLN z uwzględnieniem różnic kursowych i zwrotów – usługa w EUR (zgodnie z ewidencją SAP).

⁵⁷ Kwota płatności w PLN z uwzględnieniem różnic kursowych i zwrotów – usługa w EUR (zgodnie z ewidencją SAP).

⁵⁸ Przemieszczenie towaru do trzeciego przechowawcy odbywało się w marcu 2024 r.

zgromadzony nie był oznakowany zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. nie posiadał kodów UN⁵⁹ oraz informacji w zakresie ADR. Informacji tych brakowało również w Karcie charakterystyki produktu. W okresie od sierpnia do października 2023 r. dokonano przetransportowania towaru do przechowawcy, którego magazyn znajdował się na wschodzie Polski w Laszkach. Transporty zrealizowano w konwoju policyjnym, co wykluczało kontrole.

Po przemieszczeniu towaru od producenta, z nowej lokalizacji w Laszkach, dokonano jednego udostępnienia towaru w ramach pomocy humanitarnej Ukrainie, w listopadzie 2023 r. w ilości 25 600 litrów, tj. całkowita ilość wynikająca z decyzji KPRM z 10 listopada 2023 r. Była to ostatnia decyzja realizowana przez RARS w ramach pomocy humanitarnej Ukrainie, która obejmowała udostępnienie płynu do dezynfekcji wyprodukowanego na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r. Z notatki dotyczącej przedmiotowego płynu, zaakceptowanej przez p.o. Prezesa RARS 21 sierpnia 2024 r. wynikało m.in., że strona ukraińska odmówiła przyjęcia kolejnych partii towaru ze względu na słabą jakość opakowań, które rozpadały się w trakcie transportu i powodowały liczne wycieki z opakowań jednostkowych.

(akta kontroli str. 1536-1538, 1556-1577, 1685-1693, 2205, 2302-2303, 2258-2562, 2519-2520)

2.4.7 Jedynymi dokumentami sporządzanymi w związku z oddaniem ww. asortymentu rezerw strategicznych na przechowanie w Laszkach był *Protokół z przeprowadzonego rozeznania rynku na przechowywanie płynów dezynfekujących przeznaczonych do wysyłki w ramach pomocy humanitarnej na Ukrainę* z 14 sierpnia 2023 r. – podpisany przez ówczesnego Zastępcę Prezesa RARS oraz z późniejszą datą, tj. 24 listopada 2023 r., przez ówczesną Dyrektora Biura Zakupów – i cyklicznie sporządzane wnioski o zakup usługi. Z firmą składującą płyn do dezynfekcji w Laszkach nie zawarto umowy o oddanie asortymentu na przechowanie, wbrew wymogowi z art. 16 ustawy o rezerwach strategicznych.

(akta kontroli str. 1557, 1693, 1856-1935, 4757-4761)

2.4.8 W celu zmniejszenia kosztów przechowywania płynu do dezynfekcji, w marcu 2024 r., dokonano kolejnej zmiany przechowawcy, u którego towar pozostawał do jego utylizacji w grudniu 2024 r.

Jedynymi dokumentami sporządzonymi w związku z oddaniem ww. asortymentu rezerw strategicznych na przechowanie w Srebrzyszczach był *Protokół z przeprowadzonych negocjacji na przechowywanie płynów dezynfekujących przeznaczonych do wysyłki w ramach pomocy humanitarnej na Ukrainę* z 23 lutego 2024 r. – podpisany przez ówczesnego Zastępcę Prezesa RARS oraz ówczesną Dyrektora Biura Zakupów – i cyklicznie sporządzane wnioski, na podstawie których dokonywano zakupu, za każdy miesiąc przechowywania towaru (w okresie od marca do czerwca 2024 r.⁶⁰). Ówczesna Dyrektora Biura Zakupów zeznała, że nie brała udziału w negocjacjach, jedynie zapoznała się z protokołem końcowym.

Za okres od lipca do grudnia 2024 r. zakup dokonywano na podstawie notatki – *Wniosku o wydatkowanie środków finansowych z tytułu przechowywania płynu do*

⁵⁹ Kod przypisywany substancjom i przedmiotom niebezpiecznym.

⁶⁰ W okresie tym wydatki realizowane były ze środków Funduszu Pomocy Ukrainie.

dezynfekcji z 23 sierpnia 2024 r., nawiązującego do wyrażonej przez Prezesa RARS dyspozycji w zakresie wydatkowania na przechowywanie płynu środków z dotacji celowej zamiast środków z Funduszu Pomocy Ukrainie.

Zgodnie z *Protokołem z przeprowadzonych negocjacji*, negocjacje przeprowadzono z jednym wykonawcą, a dobowy koszt przechowywania płynu ustalono na 0,54 EUR netto za paletę (przy 1096 szt. składowanych palet). W ramach kosztów składowania firma zobowiązała się do przetransportowania towaru z Laszek. W sierpniu 2024 r. w wyniku negocjacji przeprowadzonych przez pracowników Biura Operacyjnego dobowy koszt przechowywania obniżył się o 13,0% i od sierpnia 2024 r. wynosił 0,47 EUR netto za paletę. Łączna kwota dokonanych przez RARS płatności z tytułu przechowywania, od 20 marca do grudnia 2024 r., tj. w okresie 9,3 miesiąca, wyniosła 739,7 tys. zł, a średniomiesięcznie 79,5 tys. zł.

Z firmą składującą płyn do dezynfekcji w Srebrzyszczach nie zawarto umowy o oddanie asortymentu na przechowanie, wbrew wymogowi z art. 16 ustawy o rezerwach strategicznych.

(akta kontroli str. 1557, 1694, 1936-2033, 2205-2207, 2519-2520, 2528, 4623, 4757-4761)

2.4.9 Umowę z 29 kwietnia 2021 r. na produkcję płynów dezynfekujących do rezerw strategicznych finansowano w ramach środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Przechowywanie płynów w magazynie producenta również finansowano z tego Funduszu. W związku z zakładanym udostępnieniem płynów do dezynfekcji w ramach pomocy humanitarnej Ukrainie, finansowanie usług składowania towaru przez kolejnych przechowawców, tj. w okresie od sierpnia 2023 r. do czerwca 2024 r. odbywało się z Funduszu Pomocy Ukrainie.

W sierpniu 2024 r. sporządzono notatkę⁶¹, z której wynikało, że po stwierdzeniu przez Biuro Operacyjne, że składowany płyn do dezynfekcji nie będzie udostępniony Ukrainie wystąpiła konieczność wyjaśnienia odpowiedniego źródła finansowania usługi jego przechowywania. Dokonano ustalenia, że towar nieudostępniony na Ukrainę stanowił rezerwę strategiczną w ramach RPRS, a finansowania przechowywania rezerw strategicznych nie można było zakwalifikować do Funduszu Pomocy Ukrainie. Kierownictwo Biura Finansowo-Księgowego oraz Główny Księgowy zarekomendowali zrefundowanie do Funduszu Pomocy Ukrainie dotychczasowych wydatków poniesionych na składowanie tych rezerw ze środków własnych. Ostateczna kwota środków do refundacji wyniosła 2383,8 tys. zł. RARS dokonała zwrotu tych środków w 2024 r.

(akta kontroli str. 2189-2237)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości: stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. RARS dokonała nierzetelnych i niegospodarnych wydatków w wysokości ogółem 67,6 mln zł, z tego: 50 mln zł na zakup racji żywnościowych oraz 17,6

⁶¹ Notatka została podpisana, m.in. przez Dyrektora Biura Operacyjnego, Dyrektora Biura Finansowo-Księgowego i Głównego Księgowego.

mln zł na zakup rękawiczek nitrylowych, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp.

1) Zakup racji żywnościowych odbywał się w warunkach naruszenia zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp i „Instrukcji Ukraińskiej”, takich jak:

- obarczenie wniosku zakupowego brakami formalnymi, tj. w zakresie niezatwierdzenia przez osobę upoważnioną, czy braku uzasadnienia wyboru oferty;

(akta kontroli str. 3627-3630)

Pracownik Biura Zakupów zeznał, m.in., że wniosek widział raz i nie pamięta czy był wypełniony. Dodał, że postępowanie prowadzono na podstawie polecenia dyrektora Biura Zakupów.

(akta kontroli str. 5376-5382)

- ustalenie szacunkowej wartości zamówienia w kwocie 55,1 mln zł we wniosku zakupowym z pominięciem analizy cen rynkowych i analizy cen uzyskanych w odpowiedzi na zapytania o wstępną wycenę, co było niezgodne z ust. 4 pkt 2 Instrukcji Ukraińskiej;

(akta kontroli str. 3627-3630, 5368-5372)

Dyrektor Biura Rezerw Żywnościowych wyjaśniła, m.in., że szacunkowa wartość zamówienia została określona na podstawie wcześniejszego zakupu uznając, że jest to cena rynkowa. Dodała, że otrzymała 4 sierpnia 2023 r. informację od Pełnomocnika Prezesa ds. Zakupów, że zakup racji we wskazanej we wniosku ilości na podstawie wstępnych ofert pochłonie 56,0 mln zł, a RARS może przeznaczyć 50,0 mln zł. Wskazała również, że racje żywnościowe produkowane są na indywidualne zamówienie i nie ma dostępnych notowań cen tego asortymentu.

(akta kontroli str. 4284-4287)

- skierowanie formularza ofertowego do trzech podmiotów, w tym: dwóch producentów racji żywnościowych i producenta, m.in. artykułów do sprzątania, bez doświadczenia w dostawach racji żywnościowych, co generowało problemy w zawarciu i realizacji umowy na dostawę racji żywnościowych.

(akta kontroli str. 3611-3621)

Ówczesna Kierownik Działu Zakupów, która wysłała elektronicznie formularz ofertowy odmówiła złożenia zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

(akta kontroli str. 5160-5161)

- prowadzenie negocjacji:
 - a. z producentem, m.in. artykułów do sprzątania, po uprzednim odrzuceniu oferty jednego z liderów rynkowych w dostawie racji żywnościowych dla wojska pomimo, że producent, m.in. artykułów do sprzątania w wyniku weryfikacji CBA w ramach „tarczy antykorupcyjnej” uzyskał opinię „z zastrzeżeniami”;
 - b. pozornie, o czym świadczy analiza kształtowania się cen na poszczególnych etapach negocjacji, gdzie różnica pomiędzy ceną początkową, a końcową w negocjacjach wynosiła ok. 0,1%;
 - c. przy braku szczegółowej specyfikacji przedmiotu zamówienia, co więcej specyfikacja nie została skonkretyzowana nawet na etapie podpisywania umowy.

(akta kontroli str. 3627-3630, 3658-3660,

3887, 3909-4187, 4663)

Ówczesna dyrektor Biura Obsługi Administracyjnej, która m.in. podpisała umowę zeznała, że w pierwszej wersji umowy nie wiedziała co RARS kupuje i za co płaci, dlatego nie chciała jej podpisać. W końcu podpisała umowę, ale to był ciężki moment, bo z jednej strony Prezes sygnalizował, że sprawa jest pilna, a z drugiej strony była trudność w uzgodnieniu specyfikacji;

(akta kontroli str. 4200-4203)

- dokonanie wyboru oferty na dostawę racji żywnościowych producenta, m.in. artykułów do sprzątania, pomimo, że oferta jego była droższa cenowo o 27,9% dla liczby do 200 000 sztuk racji żywnościowych i o 24,8% dla ilości powyżej 201 000 sztuk racji żywnościowych od oferty złożonej przez producenta racji żywnościowych.

(akta kontroli str. 3635-3637, 3658-3660)

Pracownik prowadzący postępowanie zakupowe zeznał, że firma produkująca racje żywnościowe nie była w stanie dostarczyć wszystkich dokumentów jakościowych oraz nie przeszła „tarczy antykorupcyjnej”;

(akta kontroli str. 5376-5382)

- podpisanie umowy na dostawę racji na kwotę 50 mln zł brutto, przy czym dostawca racji żywnościowych za zakup racji żywnościowych od producenta w Hiszpanii oraz ich transport poniósł koszt 17,3 mln zł brutto i tym samym RARS zapłacił o 189 % więcej od kosztów poniesionych przez dostawcę, co oznaczało, że kwota wydatkowana przez RARS przewyższała rażąco ceny rynkowe racji żywnościowych.

(akta kontroli str. 3929-3935, 5405-5407)

Odpowiedzialna za przeprowadzenie ww. postępowania ówczesna Dyrektor Biura Zakupów odmówiła zeznań na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

(akta kontroli str. 4615-4625)

W ocenie NIK brak analizy rynku w zakresie dostawców i cen racji żywnościowych, sposób przeprowadzonych negocjacji, tj. prowadzenie ich z jednym podmiotem i przyjęcie proponowanych warunków oferenta, niekompletna dokumentacja w prowadzonym postępowaniu, były działaniami nierzetelnymi prowadzącymi do wydatkowania środków finansowych w sposób niegospodarny. Dodatkowo NIK zauważa, że pomimo, że audytorzy przedstawili ówczesnemu Prezesowi RARS ustalenia, że zakup racji żywnościowych w 2022 r. skutkował zmaterializowaniem się ryzyka nierównego traktowania oferentów, jak również nie zachowaniem transparentności w postępowaniu, a także nierzetelnym sporządzeniem dokumentacji i niedostatecznym nadzorem, to ówczesny Prezes RARS nie podjął działań zaradczych i w zakupie w 2023 r. popełniono tożsame nieprawidłowości, jak w zakupie w 2022 r.

- 2) Zakup rękawiczek nitrylowych odbywał się w warunkach naruszenia zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp i „Instrukcji COVID”, to jest:
 - nie przeprowadzono analizy rynku rękawiczek nitrylowych w przedmiocie dostawców i ceny, a formularze ofertowe wysłano

drogą elektroniczną do wybranych podmiotów, wskazanych przez kierownictwo Biura Zakupów;

- prowadzenie negocjacji nierzetelnie; odrzucenie oferty na dostawę rękawiczek nitrylowych jednego z oferentów w pierwszym z postępowań z uwagi na wysoką cenę, spowodowało, że w krótkim odstępie czasu złożył po raz kolejny ofertę sam z siebie na ten sam asortyment ze stawką niższą o 25,4% tj. 4,6 mln zł, względem ceny oferowanej w pierwszym postępowaniu⁶².

(akta kontroli str. 4359, 4375-4389, 4439-4446, 4488-4489, 4502-4507, 4577-4579)

Pracownik prowadzący postępowanie zakupowe zeznał, m.in., że przełożeni wskazali, do kogo mają zostać wysłane zapytania oraz, że wskazywanie odbywało się ustnie bądź na papierowych żółtych, samoprzylepnych kartkach.

(akta kontroli str. 4648-4653)

Ówczesny Dyrektor Biura Zakupów zeznał, m.in., że zakup rękawiczek nitrylowych był dokonywany często i nie było potrzeby prowadzenia rozeznania rynku. Dodał, że w czasie pandemii, nie było stabilnego rynku. Nie było benchmarków rynkowych i tak na dobrą sprawę liczył się produkt i jego dostępność, a potem cena.

(akta kontroli str. 4627-4635)

- podpisanie dokumentacji z przebiegu procesu zakupowego, tj. protokołów końcowych z posiedzenia Zespołu Negocyjacyjnego 27 lipca 2021 r. oraz 2 września 2021 r. przez Sekretarza Zespołu Negocyjacyjnego, pomimo, że żadnych czynności nie wykonał w postępowaniach zakupowych, jak również podpisanie protokołu z 27 lipca 2021 r., przez dwie osoby z pięcioosobowego powołanego Zespołu Negocyjacyjnego, co było niezgodne z pkt. 2 „Instrukcji COVID”, gdyż do ważności posiedzenia Zespołu wymagana była obecność, co najmniej połowy jego składu.

(akta kontroli str. 4288-4290, 4439-4446, 4577-4579)

Pracownik Biura Zakupów zeznał, że dostał polecenie od dyrektora Biura Zakupów, mimo, że formalnie nie został powołany do Zespołu Negocyjacyjnego. Dodał, że w Biurze Zakupów kto dostał polecenie zakupu ten robił protokół.

(akta kontroli str. 4648-4653)

W ocenie NIK brak analizy rynku w zakresie dostawców i cen rękawiczek nitrylowych, sposób przeprowadzonych negocjacji, tj. przyjmowanie proponowanych warunków oferentów, sporządzanie dokumentacji końcowej z postępowania przez osobę nie powołaną do Zespołu Negocyjacyjnego były działaniami nierzetelnymi prowadzącymi do wydatkowania środków finansowych w sposób niegospodarny. Dodatkowo NIK zauważa, że nie zachowano zasady równego traktowania wykonawców

⁶² Cena oferowana w pierwszym postępowaniu wynosiła 18,1 mln zł netto dla wolumenu 50,0 mln sztuk.

oraz uczciwej konkurencji, które służą zapewnieniu efektywności wydatków publicznych.

2. W przedmiocie tworzenia rezerw strategicznych Prezes RARS podpisał 9 września 2021 r. umowę niezabezpieczającą interesów majątkowych RARS wobec zastrzeżenia zabezpieczenia wypłaty zaliczki jedynie wekslem in blanco, a następnie wypłacenia zaliczki w kwocie 5,4 mln zł, stanowiącej 40,0% wartości umowy.

W trakcie kontroli NIK nie uzyskano dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia analizy kondycji finansowej kontrahenta.

Prezes RARS wyjaśnił, że w związku ze zmianami kadrowymi nie było możliwe ustalenie, czy została przeprowadzona analiza kondycji finansowej. Dodał, że na podstawie oświadczeń nadal pracujących w RARS pracowników ustalono, że decyzja o wypłacie zaliczki została podjęta przez ówczesne kierownictwo Biura Zakupów.

(akta kontroli str. 4483-4500, 4580-4592, 4613, 5729-5730)

Kontrahent zeznał, m.in. że zasadniczo Agencja stosowała równocześnie wiele zabezpieczeń, np. w postaci art. 777 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego⁶³, poręczenia notarialne, gwarancję ubezpieczeniową z firmy zewnętrznej.

(akta kontroli str. 5732-5735)

Mając na względzie wielomilionowy wymiar wypłaconej kwoty zaliczki, tj. 5,4 mln zł - wyrażenie przez ówczesnego Prezesa RARS zgody na zaliczkowanie przy zabezpieczeniu płatności jedynie wekslem in blanco, doprowadziło do zmaterializowania się ryzyka powstania szkody majątkowej. W ocenie NIK, ustanowione zabezpieczenie było niewspółmierne względem wysokości zobowiązania pieniężnego wynikającego z umowy, m.in. z uwagi na abstrakcyjny charakter zobowiązania wekslowego i przyjętą w Agencji praktykę. Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne.

3. RARS nie zachowała zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, dotyczących m.in. oszczędnego wydatkowania środków publicznych wobec:
 - zawarcia umowy zakupu zestawu dziewięciu ciągników siodłowych i naczep oraz dwóch chłodni ciężarowych od spółki z siedzibą w Sulejówku w lokalizacji umiejscowionej w sąsiedztwie miejsca zamieszkania ówczesnego dyrektora Biura Operacyjnego (a później Zastępcy Prezesa RARS), które następnie wynajęto tej spółce w celu świadczenia na potrzeby RARS usług transportu samochodowego na terenie Polski i Ukrainy, przy jednoczesnym obciążeniu RARS-u kosztem paliwa;
 - zawarcia ramowej umowy współpracy w zakresie świadczenia usług transportowych przez tę spółkę w okresie od 9 listopada 2022 r. do 30 czerwca 2024 r., pomimo, że RARS w 2022 r. dysponowała kadrą kierowców z uprawnieniami do prowadzenia tego rodzaju pojazdów i tym samym, usługi transportowe mogły być realizowane z wykorzystaniem własnego zasobu kadrowego. W rezultacie

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

średniomiesięcznie Agencja poniosła tytułem usług transportowych wydatki w kwocie 285 tys. zł.

W rezultacie ww. tytułów w okresie od 9 listopada 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. Agencja poniosła wydatki w łącznej kwocie 14,2 mln zł⁶⁴. Poniesienie ich w przedstawionych powyżej uwarunkowaniach zdaniem NIK mogło stanowić wydatki niegospodarne, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt. 1 uofp.

Osobą odpowiedzialną za ww. nieprawidłowość był ówczesny dyrektor Biura Operacyjnego, który prowadził negocjacje, zatwierdził wniosek z postępowania uproszczonego na świadczenie usług transportowych, jak również podpisał umowę najmu pojazdów i umowę świadczenia usług transportowych, a następnie aneksy do nich.

(akta kontroli str. 4765, 4870-4908, 5139, 5146, 5166-5175, 5197-5205)

Ówczesny dyrektor Biura Operacyjnego (następnie Zastępca Prezesa RARS) zeznał, m.in., że kupiono używane samochody w okresie kiedy było trudno dostarczyć cokolwiek na Ukrainę. Pomysłem był outsourcing kierowców ze względu na problem z zatrudnieniem nowych pracowników. Utworzenie rezerwy zainicjował chyba RARS, kiedy było trudno wywieźć cokolwiek na Ukrainę, było to kosztowne i ludzie się bali. Dodał, że rozmawiał z kilkoma firmami, ale temat był nietypowy i nie było chętnych, ze względu na zagrożenie związane z wojną w Ukrainie. Zajmował się konkretnie zamówieniem dotyczącym spółki z siedzibą w Sulejówku oraz, że umowa była długo negocjowana. Jak również dodał, że mogły zdarzyć się pojedyncze sytuacje kiedy prowadził postępowanie oraz zatwierdzał wnioski jednocześnie prowadząc postępowanie, bo mogło nie być pracowników.

(akta kontroli str. 5148-5158)

W ocenie NIK, prowadzenie czynności w postępowaniu na zakup usług transportowych przez ówczesnego dyrektora Biura Operacyjnego (następnie Zastępca Prezesa RARS) z pominięciem pracowników RARS, w tym pracowników właściwej komórki merytorycznej oraz niedokumentowanie rozeznania rynku i przeprowadzonych negocjacji ze spółką zlokalizowaną w jego sąsiedztwie stanowił przejaw braku przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych.

4. Agencja nierzetelnie realizowała umowę z 29 kwietnia 2021 r., wobec braku realizacji uprawnień kontrolnych przechowywanego płynu do dezynfekcji⁶⁵. P.o. Prezesa wyjaśnił, że RARS nie dokonywała kontroli przechowywanego towaru na podstawie §2 ust. 2 umowy z 29 kwietnia 2021 r., a kontrola zaplanowana w „Rocznym planie kontroli na 2023 r.” na I kwartał 2023 r. została przesunięta na IV kwartał 2023 r. decyzją ówczesnego Dyrektora Biura Bezpieczeństwa i Kontroli RARS w związku z toczącym się w firmie postępowaniem Prokuratury Regionalnej w Warszawie. P.o. Prezesa wyjaśnił ponadto, że kontrola nie została zrealizowana ze względu na dokonany odbiór towaru będącego przedmiotem umowy.

⁶⁴ Z tego: 5, 7 mln – zakup pojazdów ciężarowych, 5,7 mln zł – świadczenie usług transportowych oraz 2,8 mln paliwo.

⁶⁵ § 2 ust. 2 tej umowy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zawarta przez RARS umowa z 29 kwietnia 2021 r. w § 2 ust. 2 stanowiła, że Agencja była uprawniona do kontroli towaru przechowywanego przez Wykonawcę. W ocenie NIK zawierała zobowiązanie przechowawcy do poddania się kontroli przeprowadzanej przez Agencję niezależnie od innych okoliczności. Z umowy nie wynikały ograniczenia w zakresie możliwości przeprowadzenia przez RARS kontroli przechowywanego towaru. Ponadto NIK zauważa, że przeprowadzenie kontroli w zaplanowanym pierwotnie terminie mogło zapobiec lub zmniejszyć skalę stwierdzonych w trakcie przechowywania przez producenta ubytków płynu, wynikających, m.in. z nieprawidłowego składowania.

(akta kontroli str. 1479-1502, 1555-1556, 2158-2159, 2302, 2310-2315, 3447, 5582-5583)

5. Agencja nierzetelnie rozliczyła umowę z 29 kwietnia 2021 r., dokonując zapłaty 1,2 mln zł za wyprodukowany towar - na podstawie odbiorów z 30 czerwca 2021 r. i 6 października 2021 r. oraz pozytywnego wyniku badań laboratoryjnych płynu, mimo, że odebrany towar nie spełniał wymagań, tj. był oznakowany niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, poprzez to, że nie posiadał kodów UN oraz informacji w zakresie ADR (międzynarodowej konwencji dotyczącej drogowego przewozu towarów i ładunków niebezpiecznych). Informacji tych brakowało również w Karcie charakterystyki produktu.

Zgodnie z zawartą z producentem umową, każda sztuka towaru powinna być oznakowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto z umowy wynikało, że w przypadku stwierdzenia w czasie odbioru jakichkolwiek nieprawidłowości, w szczególności: niezgodności towarów z przedmiotem umowy, naruszenia opakowań, stwierdzenia wad, Agencja odmówi odbioru towaru oraz sporządzi na tę okoliczność stosowny protokół.

Dyrektor BRM wyjaśniła, że odbioru produktu w imieniu RARS na mocy udzielonego przez ówczesnego Prezesa RARS upoważnienia dokonał były pracownik BRM, który nie zgłaszał zastrzeżeń w odniesieniu do znakowania produktu. Ponadto wyjaśniła, że pracownik ten oraz pozostali pracownicy Biura nie zostali poinformowani przez Biuro Zakupów o jakichkolwiek zastrzeżeniach co do znakowania produktów.

Ówczesny Dyrektor Biura Zakupów, odnosząc się do przyczyny dokonania odbioru i płatności za płyn do dezynfekcji, który nie był oznakowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa zeznał, że odbioru dokonywała komórka merytoryczna.

NIK zauważa, że nieprawidłowe znakowanie towaru ograniczyło możliwość jego udostępnienia. Na pytanie, dlaczego w 2023 r. w ramach wykonania przez RARS decyzji KPRM dotyczących udostępnienia płynu do dezynfekcji rąk nie zdecydowano, aby w pierwszej kolejności udostępnić płyn wyprodukowany na podstawie umowy z 29 kwietnia 2021 r., na przechowywanie którego RARS ponosiła dodatkowe koszty, Dyrektor BRM

wyjaśniła, że płyn ten nie został udostępniony w ramach tych decyzji ze względu na powziętą przez Biuro w styczniu 2023 r. informację o problemach z przyjęciem płynu do magazynu Składnicy RARS z powodu braku oznaczenia produktu zgodnie z ADR.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że wskutek nierzetelnego rozliczenia umowy, w wykonaniu decyzji MSWiA⁶⁶, RARS pozbawiła się możliwości nieodpłatnego przekazania płynu, m.in. państwowym jednostkom organizacyjnym do celów gospodarczych, pozostając jedynie z możliwością poddania towaru utylizacji, co wygenerowało koszty utylizacji w kwocie 2,5 mln zł.

Płynów nie można było przetransportować od ostatniego przechowawcy do żadnej innej lokalizacji, w tym do magazynów własnych RARS, gdyż stanowiły one odpady i opakowania nie spełniały norm wymaganych dla transportu zgodnie z przepisami ADR. Zawarta przez RARS umowa dotycząca utylizacji przeterminowanego płynu obejmowała przepakowanie płynu w opakowania certyfikowane, spełniające wymagania dla transportu towarów niebezpiecznych, zgodnie z wymogami umowy ADR.

W ocenie NIK zapłata za towar, który nie spełniał wymagań stanowi przejaw naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

(akta kontroli str. 1479-1502, 1560-1574, 2490-2492, 1687, 2046, 2238-2247, 2301-2309, 2482-2485, 4634)

6. Agencja nie zachowała wymogów konkurencyjności w wyborze wykonawcy usług przechowywania płynu do dezynfekcji w okresie od sierpnia 2023 r. do marca 2024 r. poprzez to, że większość, tj. siedem na dziewięć wniosków była procedowana po każdym miesiącu świadczenia usługi przechowywania towaru, już po wystawieniu faktury. W rezultacie wnioski, które miały inicjować postępowanie, były w większości przypadków sporządzane i zatwierdzane po zakończeniu świadczenia usługi w danym miesiącu, co oznaczało zaniechanie rozeznania rynku.

Na pytanie, dlaczego pierwszy wniosek – Postępowanie uproszczone dla zamówień publicznych w związku z realizacją pomocy humanitarnej dotyczący przeładunku i składowania płynów dezynfekujących w Laszkach sporządzono 11 września 2023 r., tj. po dokonanej sprzedaży (faktura wystawiona 9 września 2023 r.) oraz jaka była przyczyna, że w większości przypadków wnioski w tym zakresie sporządzano po wystawieniu faktury, pracownik sporządzający przedmiotowe wnioski wyjaśnił, że pierwszy wniosek sporządził po otrzymaniu faktury od ówczesnego Zastępcy Prezesa RARS z poleceniem jej rozliczenia. Dodał, że nie miał wiedzy, kiedy i na jaką kwotę będą wpływały do RARS kolejne faktury, a po otrzymaniu każdej faktury sporządzał wniosek celem wprowadzenia faktury do SAP i przekazania do Biura Finansowo-Księgowego.

⁶⁶ Decyzja nr 80/R/24 z 18 listopada 2024 r.

Na pytanie, dlaczego wniosek z 11 września 2023 r. sporządzono po dokonanej sprzedaży, ówczesny Zastępca Prezesa RARS zeznał, że nie jest w stanie odpowiedzieć na pytanie związane z datami oraz dodał, że *„Zaczynaliśmy od wniosku, nie powinno być innej sytuacji, może zła data na wniosku, może ktoś się pomylił.”*

Przed zatwierdzeniem procedowanego w listopadzie 2023 r. wniosku, w polu III. Zatwierdzenie wniosku przez Prezesa RARS lub osobę upoważnioną, ówczesna Dyrektor Biura Zakupów zamieściła 22 listopada 2023 r. adnotację: *„Wygórowana kwota. Proszę o przeprowadzenie rozeznania rynku i dalsze negocjacje.”* Następnie, 24 listopada 2023 r. wniosek zatwierdzono z adnotacją: *„Akceptuję na podstawie protokołu z dnia 14.08.2023 przedłożonego w uzupełnieniu wniosku.”*

NIK zauważyła również, że działania w zakresie rozeznania rynku i zmierzające do wyłonienia przechowawcy w związku z powzięciem informacji o braku możliwości przechowywania asortymentu u pierwotnego przechowawcy (tj. producenta asortymentu) – były spóźnione, bowiem podjęto je dopiero w sierpniu 2023 r., podczas gdy informacja w powyższym zakresie wpłynęła do RARS 10 stycznia 2023 r.

NIK zwraca również uwagę na znaczny wzrost kosztów składowania płynu w związku z dokonaną przez RARS zmianą przechowawcy w porównaniu z warunkami finansowymi u poprzedniego przechowawcy (tj. producenta). Miesięczna stawka za przechowywanie płynu do dezynfekcji u pierwotnego przechowawcy w Józefowie wynosiła 2 zł netto za paletę (średniomiesięcznie 3,9 tys. zł za 1569 palet), podczas gdy miesięczna stawka za przechowywanie płynu w Laszkach u nowego przechowawcy wynosiła 50 EUR netto za paletę (przy zmiennej liczbie składowanych palet, mniejszej niż u producenta, tj. od 240 do 1096 szt.), tj. była ponad 100-krotnie wyższa w porównaniu ze stawką u poprzedniego przechowawcy.

W rezultacie, wydatki poniesione przez RARS na przechowywanie płynu w Laszkach, od sierpnia 2023 r. do marca 2024 r., tj. w okresie ośmiu miesięcy, wyniosły łącznie 1,7 mln zł, dając średniomiesięcznie kwotę 213,4 tys. zł. Powyższe wydatki poniesione przez RARS w przedstawionych powyżej uwarunkowaniach stanowiły zdaniem NIK wydatki niegospodarne, z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp.

(akta kontroli str. 1479-1502, 1556-1557, 1685-1686, 1693, 1856-1935, 2047, 2302-2303, 2462-2485, 2502-2503, 2519-2527, 4622-4623, 5154-5156)

7. Agencja dokonała oddania na przechowanie płynu do dezynfekcji z naruszeniem wymogów ustawowych, określonych w art. 16 ustawy o rezerwach strategicznych, tj. bez zawarcia umowy. Jedynymi dokumentami sporządzanymi w związku z oddaniem ww. asortymentu rezerw strategicznych na przechowanie w Srebrzyszczach był „Protokół z przeprowadzonych negocjacji (...)” z 23 lutego 2024 r. i cyklicznie sporządzane wnioski za każdy miesiąc przechowywania towaru, a następnie podstawą zakupu była notatka – Wniosek o wydatkowanie środków

finansowych z tytułu przechowywania płynu do dezynfekcji. Z dokumentów tych nie wynikało, że dokonano weryfikacji przedsiębiorcy, któremu oddano na przechowanie asortyment, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

P.o. Prezesa RARS wyjaśnił, że „Nieznane są powody powzięcia decyzji o niepodpisaniu umów z tymi podmiotami przez osoby sporządzające protokoły dotyczące wzajemnych ustaleń RARS (...)”. Ówczesna Dyrektor Biura Zakupów zeznała, że nie ma wiedzy, dlaczego nie podpisano umów z podmiotami, które przechowywały płyn do dezynfekcji w Laszkach i w Srebrzyszczach. Z kolei ówczesny Zastępca Prezesa RARS na pytanie dotyczące przyczyny nie zawarcia z przechowawcą umowy zeznał m.in., że zlecenia zawsze były.

NIK zauważa, że kwestia braku zawarcia umowy jest bezsporna, a zlecenia w ocenie NIK nie zwalniały RARS z ustawowego obowiązku zawarcia umowy z przechowawcą na podstawie art. 16 ustawy o rezerwach strategicznych.

(akta kontroli str. 1557, 1694, 1936-2033, 2205-2207, 4623, 5156)

OCENA CZĄSTKOWA

Niegospodarnie i nierzetelnie wydatkowano kwotę ogółem 67,6 mln zł na zakup racji żywnościowych i rękawiczek nitrylowych. Ponadto, niegospodarne były działania podejmowane przez RARS w związku z zagospodarowaniem mienia przekazanego przez KOWR w zakresie wydatkowania środków w kwocie 1,7 mln zł za przechowywanie płynu do dezynfekcji. Nierzetelne było natomiast rozliczenie umowy na wyprodukowanie tego płynu, wobec tego, że zapłacono za towar 1,2 mln zł, podczas gdy nie spełniał on wymagań w zakresie oznakowania. Nie zawarto umów z dwoma podmiotami, które przechowywały płyn do dezynfekcji, co było niezgodne z art. 16 ustawy o rezerwach strategicznych. Przejaw braku przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych stanowiło prowadzenie czynności w postępowaniu na zakup usług transportowych przez ówczesnego dyrektora Biura Operacyjnego (następnie Zastępcę Prezesa RARS) z pominięciem pracowników RARS, w tym pracowników właściwej komórki merytorycznej oraz niedokumentowanie rozeznania rynku i przeprowadzonych negocjacji ze spółką zlokalizowaną w jego sąsiedztwie.

OBSZAR

3. Wykonywania przez RARS zadań powierzonych

W latach 2022-2023 zgodnie z art. 29 ustawy o rezerwach strategicznych (zadania powierzone agencji), organy i podmioty do tego uprawnione, o których mowa w art. 8 ust. 2 ww. ustawy wydały sześć decyzji.

Kontrolą objęto dwie decyzje Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister KiDN) w sprawie powierzenia RARS zakupu, odbioru, magazynowania, dystrybucji i wydawania towarów służących fizycznemu zabezpieczeniu zabytków znajdujących się na terytorium Ukrainy przed utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem, a także zabezpieczeniu miejsc i instytucji związanych z działalnością kulturalną, w tym podejmowanie wszelkich czynności faktycznych lub prawnych, związanych z realizacją niniejszej decyzji:

- DOZ.0102.8.2022.MK z 12 kwietnia 2022 r. Maksymalny koszt działań Agencji powierzonych do realizacji na podstawie decyzji wynosił 2 mln zł;
- DOZ.0102.15.2022.MK z 19 grudnia 2022 r. Maksymalny koszt działań Agencji powierzonych do realizacji na podstawie decyzji wynosił 4 mln zł.

Realizację powyższych decyzji Ministra KiDN powierzono Dyrektorowi Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Zgodnie z ich postanowieniami dane dotyczące odbiorców, dokładna lista określająca ilość i rodzaj dystrybuowanych produktów oraz warunków ich przechowywania i transportu były przekazywane RARS przez Dyrektora Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Działania powierzone Agencji były finansowane ze środków budżetu państwa na rok 2023 z części budżetowej, której dysponentem był Minister KiDN.

(akta kontroli str. 30, 118-119)

W ramach realizacji decyzji Ministra KiDN z 12 kwietnia 2022 r. podpisano 19 maja 2022 r. porozumienie⁶⁷ pomiędzy Narodowym Instytutem Dziedzictwa (zwanym dalej także NID), a RARS w ramach, którego RARS otrzymała 2000 tys. zł. Zgodnie z § 3 porozumienia - NID był realizatorem zadań związanych z określaniem ilości i rodzaju dystrybuowanych towarów, warunków ich przechowywania i transportu oraz przygotowywaniem dla RARS informacji dotyczących odbiorców dystrybuowanych towarów. Natomiast RARS była realizatorem zadań związanych z zakupem, odbiorem, magazynowaniem, dystrybucją wydawaniem towarów oraz logistyką. Zgodnie z warunkami porozumienia z przekazanych środków miały być pokrywane wyłącznie wydatki oraz koszty poniesione przez RARS na wykonane zadania, zgodnie z zakresem rzeczowym określonym w załączniku nr 1 do porozumienia. Strony dopuścili możliwość zmiany zakresu rzeczowego określonego w załączniku nr 1 do porozumienia w drodze uzgodnień roboczych za pomocą poczty elektronicznej. Środki finansowe przekazywano z NID na rachunek bankowy RARS zgodnie z zawartym porozumieniem.

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzono w RARS w trybie zapytania ofertowego przy braku procedury w tym zakresie.

Lista wykonawców, do których przesłano zaproszenia do złożenia oferty została przygotowana w RARS. Do udziału w postępowaniu zaproszono spółki wskazywane przez ówczesnego kierownika Działu Zakupów i ówczesną Dyrektorkę Biura Zakupów, ustnie bądź na samoprzylepnych, żółtych kartkach. Oznaczało to, że oferty kierowano do konkretnych podmiotów, bez uprzedniego rozeznania rynku. Do negocjacji zaproszono tych kontrahentów, którzy zostali wskazani. Negocjacje odbywały się w formule e-mail. Oceny ofert dokonywał Zespół Negocjacyjny, w skład którego wchodził, m.in. Dyrektor Biura Zakupów oraz osoby przez nią wyznaczone. Ocena ofert odbywała się w trybie obiegowym, przy braku wnikliwej analizy dokumentacji ofertowej. Wybór oferty udokumentowano w postaci protokołu.

W wyniku kontroli ustalono, że kontrahenci nabywali towary, m.in. od wielkopowierzchniowych sklepów budowlanych.

(akta kontroli str. 4727-4733, 5731-5737)

Przed podpisaniem umów Biuro Bezpieczeństwa i Kontroli skierowało wnioski do CBA o weryfikację spółki komandytowo-akcyjnej, która została zaproszona do negocjacji. 31 maja 2022 r. CBA przekazało informację o negatywnej ocenie spółki. RARS, pomimo negatywnej weryfikacji, podpisała 27 czerwca 2022 r. ze spółką komandytowo-akcyjną dwie umowy na łączną kwotę brutto 1,3 mln zł oraz umowę nr BZ-BO-249/2022 na kwotę 310,2 tys. zł.

Ponadto RARS podpisała 6 lipca 2022 r. ze spółką jawną zaproszoną do negocjacji umowę na kwotę 87,2 tys. zł brutto, pomimo braku jej weryfikacji przez CBA (w sprawie przedmiotowej spółki jawnej RARS nie wysłała prośby o opinię do CBA).

⁶⁷ Zmienione: aneksami: Nr 1 z 12 lipca 2022 r., Nr 2 z 13 października 2022 r. i Nr 3 z 14 października 2022 r.

(akta kontroli str. 38-83, 114-117, 878, 961-980, 996-1448, 1501-1502)

W ramach porozumienia z NID z 19 maja 2022 r. rozliczono:

- 1) dwie faktury za zakup towarów wystawione przez spółkę komandytowo-akcyjną na kwotę ogółem:
 - 1,3 mln zł brutto za zakup, m.in. 48 szt. agregatów prądotwórczych, 200 szt. gaśnic CO₂/śniegowych, 1250 szt. gaśnic proszkowych, 50 szt. grzejników olejowych, 500 szt. kocy gaśniczych
 - 310,2 tys. zł brutto - za zakup m.in. 300 szt. folii bąbelkowych, 50 szt. folii ochronnych, 400 szt. folii stretch, 500 szt. materiałów tyvek, 400 szt. papieru pakowego, 109 szt. pianek,
- 2) fakturę wystawioną przez spółkę jawną na kwotę ogółem 87,2 tys. zł brutto za zakup m.in. 28 szt. uniepalniaczy, 6 937 szt. profiliów PE.

Pozostałe 13 faktur realizowanych w ramach porozumienia pomiędzy NID a RARS na kwotę 148,4 tys. zł dotyczyło usług spedycyjnych.

Agencja nie pobierała opłat z tytułu przechowywania towarów, a towary NID przechowywano łącznie z towarami własnymi RARS, dla których utrzymywano stałe warunki klimatyczne. Firmy transportowe do realizacji ww. umów wybierano w wyniku postępowań przeprowadzonych w oparciu o cenowe rozeznanie rynku i wybór najkorzystniejszej oferty.

(akta kontroli str. 10-18, 110, 891)

Zakupiony w ramach ww. porozumienia towar dostarczono do kilkudziesięciu instytucji w Ukrainie, w tym m.in. do Muzeum Historycznego w Charkowie, Muzeum Astronomii Charkowskiego Uniwersytetu Narodowego, Muzeum Literackiego w Charkowie. Listy odbiorców na Ukrainie przekazywał NID.

(akta kontroli str. 18, 172-206, 565-578, 964-978)

Zgodnie z warunkami porozumienia z NID, RARS 7 listopada 2024 r. przekazała NID sprawozdanie z wykonania zadania polegającego na zakupie, odbiorze, magazynowaniu, dystrybucji i wydawaniu towarów służących fizycznemu zabezpieczeniu zabytków znajdujących się na terytorium Ukrainy przed utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem, a także zabezpieczeniu miejsc i instytucji związanych z działalnością kulturalną, w którym wykazano, że w ramach porozumienia dokonano wydatków na kwotę 1,8 mln zł. Niewykorzystaną kwotę 152,1 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 17,4 tys. zł od przekazanych środków finansowych Agencja zwróciła 2 listopada 2022 r. na rachunek bankowy NID.

(akta kontroli str.64-83)

W ramach realizacji decyzji Ministra KiDN z 19 grudnia 2022 r. podpisano 25 stycznia 2023 r. kolejne porozumienie pomiędzy NID, a RARS na kwotę 4 mln zł. Zgodnie z warunkami porozumienia z przekazanych RARS środków miały być pokrywane wydatki oraz koszty poniesione przez RARS na wykonanie zadania, zgodnie z zakresem rzeczowym określonym w załączniku nr 1 do porozumienia. NID przekazał szczegółową specyfikację asortymentów podlegających zakupowi. Zgodnie z § 3 pkt 5 porozumienia - umowy z kontrahentami na dostawę towarów i usług miały być zawierane pomiędzy RARS, a podmiotami realizującymi poszczególne zamówienia.

Podobnie jak w przypadku realizacji porozumienia z NID z 2022 r. Do udziału w postępowaniu zaproszono spółki wskazywane przez kierownika Działu Zakupów i Dyrektora Biura Zakupów, ustnie bądź na samoprzylepnych, żółtych kartkach.

(akta kontroli str. 10-19, 25-29, 118-142, 887-879)

W wyniku prowadzenia trzech postępowań ofertowych RARS podpisała:

- jedną umowę 17 lipca 2023 r. nr BZ-BO-175/2023 ze spółką z o.o. z siedzibą w Żaganiu na kwotę 209,1 tys. zł,
- dwie umowy ze spółką z o.o. z siedzibą w Alwerni (odpowiednio: 25 kwietnia 2023 r. na kwotę 504,9 tys. zł i 27 lipca 2023 r. na kwotę 81,2 tys. zł ,
- trzy umowy ze spółką jawną odpowiednio: 25 kwietnia 2023 r. na kwotę brutto 739,1 tys. zł, 30 czerwca 2023 r. na kwotę 1,6 mln zł oraz z 28 lipca 2023 r. na kwotę 310,3 tys. zł.

WW. spółki przed podpisaniem umów zostały zweryfikowane z inicjatywy RARS przez CBA. W wyniku weryfikacji, spółka z o.o. z siedzibą w Żaganiu została zaopiniowana negatywnie przez CBA. W przypadku pozostałych spółek CBA nie wносила uwag.

W wyniku realizacji ww. umów i porozumienia z NID rozliczono 36 faktur na łączną kwotę 3,7 mln zł, z tego 12 dotyczyło zakupu towarów na kwotę 3,5 mln zł, z tego siedem płatności na kwotę 586,1 tys. zł dotyczyło spółki z o.o. z siedzibą w Żaganiu, a pozostałe 24 faktury na kwotę 238,3 tys. zł dotyczyło usług dystrybucyjnych.

Największe dostawy zostały zrealizowane przez spółkę jawną w ramach faktury:

- na kwotę 672,2 tys. zł dotyczącej, m.in. zakupu osuszaczy - 162 szt., pojemników Euro z pokrywami- 900 szt., arkuszy z pianki polietylenowej - 800 szt.,
- na kwotę 485,2 tys. zł dotyczącej, m.in. : zakupu gaśnic śniegowych - 300 szt., gaśnic proszkowych - 700 szt., papieru nacinanego - 100 szt., bibuły japońskiej - 4000 m²,
- na kwotę 310,3 tys. zł dotyczącej: zakupu osuszaczy - 59 szt., pokryw do pojemników - 500 szt., pojemników - 500 szt., stacji ładującej - 39 szt.,
- na kwotę 1105,9 tys. zł dotyczącej: zakupu materiału TYVEK - 3040 mb oraz skrzyń drewnianych.

Agencja nie pobierała opłat z tytułu magazynowania, a firmy transportowe do przewozu towarów wybierała RARS w oparciu o rozeznanie rynku.

(akta kontroli str. 25-29, 114-117, 130-564, 891, 935,961, 25-29, 38-83, 114-564, 878-891, 935-980, 996-1448, 1501-1502, 5592-5593, 5594-5597, 5621-5682)

Zakupione w ramach porozumienia z NID towary dostarczono, m.in. do kilkudziesięciu podmiotów w Ukrainie, w tym: Państwowej Służby Archiwalnej Ukrainy, "Muzeum Historii Odeskiego Narodowego Uniwersytetu Teologicznego, Akademickiego Ukraińskiego Teatru Muzyki i Dramatu w Odessie, Akademickiego Ukraińskiego Teatru Dramatu w Żytomierzu. Listy odbiorców w Ukrainie przekazywał Narodowy Instytut Dziedzictwa.

(akta kontroli str. 18, 172-206, 565-578)

27 grudnia 2024 r. przekazano do NID sprawozdanie z wykonania zadania wynikającego z porozumienia, w którym RARS wykazała wydatki na kwotę 3,7 mln zł. Niewykorzystaną kwotę 26,1 tys. zł oraz odsetki w od przekazanych środków finansowych w kwocie 93,1 tys. zł, Agencja zwróciła 22 grudnia 2023 r. na rachunek bankowy NID.

(akta kontroli str.8-19, 207-208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Zakup przez Agencję towarów w ramach porozumień zawartych z NID 19 maja 2022 r. oraz 25 stycznia 2023 r., odbył się z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, m.in. wobec kierowania ofert do konkretnych podmiotów, wskazywanych przez przełożonych ustnie bądź na samoprzylepnych, żółtych kartkach, bez uprzedniego rozeznania rynku, a następnie zaproszenia tych kontrahentów do negocjacji i podpisania z nimi umów, mimo negatywnych opinii CBA w przypadku

dwóch kontrahentów (dotyczyło ogółem kwoty: 2,1 mln zł⁶⁸). Wybrani przez Agencję kontrahenci nabywali towary, m.in. od wielkopowierzchniowych sklepów budowlanych, podczas gdy dochowanie przez Agencję staranności w wyborze kontrahentów mogłoby skutkować nabyciem towarów bez pośredników.

Powyższe było skutkiem, m.in. braku procedur wewnętrznych dot. zakupów w ramach zadań powierzonych realizowanych na zasadzie art. 29 ustawy o rezerwach strategicznych.

Prezes RARS na pytanie dotyczące realizacji zakupów pomimo braku instrukcji zakupowej dotyczącej zadań powierzonych wyjaśnił, że decyzja o realizacji zakupów w ramach zadań powierzonych została podjęta przez ówczesne kierownictwo Biura Zakupów RARS. Na pytanie, w oparciu o jakie przepisy wewnętrzne był realizowany zakup towarów w ramach zadań powierzonych, Prezes RARS wyjaśnił, że: *„odbiór i magazynowanie towarów odbywało się zgodnie z zapisami umownymi z dostawcami towarów”*. Ponadto, z zeznań pracownika Biura Zakupów wynikało m.in., że oferentów nikt nie wyłaniał, firmy były wskazywane przez dyrekcję Biura Zakupów. Ponadto, ówczesna Dyrektor Biura zakupów zeznała, m.in. że: *„Nie przy każdym zakupie występowaliśmy jako Agencja do CBA dotyczyć to miało umów zawieranych na kwotę powyżej 1 mln zł (...). Opinie były pozytywne, negatywne bądź z zastrzeżeniami. Przy opinii negatywnej bądź z zastrzeżeniami różne było podejście”*.

(akta kontroli str. 22-23, 4614-4625, 4647-4653, 4727-4733, 5731-5737)

W ocenie NIK brak wprowadzenia określonych procedur dla zakupów towarów w ramach zadań powierzonych, skutkowało brakiem zachowania wymogów konkurencyjności. Jakkolwiek nie wdrożono uregulowań dotyczących „tarczy antykorupcyjnej”, to występowano o opinie do CBA o kontrahentach. W takiej sytuacji, sam brak uregulowań nie zwalniał z rzetelnego podejścia do tych opinii.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Agencję zadań powierzonych w związku z zawartymi porozumieniami z Narodowym Instytutem Dziedzictwa. Agencja nie zachowała wymogów konkurencyjności w wyborze wykonawców zakupów w związku z kierowaniem ofert do konkretnych podmiotów, wskazywanych przez przełożonych, bez uprzedniego rozeznania rynku, a następnie zaproszenia tych podmiotów do negocjacji i podpisania z nimi umów. Powyższe było skutkiem, m.in. braku procedur wewnętrznych dot. zakupów w ramach zadań powierzonych realizowanych na zasadzie art. 29 ustawy o rezerwach strategicznych. Ponadto RARS, pomimo negatywnej weryfikacji przez CBA dwóch spółek podpisała z nimi umowy.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wnioski:

1. Wzmocnienie nadzoru Prezesa RARS nad procesem wykonywania zadań przez Agencję, w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.
2. Ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających prawidłowość realizacji przez Agencję zadań własnych w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi oraz zadań powierzonych.

⁶⁸ Dotyczy to dwóch umów podpisanych 27 czerwca 2022 r.: nr BZ-BO-242/2022 na kwotę 1302 tys. zł oraz umowę nr BZ-BO-249/2022 na kwotę 310,2 tys. zł oraz umowy z dnia 25 kwietnia 2023 r. - nr BZ-BO-102/2023 na kwotę 504,9 tys.

3. Wdrożenie wewnętrznych procedur związanych z przeciwdziałaniem korupcji i nadużyć w sposób, który zapewni gospodarne wydatkowanie środków publicznych w ramach zakupów do rezerw strategicznych i w ramach realizacji zadań powierzonych.
4. Podjęcie działań zapewniających rzetelne przyznawanie dodatkowych składników wynagrodzenia za pracę.
5. Zawieranie przez RARS umów z kontrahentami, na przechowanie danego asortymentu rezerw strategicznych, z zachowaniem wymogów określonych w art. 16 ustawy o rezerwach strategicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono i opatrzone podpisem własnoręcznym w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 6 marca 2025 r.

Kontrolerzy

Dariusz Marszałek
Główny specjalista k.p.
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
Dyrektor
Rafał Ostrowski
/-/

Magdalena Raczkowska
Główny specjalista k.p.
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Rafał Ostrowski p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli.

p.o. Dyrektor Departamentu
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rafał Ostrowski
/-/

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

1. zastąpienie na str. 5 w przypisie nr 17 daty „23 stycznia” datą „1 września 2021 r.”,
2. zastąpienie na str. 18 w wierszu 17 od góry liczby „55 000” liczbą „5500”.

Kontroler
Magdalena Raczkowska
Główny specjalista kontroli państwowej

/-/

Warszawa, dnia 18 marca 2025 r.