

**Aleksander Szlachta**

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

## **Prawne aspekty tworzenia rezerw strategicznych w Polsce**

**Streszczenie.** Materialne podstawy systemu bezpieczeństwa każdego kraju tworzy jego gospodarka narodowa. W ostatnich latach nastąpiło zasadnicze przewartościowanie poglądów na temat warunków bezpieczeństwa państwa. Związane jest to głównie ze zmniejszeniem prawdopodobieństwa zaistnienia w naszym regionie zagrożeń militarnych. Obecnie wzrasta ryzyko występowania niespodziewanych zagrożeń o charakterze gospodarczym. Rodzi to potrzebę tworzenia rezerw rzeczowych i finansowych, pozwalających na natychmiastową realizację niezbędnych przedsięwzięć. O wzrastającej wadze tego problemu dla naszego państwa, niech świadczy fakt ciągłego dostosowywania podstaw prawnych tworzenia zapasów strategicznych.

**Słowa kluczowe:** gospodarka narodowa, rezerwy strategiczne, bezpieczeństwo narodowe

### **Wstęp**

Rezerw strategicznych można użyć tylko w szczególnych okolicznościach: zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa albo eliminacji zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w wypadku np.: klęsk żywiołowych w celu odtworzenia infrastruktury krytycznej albo zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli. Odgrywają więc one istotną rolę jako jeden z najważniejszych instrumentów tworzenia warunków do normalnego funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki, jak również realizacji funkcji obronnych państwa.

Gospodarka narodowa każdego kraju jest narażona na różnego rodzaju zakłócenia i to bez względu na stopień rozwoju gospodarczego, system gospodarczy, położenie geograficzne czy obowiązujący w nim ustroj polityczny<sup>1</sup>. Gospodarka narodowa – rozumiana jako całość zasobów i działań prowadzonych w sferze produkcji, podziału, obiegu i konsumpcji – w danym kraju, służących do zaspokajania potrzeb społeczeństwa<sup>2</sup> w okresie pokoju uwzględnia również potrzeby bezpieczeństwa państwa. Państwo tworzy rezerwy rzeczowe, wyodrębniając określoną potrzebami część zasobów materialnych, którą gromadzi się z przeznaczeniem dla realizacji szczególnych celów. Funkcje pełnione przez rezerwy strategiczne w poszczególnych krajach są zróżnicowane. Zależą od takich czynników, jak np.: przeznaczenie, źródła finansowania, rozwiązania prawne.

Główną rolę odgrywa tu potencjał ekonomiczny kraju, a więc ogólny poziom zasobów ekonomicznych, które może wytworzyć naród dla realizacji swoich celów – wewnętrznych i zewnętrznych. Decyduje on w głównej mierze o możliwościach wykorzystania potencjału narodowego, jego mobilizacji, a także występujących w tym zakresie ograniczeniach<sup>3</sup>.

Przy ustaleniu struktury rzeczowej oraz określenia wielkości i poziomu rezerw trzeba zwrócić uwagę, aby asortyment gromadzonych w rezerwach produktów z punktu widzenia ich wielkości i poziomu (do popytu) rozpatrywać w trzech zasadniczych grupach – związanych z obronnością, bezpieczeństwem wewnętrznym i bezpieczeństwem energetycznym kraju (dotyczy to zwłaszcza paliw). Ustalając poziom rezerw poszczególnych produktów, powinno się uwzględniać też międzynarodowe uwarunkowania i zobowiązania, m.in. wymogi stawiane krajom członkom Unii Europejskiej, a także wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Polski.

Wymagany poziom rezerw ustalany jest jedynie dla produktów, które mają związek z takimi obszarami, jak: obronność kraju, bezpieczeństwo energetyczne, zapewnienie funkcjonowania przemysłu obronnego, pokrycie potrzeb żywnościowych ludności w przypadkach zagrożeń militarnych lub innych trudnych do przewidzenia zdarzeń losowych, np.: choroby, pożary, powodzie.

Celem artykułu jest przedstawienie aktualnego stanu prawnego w zakresie tworzenia i funkcjonowania rezerw strategicznych. W artykule przedstawiono również modyfikacje, jakim ulegały regulacje ustawowe dotyczące rezerw, w miarę jak zmieniała się sytuacja gospodarcza i polityczna kraju.

<sup>1</sup> Z. Bolkowska, C. Skowronek, *Rezerwy. Funkcje, organizacja, ekonomika*, WSBiA, Warszawa 1997, s. 11.

<sup>2</sup> *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 254.

<sup>3</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2001, s. 56.

## 1. Mobilizacja gospodarcza w warunkach gospodarki planowej

Mobilizacja gospodarcza to proces zmierzający do przekształcenia możliwości tkwiących w potencjale ekonomicznym państwa w realne gotowe do użycia możliwości ekonomiczne lub siłę militarną. Wiąże się to z prawnym, organizacyjnym i praktycznym przygotowaniem struktur państwa, organów władzy i administracji oraz poszczególnych resortów gospodarki do funkcjonowania w okresie kryzysu lub wojny.

Przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa, takie jak: Telekomunikacja Polska, Poczta Polska, PKN Orlen, zakłady energetyczne, chemiczne, kopalnie, huty, od dawna mają zakres obowiązków obronnych.

Od 1967 r. do początku lat 90. nakładał je **Komitet Obrony Kraju (KOK)** – na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony<sup>4</sup>, wyeliminowany w 1997 r. przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup> z organów państwa upoważnionych do tych działań.

W tym okresie przydzielenie obowiązków obronnych nie nastroczało większych trudności, bo wszystkie firmy miały jednego właściciela – państwo, a dyrekcje przedsiębiorstw wykonywały polecenia płynące z góry. Całość zadań zawarta była w dokumencie nazwanym **Planem Roku Obliczeniowego (Plan RO)**.

Z upływem czasu, gdy radykalnie zmienił się status własnościowy wielu przedsiębiorstw, stało się jasne, że ustawa z 1967 r. nie przystaje do realiów gospodarki rynkowej i nowych potrzeb systemu obronności – ponieważ nie pozwala nakładać nowych zadań obronnych ani modyfikować starych.

Bardzo wyraźnie widać to na przykładzie całkowicie rozregulowanego sektora paliwowego. Do niedawna istniała tylko Centrala Produktów Naftowych, a jej liczne oddziały zajmowały się: produkcją, magazynowaniem, handlem i transportem paliw. W 1995 r. CPN skomercjalizowano – powstała spółka akcyjna, a trzy lata później wydzielono z niej między innymi Dyрекcję Eksploatacji Cystern (DEC) oraz Naftobazy. Wreszcie CPN połączono z Petrochemią Płock i powstał koncern giełdowy. Nałożone na CPN zadania obronne na zasadzie sukcesji prawnej realizował PKN Orlen, ale tylko w adekwatnym dla niego zakresie.

Funkcjonowanie rezerw państwowych od 1970 r. do 1996 r. regulowane było uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami wykonawczymi wydawanymi przez

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 4, poz. 16.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 183.

poszczególnych ministrów oraz instrukcjami przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

W wyniku transformacji ustrojowej państwa planowanie gospodarczo-obronne dostosowane zostało do uwarunkowań będących konsekwencją prowadzenia nowej polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej, a także warunków stworzonych przez gospodarkę rynkową.

Zadania obronne zawarto w **Centralnym Programie Mobilizacji Gospodarki (CPMG)** opracowanym na lata 1996-2000. Do roku 1997 za przygotowanie CPMG odpowiadał minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania CUP a po reformie centrum gospodarczego – minister gospodarki<sup>6</sup>. Podstawę prawną dla funkcjonowania CPMG stworzyła uchwała Rady Ministrów<sup>7</sup>.

Takie podejście przyczyniło się do zapewnienia mobilizacji gospodarczej elastyczności i niezawodności, dużej odporności na zakłócenia oraz podatność na wprowadzenie niezbędnych modyfikacji, a w konsekwencji do pożądanego ukształtowania i utrzymania na odpowiednim poziomie bazy mobilizacyjnej gospodarki narodowej<sup>8</sup>.

W Ministerstwie Gospodarki jako kontynuatorze niektórych zadań CUP (**Departament Rezerw Państwowych i Spraw Obronnych**) niezwłocznie podjęto prace nad **Centralnym Planem Mobilizacji Gospodarki**, który zasadniczo różnił się od dotychczasowego. Spowodowane było to głównie koniecznością uwzględnienia zarówno potrzeb narodowego systemu obronnego, jak również jego dostosowaniem do wymogów naszego członkostwa w NATO, ze wszystkimi tego konsekwencjami, np. Wsparcie przez Państwo – Gospodarza – HNS (Host Nation Support)<sup>9</sup>.

HNS – jest cywilną i wojskową pomocą, okazywaną w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i konfliktach przez państwa goszczące (gospodarzy) siłom i organizacjom sojuszniczym, które są rozmieszczane lub pokonują terytorium danego państwa goszczącego (gospodarza)<sup>10</sup>.

Postępująca zmiana wewnętrznych i zewnętrznych warunków rozwojowych kraju wymusza dalsze doskonalenie systemu mobilizacji gospodarki narodowej.

Zależności te mają znamiona obowiązku świadczenia usług materialnych i niematerialnych, są też wyraźnie zróżnicowane w odniesieniu do poszczegól-

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki, Dz.U. nr 106, poz. 490.

<sup>7</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 59 z dnia 31 maja 1996 r., w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji gospodarki na lata 1996-2000 (nie publikowana).

<sup>8</sup> M. Sułek, J. Płaczek, *Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej*, „Zeszyty Naukowe”, AON 1994, nr 3.

<sup>9</sup> Dokument MC 334, *Zasady i polityka NATO odnośnie wsparcia ze strony państwa goszczącego (gospodarza)*, Host Nation Support – HNS.

<sup>10</sup> Decyzja Końcowa MC 336, *Koncepcja zarządzania NATO w zakresie ruchu, transportu i ruchliwości*, Komitet Wojskowy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, 1994, s. 37-39.

nych podmiotów<sup>11</sup>. Koniecznością w nowych warunkach ustrojowych stało się bieżące uwzględnianie relacji między gospodarką obronną a wieloma podmiotami gospodarczymi.

## 2. Zmiany prawne funkcjonowania rezerw państwowych w gospodarce rynkowej

Przystosowanie zasad i trybu funkcjonowania rezerw państwowych do gospodarki rynkowej rozpoczęto w roku 1989. Wydano wówczas uchwałę nr 168 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1989 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami<sup>12</sup>, która znacznie uprościła metodę i tryb, a także zmniejszyła szczegółowość planowania rezerw państwowych. W tamtych latach rezerwy były odzwierciedleniem zadań wynikających z rocznych i wieloletnich planów gospodarczych.

Zasadnicze zmiany w systemie funkcjonowania rezerw państwowych przeprowadzone zostały w 1996 r., ustawą – o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw<sup>13</sup>.

Pojęcia stosowane przez inne państwa w systemie rezerw są zróżnicowane. W ustawie użyto pojęcia – **rezerwy państwowe**. Oznacza to, że środki budżetowe są głównym źródłem ich tworzenia, jak i utrzymania, a właścicielem jest państwo. Aktami wykonawczymi do ustawy były:

– rozporządzenie RM w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informatycznego o rezerwach gospodarczych<sup>14</sup>,

– rozporządzenia MG w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia,

– działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Rozporządzenie RM z dnia 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, Dz.U. nr 85, poz. 397.

<sup>12</sup> Uchwała w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami, MP z 1989 r., nr 41, poz. 239.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązujących paliw, Dz.U. nr 90, poz. 404.

<sup>14</sup> Rozporządzenie RM z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informatycznego o rezerwach gospodarczych, Dz.U. nr 5, poz. 15.

<sup>15</sup> Rozporządzenie MG z dnia 29 września 1997 r., w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu

Rozdział czwarty – zapasy obowiązkowe paliw ciekłych – ustawy z 1996 r. został zmieniony, otrzymując nowe brzmienie w ustawie z 2001 r. – o zmianie ustawy o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw<sup>16</sup>.

Ustawa z 1996 r. regulowała problematykę funkcjonowania rzeczowych rezerw państwowych razem ze związanymi z tym obszarem sprawami, precyzując podstawowe zagadnienia i pojęcia, jak: rezerwy – ich funkcje i zakres przedmiotowy, zadania organów państwowych w zakresie tworzenia i gospodarowania rezerwami, określała źródła finansowania, powołała Agencję Rezerw Materiałowych (ARM) i Agencję Rynku Rolnego (ARR). Zadaniem ARM i ARR było tworzenie i gospodarowanie rezerwami państwowymi. Nakładała obowiązek utrzymywania rezerw państwowych przez wyznaczone podmioty gospodarcze, ustalała wysokość kar pieniężnych dla podmiotów gospodarcze naruszających ustawę.

Koordinowanie zadań w dziedzinie rezerw państwowych, tzn. tworzenie zbiorczych planów rzeczowych i finansowych rezerw, inicjowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na potrzeby rezerw, przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie i wykorzystaniu rezerw ustawa powierzyła – ministrowi gospodarki.

Ustawa z 1996 r. wprowadziła do praktyki gospodarczej nowe pojęcie – **zapasów obowiązkowych**, które są własnością wybranych przedsiębiorstw. W myśl ustawy państwo może nałożyć obowiązek ich utrzymania, zachowując kompetencje w zakresie:

- rodzajów i poziomu utrzymywanych zapasów,
- dysponowania utrzymywanymi zapasami,
- nakładania obowiązków utrzymywania zapasów na wybrane podmioty gospodarcze.

Organy państwowe odpowiedzialne za tworzenie rezerw nakładają na przedsiębiorców zadania i obowiązki w zakresie magazynowania rezerw, ich wymiany, konserwacji oraz utrzymywania odpowiedniego poziomu ilościowego i jakościowego. Realizacja zadań i obowiązków związanych z tworzeniem i utrzymaniem rezerw jest odpłatna, a warunki określały umowy cywilnoprawne zawierane między przedsiębiorcami a uprawnionymi organami<sup>17</sup>.

Roczne limity na tworzenie rezerw państwowych i gospodarowanie nimi ustalane były na podstawie projektów zbiorczych planów rzeczowych i finansowych, opracowywanych przez ministra gospodarki.

Przyznane środki budżetowe w wysokości według ustalonych limitów, dysponenti części budżetowych ujmowali odpowiednio w swoich projektach budżetu.

---

ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, Dz.U. nr 125, poz. 802.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rezerwach państwowych...

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych...

### 3. Aktualny stan prawny tworzenia i funkcjonowania rezerw strategicznych

Każdy kraj dostosowuje strukturę rzeczową i poziom (w relacji do popytu krajowego) utrzymywanych rezerw do swoich warunków finansowych i gospodarczych. Zatem, wykorzystując system rezerw, państwo powinno oddziaływać tylko na najważniejsze segmenty gospodarki. Duże znaczenie dla osiągnięcia wymienionych celów będą miały różne czynniki, jak np.:

- cele utrzymywania poszczególnych rodzajów rezerw i ich struktura rzeczowa, stopień uzależnienia danego kraju od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia w zakresie podstawowych paliw, surowców i materiałów – poziom utrzymywanych rezerw w relacji do popytu krajowego,
- rozwiązania prawno-organizacyjne funkcjonowania gospodarki, w tym podmiotów gospodarczych oraz zasady wykorzystania rezerw jako instrumentu interwencji na rynku,
- źródła finansowania wynikające m.in. ze stopnia zamożności danego kraju (państwa, społeczeństwa); występuje wyraźna zależność między stopniem zamożności danego kraju a poziomem utrzymywanych rezerw – kraje bogate, rozwinięte gospodarczo utrzymują wyższy poziom rezerw w relacji do popytu wewnętrznego<sup>18</sup>.

W świetle zasad funkcjonowania gospodarki narodowej pojęcie **rezerwy strategiczne** oznacza celowo tworzone zapasy środków produkcji, konsumpcji, walut w celu zapewnienia ciągłości produkcji i zapatrzenia ludności w sytuacjach zagrożenia. Zaś z punktu widzenia potrzeb obronnych przez rezerwy należy rozumieć tę część potencjału wojenno-ekonomicznego, która aktualnie nie jest wykorzystywana do celów obronnych<sup>19</sup>.

Zgodnie z ustawą o rezerwach strategicznych<sup>20</sup>, biorąc pod uwagę przesłanki związane z kosztami tworzenia i utrzymywania rezerw, można wydzielić:

- rezerwy strategiczne, tworzone i utrzymywane ze środków budżetu państwa,
- zapasy obowiązkowe, tworzone i utrzymywane przez podmioty gospodarcze i będące ich własnością.

Rezerwy strategiczne stanowią wyodrębniony majątek Skarbu Państwa i obejmują następujący asortyment: surowce, materiały, paliwa, maszyny, urządzenia,

<sup>18</sup> A. Szlachta, M. Juszczak, *Rola i zadania rezerw państwowych w kształtowaniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, w: *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, red. J. Płaczek, AON, Warszawa 2009, s. 260.

<sup>19</sup> *Rezerwy, konflikty, obrona*, red. Z. Kołodziejak, AE Poznań, WAP Warszawa, WSOSK, Poznań 1989, s. 11.

<sup>20</sup> Ustawa z 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz.U. nr 229, poz. 1496.

produkty rolne, produkty i półprodukty żywnościowe, leki, materiały sanitarne i medyczne a także inne wyroby niezbędne do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa gospodarczego państwa.

Ustawa wprowadza do praktyki gospodarczej pojęcie **rezerwy strategiczne** i precyzuje m.in. takie pojęcia, jak: infrastruktura krytyczna, klęska żywiołowa, sytuacja kryzysowa, tworzenie rezerw strategicznych ich udostępnianie, wymiana i zamiana.

Zasady tworzenia i gospodarowania rezerwami strategicznymi obecnie określone są w ustawie o rezerwach strategicznych. W omawianym akcie prawnym ustawodawca stwierdza, że wydatki związane z gospodarowaniem rezerwami są pokrywane przez budżet państwa przez dotację celową. Zgodnie z art. 10 tej ustawy Rada Ministrów, w drodze uchwały przyjmuje Rządowy Program Rezerw Strategicznych, który opracowuje się na pięć lat. Określa on szczegółowy sposób i tryb m.in.:

- zakupu asortymentu w celu utworzenia rezerw strategicznych, zgodnie z ustaleniami planów tworzenia rezerw,
- przechowania rezerw strategicznych (magazynowania, wymiany zamiany, konserwacji),
- kosztów związanych ze sprzedażą albo nieodpłatnym przekazaniem zlikwidowanych rezerw,
- nakładów inwestycyjnych Agencji związanych z budową i modernizacją infrastruktury technicznej utrzymywania rezerw.

W budżecie państwa tworzy się również rezerwę celową przeznaczoną na finansowanie działań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie rezerw strategicznych, w sytuacjach zdarzeń, których nie można było przewidzieć ani im przeciwdziałać art. 12. Środki te przeznaczone są na sfinansowanie m.in.:

- udostępnienia rezerw strategicznych (w tym wydawanie, transport i dystrybucja do ostatecznych odbiorców);
- jeśli to konieczne, przetworzenia i przetrzymania udostępnionych rezerw;
- niezbędnych czynności Agencji i organów na rzecz których rezerwy udostępniono oraz podmiotów, którym zostały wydane.

Jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego kraju jest posiadanie odpowiedniej bazy surowcowo energetycznej oraz zapewnienie ciągłości dostaw dla zaspokojenia niezbędnych potrzeb gospodarki i społeczeństwa. Polskę pod względem zasobów naturalnych i ich wydobycia zaliczyć należy do krajów średniej zasobności. Wielkość wydobycia niektórych surowców, np.: węgla kamiennego i brunatnego, soli kamiennej, siarki, rud miedzi i cynku lokuje nasz kraj w czołówce światowej<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> P. Glikman, M. Kabaj, T. Muszkiet, *Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby pracy, energii i ich wykorzystaniu do roku 2001-2010*, Key Tex, Warszawa 1997, s. 199.



W Polsce do najważniejszych nośników energii należą: węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny oraz w małym stopniu energia wodna i energia wiatru. Największym nośnikiem energii pierwotnej jest węgiel kamienny, choć jego udział w bilansie energetycznym systematycznie spada, np.: w 1950 r. wytworzono 97,3%, a w 2001 roku już tylko 49,3%. Wzrasta natomiast zużycie ropy naftowej, gazu ziemnego i energii odnawialnej.

W celu ograniczenia skali zagrożeń, zakupy ropy naftowej i produktów naftowych są zróżnicowane pod względem geograficznym. W zakupach paliw płynnych i wyrobów ropopochodnych najważniejszy jest import z krajów Unii Europejskiej, dominującą zaś rolę w imporcie ropy naftowej i gazu ziemnego zajmuje Rosja. Zużycie gazu w 2009 r. wynosiło 13,28 mld m<sup>3</sup> i zmalało w stosunku do roku 2008 14,34 mld m<sup>3</sup>. Zapotrzebowanie gospodarki pokrywane jest ze źródeł krajowych w około 30%, aby powiększyć ich udział potrzebne są znaczne nakłady. Budowa np. podziemnych zbiorników gazu, które mogą stanowić skuteczną rezerwę na wypadek zakłóceń i przerw w dostawie, jest kosztowna. Przelamanie niekorzystnej (z punktu bezpieczeństwa ekonomicznego) sytuacji, wymaga połączenia się z zachodnioeuropejskim systemem sieci gazociągów. Gaz ziemny pokrywa ok. 13% krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną<sup>22</sup>.

Podstawowym składnikiem systemów zapewniających bezpieczeństwo energetyczne są zapasy paliw utrzymywane na poziomie odpowiednim w relacji do popytu krajowego, dotyczy to zwłaszcza paliw ciekłych. Wynika to z powszechnego stosowania produktów naftowych w: komunikacji, transporcie przemyśle chemicznym i petrochemicznym, rolnictwie i transporcie. W strukturze zapotrzebowania na produkty naftowe występują np.: paliwa silnikowe, ciężkie oleje opałowe, oleje smarowe.

Realizacja warunków do prawidłowego funkcjonowania gospodarki Polski w ramach Unii Europejskiej, a także aktualna i przewidywana struktura bilansu energetycznego, stworzyła potrzebę zaktualizowania ustawowej regulacji warunków do tworzenia potrzebnych zapasów paliw. Sferę tę reguluje ustawa o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym<sup>23</sup> oraz ustawa o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku

<sup>22</sup> *Zasoby energii pierwotnej w Polsce*, [www.energia-odnawialna.net/zasobyenergii.html](http://www.energia-odnawialna.net/zasobyenergii.html) [6.03.2012].

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r., o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych, gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. nr 52, poz. 343.

naftowym<sup>24</sup>. W celu zapewnienia ciągłości zaopatrzenia w razie zakłóceń, ustawa nakazuje tworzenie zapasów ropy naftowej i produktów naftowych, zwanych – zapasami interwencyjnymi. Obejmują one:

- zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw – tworzone przez producentów i handlowców,
- zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych – tworzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki i utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych.

W art. 2 ustawodawca określa bezpieczeństwo paliwowe jako stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki.

Zapasy interwencyjne powinny odpowiadać zapotrzebowaniu na ropę i produkty naftowe co najmniej:

- 90-dniowemu średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu ropy naftowej i produktów naftowych, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG),
- 30-dniowemu średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu gazu płynnego (LPG).

Ustawa określa również zasady:

- tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów ropy naftowej produktów naftowych i gazu ziemnego,
- przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców objętych utworzenia i utrzymania zapasów, jak również przedsiębiorców świadczących usługi magazynowania, oraz którym zlecono utworzenie i utrzymanie zapasów,
- postępowania w sytuacjach zagrożenia paliwowego państwa oraz wypełniania zobowiązań międzynarodowych dotyczących zaopatrzenia rynku w ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny.

Zapasy obowiązkowe paliw ciekłych stanowią majątek podmiotów tworzących i utrzymujących te zapasy, które muszą być ubezpieczone od ognia i innych zdarzeń losowych, a okres ich magazynowania nie powinien być krótszy niż rok kalendarzowy. Koszty tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych ponoszą producenci i importerzy, zalicza się je do kosztów ich działalności.

W drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki określa szczegółowy wykaz surowców i produktów naftowych, osiągnięcia wymaganej ilości zapasów interwencyjnych.

Z doświadczeń gospodarczych w okresach kryzysowych dla państwa wynika, że nie ma alternatywy dla utrzymywania rezerw rzeczowych. Takie czynniki, jak

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r., o zmianie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych, gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. nr 81, poz. 532.

ich właściwa lokalizacja, wysoka dyspozycyjność, szybkość uruchomienia to niezbędne warunki ich szybkiego, zgodnego z przeznaczeniem zastosowania, co za tym idzie osiągnięcia celu ich tworzenia i utrzymywania.

Ustawodawca przewiduje, że rezerwy strategiczne w czasie zaistnienia zagrożeń militarnych państwa służą celom mobilizacyjnym, a gdy one nie występują, mogą być użyte dla przeciwdziałania zakłóceniom funkcjonowania gospodarki narodowej wynikających z powodu zaistnienia innych niekorzystnych a trudnych do przewidzenia zdarzeń.

### **Podsumowanie**

Połączenie aspektów obronnych oraz gospodarczych w wykorzystaniu zgromadzonych rezerw (co jest szczególnie istotne w czasie pokoju) pozwala obniżyć koszty ich utrzymania przy zachowaniu wymaganego poziomu zdolności obronnej. W gospodarce rynkowej państwo stymuluje procesy gospodarcze, pobudzając ich aktywność w pożądanym zakresie i kierunku, wykorzystując rezerwy strategiczne jako jeden z instrumentów interwencji. Przy czym jego działanie nie może być sprzeczne z zasadami gospodarki rynkowej. Gospodarowanie rezerwami strategicznymi to element polityki ekonomicznej, stąd ich tworzenie i utrzymanie wymaga zaangażowania środków z budżetu państwa.

Podstawowe znaczenie mają tu takie płaszczyzny funkcjonowania państwa, jak polityka: obronna, przemysłowa, handlu zagranicznego, społeczna, rolna. To za pomocą zakupów interwencyjnych (sprzętu, umundurowania, paliw, środków rzeczowych i surowców strategicznych – dla wojska i administracji publicznej), subwencji dla rolnictwa, polityki celnej, dewizowej, podatkowej, socjalnej, państwo wywiera znaczący wpływ na kształtowanie popytu i podaży w gospodarce. Reagując na nadmierny popyt krajowy przez uwalnianie (zmniejszenie) zapasów, na nadmierną zaś podaż przez interwencyjne zakupy i powiększanie rezerw.

Z praktyki gospodarczej wynika, że tworzenie i utrzymanie dużych zapasów rzeczowych jest niezwykle kosztowne i w nowoczesnej gospodarce byłoby nieracjonalne. Alternatywą dla tworzenia i utrzymywania olbrzymich, a co za tym idzie bardzo kosztownych rezerw strategicznych, wydają się być depozyty utrzymywane przez producentów, więc hurtownie i sieci handlowe, które mają swoje stałe zaopatrzenie. Na podstawie wcześniej zawartych umów, można objęte nimi środki wykorzystać w sytuacjach kryzysowych.

W rezultacie zmieni się tylko forma i miejsca magazynowania przy poważnej redukcji kosztów. Za powyższym rozwiązaniem przemawia również fakt, że specjaliści zakładają znikome prawdopodobieństwo zaistnienia kataklizmu o zasięgu ogólnokrajowym.

Gospodarka narodowa by sprostać zadaniom, musi być wyposażona we właściwe instrumenty prawne, umożliwiające utworzenie i utrzymanie odpowiedniej wielkości rezerw strategicznych. Rozwiązania prawno-organizacyjne regulujące funkcjonowanie gospodarki, a w tym podmiotów gospodarczych oraz zasady tworzenia w wykorzystania rezerw mają fundamentalne znaczenie. Obowiązujący w tym zakresie w Polsce stan prawny pozwala stwierdzić, że w naszym kraju regulacje prawne dotyczące rezerw są aktualizowane i dostosowywane do bieżących zadań stojących przed gospodarką.

Rezultaty prowadzenia właściwej gospodarki rezerwami nabierają znaczenia i przynoszą wymierne korzyści dopiero w sytuacjach nieprawidłowości w funkcjonowaniu gospodarki (załamań, kryzysu) albo zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

### Literatura

- Bolkowska Z., Skowronek C., *Rezerwy. Funkcje, organizacja, ekonomika*, WSBiA, Warszawa 1997.
- Decyzja Końcowa MC 336, *Koncepcja zarządzania NATO w zakresie ruchu, transportu i ruchliwości*, Komitet Wojskowy Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, 1994.
- Dokument MC 334, *Zasady i polityka NATO odnośnie wsparcia ze strony państwa goszczącego (gospodarza)*, Host Nation Support – HNS.
- Glikman P., Kabaj M., Muszkiet T., *Ciągłość i transformacja gospodarki. Zasoby pracy, energii i ich wykorzystaniu do roku 2001-2010*, Key Tex, Warszawa 1997.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 183.
- Mala encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.
- Rezerwy, konflikty, obrona*, red. Z. Kołodziejak, AE Poznań, WAP Warszawa, WSOSK, Poznań 1989.
- Rozporządzenie RM z dnia 6 września 1993 r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, Dz.U. nr 85, poz. 397.
- Rozporządzenie MG z dnia 29 września 1997 r. w sprawie określenia sposobu tworzenia, ustalania ilości i jakości utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw ciekłych oraz zasad i sposobu ich interwencyjnego wykorzystania, a także sposobu prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie tworzenia i gospodarowania zapasami obowiązkowymi paliw ciekłych, Dz.U. nr 125, poz. 802.
- Rozporządzenie RM z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informatycznego o rezerwach gospodarczych, Dz.U. nr 5, poz. 15.
- Słownik z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2001.
- Sulek M., Płaczek J., *Planowanie gotowości obronnej gospodarki narodowej*, „Zeszyty Naukowe”, AON 1994, nr 3.
- Szlachta A., Juszczyk M., *Rola i zadania rezerw państwowych w kształtowaniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, w: *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, red. J. Płaczek, AON, Warszawa 2009.

- Uchwała w sprawie zasad tworzenia rezerw państwowych i gospodarowania tymi rezerwami, MP z 1989 r., nr 41, poz. 239.
- Uchwała Rady Ministrów nr 59 z dnia 31 maja 1996 r. w sprawie Centralnego Programu Mobilizacji gospodarki na lata 1996-2000 (nie publikowana).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 4, poz. 16.
- Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązujących paliw, Dz.U. nr 90, poz. 404.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki, Dz.U. nr 106, poz. 490.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r., o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych, gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. nr 52, poz. 343.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r., o zmianie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych, gazu ziemnego oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym Dz.U. nr 81, poz. 532.
- Ustawa z 29 października 2010 r., o rezerwach strategicznych, Dz.U. nr 229, poz. 1496.
- Zasoby energii pierwotnej w Polsce*, [www.energia-odnawialna.net/zasobyenergii.html](http://www.energia-odnawialna.net/zasobyenergii.html) [6.03.2012].

## **Legal aspects of creating strategic stock in Poland**

**Summary.** The financial basis for the system of every country's security is created by its national economy. In recent years, the views of the conditions of national security have been fundamentally redefined. It is connected with the declining possibility that in our region some military threats will occur. Nowadays, there is a high risk that unforeseen economical threats will appear. Due to such a situation, some material and financial stock needs to be created which will allow to carry out some necessary ventures. This problem is more and more important for our country and this is the reason for the constant adaptation of legal grounds to create some strategic stock.

**Key words:** national economy, national security, strategic stock

