

Stosowanie ustawy o rezerwach strategicznych – dylematy legislacyjne

Początków regulacji prawnych odnoszących się do rezerw państwowych należy upatrywać w przepisach z lat 50. ubiegłego wieku. Wiele decyzji podejmowanych w tym zakresie odbywało się w ramach istniejącej wówczas gospodarki planowej i bardzo często nie miało oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Niemniej szczerką regulację w tym zakresie zawierał dekret z dnia 29 października 1952 r. o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia¹. Dekret ten w art. 2 wprowadzał zasadę, że gospodarowanie artykułami mającymi podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej odbywa się w ramach narodowych planów gospodarczych na podstawie centralnych bilansów materiałowych i centralnych bilansów maszynowych. Wykaz tych artykułów ustalał Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (PKPG), który określał też wykaz produktów rozdzielanych centralnie. Zgodnie z tym dekretem ze względu na potrzeby gospodarki narodowej lub inne potrzeby państwowe mogły być także wydawane przepisy o gospodarowaniu surowcami, półwyrobami, wyrobami gotowymi, maszynami, urządzeniami technicznymi, zwierzętami, płodami rolnymi i leśnymi oraz surowcami wtórnymi. Przepisy te regulowały m.in. produkcję, przerób, obrót, rozdział, gromadzenie, skup, zbyt, zbieranie, posiadanie, sortowanie, znakowanie, rejestrację, przewóz oraz zużycie towarów. Przepisy te mógł wydawać Przewodniczący PKPG oraz właściwi ministrowie z zastrzeżeniem, że ci ostatni nie mogli wydawać przepisów odnoszących się do produktów bilansowanych centralnie. Wyjątek dotyczył tylko Ministra Obrony Narodowej, którego te ograniczenia nie obejmowały (art. 3 ust. 4 dekretu).

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o Komisji Planowania przy Radzie Ministrów² utworzyła nowy organ centralnego planowania, znosząc jednocześnie

* Prof. dr hab. Czesław Martysz, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji; ORCID [0000-0002-8814-5954](https://orcid.org/0000-0002-8814-5954).

¹ Dz. U. Nr 44, poz. 301 ze zm. Dekret ten został uchylony z dniem 1 stycznia 1989 r. mocą ustawy z dnia 10 listopada 1988 r. o uchyleniu dekretu o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia, t.j. Dz. U. Nr 37, poz. 288.

² Dz. U. Nr 35, poz. 186.

PKPG. Zadania Komisji zostały znacznie poszerzone, niemniej w dalszym ciągu należało do nich bilansowanie podstawowych surowców, energii, materiałów i wyrobów (art. 2 pkt 7). Postępujący kryzys gospodarczy doprowadził do zwiększenia reglamentacyjnych działań państwa w gospodarce, co skutkowało m.in. utworzeniem Centralnego Urzędu Planowania³. Zadania tego nowego organu niewiele się jednak różniły w odniesieniu do rezerw państwowych, gospodarka bowiem w dalszym ciągu miała charakter planowy.

Zmiany polityczne dokonane w roku 1989 r. skutkowały zniesieniem Centralnego Urzędu Planowania⁴ oraz uchwaleniem ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych⁵. Zgodnie z art. 2 tego aktu prawnego utworzone zostały rezerwy państwowe obejmujące m.in. surowce, materiały, paliwa, maszyny, urządzenia, produkty rolne, produkty żywnościowe, produkty lecznicze i wyroby medyczne oraz inne wyroby niezbędne do realizacji zadań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rezerwy te zostały podzielone na rezerwy mobilizacyjne oraz rezerwy gospodarcze (art. 3). Utworzona została Agencja Rezerw Materiałowych (podległa Ministrowi Przemysłu i Handlu) oraz Agencja Rezerw Artykułów Sanitarnych podlegająca Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej (art. 10-14 ustawy). Wprowadzono też obowiązek tworzenia rezerw paliw płynnych, węgla kamiennego oraz gazu ziemnego (art. 15-21 ustawy). Szczegółowe zasady udostępniania rezerw regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie tworzenia, gospodarowania, dysponowania i finansowania rezerw państwowych, kontroli i tworzenia systemu informacyjnego o rezerwach gospodarczych⁶. Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia w przypadku zaistnienia zagrożenia życia ludzkiego oraz drastycznego pogorszenia się warunków bytowych ludności lub możliwości wystąpienia znacznych szkód i strat materialnych, wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności oraz klęsk żywiołowych, zwolnienie rezerw mobilizacyjnych następowało na polecenie Prezesa Rady Ministrów. Należy też dodać, że od 7 kwietnia 2007 r. obowiązywała już inna ustawa w tym zakresie, a mianowicie ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁷.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania, t.j. Dz. U. Nr 41, poz. 327.

⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz. U. Nr 106, poz. 497.

⁵ Dz. U. Nr 90, poz. 404 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 15.

⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1650 ze zm.

Nowa ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych w art. 2 zdefiniowała pojęcia infrastruktury krytycznej⁸, klęski żywiołowej⁹, sytuacji kryzysowej¹⁰ oraz udostępnienia rezerw strategicznych, rozumianego jako przeznaczenie tych rezerw na rzecz określonego organu, w określonym asortymencie i ilości oraz ich wydanie w celu użycia lub wykorzystania (art. 2 pkt 8). W ustawie określono też cel tworzenia tych rezerw jako rzeczy niezbędnych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, a także wypełnienia zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 u.s. 2010). Natomiast to, co może stanowić omawiane tu rezerwy, określił art. 4, zgodnie z którym rezerwy mogą stanowić m.in.: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze oraz produkty biobójcze. Rezerwy te tworzone były w oparciu o Rządowy Program Rezerw Strategicznych, uchwalany przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, który w oparciu o ten program tworzył zasób rezerw.

Ustawa uregulowała także sprawę udostępniania rezerw strategicznych. Decyzję w tej sprawie mógł podjąć minister właściwy do spraw gospodarki nie-

⁸ Ustawa przyjęła tu definicję zawartą w art. 3 pkt 2 u.z.k. i pod tym pojęciem rozumie systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, urządzenia, instalacje oraz usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje m.in. systemy: zaopatrzenia w energię, zaopatrzenia w surowce energetyczne i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, zaopatrzenia w wodę i żywność, ochrony zdrowia i ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, a także systemy produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

⁹ W oparciu o art. 3 pkt 1 u.s.k.ż., wedle którego klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

¹⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.z.k. przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

zwłocznie, w przypadkach wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, określonych w cytowanym art. 3 u.r.s. 2010. Decyzję tę mógł wydać z urzędu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej lub innych ministrów właściwych w sprawach bezpieczeństwa państwa, ochrony zdrowia, transportu, ochrony infrastruktury technicznej lub innych organów realizujących zadania w tym zakresie. Udostępnienie rezerw mogło mieć charakter odpłatny lub nieodpłatny. Ustawa określiła też wzór wniosku w tej sprawie oraz niezbędne elementy decyzji o udostępnieniu rezerw (art. 18 u.r.s. 2010). Należy przy tym zaznaczyć, że art. 7 u.r.s. 2010 w odniesieniu do trybu i zasad wydawania tych decyzji wyłączył stosowanie przepisów k.p.a.

W celu faktycznego wykonywania decyzji w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych powołano podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki Agencję Rezerw Materiałowych – jako agencję wykonawczą w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹¹ (art. 26 u.r.s. 2010). Prezesa Agencji powoływał Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 29-30 u.r.s. 2010). Zgodnie z art. 27 u.r.s. 2010 do zadań Agencji należało m.in. utrzymywanie rezerw strategicznych, w tym ich przechowywanie, dokonywanie wymiany lub zamiany oraz przeprowadzanie konserwacji przechowywanych rezerw strategicznych, wykonywanie decyzji dotyczących tworzenia, udostępnienia i likwidacji rezerw, zakupy określonych ilości asortymentu rezerw oraz organizowanie wydawania udostępnionych decyzjami rezerw strategicznych.

Po kilku nowelizacjach u.r.s. 2010 została uchylona przez nową, obowiązującą obecnie ustawę z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych. Wiele jej istotnych przepisów powtarza regulację zawartą w poprzedniej ustawie, w tym odnoszącą się do celu tworzenia rezerw strategicznych (art. 3 u.r.s. 2020), a także w odniesieniu do tego, co może wchodzić w ich skład (art. 4 u.r.s. 2020). Utrzymana została też zasada, że asortymenty rezerw strategicznych i ich ilości określa Rządowy Program Rezerw Strategicznych, uchwalany obecnie na wniosek Prezesa Rady Ministrów, złożony w terminie nie później niż do 30 kwietnia danego roku. Z kolei Rada Ministrów zobowiązana została do uchwalenia tego Programu lub jego aktualizacji, nie później niż do 31 maja danego roku. Co zrozumiałe, obecnie w proces tworzenia tego projektu Programu zaangażowanych jest wiele rządowych organów naczelnych i terenowych, wymienionych w art. 8 ust. 2 u.r.s. 2020, począwszy od Ministra Obrony Narodowej, przez ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra do spraw gospodarki, po Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Podobnie jak poprzednio, do decyzji podejmowanych w sprawach tworzenia lub udostępniania rezerw nie stosuje się przepisów k.p.a.

¹¹ Zgodnie z art. 18 u.f.p. agencja ta była państwową osobą prawną.

Zmianie uległa też regulacja odnosząca się do tworzenia rezerw oraz do ich udostępniania. Podejmowanie rozstrzygnięć w tych sprawach przeniesiono z poziomu ministra właściwego do spraw gospodarki na poziom Prezesa Rady Ministrów (art. 13 u.s. 2020). Zgodnie z tym przepisem Prezes Rady Ministrów, w drodze decyzji, tworzy rezerwy strategiczne, zgodnie z ustaleniami rządowego programu, a decyzja ta zawierać musi co najmniej określenie asortymentu i jego ilości oraz przeznaczenia tworzonych rezerw strategicznych. Wykonywanie decyzji o utworzeniu rezerw strategicznych powierzono Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych¹², która zobowiązana została do nabycia określonej ilości asortymentu rezerw strategicznych i przechowywania tak zakupionego asortymentu rzeczy. Należy też dodać, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach (np. w przypadku niedoboru niektórych rezerw), Prezes Rady Ministrów może, w drodze decyzji, utworzyć rezerwy strategiczne nieobjęte programem rządowym.

Zmiana regulacji dotyczy także trybu podejmowania rozstrzygnięć decyzji w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych. W tym przypadku decyzje podejmuje również Prezes Rady Ministrów z urzędu lub na wniosek rządowych organów naczelnych lub terenowych wskazanych w art. 8 ust. 2 u.s. 2020. Ustawa określa także wymogi formalne wniosku w tej sprawie oraz podstawowe elementy decyzji podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 19 ust. 5 u.s. 2020 decyzja o udostępnieniu rezerw strategicznych powinna zawierać co najmniej: oznaczenie organu lub podmiotu, na którego rzecz rezerwy strategiczne są udostępnione, określenie udostępnionego asortymentu rezerw strategicznych i jego ilości, oznaczenie organu lub podmiotu, któremu udostępnione rezerwy strategiczne będą wydane do użycia, wskazanie, czy udostępnienie rezerw strategicznych następuje z obowiązkiem zwrotu, lub zobowiązanie do zwrotu niewykorzystanej części udostępnionych rezerw strategicznych, a także inne szczególne warunki udostępnienia rezerw strategicznych, w tym dotyczące obowiązku przetransportowania rezerw lub ich przetworzenia lub obowiązku zawarcia umowy dotyczącej udostępnienia z obowiązkiem zwrotu, jeżeli jest to konieczne ze względu na właściwości udostępnionego asortymentu rezerw strategicznych lub jest to uzasadnione innymi względami. Podobnie jak w poprzedniej regulacji, Prezes Rady Ministrów w razie uzasadnionej potrzeby powinien wydać te decyzje niezwłocznie i podlegają one natychmiastowemu wykonaniu przez wskazaną Agencję.

¹² Zgodnie z art. 30-34 u.s. 2020 agencja ta, podobnie jak jej poprzedniczka, jest także państwową osobą prawną, nadzorowaną przez Prezesa Rady Ministrów, który również powołuje Prezesa RARS. Do jej zadań należą wszystkie sprawy związane z utrzymywaniem rezerw strategicznych, w tym ich zakup, przechowywanie, dokonywanie wymiany lub zamiany oraz przeprowadzanie konserwacji przechowywanych rzeczy.

Należy dodać, że zgodnie z art. 23 u.r.s. 2020 Prezes Rady Ministrów może także w drodze decyzji udostępnić określony specjalistyczny asortyment medyczny rezerw strategicznych, mając na względzie potrzebę wsparcia realizacji celów związanych z ochroną zdrowia. Organ ten może to uczynić nawet wówczas, gdy nie występuje sytuacja nadzwyczajna szeroko określona w art. 3 ustawy, tak jak to ma miejsce na podstawie art. 19 u.r.s. 2020. Udostępnienie rezerw strategicznych może więc nastąpić także w innych przypadkach niż te, które wynikają z przepisów określających cel tworzenia rezerw strategicznych. Regulacja ta budzi poważne wątpliwości, bowiem może w praktyce prowadzić do udostępnienia specjalistycznego sprzętu medycznego poza sytuacjami nadzwyczajnymi.

Należy też zauważyć, że zakres przedmiotowy stosowania przepisów art. 19 oraz art. 23 odnosi się do zdecydowanie odmiennych sytuacji faktycznych, choć oba znajdują się w tym samym rozdziale ustawy zatytułowanym „zasady udostępniania rezerw strategicznych”. Z tego względu nie można ich stosować zamiennie. Bliższa analiza tych przepisów wskazuje jednak, że zakres przedmiotowy art. 19 jest znacznie szerszy i odnosi się w sposób niebudzący wątpliwości do przedmiotowego zakresu udostępniania rezerw określonego bardzo obszernie w art. 3 u.r.s. 2020, wskazującego cel tworzenia rezerw strategicznych. Obejmuje on różnego rodzaju sytuacje i stany faktyczne, które można nazwać sytuacjami nadzwyczajnymi, sytuacjami kryzysowymi lub stanami klęski żywiołowej, m.in. ratowanie zdrowia i życia ludzi. Jeśli zatem wystąpi takie zagrożenie, wskazane w art. 19 u.r.s. 2020, Prezes Rady Ministrów został zobowiązany do podjęcia działań mających na celu przeciwstawienie się tym zagrożeniom, w tym działań polegających na udostępnieniu niezbędnego sprzętu i materiałów, stanowiących zasoby rezerw strategicznych, określonych w art. 4 u.r.s. 2020.

Z kolei art. 23 u.r.s. 2020 odnosi się do zgoła odmiennej sytuacji przedmiotowej, czyli do udostępniania specjalistycznego asortymentu medycznego rezerw strategicznych, które mogą być (a więc jest to rozwiązanie fakultatywne) udostępniane w przypadku wystąpienia konieczności zrealizowania zadania związanego z ochroną zdrowia. Udostępnienie takie powinno nastąpić także na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów, z tym że w odróżnieniu do art. 19 u.r.s. 2020 art. 23 nie odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych, ale do typowych, przeciętnych sytuacji życiowych i stanów faktycznych. Może zatem powstać pytanie, jaki sens ma wprowadzenie tego przepisu, skoro każdy sprzęt medyczny, w tym także sprzęt wysoce specjalistyczny, może być udostępniany w rezerw strategicznych na podstawie art. 19 u.r.s. 2020, o ile jest to związane z omawianymi tu sytuacjami kryzysowymi. Regulację tę należy zatem ocenić krytycznie, mając na względzie spójność z pozostałymi przepisami zawartymi w ustawie, a także z punktu widzenia trybu i celu gromadzenia rezerw strategicznych.

W konkluzji można powiedzieć, że co do zasady art. 23 u.r.s. 2020 nie odnosi się do sytuacji kryzysowych, nie ma zatem powodów do stosowania w tym przypadku nadzwyczajnych narzędzi. Należy przy tym mieć na uwadze cel utworzenia rezerw strategicznych, które powinny być wykorzystywane rzeczywiście w stanach nadzwyczajnych, kryzysowych, klęskowych itp. Natomiast zasoby rezerw nie powinny służyć zaspokajaniu bieżących potrzeb czy uzupełnianiu ewentualnych niedoborów wyposażenia i sprzętu, ujawniających się w naturalny sposób w toku realizacji zadań przez jednostki wchodzące w skład systemu ochrony zdrowia.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z art. 24 u.r.s. 2020 na Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych nałożony został obowiązek opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów szczegółowej procedury udostępnienia rezerw strategicznych, w tym czasowego, zwrotnego udostępnienia specjalistycznego asortymentu technicznego rezerw strategicznych oraz specjalistycznego asortymentu medycznego rezerw strategicznych. Jak dotąd takiego aktu jednak nie wydano.

Udostępnianie rezerw strategicznych, zwłaszcza w ochronie zdrowia, jeszcze bardziej skomplikowała regulacja zawarta w art. 46d u.z.z.z.ch. Zgodnie z tym przepisem, w celu zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, minister właściwy do spraw zdrowia może polecić Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych udostępnienie niezbędnego asortymentu rezerw strategicznych, określając rodzaj tego asortymentu i jego ilości oraz organ, na rzecz którego rezerwy strategiczne zostaną udostępnione, lub podmiot, któremu udostępnione rezerwy strategiczne będą wydane do użycia. Z kolei w ust. 2 tego przepisu dodano zastrzeżenie, że do udostępnienia asortymentu rezerw nie stosuje się przepisów ustawy o rezerwach strategicznych. Szczegółowa analiza tego przepisu wskazuje także, że w odniesieniu do tych poleceń nie stosuje się k.p.a.

Aby określić istotę omawianych uprawnień ministra do spraw zdrowia, należy zaznaczyć, że art. 46d u.z.z.z.ch. został dodany przez art. 25 pkt 4 ustawy COVID-owej. Jest to ważna konstatacja, bowiem omawiane uregulowanie zawarte w art. 46d odpowiada w istocie rzeczy treści art. 10d¹³ ustawy COVID-owej i sta-

¹³ Zgodnie z tym przepisem w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu Prezes Rady Ministrów oraz minister właściwy do spraw zdrowia mogli nakładać na jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty lecznicze obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Przepis ten nie określa formy prawnej nakładania tych obowiązków, ani nie wskazuje, jakie środki ochrony prawnej przysługują podmiotom, na które te obowiązki zostały nałożone. W praktyce mogło to prowadzić do nieuzasadnionego i pozbawionego podstawy faktycznej, nadmiernego ingerowania w sferę zadań podmiotów wymienionych w omawianym przepisie, a co za tym idzie, także na przekroczeniu niezasadnie rozumianego przedmiotowego zakresu podstawy prawnej.

nowi przykład rażącego lekceważenia Konstytucji RP oraz u.r.s. 2020. Można postawić pytanie, w jakim celu Sejm uchwalił ten przepis, skoro problematykę wykorzystania rezerw strategicznych w celu zwalczania lub zapobiegania sytuacjom kryzysowym w sposób kompleksowy reguluje właśnie ustawa o rezerwach. Można to ocenić jako zabieg wyłącznie o charakterze politycznym, dający ministrowi do spraw zdrowia niczym nieograniczone możliwości korzystania z tych rezerw. Co więcej, uprawnienia ministra zdrowia zdają się być w sprzeczności z art. 31 i 32 u.r.s. 2020. Wedle art. 31 ust. 1 pkt 2 do zadań Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych należy wykonywanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczących tworzenia, udostępniania i likwidacji rezerw strategicznych. W przepisie tym nie ma mowy, że ta Agencja może wykonywać również decyzje (polecenia) innych ministrów. Ponadto, na podstawie art. 32 tej ustawy, tylko Prezes Rady Ministrów (a nie jakikolwiek inny minister) może w drodze decyzji powierzyć Agencji realizację innych zadań niż określone w art. 31 u.r.s. 2020 w związku z tworzeniem, utrzymywaniem, udostępnianiem i likwidacją rezerw strategicznych. Regulacja zawarta w art. 46d jest więc wyłomem w systemie gospodarowania rezerwami, stawiając pod znakiem zapytania celowość jego wydania, zwłaszcza że w sposób rażący niweczy cel uchwalenia u.r.s. 2020 jako ustawy systemowej.

Przyznać jednak należy, że wydając polecenia na podstawie omawianego przepisu, minister do spraw zdrowia co do zasady nie narusza prawa, bowiem jego uprawnienie w tym zakresie wypływa bezpośrednio z ustawy. Mamy również do czynienia ze swoistymi rozstrzygnięciami, które nie mają formy prawnej decyzji administracyjnej, stąd nie mają tu zastosowania przepisy k.p.a. Szczegółowa analiza tej regulacji pozwala jedynie na stwierdzenie, że omawiane tutaj akty (polecenia) nakładające określone obowiązki mogą być uznane za szczególną postać aktu władczego (aktu administracyjnego), opartego na ustawie, wydane go przez uprawniony ustawowo (a więc właściwy) organ administracji, mającego charakter indywidualny, podwójnie konkretny (skierowany do konkretnego adresata i w konkretnej sprawie administracyjnej), nieodwołującego się przy jego wydawaniu do stosowania przepisów k.p.a., a jednocześnie niemającego ustawowo określonego, odmiennego od k.p.a. trybu wydawania. Innymi słowy, omawiane akty dotyczą wprawdzie klasycznie ujmowanej sprawy administracyjnej¹⁴, z tą tylko różnicą, że jej rozstrzygnięcie nie następuje w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., choć akt ten posiada niemal wszystkie cechy takiej decyzji.

¹⁴ Sprawa administracyjna odnosi się do konkretnego stanu faktycznego, konkretnego zjawiska czy konkretnej sytuacji życiowej, która jest uregulowana przepisami prawa administracyjnego i której rozstrzygnięcie następuje formie decyzji administracyjnej. Zob. bliżej Cz. Martysz, *Zakres obowiązywania*, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 41.

Nie ulega jednak wątpliwości, że przy wydawaniu omawianych poleceń można posiłkowo stosować procedurę właściwą do wydawania decyzji administracyjnych, z tym tylko zastrzeżeniem, że niestosowanie w tym postępowaniu przepisów k.p.a. nie będzie stanowić naruszenia prawa procesowego. Pozostaje jednak do rozwiązania problem ewentualnych środków prawnych (środków zaskarżenia) stosowanych w odniesieniu do tych aktów. Tutaj także należy jednoznacznie stwierdzić, że od obowiązków nałożonych na podstawie omawianego przepisu nie można zastosować jakiegokolwiek środka odwoławczego przewidzianego w k.p.a., a więc odwołania, wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy lub zażalenia. Nie będą też miały tutaj zastosowania inne formy weryfikacji decyzji takie jak wznowienie postępowania, uchylenie lub zmiana decyzji poza postępowaniem odwoławczym czy stwierdzenie nieważności decyzji. W omawianym przypadku jedynym środkiem ochrony przed niezasadnie nałożonym obowiązkiem wydaje się możliwość zaskarżenia polecenia ministra aktu nakładającego na Agencję obowiązek na podstawie art. 46d u.z.z.z.ch., w postaci skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wedle tego przepisu kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg m.in. na: inne niż decyzje i postanowienia „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Z uwagi jednak na fakt skierowania omawianego polecenia do wewnątrz struktury administracji rządowej nie sposób sobie wyobrazić taką drogę zaskarżenia, podobnie jak zastosowania uniwersalnego środka zaskarżenia, przewidzianego w art. 63 Konstytucji RP oraz art. 221-247 k.p.a., czyli możliwość złożenia skargi do organu wyższego stopnia, w tym przypadku do Prezesa Rady Ministrów.

Można też rozważyć, czy omawiane polecenie ministra nie potraktować jako jego zarządzenie ministra w rozumieniu art. 149 ust. 2 Konstytucji RP. Jednak z uwagi na wyjątkowo enigmatyczną regulację podstaw prawnych ich wydawania koncepcję tę należy odrzucić.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 Konstytucji RP „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Wynika z tego, że akty te mogą być kierowane tylko do podległych podmiotowo organów lub pracowników, gdy tymczasem Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych podlega wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów, o czym była mowa wyżej. Powinny być także aktami generalnymi (abstrakcyjnymi), co także przeczy regulacji zawartej w art. 46d u.z.z.z.ch.¹⁵

¹⁵ J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 239.

Ogólnikowa regulacja zawarta w art. 46d nie pozwala też jednoznacznie ocenić, czy wydając omawiane tu polecenia, minister powinien zachować formę pisemną. Wprawdzie w literaturze zgłoszony został pogląd, że skoro ustawodawca nie przesądził o pisemnej formie polecenia, to można je wydawać zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej¹⁶, jednak poglądu tego nie można podzielić. Należy zważyć, że udostępniając sprzęt medyczny, niekiedy o znacznej wartości, minister musi mieć świadomość, iż w procesie tym może dojść do określonych nieprawidłowości. Z tego powodu czynność ta powinna być utrwalona na piśmie przede wszystkim dla celów dowodowych. Dopuszczalne jest natomiast wydawanie tych poleceń w postaci elektronicznej, zarówno na wniosek jakiegokolwiek organu lub podmiotu leczniczego, jak i z urzędu.

Skoro istnienie podstawy prawnej do wydawania przez ministra do spraw zdrowia poleceń w sprawie udostępnienia szeroko rozumianego sprzętu medycznego przez Agencję nie może budzić zasadniczych zastrzeżeń, to pozostaje otwarte pytanie, czy minister w tym zakresie może działać całkowicie dowolnie, w sposób zupełnie uznaniowy, nie kierując się jakimikolwiek innymi przepisami prawa poza omawianą tu ustawą. Na to pytanie należy odpowiedzieć zdecydowanie przecząco. Trzeba zaznaczyć, że nawet tak ogólnie sformułowany przepis nie pozwala mu na takie działania, bowiem u podstaw każdego działania organu administracji publicznej leżeć muszą determinanty odnoszące się do stanów faktycznych¹⁷, w oparciu o które polecenia te mogą być wydawane, oraz do determinantów odnoszących się do właściwości rzeczy, ich cech fizycznych lub technicznych, co w odniesieniu do udostępniania sprzętu medycznego ma szczególnie duże znaczenie. Można zatem szczegółowo oceniać, czy działania te minister wykonywał rzetelnie, czy nie przekroczył wskazanego w tym przepisie jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego, jakie były podstawy faktyczne (cel) wydania omawianego polecenia lub poleceń, na jakich przesłankach faktycznych się opierał, czy przeprowadził w tej sprawie jakieś postępowanie dowodowe, czy wiązało się to z racjonalnym wykorzystaniem udostępnionego sprzętu, czy miał na względzie zasadę gospodarnego wykorzystania mienia państwowego, w szczególności podejmując decyzję o bezzwrotnym jego udostępnieniu, czy podejmował jakiegokolwiek czynności kontrolne w tym zakresie, czy dostrzegł gdziekolwiek niezasadność swojego polecenia, a jeśli tak, to jakie

¹⁶ P. Łazutka-Gawęda, *Obrót asortymentem związanym z przeciwdziałaniem chorobom zakaźnym stanowiącym majątek skarbu państwa lub rezerwy strategiczne*, [w:] R. Budzisz (red.), *Zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zagadnienia prawne*, 2023, Lex/el. Nawet art. 11h ust. 11 ustawy COVID-owej, dopuszczając ustną formę wydawanej decyzji zobowiązuje do utrwalania istotnych okoliczności takiego załatwienia sprawy w formie protokołu.

¹⁷ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 314.

i kiedy podjął działania naprawcze i czy np. dokonał relokacji udostępnionego sprzętu lub materiałów innemu organowi lub podmiotowi, czy działał w tej sprawie z urzędu czy na wniosek wojewodów, wreszcie, czy określił zasady zwrotu udostępnionego lub przekazanego sprzętu, zwłaszcza w odniesieniu do sprzętu o znacznej wartości.

Pytań takich można postawić znacznie więcej. W szczególności: czy działania te były zgodne z zasadami gospodarowania mieniem państwowym¹⁸, czy były zgodne z regułami zarządzania wynikającymi z u.f.p., ustawy o oszczędnym i celowym gospodarowaniu¹⁹, a więc czy były rzetelne i zmierzały do wykonania celu, w jakim były wydane? Można też postawić pytanie, dlaczego minister udostępniał ten sprzęt bezzwrotnie oraz nieodpłatnie, jakimi przesłankami kierował się w tym względzie, czy powinien wskazać formę prawną przekazania sprzętu właściwym podmiotom leczniczym itd.

W mojej ocenie przepis art. 46d u.z.z.z.ch. jest przykładem niedopuszczalnej legislacji i powinien być niezwłocznie uchylony. Gdyby nawet pozostać uprawnienie ministra właściwego do spraw do dysponowania rezerwami sprzętu medycznego, to w tym zakresie w zupełności wystarczy regulacja zawarta w u.r.s. 2020, tym bardziej, że zgodnie z art. 12 tej ustawy w budżecie państwa tworzy się rezerwę celową z przeznaczeniem na finansowanie działań w zakresie rezerw strategicznych, w odniesieniu do zagrożeń szeroko wymienionych w art. 3 tej ustawy, obejmującym swym zakresem przedmiotowym także ochronę życia i zdrowia ludzi.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim minister do spraw zdrowia wydawał polecenia o udostępnieniu i przekazaniu określonego sprzętu i aparatury medycznej, powinien on stosować wszystkie przepisy i zasady odnoszące się do racjonalnego wykorzystania rezerw państwowych. Jak wynika z wiarygodnych źródeł²⁰, minister ten w okresie pandemii wydał znaczącą liczbę różnego rodzaju poleceń na podstawie art. 46d u.z.z.z.ch. i choć dotyczyły one często produktów jednorazowego użytku, np. maseczki chirurgiczne, to również odnosiły się do sprzętu o znacznej wartości, np. respiratory, kardiomonitor, pompy infuzyjne itd. Asortyment ten był przekazywany głów-

¹⁸ Zob. art. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 973 ze zm., wedle którego mieniem tym należy zarządzać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności.

¹⁹ Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem m.in. zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

²⁰ Zob. J. Roszkiewicz, *Zasady postępowania w razie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, [w:] L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 865.

nie zakładom leczniczym, organom władzy publicznej na poziomie centralnym i lokalnym, szpitalom, samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, laboratoriom diagnostycznym, wojewodom, wojewódzkim stacjom sanitarno-epidemiologicznym, trudno więc sobie wyobrazić, aby minister ten działał całkowicie uznaniowo, przydzielając niejednokrotnie sprzęt o dużej wartości bez jakiegokolwiek rozpoznania sytuacji faktycznej, uzasadniającej takie działania. Zdziwienie budzić może też fakt, dlaczego ten sprzęt o dużej wartości był wydawany bezzwrotnie. Należy wyrazić nadzieję, że zakończona już kontrola działań administracji publicznej związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 przez NIK²¹, jak i nadal prowadzone przez naczelny organ kontroli państwowej kontrole w tym zakresie przyczynią się do niezbędnych zmian legislacyjnych w omawianym zakresie.

²¹ Zob. Informację o wynikach kontroli pt. „Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Tworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią Covid-19”. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik> [dostęp 31.01.2024].