



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KKT-4101-04-02/2011  
P/11/064

Warszawa, dnia 20 lutego 2012 r.

**Tekst ujednolicony**

Pan  
Jerzy Józkowiak  
Prezes Zarządu Poczty Polskiej S.A.

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Infrastruktury przeprowadziła w Poczcie Polskiej S.A. kontrolę pt. „Komerccjalizacja i restrukturyzacja Poczty Polskiej”, którą objęto wykonywanie zadań mających na celu poprawę funkcjonowania oraz wzrost konkurencyjności tego operatora na rynku pocztowym, w latach 2009 - 2011<sup>2</sup>.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli - stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Poczty Polskiej w skontrolowanym obszarze.**

Podstawę do powyższej oceny ogólnej stanowią następujące oceny jednostkowe zbadanych zagadnień, wynikające z ustaleń dokonanych w toku kontroli:

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem celowości, gospodarności i rzetelności działalność organów Poczty Polskiej, odpowiedzialnych za wypracowanie, a następnie realizację strategii, mających na celu poprawę funkcjonowania tego operatora na zliberalizowanym rynku pocztowym.

Ustalenia kontroli wykazały, że pomimo upływu ponad 2 lat od przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, powstała w tej drodze jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa nie została w sposób rzetelny przygotowana do prowadzenia działalności na zliberalizowanym<sup>3</sup> rynku pocztowym. Nie zostały zrealizowane zasadnicze działania restrukturyzacyjne, które zapewniałyby Poczcie Polskiej - jako operatorowi publicznemu, stabilizację finansową oraz wypracowywanie nadwyżki finansowej, pozwalającej na jej rozwój. Nie została przede wszystkim przeprowadzona restrukturyzacja organizacyjna i zatrudnienia, pozwalająca na usprawnienie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, poprawę jakości usług pocztowych, racjonalizację sieci placówek pocztowych oraz optymalizację uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82.

<sup>2</sup> W badaniach dotyczących oceny przygotowania p.p.u.p. Poczta Polska do komercjalizacji, NIK wykorzystwała również materiały wytworzone przed dniem 1 stycznia 2009 r.

<sup>3</sup> Pełna liberalizacja rynku pocztowego nastąpi w Polsce od dnia 1 stycznia 2013 r.

Komercjalizacja, która miała na celu wyeliminowanie szeregu ograniczeń związanych z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w dotychczasowej formie prawnej<sup>4</sup> oraz dostosowanie jej organizacji i działalności do ogólnie obowiązujących reguł rynkowych, nie doprowadziła do zmiany wizerunku firmy, kojarzonego z niedostateczną jakością świadczonych usług.

Ustalenia kontroli wykazały, że większość celów związanych z restrukturyzacją Poczty Polskiej nie zostało osiągniętych oraz że zadania prowadzące do ich realizacji wykonywane były z opóźnieniem lub w niepełnym zakresie. Ujawnione nieprawidłowości polegały na:

- niezrealizowaniu zasadniczych zamierzeń, wynikających ze „Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 – 2009”, umożliwiających przedsiębiorstwu przygotowanie się do prowadzenia działalności na zliberalizowanym rynku pocztowym i zapobiegających pogorszeniu się uzyskiwanych wyników finansowych,
- niezrealizowaniu zasadniczych założeń „Koncepcji Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007 – 2015”,
- niewypracowaniu do października 2011 r. ostatecznej wersji strategii ustalającej koncepcję i zasadnicze kierunki działalności Poczty Polskiej do roku 2015,
- przystąpieniu do realizacji większości zmian organizacyjnych, umożliwiających poprawę funkcjonowania oraz wzrost konkurencyjności Spółki na rynku pocztowym, dopiero od marca 2011 r.

1.1. Rozwijająca się na rynku pocztowym od 2003 r. konkurencja<sup>5</sup> oraz pogarszająca się pozycja Poczty Polskiej w obszarze obsługi klientów biznesowych, a także planowana dalsza liberalizacja tego rynku<sup>6</sup>, zaczęły stanowić poważne zagrożenie dla jej funkcjonowania, jako operatora zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Sytuacja ta była przyczyną opracowania, a następnie wdrożenia „Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006-2009”.

W świetle wyników kontroli działania organów Poczty Polskiej, związane z wykonaniem założeń tej Strategii, opracowanej przez firmę zewnętrzną za cenę 2.623 tys. zł, były nierzetelne i niegospodarne. Wskazuje na to zarówno poziom realizacji zadań przewidzianych w Strategii Rozwoju, jak i rezultaty uzyskane w wyniku jej wdrażania<sup>8</sup>.

Podkreślić przy tym należy, że główne cele strategiczne przyjęte w tym dokumencie, związane ze wzrostem przychodów do ok. 6,6 mld zł, optymalizacją kosztów do ok. 6,4 mld zł i wypracowaniem zysku ze sprzedaży na poziomie 242 mln zł w 2009 r., uzależnione były, wg założeń Strategii, od realizacji wszystkich przewidzianych w niej inicjatyw. Strategia Rozwoju ustalała ponadto, że nie podjęcie określonych w tym dokumencie działań, spowoduje utratę przez Poczta Polską części rynku usług pocztowych i finansowych, przy jednoczesnym braku redukcji ponoszonych przez przedsiębiorstwo kosztów.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że kierownictwo Poczty Polskiej wybrało do realizacji jedynie 21 spośród 33 inicjatyw przewidzianych w Strategii oraz że wg prognozy dla przyjętego wariantu realizacji tylko tych

<sup>4</sup> Ograniczenia związane z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w formie p.p.u.p. polegały m.in. na: braku możliwości emitowania obligacji i ustanawiania zabezpieczeń na majątku; wydłużonym procesie podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych oraz uzależnieniu bieżącego funkcjonowania od decyzji o charakterze politycznym, co prowadziło do niskiej oceny przedsiębiorstwa ze strony potencjalnych inwestorów oraz ograniczało dostęp do kapitału.

<sup>5</sup> Przede wszystkim w obszarze usług finansowych, przesyłek ekspresowych i druków bezadresowych oraz związana z rozwojem usług świadczonych przy wykorzystaniu Internetu.

<sup>6</sup> W związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo Pocztowne (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.), a następnie akcesją Polski do Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> Zwanej dalej Strategią lub Strategią Rozwoju.

<sup>8</sup> Oceny realizacji tej strategii, dokonano na podstawie danych zawartych m.in. w „Informacji dotyczącej realizacji Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 – 2009 według stanu realizacji na dzień 31.12.2009 r.”, opracowanej przez Biuro Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami Centrali Spółki, przekazanej do właściwego merytorycznie członka Zarządu Poczty Polskiej S.A. pismem BRSZZ/MP/70/2010 z dnia 17 marca 2010 r.

inicjatyw<sup>9</sup>, przedsiębiorstwo miało uzyskać w 2008 r. zysk w wysokości 68 mln zł, a w 2009 r. ponieść stratę na poziomie ok. 126 mln zł<sup>10</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Poczta Polska przy braku realizacji wszystkich zamierzeń przewidzianych w *Strategii*, przesunięciu o rok założonego terminu wdrożenia 6 inicjatyw oraz wykonaniu w pełni<sup>11</sup> (do końca 2009 r.) jedynie 6 z 21 (28 %) inicjatyw przyjętych do realizacji, uzyskała w latach 2008 - 2009 ujemne wyniki finansowe. Strata Poczty Polskiej (w wysokości do pokrycia) wyniosła: w 2008 r. - 215.309 tys. zł, a w 2009 r. - 190.690 tys. zł<sup>12</sup>. Istotny wpływ na wysokość tych strat miała przeprowadzona z dniem 1 sierpnia 2008 r. podwyżka wynagrodzeń pracowników Poczty Polskiej<sup>13</sup>, która spowodowała w 2008 r. wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych wraz z narzutami o ok. 225 mln zł, a w 2009 r. o ok. 317 mln zł. Zwraca przy tym uwagę, że ujemny wynik finansowy Poczty Polskiej w 2009 r., wystąpił pomimo zmniejszenia (w stosunku do 2008 r.) wartości realizowanych przez przedsiębiorstwo inwestycji o ponad 116.237 tys. zł (51 %). W 2010 r. Poczta Polska S.A. uzyskała zysk (pozostający do dyspozycji) w kwocie 43.291 tys. zł, jednak przy zmniejszeniu wartości inwestycji do 96.237 tys. zł, tj. o 129.888 tys. zł w stosunku do 2008 r. (57%).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób sprawowania nadzoru ze strony organów Poczty Polskiej nad realizacją zadań wynikających z założeń omawianej *Strategii*, który sprowadzał się w zasadzie do przyjmowania, za pośrednictwem Biura Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami, informacji przekazywanych przez jednostki organizacyjne odpowiedzialne za ich wykonanie, bez rzetelnej weryfikacji tych informacji. Stan ten doprowadził do sytuacji, w której Zarząd utworzonej w drodze komercjalizacji Spółki, w podsumowaniu sprawozdania o stanie realizacji *Strategii* na dzień 31 grudnia 2009 r. otrzymał od ww. Biura informację, że „...Realizacja *Strategii* Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006-2009 w przyjętej przez kierownictwo i zaakceptowanej przez Ministra Transportu formie (21 inicjatyw) nie zapobiegła pogarszającej się kondycji finansowej przedsiębiorstwa ... Spośród 6 inicjatyw o zadeklarowanym poziomie realizacji 100% w żadnym przypadku nie można określić czy został osiągnięty zamierzony (planowany) efekt, natomiast spośród pozostałych inicjatyw zamierzony efekt nie został osiągnięty, ponieważ prezentowany poziom zaawansowania szacowany był przez osoby odpowiedzialne za realizację danej inicjatywy na poziomie od 10% do 94,5%”.

1.2. Równoległe do *Strategii* Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 - 2009, przedsiębiorstwo realizowało program strategiczny pn. „*Koncepcja Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007 – 2015*”<sup>14</sup>, opracowany przez inną firmę zewnętrzną za cenę 2.221 tys. zł, który przewidywał budowę i wyposażenie nowych węzłów ekspedycyjno - rozdzielczych<sup>15</sup>, konsolidację listów ekonomicznych i paczek, konsolidację listów priorytetowych oraz likwidację węzłów lokalnych. *Koncepcja* zakładała docelowe funkcjonowanie sieci logistycznej Poczty Polskiej, składającej się z 8 węzłów typu „A”<sup>16</sup> oraz 12 węzłów typu „B”<sup>17</sup> wyposażonych w nowoczesne maszyny sortownicze lub inne niezbędne wyposażenie, przy zlikwidowaniu 32 węzłów lokalnych. Uwzględniła lokalizację i liczbę poszczególnych WER, stan ich umaszynowania oraz harmonogram transformacji dotychczasowego systemu do jego docelowego stanu w 2015 r. Przewidywała zmianę lokalizacji części nowych węzłów typu „B” wskazując, że dla zaplanowanych WER w Białymstoku, Kielcach, Olsztynie, Rzeszowie i Szczecinie możliwe jest ich wybudowanie na działkach będących własnością przedsiębiorstwa<sup>18</sup>. Węzły te miały być mniejsze od

<sup>9</sup> Symulacji opracowanej za pomocą stworzonego na potrzeby Poczty Polskiej tzw. Modelu Planowania Strategicznego, obrazującej wysokość przychodów i kosztów przedsiębiorstwa w przypadku realizacji ww. 21 inicjatyw oraz w przypadku niepodjęcia przewidzianych tymi inicjatywami działań.

<sup>10</sup> Prognozowana strata miała być niższa o 248 mln zł, od straty jaka nastąpiłaby w przypadku niewdrożenia ww. 21 inicjatyw.

<sup>11</sup> Wg danych przedstawionych w dokumencie, o którym mowa powyżej w przypisie nr 6.

<sup>12</sup> Wynik finansowy za 2009 r. podano wg bilansu wspólnego p.p.u.p. Poczta Polska

<sup>13</sup> W związku z podpisaniem przez kierownictwo przedsiębiorstwa ze związkami zawodowymi *Porozumienia w sprawie zakończenia sporu zbiorowego*.

<sup>14</sup> Omówiona powyżej *Strategia* zakładała realizację *Koncepcja Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007 – 2015*, zwanej dalej *Koncepcją* lub *Koncepcją Logistyki*.

<sup>15</sup> Zwanych dalej również węzłami lub WER.

<sup>16</sup> Tj. umaszynowanych węzłów, konsolidujących wolumen przesyłek listownych ekonomicznych z terenu całego kraju oraz paczek, w tym: 2 istniejących nowoczesnych węzłów (w Warszawie i Poznaniu), 4 budowanych, nowoczesnych, wysoce zautomatyzowanych węzłów (w Zabrzu, Gdańsku, Wrocławiu i Lublinie) oraz 2 istniejących dużych węzłów o ograniczeniach przestrzennych (w Krakowie i Łodzi).

<sup>17</sup> Tj. węzłów przeznaczonych przede wszystkim do manualnego opracowywania przesyłek listownych priorytetowych i paczek.

<sup>18</sup> Na działkach tych Poczta Polska planowała uprzednio wybudowanie Centrów Ekspedycyjno Rozdzielczych, zwanych dalej CER.

projektowanych wcześniej w tych lokalizacjach CER, a ich wielkość dostosowana do wolumenu opracowywanych przesyłek<sup>19</sup>. Umaszynowanie węzłów, wg *Koncepcji Logistyki*, było jednym z najbardziej istotnych czynników, warunkujących efektywną konsolidację procesów opracowania przesyłek w węzłach typu „A”. W rezultacie działania te miały doprowadzić do redukcji kosztów, w wyniku wzrostu efektywności sortowania i likwidacji konsolidowanych węzłów lokalnych.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, iż założenia te nie były w pełni realizowane. Uruchomione pod koniec 2007 r. węzły w Pruszcze Gdańskim, Lisim Ogonie i Wrocławiu, a na początku 2008 r. w Zabrze, nie zostały wyposażone w nowe maszyny rozdzielcze, w następstwie czego ich technologia opierała się na pracy manualnej. Ponadto z uwagi na pogarszającą się sytuację finansową, w tym groźbę utraty płynności finansowej, Poczta Polska wstrzymała realizację planowanych na lata 2009 – 2011 inwestycji, związanych z budową węzłów typu „B” w: Białymstoku, Kielcach, Rzeszowie i Szczecinie, o łącznej wartości 325,4 mln zł. Należy jednak zaznaczyć, że do 2008 r. poniosła nakłady związane z budową tych węzłów w wysokości 18,2 mln zł (w tym związane z zakupem nieruchomości). Negatywny wpływ na realizację *Koncepcji Logistyki* - jak i w świetle wyników kontroli na zarządzanie całym przedsiębiorstwem - miało przy tym utworzenie w kwietniu 2008 r. Centrum Poczty, z połączenia Centrum Usług Pocztowych i Centrum Sieci Pocztovej<sup>20</sup>, tj. jednostki organizacyjnej zatrudniającej ok. 70 tys. pracowników i realizującej większość zadań związanych z doręczaniem przesyłek, obsługą klientów i logistyką. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że w jednostce tej występowało dublowanie się struktur organizacyjnych i wykonywanych przez nie zadań oraz że omawiana reorganizacja spowodowała zmiany zakresów i obowiązków wśród kadry kierowniczej odpowiedzialnej za realizację poszczególnych inicjatyw strategicznych, w szczególności trudnym dla funkcjonowania przedsiębiorstwa okresie.

Niewykonanie planów inwestycyjnych związanych z budową i wyposażeniem węzłów, spowodowało opóźnienia w realizacji całej *Koncepcji Logistyki* i uniemożliwiło realizację wielu zadań zgodnie z jej harmonogramem<sup>21</sup>. Na 18 inicjatyw wdrożeniowych, przewidzianych w tej *Strategii*, do grudnia 2011 r. zrealizowane zostały w całości jedynie 2 inicjatywy. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że zaniechanie budowy nowych WER, które zgodnie z kierunkami *Koncepcji Logistyki* miały powstać w Białymstoku, Kielcach, Rzeszowie i Szczecinie, może być dla Poczty Polskiej korzystne, ponieważ wg aktualnych analiz Spółka prowadząc działalność na zliberalizowanym rynku pocztowym nie będzie potrzebowała takich obiektów. Ponadto wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Centrum Infrastruktury<sup>22</sup>, odpowiedzialnego za realizację zadań związanych z zakupem nieruchomości pod budowę tych węzłów, *Koncepcja Pocztowego Systemu Logistycznego na lata 2007 – 2015* „...opierała się na założeniu, że wzrośnie liczba przesyłek listowych i paczkowych ... Założenie to okazało się jednak błędne, ponieważ liczba przesyłek listowych uległa zmniejszeniu, co spowodowało, że budowa dużych WER nie była konieczna”.

Brak realizacji większości z inicjatyw przewidzianych w *Koncepcji Logistyki* oraz opóźnienia w ich wdrożeniu<sup>23</sup> spowodowały, że w ramach przyjętej w maju 2010 r. „*Strategii Poczty Polskiej na lata 2010 – 2015*”<sup>24</sup>, ustalone zostało zadanie pn. „*Uaktualnienie Koncepcji Logistyki Pocztovej 2012 – 2015...*”, którego zakończenie przewidywane było na koniec stycznia 2012 r.

1.3. W związku z pogarszającą się sytuacją finansową przedsiębiorstwa i zdezaktualizowaniu się znacznej liczby założeń „*Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 – 2009*” oraz „*Koncepcji Pocztowego Systemu Logistycznego na lata 2007 – 2015*”, Poczta Polska opracowała, a następnie wdrożyła do realizacji,

<sup>19</sup> Wg *Koncepcji* nowe obiekty w tych lokalizacjach nie powinny jednak ograniczać możliwości rozbudowy WER.

<sup>20</sup> Na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej Nr 7 z dnia 17 stycznia 2008 r.

<sup>21</sup> Podobna sytuacja miała miejsce przy przyjęciu przez Poczta Polską *Strategii na lata 2004 – 2006*, gdzie docelowo zaplanowane zostało przejście funkcji istniejących ówczesnie 52 węzłów, przez 14 głównych i 4 pomocnicze, nowe CER. Poczta Polska po oszacowaniu w lutym 2006 r. skutków finansowych inwestycji w tym zakresie stwierdziła, że nie dysponuje środkami niezbędnymi do realizacji przewidzianego w tej *Strategii* modelu logistyki pocztowej.

<sup>22</sup> Pełniącego uprzednio funkcję dyrektora tej jednostki.

<sup>23</sup> W ramach założeń wynikających z *Koncepcji Logistyki* Poczta Polska do końca 2011 r. zrealizowała koncentrację / konsolidację węzłów: Toruń do WER Lisi Ogon; Będzin do WER Zabrze; Kędzierzyn Koźle do WER Zabrze; Tczew do WER Pruszcze Gd.; Brzeg do Opoła; Puławy do WER Lublin; Krosno do WER Rudna Mała; Wrocław w zakresie przesyłek ekonomicznych do WER Lisi Ogon. Przygotowano również w ramach obowiązującej strategii koncentrację / konsolidację węzłów: Konin i Leszno do WER Komorniki; Piła do WER Lisi Ogon i WER Komorniki; Elbląg do WER Pruszcze Gd.; Chelm do WER Lublin; Jelenia Góra do WER Wrocław; Rybnik do WER Zabrze.

<sup>24</sup> Przyjętej przez Zarząd Poczty Polskiej S.A. i zaopiniowanej pozytywnie przez Radę Nadzorczą Spółki w dniu 24 maja 2010 r., zwanej również dalej *Strategią na lata 2010 – 2015*.

w listopadzie 2008 r., program strategiczny pn. „*Plan Działań Naprawczych*”<sup>25</sup>. Program ten ustalał działania mające na celu usprawnienie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, optymalizację zatrudnienia, poprawę jakości usług pocztowych oraz racjonalizację sieci placówek pocztowych. *Plan Działań Naprawczych* odnosił się również do kwestii pracowniczych, związanych z zakładowym układem zbiorowym pracy oraz wprowadzeniem uproszczonego i efektywnego sposobu wynagradzania. Przewidywał ponadto działania związane restrukturyzacją majątku pocztowego.

W ramach *Planu Naprawczego* powołano w 2008 r. zespół zajmujący się standaryzowaniem procesów w Centrum Rachunkowości (CR), Centrum Infrastruktury (CI) oraz Centrum Zarządzania Kadrami (CZK). Żadnej ze zmian w tym zakresie jednak nie wdrożono w p.p.u.p. Poczta Polska. Zadania przewidziane w *Planie Naprawczym* realizowane były natomiast w utworzonej w drodze komercjalizacji Poczcie Polskiej S.A.

W tej sytuacji struktura organizacyjna Poczty Polskiej, w chwili przekształcenia w spółkę prawa handlowego<sup>26</sup> zmieniła się nieznacznie. W Spółce, po likwidacji Biura Dyrektora Generalnego, powstało Biuro Obsługi Spółki, a do Biura Organizacyjno - Prawnego przydzielone zostały zadania związane z funkcjonowaniem organów spółki. Akty prawa wewnętrznego, obowiązujące w p.p.u.p. Poczta Polska, pozostawały w mocy do czasu ich aktualizacji lub daty wskazanej w uchwale Zarządu Spółki<sup>27</sup>.

Pomimo zmian, niektórych założeń i opóźnień w realizacji *Planu Naprawczego*, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem celowości i gospodarności, działania organów Poczty Polskiej związane z wypracowaniem i wdrożeniem tej strategii. „*Plan Działań Naprawczych*” był pierwszym programem strategicznym Poczty Polskiej, przygotowanym w zbadanym okresie przez pracowników przedsiębiorstwa, opierającym się na znajomości jego struktury organizacyjnej i występujących w jej funkcjonowaniu procesach wymagających restrukturyzacji.

1.4. Oprócz wdrożenia ww. *Planu Naprawczego*, Poczta Polska w listopadzie 2008 r., zawarła z firmą zewnętrzną<sup>28</sup> umowę Nr 134/CI/2008, o wartości 2.869 tys. zł, na realizację zamówienia RZP 25/2007 „*Strategia Poczty Polskiej na lata 2009 – 2015*”<sup>29</sup>. Szczególną uwagę związaną ze złożeniem tego zamówienia zwraca fakt, że procedura postępowania, mającego na celu wyłonienie podmiotu zewnętrznego do przygotowania tej *Strategii*, wszczęta została w lipcu 2007 r.<sup>30</sup>, tj. w czasie kiedy rozpoczął się w zasadzie proces wdrażania „*Strategii Poczty Polskiej na lata 2006 - 2009*” oraz „*Koncepcji Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007 - 2015*”. Tym samym zamówienie publiczne, o wielkiej wartości, składane było przez Poczta Polską w warunkach, w których nieznane były nawet wstępne wyniki realizacji zamierzeń, przewidzianych zarówno w *Strategii Rozwoju*, jak i *Koncepcji Logistyki*, opracowanych przez firmy zewnętrzne kosztem ok. 4,8 mln zł. Podkreślić również należy, że przyszła umowa zawarta miała być z wykonawcą wyłonionym w drodze negocjacji<sup>31</sup>, pomimo braku analiz potwierdzających zasadność inicjatyw, które zostały podjęte w ramach realizacji przywołanych strategii oraz że musiała być zgodna założeniami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Ponadto złożone zamówienie dotyczyło w części roku 2009, objętego harmonogramem zadań przewidzianych do wykonania w ramach „*Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 – 2009*”. Fakt ten – w ocenie NIK – wskazuje, że kierownictwo Poczty Polskiej zdecydowane było na odstępianie, od niektórych inicjatyw przewidzianych w *Strategii Rozwoju* lub powielenie ich w *Strategii na lata 2009 – 2015*. Zastrzeżenia budzi tu również fakt opracowywania dokumentów ustalających wieloletnie, zasadnicze kierunki funkcjonowania Poczty Polskiej, jakimi miały być ww. strategie, bez wypracowania w ich ramach spójnej koncepcji funkcjonowania systemu logistyki pocztowej, od której w zasadzie uzależniona jest działalność i struktura organizacyjna operatora na rynku pocztowym. Jakkolwiek wykonawca *Strategii na lata 2009 – 2015* odnosił się do wypracowanej uprzednio przez niego *Koncepcji Logistycznej*, niemniej biorąc pod uwagę pogarszającą się w 2008 r. sytuację finansową Poczty Polskiej zalecił wstrzymanie budowy przewidzianych w tym dokumencie WER. Działanie takie, jakkolwiek w omawianych warunkach gospodarczych, grożących Poczcie Polskiej utratą płynności finansowej

<sup>25</sup> Zwany dalej również *Planem Naprawczym*.

<sup>26</sup> Z dniem 1 września 2009 r.

<sup>27</sup> Najpóźniej do końca czerwca 2011 r.

<sup>28</sup> Firma ta była autorem omówionej uprzednio *Koncepcji Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007 – 2015*.

<sup>29</sup> Zwana dalej również *Strategią na lata 2009 – 2015*.

<sup>30</sup> Wartość zamówienia wg wyceny indywidualnej ustalona została w dniu 18 stycznia 2007 r. i potwierdzona we wniosku o wszczęcie procedury zamówienia podpisanym w dniu 16 lipca 2007 r. przez Dyrektora Biura Rozwoju Strategicznego.

<sup>31</sup> Na podstawie art. 134 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 164, poz.1163 ze zm.), zwanej dalej ustawą Prawo zamówień publicznych.

było konieczne, to jednak spowodowało załamanie się dotychczasowych koncepcji jej rozwoju i funkcjonowania na zliberalizowanym rynku pocztowym.

Ustalenia kontroli ujawniły ponadto, że Poczta Polska nie posiada dokumentów, które potwierdzałyby, iż zamówienie publiczne dotyczące wykonania „Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 – 2009” uzyskało formalną akceptację ze strony Kierownictwa tego przedsiębiorstwa oraz dokumentacji z wyceny wartości tego zamówienia. W wyjaśnieniu dotyczącym tej sprawy Dyrektor Biura Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością Centrali Spółki stwierdził m.in., że: Poczta Polska nie ma zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej (lub jego zastępcę) „...wniosku o wszczęcie procedury z 16 lipca 2007 r. oraz innej dokumentacji potwierdzającej akceptację i przyjęcie do dalszego realizowania przedmiotowego wniosku...” oraz że „...nie stwierdzono dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy cen w odniesieniu do przedmiotu zamówienia w ramach postępowania o udzielenie zamówienia...”. Brak omawianych dokumentów i inne stwierdzone uchybienia w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia<sup>32</sup>, prowadzą do występowania w tym obszarze mechanizmu korupcjogennego określanego, jako „Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości”<sup>33</sup>.

1.4.1. Zawarta przez Poczczę Polską umowa dotycząca „Strategii Poczty Polskiej na lata 2009 – 2015” przewidywała, że dokument ten wykonany zostanie w 2 etapach. Strony uzgodniły, że wynagrodzenie za pierwszy etap wyniesie ok. 2.869 tys. zł, a za etap drugi ok. 717 tys. zł. Pierwszy z tych etapów miał dotyczyć opracowania 3 scenariuszy rozwoju Poczty Polskiej, w 2 wariantach – pesymistycznym i optymistycznym dla przedsiębiorstwa. Z kolei każdy z tych wariantów miał zawierać 3 projekcje weryfikujące stan danego scenariusza na lata 2009, 2012 i 2015. Poczta Polska miała w tej drodze otrzymać: „...wizję przyszłości ... najbardziej fundamentalne aspiracje Poczty Polskiej...” a dla każdej „...wizji...misję, która będzie wyznaczać kierunek i dotyczyć przyszłości, wyrażać marzenia i określać wyzwania, które staną się udziałem pracowników Poczty Polskiej”. Każdy scenariusz miał określać docelowo: produkty, rynki, kształt i wykorzystanie sieci pocztowej, sieci doręczeń i sieci logistycznej, a także proponowany zakres współpracy międzynarodowej, strukturę organizacyjno – prawną i zakres działania grupy kapitałowej. Drugi etap miał polegać na uszczegółowieniu przez wykonawcę wybranego przez Poczczę Polską scenariusza<sup>34</sup>. Strony ustaliły, że pierwszy etap *Strategii na lata 2009 – 2015* wykonany zostanie w terminie 24 tygodni od dnia zawarcia umowy, a drugi etap - w terminie 6 tygodni od dnia powiadomienia wykonawcy o wyborze określonego scenariusza. Tym samym pierwszy etap *Strategii*, miał zostać opracowany przez wykonawcę najpóźniej w maju 2009 r., a drugi etap - w przypadku niezwłocznego wyboru scenariusza przez Poczczę Polską - w lipcu 2009 r. W świetle powyższych postanowień umowa w zakresie dotyczącym jej przedmiotu – tj. okresu do jakiego miała odnosić się *Strategia* były nierzetelne, gdyż kierunki działalności Poczty Polskiej, a przede uszczegółowiony scenariusz funkcjonowania przedsiębiorstwa, mogły praktycznie dotyczyć jedynie IV kwartału, a nie całego 2009 r.

Ustalenia kontroli wskazują, że zarówno wykonawca, jak i Poczta Polska zrealizowali zadania związane, odpowiednio: z opracowaniem pierwszego etapu oraz wyborem scenariusza, do uszczegółowienia w drugim etapie *Strategii*, ze znacznym opóźnieniem. Protokół zdawczo odbiorczy pierwszego etapu *Strategii* podpisany został w dniu 31 lipca 2009 r.<sup>35</sup>, a wybór scenariusza do realizacji drugiego etapu *Strategii na lata 2009 – 2015* nastąpił w dniu 26 stycznia 2010 r. Tym samym założenia *Strategii* odnoszące się do działalności Poczty Polskiej w 2009 r. w chwili wyboru scenariusza uległy dezaktualizacji.

Stan ten spowodował, że wykonawca kilkakrotnie zwracał się do Poczty Polskiej o potwierdzenie dokonania wyboru scenariusza oraz o potwierdzenie gotowości do realizacji drugiego etapu *Strategii*. Po otrzymaniu takiego zapewnienia, wykonawca przystąpił do prac i w dniu 1 kwietnia 2010 r. przekazał zamawiającemu ich wyniki. Jednak do sporządzonego przez wykonawcę opracowania Poczta Polska wniosła uwagi, co spowodowało wymianę korespondencji na temat ich zasadności.

<sup>32</sup> M.in. brak: brak dokumentu potwierdzającego złożenie oświadczenia, określonego w art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych, przez osobę uczestniczącą ze strony zamawiającego w tym postępowaniu, brak dat podpisania 2 takich oświadczeń itp.

<sup>33</sup> Mechanizm ten, wg „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku” - rozdział V. Działania antykorupcyjne (str. 285 -291), polega na częstym odstępowaniu od wypełniania wymaganych obowiązków sprawozdawczych, a także na podejmowaniu decyzji bez ich uzasadniania, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych.

<sup>34</sup> Umowa określała ponadto: prawa własności, zasady zabezpieczenia należytego jej wykonania, kary umowne, przypadki rozwiązania umowy itp. postanowienia, zabezpieczające interesy stron.

<sup>35</sup> Za prace związane z wypracowaniem pierwszego etapu *Strategii* Poczta Polska przekazała wykonawcy należność w wysokości przewidzianej umową ( 2.869 tys. zł), w dniu 13 sierpnia 2009 r.

Wyniki kontroli wskazują, że Poczta Polska w związku z nieuwzględnieniem tych uwag, powiadomiła wykonawcę, iż zrealizowane przez niego prace są obciążone wadami i nie przyjęła opracowania dotyczącego drugiego etapu *Strategii*. Odmówiła również zapłaty wystawionej z tego tytułu przez wykonawcę faktury na kwotę ok. 717 tys. zł. Następnie, w dniu 21 października 2010 r., naliczyła wykonawcy karę umowną w kwocie ok. 448 tys. zł. W dniu 26 października 2010 r. Poczta Polska skierowała do wykonawcy żądanie zapłaty kwoty ok. 358 tys. zł, wynikającej z gwarancji nienależytego wykonania zobowiązania ustalonej w umowie, a następnie w dniu 18 listopada 2010 r. wezwała tę firmę do zapłaty, pozostałej nieuregulowanej kwoty 89.670 zł. Do dnia zakończenia kontroli ww. kwota nie została jednak przez wykonawcę wpłacona, a Poczta Polska z uwagi na możliwość retorsji, związanych z wynagrodzeniem za opracowany lecz nieprzyjęty drugi etap *Strategii*, nie podjęła efektywnych działań, w tym skierowania sprawy na drogę sądową.

1.5. W związku z odrzuceniem drugiego etapu *Strategii na lata 2009 – 2015*, oraz zdezaktualizowaniem się części zakładanych w tym dokumencie zamierzeń, Poczta Polska wypracowała we własnym zakresie (w oparciu o pierwszy etap ww. *Strategii*) program strategiczny pn. „*Strategia Poczty Polskiej na lata 2010-2015*”, który przyjęty został do realizacji w lipcu 2010 r. *Strategia* ta w większości wdrożonych inicjatyw koncentrowała się na działaniach restrukturyzacyjnych, prowadzących do optymalizacji struktur i realizowanych przez Spółkę procesów, natomiast w niewystarczającym stopniu dotyczyła działań o charakterze rozwojowym, niezbędnych dla funkcjonowania Poczty Polskiej, na zliberalizowanym rynku pocztowym. Przejawem takiego podejścia był zakres wdrażanej inicjatywy strategicznej dotyczącej optymalizacji liczby placówek pocztowych i struktury posiadanej przez Spółkę sieci, której istota sprowadzała się do przekształceń własnych placówek pocztowych (zarówno nierentownych, jak i przynoszących dochód) w agencje pocztowe. Wg wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Dyrektora Biura Strategii i Projektów Strategicznych Centrali Spółki „...było to podejście redukujące jedną z kluczowych i unikalnych przewag konkurencyjnych przedsiębiorstwa (rozległą sieć własnych punktów sprzedaży), ukierunkowane jednoznacznie na redukcję kosztów bez odpowiedzialnego uwzględnienia związanych z tym negatywnych zjawisk przychodowych i sprzedażowych. Konsekwencją rozpoczęcia realizacji tego projektu było powstanie poważnych napięć społecznych, zarówno w otoczeniu Spółki ... jak i w samym przedsiębiorstwie ... Jedną z pierwszych decyzji nowego Prezesa Zarządu było wstrzymanie realizacji procesu przekształceń na poziomie placówek powyżej poziomu gminy i poddanie tej inicjatywy ponownej szczegółowej analizie biznesowej (przeprowadzenie rewizji strategii sieci). Drugą, obok napięć społecznych związanych z procesem przekształceń sieci placówek, kluczową determinantą sytuacji startowej dla nowego Zarządu Poczty Polskiej były i nadal pozostają kwestie niewłaściwego systemu wynagrodzeń w Spółce...”.

Kontrola wykazała, że z uwagi na powyższe Zarząd Spółki dokonał rzetelnej rewizji ww. *Strategii*. Wyrazem tego stanu było przygotowanie analizy ryzyk strategicznych dla Poczty Polskiej, której efektem stało się przyjęcie w dniu 27 czerwca 2011 roku „Planu reakcji na ryzyka strategiczne”. Plan ten odnosił się do wszystkich najważniejszych dla Poczty Polskiej zagadnień dotyczących: relacji z klientami, systemów zarządzania i procesów wewnętrznych oraz kapitału ludzkiego. Prace w tym zakresie stały się punktem wyjścia dla analizy i oceny realizowanej wówczas „*Strategii Poczty Polskiej na lata 2010-2015*”, której wynikiem było m.in. zdiagnozowanie nasilającego się negatywnego zjawiska dla kluczowego (z perspektywy przychodów Spółki i pełnienia funkcji operatora publicznego) rynku listowego. Podobnie w przypadku rynku tradycyjnych usług finansowych ww. analiza wykazała nasilające się spadki ilości przekazów pocztowych i emerytalno-rentowych oraz wpłat na rachunki bankowe, związane z upowszechnieniem obrotu bezgotówkowego. Efektem tych działań było wypracowanie nowych „*Kierunków strategicznych Poczty Polskiej S.A. do 2015 roku*”, które po przyjęciu przez Zarząd Poczty Polskiej S.A. w dniu 11 października 2011 r., zostały pozytywnie zaopiniowane, w dniu 19 października 2011 r., przez Radę Nadzorczą Spółki. Wg wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Dyrektora Biura Strategii i Projektów Strategicznych główne przesłanie strategii Poczty Polskiej po tych zmianach „...odzwierciedla hasło „Zmiana, rozwój, rentowność”. *Strategia ukierunkowuje działania Poczty Polskiej .... do 2015 roku na zmianę sposobu zarządzania spółką i realizacji kluczowych procesów biznesowych, koncentrację na rozwoju spółki w kluczowych obszarach biznesowych oraz podporządkowaniu całej działalności najważniejszym kryteriom ekonomicznym – uzyskaniu trwałego, stabilnego poziomu rentowności Spółki. Wzmocnieniu nacisku na intensyfikację działań rozwojowych spółki towarzyszy utrzymanie najważniejszych inicjatyw restrukturyzacyjnych, związanych z efektywniejszym wykorzystaniem zasobów Spółki i ograniczeniem poziomu kosztów. Kluczowymi obszarami wzrostu dla Spółki z perspektywy 2015 roku są przede wszystkim rynek paczkowo-kurierski (w tym obszar usług logistycznych) oraz rynek nowoczesnych usług finansowych (bankowo-ubezpieczeniowych), na którym źródłem sukcesu ma być rozwój usług m.in. Banku Poczтового*

i Poczтового Товариства Уbezpieczeń Wzajemnych oraz nowy model sieci sprzedaży tych usług. Odpowiedzią Poczty Polskiej na postępującą elektronizację komunikacji i prognozy malejącego rynku tradycyjnej korespondencji jest rozwój oferty tzw. e-usług, łączących tradycyjne sposoby komunikacji z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Poczta Polska chce dokonać zmian w swojej sieci placówek, tak by stały się atrakcyjnymi miejscami sprzedaży usług pocztowych i finansowych, funkcjonującymi tam, gdzie oczekują tego klienci i wg standardów zgodnych z ich potrzebami”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem celowości i gospodarności, działania Poczty Polskiej związane z wypracowaniem ww. „Kierunków strategicznych Poczty Polskiej S.A. do 2015 roku”. Dokonując tej oceny zwraca jednak uwagę, że nadal Poczta Polska prowadzi działalność w obszarach lub w zakresie produktów, które są nierentowne.

## **2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niegospodarne i nierzetelne działania związane z dokonaniem przez Poczczę Polską zakupu Informatycznego Systemu Zarządzania Nieruchomościami <sup>36</sup>**

Pomimo upływu ponad pięciu lat od dokonania przez Poczczę Polską zakupu ISZN za kwotę ok. 13.306 tys. zł (wydatkowaną w 2006 r.), System ten nie działa w sposób zapewniający sprawną pracę oraz wykorzystanie wszystkich zaplanowanych przez przedsiębiorstwo funkcji. W praktyce administrujący nieruchomościami prowadzą ich obsługę, w tym m.in. rozliczanie najmu, podatków i opłat lokalnych, przy użyciu innych narzędzi stworzonych na te potrzeby w ogólnodostępnych programach, a system pozostaje nieużywany, mimo ciągłego aktualizowania zawartych w nim danych.

Poczta Polska na zakup ISZN zawarła umowę, której przedmiotem było m.in.: wykonanie wraz z przeniesieniem autorskich praw majątkowych ISZN, przekazanie Systemu do eksploatacji w jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa, świadczenie usługi serwisu, wsparcia telefonicznego oraz konsultacji merytorycznych. W umowie tej Poczta Polska nie zagwarantowała jednak sobie przetestowania zakupionego Systemu, w oparciu o rzeczywiste dane jakie miały być do niego wprowadzane w przedsiębiorstwie, a także dostatecznego zakresu gwarancji ze strony wykonawcy, obejmującego ewentualne przystosowanie Systemu do zmieniających się (m.in. z uwagi na zmiany przepisów prawa) potrzeb przedsiębiorstwa.

Poczta Polska dokonała odbioru ISZN stwierdzając, że: „Zakres Prac jest zgodny ze specyfikacją określoną w załączniku nr 9 do umowy na wykonanie i wdrożenie ISZN PP.” Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przy tym, że system posiadał wszystkie funkcje wymienione w umowie, jednak sprawdzenie ich działania mogło nastąpić dopiero po wprowadzeniu danych i uruchomieniu ISZN.

Ustalenia kontroli wykazały, że częściowe uruchomienie systemu miało miejsce dopiero po upływie ponad siedmiu miesięcy od odbioru, a okres objęty gwarancją upłynął jeszcze przed wprowadzeniem wszystkich danych do systemu. Było to przyczyną braku możliwości wyegzekwowania od wykonawcy bezpłatnego usunięcia stwierdzonych błędów w funkcjonowaniu ISZN. Ponadto długie negocjacje tej sprawy z wykonawcą nie przyniosły zakładanych przez Poczczę Polską efektów, w wyniku czego podjęto decyzję o samodzielnym usunięciu ww. usterek.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że odbioru ISZN Poczta Polska dokonała ze świadomością, iż zastosowane w nim rozwiązania techniczne, dotyczące opisu miejsca powstawania kosztów przy użyciu pięciorzamiennego pola są niezgodne z 9-cio znakowym opisem wprowadzonym w przedsiębiorstwie od początku 2006 r.<sup>37</sup> Skutkiem tej niezgodności było nieprzystąpienie do realizacji III etapu uruchamiania systemu i w konsekwencji brak możliwości jego użytkowania w zakresie ewidencji kosztów nieruchomości.

Poczta Polska S.A. ponosiła przy tym koszty w celu pełnego uruchomienia ISZN, w tym: dostosowania Systemu do bieżących wymogów, ciągłej aktualizacji danych, usuwania stwierdzonych błędów, w sytuacji gdy technologia zastosowana do wytworzenia Systemu jest już obecnie przestarzała. Tym samym ponoszone przez ostatnie lata nakłady na uzyskanie pełnego funkcjonowania ISZN oraz utrzymywanie aktualności wprowadzanych danych były – zdaniem NIK – niewspółmierne do uzyskanych korzyści.

## **3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wyniki badań, przeprowadzonych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej w zakresie jakości realizowanych przez Poczczę Polską powszechnych usług pocztowych, które wykazały, co następuje:**

<sup>36</sup> Zwanego dalej Systemem lub ISZN.

<sup>37</sup> Zgodnie z Polityką Rachunkowości w p.p.u.p. Poczta Polska, wprowadzoną zarządzeniem nr 74 Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z dnia 01.09.2006 r. (obowiązującą od 01.01.2006 r.).

1) W latach 2009 - 2010 zaledwie co drugi list priorytetowy nadany za pośrednictwem Poczty Polskiej trafiał do adresata dzień po wysłaniu, a w pierwszej połowie 2011 r. wskaźnik ten uległ niewielkiej poprawie,

2) Poczta Polska w 2010 r. nie osiągnęła żadnego z celów dotyczących terminowości doręczeń listów, przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, natomiast przynajmniej dwa cele mogą zostać osiągnięte w 2011 r. (D+2 oraz D+3 dla listów priorytetowych),

3) W latach 2007-2010 nieco ponad połowa priorytetowych paczek pocztowych przesyłanych za pośrednictwem Poczty Polskiej trafiała do adresata dzień po wysłaniu, co oznacza, że nie był osiągany cel przewidziany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak, że wyniki badań prowadzonych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej kwestionowane są przez Poczta Polską S.A., która prowadzi własne badania, na większej populacji przesyłek pocztowych.

Pozytywnie natomiast należy ocenić, że od 2008 r. spełniany jest cel ustalony dla ekonomicznych paczek pocztowych, a wynik uzyskany w okresie kwiecień 2009 r. – kwiecień 2010 r. przewyższył ten cel i w prawie 98% przypadków tego typu paczki, trafiały do adresata trzeciego dnia po ich wysłaniu.

Stwierdzono, że liczba nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa obrotu paczkowego, przedstawiana corocznie w raportach Urzędu Komunikacji Elektronicznej, utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Głównymi czynnikami mającymi niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo i jednocześnie jakość obrotu paczek pocztowych są:

- brak (w dalszym ciągu) szczegółowego rejestrowania przesyłek poleconych i pobraniowych o wartości kwoty pobrania poniżej 500 zł (przesyłki te są jedynie ewidencjonowane w urzędach oddawczych, a proces ich transportu odbywa się na podstawie dokumentów zbiorczych),
- niekontrolowany dostęp do pomieszczeń ekspedycyjno-rozdzielczych dla osób przebywających na terenie obiektu pocztowego,
- nienajlepsze funkcjonowanie Straży Pocztovej pozwalającej na swobodne poruszanie się po obiektach osobom postronnym i nieuprawnionym, pomimo wprowadzanych nowych zarządzeń Prezesa Poczty Polskiej S.A. w zakresie ochrony obiektów pocztowych,
- niewystarczający monitoring telewizyjny oraz zbyt krótkie terminy przechowywania zapisanego materiału,
- niewydolny system doboru kadr,
- niedostosowanie warunków lokalowych do ilości przerabianego materiału,
- brak obowiązku kwitowania dokumentów przewozowych czytelnym podpisem, bądź indywidualną pieczęcią.

**4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, przeprowadzanie i dokumentowanie przez Poczta Polską S.A. postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w świetle przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i regulacji wewnętrznych**

Formułując powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła prawidłowe działania Poczty Polskiej S.A. w zakresie skontrolowanych postępowań, na podstawie których stwierdzono, że:

- 1) Poczta Polska S.A. sporządziła sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2009 i 2010 r. zgodnie z art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- 2) Sporządzone przez Poczta Polską S.A. specyfikacje istotnych warunków zamówienia badanych postępowań przetargowych, zawierały elementy ustalone w przepisach art. 36 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- 3) W badanych umowach, zawartych z wykonawcami, zamieszczane były postanowienia dotyczące zabezpieczenia interesów Poczty Polskiej na wypadek nie wywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania;
- 4) Skontrolowane postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego posiadały pełną dokumentację.

Kontrolą objęto łącznie 23 zamówienia publiczne, w tym m.in. 4 zamówienia odrębne przeprowadzone w obszarze restrukturyzacji Poczty Polskiej oraz 17 zamówień publicznych o największej wartości przeprowadzonych w okresie od 1 września 2009 r. do 29 listopada 2011 r. Spośród ww. 23 zamówień

pozytywnie oceniono 18 zbadanych postępowań, natomiast w 5 postępowaniach stwierdzono naruszeniem obowiązków wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych oraz regulacji wewnętrznej Poczty Polskiej, co stanowiło 28 % zbadanych postępowań.

Przy udzielaniu przez Poczcie Polską ww. zamówień stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W postępowaniu nr C14/41/2009 nie zawiadomiono wykonawcy odrębnym pismem o miejscu i terminie zawarcia umowy. Było to niezgodne z § 14 ust. 3 zarządzenia Nr 2/2008 Dyrektora Centrum Infrastruktury p.p.u.p. Poczta Polska z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie zasad udzielania zamówień odrębnych w p.p.u.p. Poczta Polska;
2. W postępowaniu nr C11/32/2011 stwierdzono brak daty i podpisu w oświadczeniach składanych przez członków komisji przetargowej. Nie dopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia przez członków komisji przetargowej stanowi naruszenie przepisu art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych;
3. Formularze wniosków rozpoczynających postępowania: nr C12/50/2010 oraz nr C14/62/2009 były niekompletne pod względem formalnym, ponieważ nie miały wypełnionych wszystkich pól. Stanowiło to naruszenie regulaminu udzielania zamówień w Poczcie Polskiej S.A., który w załączniku nr 1B zawiera wzór jak należy wypełniać wniosek o wszczęcie postępowania w Spółce Poczta Polska S.A.;
4. W postępowaniu nr C14/90/2009 zamawiający nie dopełnił obowiązku niezwłocznego przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, co wynikało z art. 95 ust.2 ustawy Prawo zamówień publicznych;
5. W § 18 załącznika 1A regulaminu udzielania zamówienia, wprowadzonego w życie Uchwałą Nr 51/2009 Zarządu Poczty Polskiej z dnia 1 grudnia 2009 r., znajdował się nieaktualny zapis o treści: *Postępowanie w przypadku wniesienia protestu*. Zgodnie z art. 181 ustawy Prawo zamówień publicznych wykonawca lub uczestnik konkursu może w terminie przewidzianym do wniesienia odwołania przekazać zamawiającemu *Informację o czynnościach niezgodnych z prawem*;
6. Plan Zamówień na 2009 rok nie został utworzony. Stanowiło to naruszenie przepisów § 2 i § 3 zarządzenia Nr 2/2007 Dyrektora Centrum Infrastruktury p.p.u.p. „Poczta Polska” z dnia 20.03.2007 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących planowania zamówienia oraz sprawozdawczości. Natomiast Plany Zamówień na 2010 r. i 2011 r. opracowane zostały w formie wyciągów z bazy elektronicznej. Omawiane Plany Zamówień nie zostały przyjęte do realizacji w formie dokumentu. Stanowiło to naruszenie przepisu § 2 regulaminu udzielania zamówień w Poczcie Polskiej S.A. wprowadzonego w życie Uchwałą Nr 51/2009 Zarządu Poczty Polskiej S.A. z dnia 01.12.2009 r.

#### **5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, prowadzone przez Poczcie Polską postępowania w zakresie zagospodarowania nieruchomości zbędnych dla działalności Spółki**

Ustalenia kontroli nie wykazały nieprawidłowości w zbadanych 21 postępowaniach przetargowych, dotyczących zagospodarowania nieruchomości zbędnych. Skontrolowane postępowania prowadzone były zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych i regulacjami wewnętrznymi. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak, że pomimo przeprowadzenia przez Poczcie Polską pełnej inwentaryzacji mienia, przejętego w drodze komercjalizacji przez Poczcie Polską S.A., Spółka nie miała wypracowanego programu zagospodarowania nieruchomości zbędnych dla działalności produkcyjnej, a działania w tym zakresie oparte były na potrzebach zgłaszanych przez poszczególne jednostki organizacyjne.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wykorzystywanie w większym stopniu wiedzy, doświadczenia i umiejętności pracowników Spółki podczas prac nad wypracowywaniem programów strategicznych dla Poczty Polskiej.
2. Podjęcie działań w celu odzyskaniu należnych Spółce środków finansowych, w kwocie 89.670 zł, od wykonawcy „Strategii Poczty Polskiej na lata 2009 – 2015”.
3. Egzekwowanie obowiązku składania oświadczeń przez członków komisji przetargowej oraz dopełnianie obowiązku niezwłocznego przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

4. Podjęcie działań mających na celu poprawę jakości świadczonych usług pocztowych oraz dokonania we współpracy z Urzędem Komunikacji Elektronicznej uzgodnień w obszarze oceny tych usług, przy uwzględnieniu wyniku badań przeprowadzanych przez Spółkę.
5. Dokonanie analizy celowości świadczenia przez Spółkę usług w obszarach wykazujących nierentowność.
6. Podjęcie działań mających na celu ustalenie pełnego wykazu nieruchomości niezbędnych dla działalności Spółki i wypracowanie harmonogramu ich zagospodarowania.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

22.03.2012.

*H. Cybulski*  
**WICEDYREKTOR**  
 Departament Infrastruktury

*A. Witkowski*  
**Andrzej Witkowski**

22.03.2012r.

**RADCA PREZESA NIK**  
**p.o. DYREKTORA** 2012  
 Departament Infrastruktury

*Stanisław Jerosz*  
**Stanisław Jerosz**

4. Podjęcie działań mających na celu poprawę jakości świadczonych usług pocztowych oraz dokonania we współpracy z Urzędem Komunikacji Elektronicznej uzgodnień w obszarze oceny tych usług, przy uwzględnieniu wyniku badań przeprowadzanych przez Spółkę.
5. Dokonanie analizy celowości świadczenia przez Spółkę usług w obszarach wykazujących nierentowność.
6. Podjęcie działań mających na celu ustalenie pełnego wykazu nieruchomości niezbędnych dla działalności Spółki i wypracowanie harmonogramu ich zagospodarowania.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

22.03.2012

RADCA PREZESA NIK  
P.O. DYREKTORA  
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz