



KIN-4101-007-00/2014
Nr ewid. 52/2015/P/14/035/KIN

Informacja o wynikach kontroli

RESTRUKTURYZACJA POCZTY POLSKIEJ SA A DOSTĘPNOŚĆ USŁUG POCZTOWYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

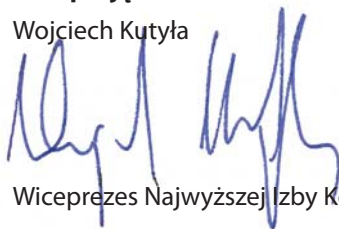
Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

Tomasz Emiljan



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 6 listopada 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	7
1. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
1.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
1.2. Synteza wyników kontroli	10
1.3. Uwagi i wnioski	16
2. UWARUNKOWANIA PRAWNE I EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE	20
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
3.1. Kształtowanie polityki państwa w obszarze rynku usług pocztowych przez ministra właściwego do spraw łączności	27
3.2. Wykonywanie funkcji regulacyjnych na rynku usług pocztowych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej	29
3.2.1. Analiza i ocena funkcjonowania rynku usług pocztowych	29
3.2.2. Weryfikacja kosztów usług powszechnych	35
3.2.3. Analiza planów działań naprawczych operatora wyznaczonego	37
3.2.4. Konkurs na wybór operatora wyznaczonego	38
3.3. Wykonywanie funkcji operatora wyznaczonego przez Poczte Polską SA	39
3.3.1. Infrastruktura pocztowa	40
3.3.2. Działania na rzecz poprawy jakości świadczonych usług	45
3.3.3. Jakość usług w opinii klientów placówek Poczty Polskiej SA	49
3.4. Skuteczność restrukturyzacji Poczty Polskiej SA	53
3.4.1. Założenia strategii rozwoju Poczty Polskiej SA	53
3.4.2. Realizacja strategicznych celów Poczty Polskiej SA	54
3.4.3. Sprawowanie funkcji właścicielskich w Poczcie Polskiej SA przez ministra właściwego do spraw łączności	58
3.5. Pozostałe ustalenia	60
3.5.1. Funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrznego	60
3.5.2. Załatwianie skarg i wniosków	62
4. INFORMACJE DODATKOWE	65
4.1. Przygotowanie kontroli	65
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	66
5. ZAŁĄCZNIKI	68

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

agent pocztowy	Przedsiębiorca pośredniczący na rzecz operatora pocztowego w zawieraniu z nadawcami umów o świadczenie usług pocztowych lub zawierający je w imieniu operatora pocztowego.
bezpieczeństwo obrotu pocztowego	Skuteczne doręczenie przesyłki wraz z zachowaniem przez operatora pocztowego przesyłek w nienaruszonym stanie (od momentu nadania do doręczenia) oraz zapewnienie tajemnicy korespondencji w pocztowym procesie produkcyjnym.
dostępność usług pocztowych	Przestrzenna (terytorialna), czasowa lub cenowa – możliwość zaspokajania potrzeb konsumenta, związanych z komunikowaniem się na odległość za pośrednictwem środków łączności pocztowej.
Dyrektywa 97/67/WE	Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.Urz.WE L 15 z 21 stycznia 1998 r.).
Dyrektywa 2008/6/WE lub III dyrektywa pocztowa	Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U.UE.2008.52.3 z dnia 27 lutego 2008 r.).
Grupa Kapitałowa Poczty Polskiej	Grupa obejmująca Poczta Polską i spółki kapitałowe, w których Poczta Polska posiada akcje lub udziały i zajmuje wobec nich pozycję dominującą (POSTDATA SA, Pocztove Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, Pocztove Agencja Usług Finansowych SA, POST-TEL Sp. z o.o., Pocztylion-Arka Powszechne Towarzystwo Emerytalne SA, Bank Pocztove SA oraz Poczta Polska Usługi Cyfrowe Sp. z o.o.).
jakość usług pocztowych	Ogół cech usługi pocztowej oraz warunków jej świadczenia, decydujących o zdolności do zaspokajania potrzeb komunikacyjnych konsumentów wraz z prawdopodobieństwem ich zaspokajania przed realizacją, względnie stopniem zaspokojenia potrzeb po wykonaniu usługi.
komercjalizacja Poczty Polskiej	Przekształcenie państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Poczta Polska w spółkę akcyjną, w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem.
kompleksowość usług pocztowych	Możliwość realizacji całego wachlarza usług pocztowych wobec klienta w placówce pocztowej, tj. skorzystania z całego zakresu świadczeń, zarówno związanych z usługami typowo pocztowymi, jak i tych, które są realizowane w zakresie pośrednictwa.
nadanie	Polecenie doręczenia przesyłki lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym oraz przekazanie druku bezadresowego zgodnie z umową o świadczenie usługi pocztowej.
operator pocztowy	Przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej.
operator publiczny	Przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej i zobowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych (Poczta Polska SA).
operator wyznaczony	Operator pocztowy zobowiązany do świadczenia usług powszechnych.
otwarcie rynku pocztowego	Likwidacja obszaru usług zastrzeżonych wyłącznie dla operatora publicznego (Poczty Polskiej SA).

paczka pocztowa	Przesyłka rejestrowana zawierająca rzeczy, przyjęta przez operatora publicznego w celu przemieszczenia i doręczenia.
placówka pocztowa	Jednostka organizacyjna operatora pocztowego lub agenta pocztowego, w której można zawrzeć umowę o świadczenie usługi pocztowej lub która doręcza adresatom przesyłki pocztowe lub kwoty pieniężne określone w przekazach pocztowych, albo inne wyodrębnione i oznaczone przez operatora pocztowego miejsce, w którym można zawrzeć umowę o świadczenie usługi pocztowej lub odebrać przesyłkę pocztową lub kwotę pieniężną określoną w przekazie pocztowym.
powszechne usługi pocztowe	Usługi świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób jednolity w porównywalnych warunkach i po przystępnych cenach, z zachowaniem wymaganej prawem jakości oraz z zapewnieniem co najmniej jednego opróżniania nadawczej skrzynki pocztowej i doręczania przesyłek co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu, polegające na: a) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek: listowych do 2 000 g, paczek pocztowych do 10 000 g oraz przesyłek dla ociemniałych, b) doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych do 20 000 g, c) realizowaniu przekazów pocztowych.
p.p.u.p. Poczta Polska	Państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska”.
przekaz pocztowy	Polecenie doręczenia adresatowi określonej kwoty pieniężnej.
przesyłka	Rzecz opatrzona adresem, przedłożona do przyjęcia lub przyjęta przez operatora w celu przemieszczenia i doręczenia adresatowi.
przesyłka dla ociemniałych	Przesyłka o masie do 7 000 g zawierająca korespondencję lub druki, w których informacja jest utrwalona pismem wypukłym lub na innym nośniku dostępnym do odczytu przez niewidomych lub ociemniałych, nadana w sposób umożliwiający sprawdzenie zawartości.
przesyłka kurierska	Przesyłka listowa będąca przesyłką rejestrowaną lub paczką pocztową przyjmowaną, sortowaną, przemieszczaną i doręczaną w sposób łącznie zapewniający: a) bezpośredni odbiór przesyłki pocztowej od nadawcy, b) śledzenie przesyłki pocztowej od momentu nadania do doręczenia, c) doręczenie przesyłki pocztowej w gwarantowanym terminie określonym w regulaminie świadczenia usług pocztowych lub w umowach o świadczenie usług pocztowych, d) doręczenie przesyłki pocztowej bezpośrednio do rąk adresata lub osoby uprawnionej do odbioru, e) uzyskanie pokwitowania odbioru przesyłki pocztowej w formie pisemnej lub elektronicznej.
przesyłka polecona	Przesyłka rejestrowana będąca przesyłką listową, przemieszczaną i doręczaną w sposób zabezpieczający ją przed utratą, ubytkiem zawartości lub uszkodzeniem.
przesyłka rejestrowana	Przesyłka przyjęta i doręczana za pokwitowaniem.

rachunkowość regulacyjna	Szczególny, w stosunku do rachunkowości prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.) rodzaj rachunkowości prowadzonej przez operatora wyznaczonego, zgodnie z zatwierdzoną na dany rok obrotowy przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej instrukcją rachunkowości regulacyjnej.
restrukturyzacja Poczty Polskiej	Działania zmieniające strukturę przedsiębiorstwa Poczty Polskiej SA w celu poprawy skuteczności i efektywności jego działania oraz zapewnienia rozwoju, dokonywane pod kątem zmian na rynku usług pocztowych.
sieć pocztowa	System organizacji świadczenia usług pocztowych i wszelkiego rodzaju zasoby stosowane przez operatora wyznaczonego, w szczególności w celu: a) przyjmowania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych z urządzeń, w których przesyłki pocztowe mogą być nadawane, w szczególności z nadawczych skrzynek pocztowych; b) segregowania i grupowania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych według ich adresu w celu przemieszczenia z miejsca ich nadania do placówki pocztowej właściwej dla ich doręczenia; c) doręczania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych pod adresy wskazane na tych przesyłkach.
terminowość usługi pocztowej	Spełnienie przez operatora pocztowego założonego normatywu czasu przebiegu przesyłki pocztowej od momentu nadania do momentu doręczenia adresatowi, wyrażonego jako odsetek przesyłek doręczonych terminowo do ogólnej liczby przesyłek.
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej, utworzony w celu obsługi zadań Prezesa UKE, jako organu regulacyjnego, m.in. w zakresie działalności pocztowej.
usługa pocztowa	Wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe: a) przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek oraz druków nieopatrzonych adresem; b) prowadzenie punktów wymiany umożliwiających przyjęcie i wymianę korespondencji; c) realizowanie przekazów pocztowych.
usługa zastrzeżona	Usługa do wykonywania wyłącznie przez operatora publicznego, polegająca na: a) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym przesyłek z korespondencją, przesyłek reklamowych i innych przesyłek nadanych w sposób uniemożliwiający sprawdzenie zawartości o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g; b) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie zagranicznym przesyłek o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g; c) przyjmowaniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek z korespondencją, o ile w procesie przyjmowania lub doręczania stają się one przesyłkami o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g.
usługi wchodzące w zakres usług powszechnych	Usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe, o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczące przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych. Do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich.

Temat kontroli

„Restrukturyzacja Poczty Polskiej SA a dostępność usług pocztowych”

Numer kontroli

P/14/035

Okres objęty kontrolą

W okresie od 22 września 2014 r. do 3 marca 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę dostępności usług pocztowych, w tym wypełniania przez restrukturyzującą się Poczta Polska SA zadań operatora wyznaczonego na zliberalizowanym rynku pocztowym w latach 2011–2014 (I półrocze).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe¹ (dalej ustawa Pp z 2012 r.), które zastąpiły przepisy ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe² (dalej ustawa Pp z 2003 r.). Na mocy przepisów ustawy Pp z 2012 r., wdrażającej tzw. III Dyrektywę pocztową³, został zniesiony obszar zastrzeżony dla Poczty Polskiej SA⁴. W ustawie tej określono również nowe zasady funkcjonowania rynku pocztowego po jego pełnym otwarciu na konkurencję między Poczta Polską, a alternatywnymi operatorami pocztowymi⁵. Wejście w życie przepisów przywołanej ustawy miało jednak miejsce w sytuacji dominującej pozycji na tym rynku restrukturyzującej się Poczty Polskiej SA⁶.

Związane z restrukturyzacją Poczty Polskiej SA zmiany, głównie w zakresie organizacji i zatrudnienia, skutkowały m.in. zamykaniem niektórych placówek pocztowych, częstszym awizowaniem przesyłek, zwłaszcza paczek i listów poleconych, kolejkami i nieczynnymi okienkami w urzędach

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1529.

² Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm., obowiązująca do dnia 31 grudnia 2012 r.

³ Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.Urz.UE L 52 z 27 lutego 2008, str. 3, ze zm.). Dyrektywa rozszerzyła obszar wcześniejszych regulacji o dostęp operatorów pocztowych do elementów infrastruktury pocztowej oraz o dostarczanie przez operatorów pocztowych informacji niezbędnych do realizacji zadań organu regulacyjnego, związanych z rynkiem pocztowym oraz dla celów statystycznych. Parlament Europejski ustalił także termin pełnego otwarcia rynku pocztowego na 1 stycznia 2011 r., wprowadzając jednocześnie regulacje przejściowe dla jedenastu państw członkowskich UE, tj. dla Republiki Czeskiej, Grecji, Cypru, Litwy, Łotwy, Luksemburga, Węgier, Malty, Polski, Rumunii i Słowacji. Po złożeniu przez te państwa stosownych wniosków wraz z uzasadnieniem do Komisji Europejskiej, uzyskały one dodatkowe 2 lata na dostosowanie krajowego porządku prawnego do wymogów przedmiotowej dyrektywy oraz dokończenie procesu restrukturyzacji państwowych operatorów.

⁴ Monopol Poczty Polskiej na dostarczanie najlżejszych listów i przesyłek (tj. do 50 gramów, np. listy od banków, rachunki telefoniczne). Według danych UKE, w latach 2006–2012 obszar zastrzeżony dla Poczty Polskiej stanowił ponad 70% całego rynku pocztowego i generował prawie połowę przychodów (zob. „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2012”, UKE, Warszawa, maj 2013 r.).

⁵ Według stanu na koniec 2014 r. w rejestrze operatorów pocztowych zarejestrowanych było 295 podmiotów, tj. o 20 więcej niż w roku poprzednim. Działalność w zakresie świadczenia usług pocztowych prowadziło natomiast 166 operatorów pocztowych, wobec 163 operatorów prowadzących taką działalność w 2013 r. (zob. Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014. UKE, Warszawa, maj 2015 r.).

⁶ W dniu 24 lipca 2009 r. państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” zostało przekształcone (na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” – Dz.U. Nr 180, poz. 1109 ze zm.) w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Założycielem i jedynym akcjonariuszem tej spółki jest Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw łączności, tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji. (Zob. Monitor Sądowy i Gospodarczy nr 170/2009 (3273) – Pozycja 148749).

pocztowych oraz nieterminowym dostarczaniem przesyłek, co oznaczało pogorszenie dostępności usług pocztowych dla obywateli, która to dostępność jest jednym z wyznaczników warunków ich życia. O pogorszeniu jakości usług pocztowych, w tym ich dostępności, świadczyła również treść – kierowanych do NIK – skarg obywateli⁷. Dostępność usług pocztowych była i nadal pozostaje przedmiotem zainteresowania nie tylko klientów Poczty Polskiej SA, ale również właściwych komisji sejmowych oraz posłów na Sejm RP⁸. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem rynku usług pocztowych, w tym ich dostępność dla konsumentów, są także przedmiotem szerokiego zainteresowania środków masowego przekazu⁹.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działalności podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie właściwej jakości usług pocztowych¹⁰, w tym za ich dostępność dla obywateli. W szczególności dokonano oceny działalności:

- ministra właściwego do spraw łączności, tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji, w zakresie kształtowania polityki państwa w obszarze rynku usług pocztowych oraz sprawowania funkcji właścicielskich wobec Poczty Polskiej SA;
- Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie wypełniania funkcji regulacyjnych na rynku usług pocztowych;
- Zarządu Poczty Polskiej SA w zakresie stopnia realizacji celów określonych w Strategii Poczty Polskiej do 2015 roku oraz wykonywania przez tę spółkę funkcji operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych.

Zakres kontroli

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości, stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, zwanej dalej ustawą o NIK.

⁷ W kierowanych do NIK skargach na działalność Poczty Polskiej jej klienci zwracali m.in. uwagę na: zaginięcie lub wkładanie przez listonoszy do skrzynek pocztowych otwartych lub uszkodzonych przesyłek nierejestrowanych bądź adresowanych do innych mieszkańców danej miejscowości; nieterminowe dostarczanie przesyłek priorytetowych oraz nieinformowanie za pomocą SMS o fakcie dostarczenia przesyłki mimo pobrania opłaty za tę usługę; nagminne awizowanie przesyłek poleconych; niedostarczenie przesyłki i jej zwrot nadawcy mimo prawidłowego adresu odbiorcy; likwidację urzędów pocztowych, szczególnie na wsiach, co wymusza pokonywanie większych odległości do czynnych okienek pocztowych; brak dodruków bardziej chodliwych serii znaczków pocztowych dla filatelistów; złą organizację pracy w placówkach pocztowych; nieprawidłowości w rozliczaniu nadpłat abonamentu TV, a także na zbiurokratyzowany system załatwiania reklamacji.

⁸ Na przykład, tylko w VII kadencji Sejmu RP problemy związane z funkcjonowaniem Poczty Polskiej SA oraz rynku usług pocztowych były przedmiotem trzech posiedzeń komisji sejmowych (tj. Komisji Infrastruktury oraz Komisji Skarbu Państwa), a także 15 poselskich interpelacji, skierowanych pod adresem ministra właściwego do spraw łączności (numery interpelacji: 30; 185; 191; 793; 1412; 2961; 6209; 6681; 6724; 9402; 15288; 17114; 18543; 20731; 22134).

⁹ Na przykład tylko w artykułach, które ukazały się w prasie od początku 2014 r. były omawiane m.in. reklamacje listów poleconych (Gazeta Prawna z dnia 6–8 czerwca 2014 r.), lobbing pocztowy (Rzeczpospolita z 26 marca 2014 r.), dostarczanie listów w formie elektronicznej do e-skrzynek adresatów (Gazeta Wyborcza z 17 kwietnia 2014 r.), przejmowanie firm kurierskich przez PP (Rzeczpospolita z 5 maja 2014 r.), obsługa ubezpieczonych w placówkach PP (Rzeczpospolita z 16 czerwca 2014 r.).

¹⁰ Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, zawiera załącznik 5.1. do niniejszej informacji.

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

1.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹² działalność podmiotów odpowiedzialnych w okresie objętym kontrolą za zapewnienie właściwej jakości usług pocztowych, w tym za ich dostępność dla obywateli, tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji¹³, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Zarządu Poczty Polskiej SA.

Działalność powyższych podmiotów skutkowałą stworzeniem spójnego zbioru przepisów określających zasady funkcjonowania rynku pocztowego w warunkach jego liberalizacji¹⁴, spełnieniem wszystkich formalnie obowiązujących kryteriów dostępności powszechnych usług pocztowych¹⁵ oraz utrzymywaniem podstawowych standardów jakościowych świadczonych usług powszechnych.

Z ustaleń kontroli wynika również, że **na skutek liberalizacji przepisów dotyczących gęstości sieci placówek pocztowych, w tym odejścia od określenia minimalnej liczby placówek, jakie powinny być uruchomione na terenie kraju przez operatora wyznaczonego i określenia wyłącznie wskaźników charakteryzujących sposób ich rozmieszczenia¹⁶, Poczta Polska SA mogła – bez naruszania obowiązujących kryteriów dostępności – podejmować działania restrukturyzacyjne.** Działania te polegały przede wszystkim na redukcji liczby placówek oraz zatrudnienia. W latach 2012–2014 spółka zmniejszyła liczbę placówek pocztowych o 10,9%, a poziom zatrudnienia o 13,0%¹⁷. Zmniejszaniu liczby placówek pocztowych, głównie na nierentownych obszarach wiejskich, nie towarzyszył jednak odpowiedni wzrost ich liczby w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców. W konsekwencji, dostępność do powszechnych usług pocztowych w dużych miastach nie uległa poprawie, a w wielu przypadkach się pogorszyła. Świadcą o tym zarówno wyniki badań ankietowych, jak i treść skarg napływających do NIK.

Nieprawidłowości w obszarze objętym kontrolą, które najczęściej nie miały wpływu na dostępność usług pocztowych, stwierdzono w działalności:

- 1) **Ministra Administracji i Cyfryzacji** – polegały one na nieterminowym wydaniu trzech i przygotowaniu projektu czwartego spośród 15 rozporządzeń określonych w ustawie Pp z 2012 r. oraz na braku wiedzy o istotnych, w ocenie NIK, kwestiach dotyczących Poczty Polskiej SA, wobec której minister sprawował funkcje właścicielskie (dotyczących zasad zatrudniania kadry zarządzającej, tj. dyrektorów pionów i ich zastępców);

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹³ Od 18 listopada 2011 r. jest on ministrem właściwym do spraw łączności oraz dysponentem części 26 budżetu państwa – łączność. Na podstawie art. 16 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.), wskazany wyżej dysponent kierował działem administracji rządowej – łączność, który obejmował sprawy poczty i telekomunikacji, a ponadto sprawował nadzór nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE). Na podstawie ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” reprezentując Skarb Państwa wobec Poczty Polskiej SA – sprawował nad nią nadzór właścicielski i posiadał uprawnienia przewidziane dla Walnego Zgromadzenia.

¹⁴ Ustawa Pp z 2012 r. oraz akty wykonawcze do tej ustawy.

¹⁵ Na koniec 2011 i 2012 r. liczba placówek pocztowych wynosiła odpowiednio: 8 345 i 8 459 (wymagana – 8 240), liczba mieszkańców miast przypadających średnio na jedną placówkę wynosiła 5 900 i 5 700 (wymagana 7 000), na obszarach wiejskich jedna placówka przypadała na 66,45 km² i na 66,18 km² (przy wymaganym wskaźniku 85 km²), co najmniej jedna placówka pocztowa funkcjonowała w każdej gminie, a gminy wiejskie liczące poniżej 5 000 mieszkańców były objęte obszarem działania stałej placówki na terenie sąsiedniej gminy lub uruchomiono placówki ruchome. Czas pracy placówek wynosił 5 dni w tygodniu. W 2013 r. spełnione zostały także nowe warunki dostępności do usług powszechnych, tj. placówka w każdej gminie, średnio 6 000 mieszkańców na jedną placówkę, jedna placówka na 85 km² powierzchni w gminach wiejskich oraz czas pracy placówek przez 5 dni w tygodniu.

¹⁶ Por. treść § 24 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U., poz. 545) z treścią § 44 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz.U. Nr 5, poz. 34).

¹⁷ Zob. „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014”, UKE, Warszawa, maj 2015 r.

2) Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej – polegały one na niewydaniu w terminie wynikającym z art. 112 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r., tj. do końca listopada 2014 r., decyzji w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz ustalenia kwoty należnej dopłaty, a w konsekwencji niewydaniu decyzji w sprawie ustalenia wysokości udziału w dopłacie dla operatora pocztowego obowiązującego do tego udziału oraz terminu do jego wniesienia, jak i niewykonaniu obowiązku publikacji sprawozdania obejmującego końcowe wyniki ustaleń w tym zakresie;

3) Zarządu Poczty Polskiej SA, które polegały na:

- a) nieosiągnięciu wartości wskaźników czasu przebiegu przesyłek określonych w art. 178 ust. 2 pkt 2 ustawy Pp z 2012 r.;
- b) niskim stopniu zrealizowania celów przyjętych w Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2015 roku, zarówno w perspektywie finansowej, jak i klientów;
- c) wydatkowaniu środków finansowych na doradztwo i ekspertyzy związane z wprowadzeniem akcji Spółki na Giełdę Papierów Wartościowych (GPW) w Warszawie w sytuacji braku decyzji właścicielskiej o umieszczeniu jej na liście spółek Skarbu Państwa przeznaczonych do upublicznienia;
- d) niezamieszczaniu w umowach o wykonanie usług doradczych postanowień o karach umownych z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotu umowy, bądź nieegzekwowaniu tych kar od wykonawców, realizujących zamówienia z opóźnieniem.

1.2 Synteza wyników kontroli

1. W okresie objętym kontrolą działania ministra właściwego do spraw łączności, tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie kształtowania polityki regulacyjnej w odniesieniu do zliberalizowanego rynku pocztowego koncentrowały się głównie na opracowaniu projektu ustawy Pp z 2012 r. oraz przygotowaniu i wydaniu aktów wykonawczych do tej ustawy. Minister wydał łącznie 15 aktów wykonawczych, w tym 11 w terminie określonym w przywołanej ustawie. Nieterminowo, tj. po dniu 1 stycznia 2014 r., Minister wydał trzy¹⁸ i przygotował projekt czwartego rozporządzenia¹⁹ [s. 27–29]. W okresie objętym kontrolą Zespół Audytu Wewnętrznego MAiC nie przeprowadzał badań audytowych dotyczących spraw pocztowych [s. 60].
2. Niezależnie od kształtowania polityki regulacyjnej w obszarze rynku pocztowego, do obowiązków ministra właściwego do spraw łączności należało sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polska SA²⁰. Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą Minister Administracji i Cyfryzacji tylko formalnie wykonywał ten obowiązek reprezentując interesy Skarbu Państwa w Poczcie Polskiej SA poprzez ogólny nadzór nad jej działalnością. Stwierdzono m.in., że Minister nie posiadał wiedzy dotyczącej warunków zatrudnienia, w tym wysokości wynagrodzeń określonych w umowach zawartych z kadrą zarządzającą Poczty Polskiej SA, tj. z dyrektorami zarządzającymi pionami i ich zastępcami. Niepodejmowanie przez Ministra działań mających

¹⁸ Tj.: rozporządzenie z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych (Dz.U., poz. 381), rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie oddawczych skrzynek pocztowych (Dz.U. poz. 506) i rozporządzenie z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie danych niezbędnych do przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U., poz. 368).

¹⁹ Tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie planów działań operatora pocztowego w sytuacjach szczególnego zagrożenia (Dz.U., poz. 624).

²⁰ Określonych w ustawie o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, w której zawarto przepisy odwołujące się do przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.).

na celu posiadanie takich informacji nie pozostawało bez wpływu na sprawowanie rzetelnego nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polską SA. Zważywszy na fakt, że wynik finansowy Poczty Polskiej SA uległ w latach 2011–2013 znacznemu pogorszeniu, zasadnym było – w ocenie NIK – posiadanie wszechstronnej wiedzy w przedmiotowym zakresie [s. 58–60].

3. Prezes UKE, będąc organem regulacyjnym działalności pocztowej, rzetelnie wykonywał w okresie objętym kontrolą zadania określone przede wszystkim w ustawie Pp z 2012 r. oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy. Zadania te polegały na przeprowadzaniu kontroli działalności operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych²¹ oraz operatorów alternatywnych²², opracowywaniu sprawozdań oraz raportów o stanie rynku pocztowego, a także na prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących działalności pocztowej. Kontrole UKE w zakresie działalności operatorów pocztowych m.in. wykazały, że w okresie objętym kontrolą:
 - a) Poczta Polska SA: spełniała wszystkie warunki dostępności do usług powszechnych, określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, wdrożyła system rejestracji przesyłek oraz poprawiała funkcjonowanie monitoringu w węzłach ekspedycyjno-rozdzielczych. Nie zapewniała jednak w pełni dostępu do usług pocztowych osobom niepełnosprawnym (w 2013 r. tylko w 57,4% placówek pocztowych była zapewniona możliwość samodzielnego wjazdu osób na wózkach inwalidzkich²³). Ponadto, wskaźniki czasu przebiegu 5 rodzajów przesyłek w 2013 r. były niższe niż w 2012 r.²⁴ [s. 29–31];
 - b) występowały przypadki (w latach 2011–2012) prowadzenia przez operatorów alternatywnych działalności bez wpisu do rejestru operatorów, bądź w obszarze zastrzeżonym dla operatora publicznego, a także przypadki prowadzenia działalności pocztowej bez uprawnień oraz przesyłania przesyłek dociążonych powyżej 50 g²⁵. W 2013 r. nie stwierdzono naruszania warunków wykonywania działalności pocztowej, natomiast po kontrolach przeprowadzonych w 2014 r., Prezes UKE wszczął postępowania administracyjne wobec dwóch operatorów²⁶. Poza tym ujawniono, że niektórzy operatorzy alternatywni korzystali z placówek prowadzonych przez tych samych agentów pocztowych, a w związku z tym, przedstawiane przez tych operatorów liczby placówek nie odzwierciedlały faktycznej gęstości placówek [s. 31–32].

²¹ Przeprowadzone kontrole Poczty Polskiej SA dotyczyły m.in.: zapewnienia na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy Pp, poziomu przystosowania placówek pocztowych do obsługi osób niepełnosprawnych, czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym w zakresie usług powszechnych, trybu i sposobu rozpatrywania reklamacji usług powszechnych, weryfikacji realizacji wymagań co do prowadzenia przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów i bezpieczeństwa obrotu paczkowego.

²² Zakres kontroli ich działalności obejmował badanie zgodności prowadzonej działalności pocztowej z obowiązującymi przepisami oraz wykrywania działalności wykonywanej bez wymaganych uprawnień.

²³ W porównaniu ze stanem w 2011 r. (27,0%), wskaźnik ten uległ ponad dwukrotnej poprawie.

²⁴ W myśl art. 126 ust.3 ustawy Pp z 2012 r. podlega to karze pieniężnej. Jednocześnie, w myśl art. 178 tej ustawy, w latach 2013–2015 nie stosuje się do Poczty Polskiej SA wymagań dotyczących zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 47 pkt 1 ustawy. W okresie tym wskaźniki czasu przebiegu przesyłek uzyskane przez Poczta Polską SA w danym roku nie mogą być niższe niż uzyskane w 2012 roku. Prezes UKE może odstąpić od wymierzenia kary biorąc pod uwagę m.in. koniunkturę gospodarczą, aktualną sytuację finansową operatora wyznaczonego, w tymw zakresie świadczenia usług powszechnych, bądź uwarunkowania rynku pracy. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Prezes UKE nie podjął jednak żadnej decyzji w tej sprawie.

²⁵ Wyniki tych kontroli dały także podstawę do wykreślenia z rejestru czterech operatorów w 2011 r. i dwóch – w 2012 r. oraz zawieszenia w tym roku działalności dwóch innych operatorów.

²⁶ Z powodu świadczenia usług pocztowych, które nie odpowiadały wymaganym warunkom w zakresie zapewnienia przestrzegania tajemnicy pocztowej oraz w zakresie technicznych i organizacyjnych warunków świadczenia usług.

4. Prezes UKE przedłożył w okresie objętym kontrolą ministrowi właściwemu ds. łączności trzy opracowania²⁷, które zawierały wnioski dotyczące funkcjonowania rynku usług pocztowych. W opracowaniach tych Prezes UKE wskazywał m.in. na konieczność zapewnienia operatorom warunków do uczciwego konkutowania, a konsumentom dostępu do usług o wysokiej jakości i przystępnych cenach, a w opracowaniu z 2013 r. na potrzebę monitorowania rynku usług pocztowych w sposób umożliwiający ocenę, czy wprowadzone zmiany wynikające z wdrożenia III Dyrektywy pocztowej²⁸ umożliwiają rozwój rynku usług pocztowych przy jednoczesnym wzroście konkurencji, poprawie jakości i przystępnych cenach tych usług [s. 34].
5. Prezes UKE rzetelnie wywiązywał się z obowiązku wynikającego z art. 52 ust. 4 ustawy Pp z 2003 r., który polegał na przeprowadzeniu weryfikacji realizacji wymagań, dotyczących sposobu prowadzenia przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów w latach 2011–2012. Prezes UKE zatwierdził w dniu 6 lutego 2014 r. oraz opublikował w BIP projekt instrukcji rachunkowości regulacyjnej i opis kalkulacji kosztów na lata 2013–2014, które opracowała Poczta Polska SA²⁹ [s. 35].
6. Poczta Polska SA, jako operator wyznaczony, przedstawiła Prezesowi UKE w obowiązującym terminie³⁰ prognozowane wysokości kosztu netto i straty w następnym roku na usługach powszechnych wraz ze wstępnym wyliczeniem wysokości tej prognozy oraz uzasadnieniem³¹. Poczta Polska SA przedłożyła również w wymaganym przepisem art. 112 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r. terminie, tj. do 31 lipca 2014 r., kalkulację kosztu netto i straty na usługach pocztowych, a także rachunki i inne dokumenty służące za podstawę tej kalkulacji, zgodnie ze zbadanym przez niezależnego biegłego rewidenta sprawozdaniem finansowym za poprzedni rok obrotowy. Ustalono, że do dnia 30 listopada 2014 r.³², na skutek nieprawidłowej – zdaniem NIK – interpretacji art. 112 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r., Prezes UKE nie wydał wymaganej decyzji określającej kwotę zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz kwoty należnej dopłaty i wysokości udziału w dopłacie operatorów pocztowych³³ [s. 36–37].

²⁷ „Ocena funkcjonowania rynku usług pocztowych w roku 2011”, „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2012” i „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2013”.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca Dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U.UE.L.08.52.3).

²⁹ Zgodnie z przepisem § 16 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie prowadzenia przez operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług powszechnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 542). Obowiązuje ono od dnia 24 maja 2013 r.

³⁰ Określonym w art. 110 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r., tj. do dnia 1 marca każdego roku.

³¹ Wyniki weryfikacji prognozowanych kosztów netto i strat przez niezależnego biegłego rewidenta są wykorzystywane w prowadzonym przez Prezesa UKE postępowaniu administracyjnym w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz ustalenia kwoty należnej dopłaty.

³² Tj. w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania dokumentów i wniosku oraz ich weryfikacji.

³³ Weryfikacja nie została zakończona w planowanym terminie, gdyż biegły rewident otrzymał od Poczty Polskiej SA skorygowaną kalkulację rentowności placówek w dniu 28 października 2014 roku. Prezes UKE zaakceptował zmianę terminu sporządzenia weryfikacji na dzień 14 listopada 2014 roku. W opinii z przeprowadzonej weryfikacji dokumentów przedłożonych przez Poczta Polska SA biegły rewident stwierdził, że za wyjątkiem przedstawionych zastrzeżeń w 5 obszarach, przedstawiona kalkulacja kosztu netto świadczenia usług powszechnych i straty została we wszystkich istotnych aspektach sporządzona zgodnie z przepisami prawa. NIK nie podziela przyjętej przez UKE interpretacji przywołanego przepisu, że w związku z zakończeniem weryfikacji przez biegłego rewidenta w dniu 28 listopada 2014 r., decyzja Prezesa UKE powinna być wydana do dnia 30 marca 2015 roku.

7. Prezes UKE z należytą starannością analizował przedkładane przez Poczta Polską SA plany działań naprawczych na lata 2013–2014 oraz na 2015 rok³⁴. Po przeanalizowaniu planu naprawczego na lata 2013–2014, Prezes UKE przedstawił uwagi do tego planu, wskazując jednocześnie na jego ogólnikowość, oraz że powinien on przede wszystkim zawierać informacje o możliwościach podjęcia działań zmierzających do uniknięcia lub ograniczenia straty w roku następnym³⁵. Na skutek tych uwag, Poczta Polska SA przedłożyła stosowne uzupełnienie do przedmiotowego planu, które także zostało wykorzystane w planie naprawczym na 2015 rok. Prezes UKE rzetelnie wykonał również obowiązek określony w art. 71 i art. 72 ustawy Pp z 2012 r., tj. ogłosił w wymaganym terminie (30 grudnia 2014 r.) konkurs na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016–2025, w ogłoszeniu o konkursie przedstawił wszystkie wymagania dotyczące świadczenia usług powszechnych³⁶ oraz udostępnił w UKE wymaganą dokumentację konkursową [s. 37–39].
8. Pomimo, że Poczta Polska SA spełniała w skali całego kraju wymóg dotyczący sieci placówek pocztowych³⁷, to w niektórych miastach powyżej 200 tys. mieszkańców, liczba ludności przypadającej na jedną placówkę pocztową znacznie przekraczała 6 tys. osób. Na 17 wybranych takich miast, tylko w sześciu był zachowany wskaźnik terytorialnej dostępności placówek pocztowych³⁸. Podejmowane przez Poczta Polską SA działania doraźne (w ramach tzw. Procedury Szybkiego Reagowania) nie likwidowały kolejek oraz zbyt długiego czasu oczekiwania klientów na obsługę w placówkach pocztowych w tych miastach [s. 40–41]. Potwierdzeniem tej konstatacji są również wyniki badań ankietowych, a zwłaszcza badania internetowego na temat jakości usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polską SA [s. 49–52].
9. Podobne tendencje w zakresie zmian w sieci placówek pocztowych jak w całej Poczcie Polskiej SA miały miejsce w kontrolowanych Regionach Sieci Poczty Polskiej SA (RS). Z wyjątkiem RS Warszawa-Miasto, w którym zwiększono liczbę placówek pocztowych (o 7,5%), w pozostałych sześciu badanych RS miało miejsce zmniejszenie ich liczby, w tym głównie placówek deficytowych³⁹ oraz zlokalizowanych na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. W konsekwencji, liczba placówek deficytowych, zlokalizowanych na obszarze badanych RS zmniejszyła się średnio o 33,1%. Należy przy tym podkreślić, że główną przyczyną utrzymywania deficytowych placówek pocztowych przez Poczta Polską SA pozostawała w związku z wykonywaniem obowiązków operatora wyznaczonego. W podobnym stopniu jak zmiany w sieci placówek pocztowych zmieniała się liczba okienek obsługi klienta,

³⁴ Zgodnie z art. 111 ustawy Pp z 2012 r. operator wyznaczony jest obowiązany przedłożyć Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, plan działań naprawczych w celu uniknięcia wystąpienia prognozowanej straty na świadczeniu usług powszechnych.

³⁵ Należy zwrócić uwagę na fakt, że w przepisach obowiązującej ustawy Pp z 2012 r. nie określono dla Prezesa UKE żadnych kompetencji w zakresie ewentualnych działań związanych z wdrażaniem planu naprawczego przedłożonego przez operatora wyznaczonego, nawet w sytuacji negatywnej oceny tego planu.

³⁶ Wymienione w § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1466).

³⁷ Określony w § 24 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego.

³⁸ Na przykład, w przypadku Warszawy na jedną placówkę pocztową przypadało średnio 7 640 mieszkańców, a na 18 dzielnic w Warszawie, wskaźnik 6 tys. mieszkańców na jedną placówkę pocztową był zachowany jedynie w czterech dzielnicach, a w skrajnych przypadkach wynosił on ok. 11 tys. mieszkańców. W przypadku Gdyni na jedną placówkę pocztową przypadało średnio 7 311 mieszkańców, a Torunia – 7 064 mieszkańców.

³⁹ Należy podkreślić, że rezygnację z utrzymywania części nierentownych placówek pocztowych umożliwiła m.in. zmiana wymogów prawnych w zakresie wskaźników dostępności tych placówek.

tj. średnio zmniejszyła się o 9,4%, a w RS Warszawa-Miasto zwiększyła się o 3,9%. W okresie objętym kontrolą nie uległa natomiast istotnej zmianie średnia odległość między placówkami pocztowymi na obszarach wiejskich, która wynosiła ok. 14 km. Stwierdzono również, iż we wszystkich miejscowościach turystycznych położonych na terenie działania kontrolowanych RS były podejmowane stosowne działania mające na celu zapewnienie turystom możliwości korzystania z usług pocztowych [s. 42].

10. W kontrolowanych RS zmniejszyła się o 10,4% liczba pocztowych skrzynek nadawczych⁴⁰. Wynikało to przede wszystkim z potrzeby optymalizacji ich sieci, w tym na skutek spadku liczby wysyłanych przesyłek listowych oraz ograniczenia kosztów utrzymania i obsługi tych urządzeń. Wszystkie nadawcze skrzynki pocztowe spełniały wymagania w zakresie wielkości, zabezpieczenia przed kradzieżą i poufności, usytuowania otworu wrzutowego na odpowiedniej wysokości oraz identyfikacji danych dotyczących operatora i godzin opróżniania⁴¹. Większość skrzynek (70,2%) była również zamontowana na odpowiedniej wysokości. W kontrolowanych RS nie odnotowano przypadków odmowy instalacji skrzynki nadawczej w sytuacji, gdy takie były wnioski i sygnały klientów. Nieprawidłowości dotyczące nadawczych skrzynek pocztowych, stwierdzone w toku oględzin placówek pocztowych na terenie siedmiu RS najczęściej występowały z przyczyn bezpośrednio niezależnych od Poczty Polskiej SA. Wyniki oględzin 141 placówek pocztowych zlokalizowanych na terenie kontrolowanych RS wykazały, że za wyjątkiem pojedynczych przypadków, były one przygotowane do obsługi klientów niepełnosprawnych, a niektóre z nich także do obsługi klientów z małymi dziećmi oraz osób w podeszłym wieku [s. 43–44].
11. Działania Poczty Polskiej SA w celu utrzymania standardów jakościowych świadczonych usług powszechnych, w tym ich dostępności, terminowości i bezpieczeństwa, polegały m.in. na zapewnieniu właściwej organizacji pracy poszczególnych służb i placówek pocztowych, a także na stopniowym wyposażaniu urzędów pocztowych w automaty do nadawania i odbierania przesyłek. Prowadzono monitoring wizyjny sal operacyjnych oraz zaplecza, a także aktywizowano pracowników zaplecza pocztowego do obsługi okienek nadawczych. Działania w zakresie poprawy jakości świadczenia usług pocztowych, bezpieczeństwa obrotu pocztowego oraz usprawnienia organizacji pracy służby nadawczej, ekspedycyjno-rozdzielczej i doręczeń polegały na stosowaniu kart pomiaru czasu oczekiwania na obsługę w placówce pocztowej, prowadzeniu szkoleń z zakresu profesjonalnej obsługi klienta, centralizacji służb doręczeń, kontroli skuteczności opróżniania skrzynek nadawczych, m.in. poprzez wrzuty listów kontrolnych kategorii ekonomicznej i priorytetowej oraz identyfikację miejsc i przyczyn nieterminowego opróżniania tych skrzynek, jak i kontroli jakości obsługi metodą „Tajemniczy Klient”. Pomimo tych działań nastąpiło pogorszenie wskaźników terminowości dostarczania niektórych przesyłek pocztowych⁴². Oznaczało to, że Poczta Polska SA

⁴⁰ W RS Warszawa-Miasto spadek skrzynek pocztowych (o 1,3%) miał jednak miejsce przy prawie pięciokrotnym wzroście liczby automatów do pocztowej obsługi klientów. Z tego punktu widzenia nie nastąpiło zatem pogorszenie dostępności do usług pocztowych.

⁴¹ Określone w §§ 2, 3 i 4 ust. 1 oraz w § 5 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 381).

⁴² Wskaźniki czasu przebiegu dla przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych w 2013 r. były mniejsze niż w 2012 r. i wynosiły odpowiednio: 66,7% i 68,7% dla standardu doręczeń D+1, 90,8% i 92,5% dla standardu doręczeń D+2 oraz 96,7% i 97,8% dla standardu doręczeń D+3. Dla paczek pocztowych priorytetowych wskaźniki te wynosiły 76,8% i 79,5% dla standardu doręczeń D+1, zaś dla paczek pocztowych ekonomicznych – 97,8% i 98,3% dla standardu doręczeń D+3. Zob. Raport Prezesa UKE z badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych uzyskanego w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym za rok 2013. UKE, Warszawa, maj 2014 r.

jako operator wyznaczony nie osiągnęła wartości wskaźników czasu przebiegu przesyłek określonych w art. 178 ust. 2 pkt 2 ustawy Pp z 2012 roku. Pozytywnie należy natomiast ocenić fakt, że w okresie objętym kontrolą Poczta Polska SA utrzymywała podobny poziom bezpieczeństwa obrotu pocztowego, jak przed rozpoczęciem zmian organizacyjnych [s. 45–49].

12. Poczta Polska SA nie zdołała osiągnąć w pełnym zakresie celów przyjętych w Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2015 r., zarówno w perspektywie finansowej, jak i klientów. Termin założonego stopnia realizacji zawartych w tej strategii celów został ostatecznie przesunięty na 2018 rok. Przeciętny stopień osiągnięcia głównych celów strategicznych w latach 2012–2014, w porównaniu do zakładanego ich poziomu w 2015 r. był – w ocenie NIK – niezadowolający, zwłaszcza w odniesieniu do wskaźników rentowności i dochodowości. Poza tym, osiągnięty w powyższym okresie poziom wskaźników w perspektywie finansowej był niższy od ich poziomu w 2011 r. Przejściowy spadek efektywności gospodarowania mógł być skutkiem zaburzeń w funkcjonowaniu Spółki, wywołanych zmianami związanymi z jej restrukturyzacją⁴³ [s. 53–57].
13. Przeprowadzana – w ramach przyjętych założeń w Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2015 roku – restrukturyzacja Spółki, koncentrowała się w latach 2012–2014 na dokonywaniu zmian głównie w strukturze organizacyjnej oraz w strukturze zatrudnienia. W ramach tych zmian dokonano centralizacji zarządzania poprzez zmianę sposobu zarządzania z obszarowego na pionowy. Zredukowano przy tym poziom zatrudnienia, zwłaszcza w urzędach i punktach pocztowych oraz listonoszy. Do czasu zakończenia kontroli nie wprowadzono jednak zmian w systemie wynagrodzeń pracowników [s. 55].
14. W strukturach organizacyjnych wszystkich kontrolowanych podmiotów funkcjonowały stosowne komórki kontroli i audytu wewnętrznego, które – z wyjątkiem MAiC – w rocznych planach kontroli uwzględniały zadania określone zarówno w ustawie Pp z 2003 r. (plany w latach 2011–2012), jak i w ustawie Pp z 2012 r. (plany w latach 2013–2014) [s. 60–62].
15. NIK pozytywnie oceniła działalność kontrolowanych podmiotów w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i ewidencjonowania skarg i wniosków. We wszystkich kontrolowanych podmiotach obowiązujące zasady przyjmowania, rozpatrywania i ewidencjonowania skarg i wniosków⁴⁴ były określone na podstawie przepisów Działu VIII skargi i wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴⁶. W okresie objętym kontrolą w MAiC rozpatrzono i bezpośrednio załatwiono 26,7% skarg i wniosków (spośród 131 spraw ogółem), a resztę spraw (73,3%) przekazano do załatwienia według właściwości. Do UKE w okresie tym wpłynęło 910 spraw o charakterze interwencyjnym. W zależności od charakteru sprawy, podejmowane przez Prezesa UKE działania obejmowały udzielanie zainteresowanym wyjaśnień, występowanie do operatorów pocztowych z wnioskami o przeprowadzenie wewnętrznych postępowań, a w I poł. 2014 r. także wszczynanie kontroli

⁴³ Świadczyć o tym może fakt, że w 2014 r. nastąpiła poprawa wyniku finansowego brutto Poczty Polskiej SA. Wynik ten był o 31,2% lepszy od osiągniętego w 2013 r.

⁴⁴ Tj.: zarządzenie Nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 sierpnia 2012 r. poz. 22), Regulamin organizacyjny UKE oraz Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Poczcie Polskiej SA.

⁴⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. Nr 5, poz. 46.

działalności operatorów biorących udział w wykonywaniu usług doręczania przesyłek pocztowych na rzecz wymiaru sprawiedliwości. Kontrola dokumentacji 30 skarg i wniosków, które wpłynęły do Poczty Polskiej SA wykazała, że skargi były rozpatrywane i załatwiane z należytą starannością. W próbie tej nie stwierdzono naruszeń obowiązujących przepisów [s. 62–64].

1.3 Uwagi i wnioski

W związku z wynikami kontroli dotyczącymi dostępności usług pocztowych, w tym usług powszechnych, w warunkach zliberalizowanego rynku, na którym został zniesiony obszar zastrzeżony dla Poczty Polskiej SA, należy – zdaniem NIK – zwrócić uwagę na niektóre aktualnie obowiązujące uregulowania prawne mające istotny wpływ na dostępność usług i funkcjonowanie tego rynku.

Poczta Polska SA, jako operator wyznaczony do świadczenia usług powszechnych, przegrała w latach 2013–2014 przetargi na świadczenie usług pocztowych dla jednostek prokuratury i sądownictwa, przetarg na obsługę pocztową Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), a także przetarg na obsługę Centrum Usług Wspólnych (CUW)⁴⁷ przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴⁸. Obowiązek stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴⁹ (upzp) dotyczy m.in. jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1)⁵⁰. W ocenie NIK, w sytuacji istnienia operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych, obowiązek stosowania przepisów upzp przez jednostki sektora finansów publicznych do wyłonienia operatora na ich obsługę pocztową powoduje następujące skutki:

- tworzy dodatkową płaszczyznę styku interesu publicznego i prywatnego, co stanowi obszar zagrożony korupcją;
- w skali całych finansów publicznych nie musi przynosić oszczędności, ponieważ w przypadku gdy suma udziałów w dopłacie jest niewystarczająca do sfinansowania poniesionej przez operatora wyznaczonego straty na usługach powszechnych, to operator wyznaczony otrzymuje brakującą jej część ze środków budżetu państwa;
- operatorzy alternatywni, którzy wygrywają przetarg na obsługę jednostek sektora finansów publicznych nie podlegają, w takim zakresie jak operator wyznaczony, kontroli UAE dotyczącej logistycznych i technicznych warunków świadczenia i jakości usług pocztowych.

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na fakt, iż do prawa polskiego nie dokonano w pełnym zakresie implementacji przepisu art. 8 tzw. III Dyrektywy pocztowej (dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r., zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty), tj. przepisu wprowadzającego wyjątki od ogólnych reguł funkcjonowania rynku usług pocztowych. Art. 8 tej dyrektywy dopuszcza bowiem trzy obszary działalności pocztowej, które państwa członkowskie mogą zorganizować zgodnie z regułami ich prawodawstwa wewnętrznego.

⁴⁷ Poczta Polska SA odwołała się od rozstrzygnięcia tego przetargu do Krajowej Izby Odwoławczej.

⁴⁸ Zob.: Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 315) z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie sytuacji społecznej w Poczcie Polskiej SA.

⁴⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁵⁰ Są to m.in.: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej, sądy i trybunały (art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), a także jednostki budżetowe (art. 9 pkt 3) oraz ZUS, KRUS (art. 9 pkt 8), Narodowy Fundusz Zdrowia (art. 9 pkt 9), uczelnie publiczne (art. 9 pkt 11) i inne jednostki wymienione w art. 9 ww. ustawy.

Obszary te dotyczą organizowania umieszczania skrzynek pocztowych na publicznych drogach, emitowania znaczków pocztowych i świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanych w procedurach sądowych lub administracyjnych. Przepisy przywołanego art. 8 zostały implementowane do prawa polskiego w zakresie umieszczania skrzynek pocztowych na publicznych drogach i emitowania znaczków pocztowych, natomiast nie zaimplementowano przepisu wprowadzającego wyjątek od ogólnych reguł funkcjonowania rynku usług pocztowych w odniesieniu do przesyłek sądowych i administracyjnych. W konsekwencji, usługi te są świadczone na ogólnych zasadach wynikających z ustawy Pp z 2012 r., a tym samym możliwość nadawania przez jednostki sektora finansów publicznych przesyłek w ramach publicznych usług pocztowych wymaga stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy tych usług.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, minister właściwy do spraw łączności, tj. Minister Administracji i Cyfryzacji, tworzy politykę gospodarczą państwa w stosunku do rynku usług pocztowych, sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa UKE (który jest organem regulacyjnym w obszarze rynku usług pocztowych) i jednocześnie pełni funkcję organu sprawującego nadzór właścicielski nad działalnością Poczty Polskiej SA⁵¹, która jest operatorem dominującym na przedmiotowym rynku, reprezentując na walnym zgromadzeniu tej spółki Skarb Państwa, który jest jej jedynym akcjonariuszem⁵². W ocenie NIK, sytuacja taka może powodować konflikt interesów, ponieważ ten sam minister, który kształtuje politykę państwa w obszarze rynku usług pocztowych i nadzoruje działalność regulatora tego rynku jest równocześnie reprezentantem Skarbu Państwa, jako akcjonariusza Poczty Polskiej SA. Oznacza to, że minister właściwy do spraw łączności musi realizować sprzeczne ze sobą cele. Z jednej strony powinien on mieć na uwadze osiąganie przez tę spółkę zadowalających wyników ekonomiczno-finansowych, a z drugiej – zapewniać warunki dla rozwoju wolnej konkurencji na rynku usług pocztowych, w tym poprzez ograniczanie dominującej pozycji Poczty Polskiej SA na tym rynku oraz wspieranie pozostałych, tj. alternatywnych operatorów pocztowych.

W § 24 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego określono sposób rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego, zgodnie z którym średnio w skali kraju na terenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich jedna placówka pocztowa powinna przypadać na 6 000 mieszkańców, natomiast w gminach wiejskich – jedna taka placówka na 85 km² powierzchni. Ten sposób rozmieszczenia placówek był konsekwencją realizacji przyjętych przez Radę Ministrów założeń do projektu ustawy Pp z 2012 r., w tym dotyczącego odejścia od określania w sposób sztywny minimalnej liczby placówek⁵³, jakie powinny być uruchomione na terenie kraju przez operatora wyznaczonego i określenia wyłącznie wskaźników charakteryzujących sposób ich

⁵¹ Sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez ministra właściwego ds. łączności nad Poczta Polska SA, a także realizacja uprawnień wobec tej spółki wynikają z postanowień art. 8 ust. 4 ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”. W ustawie tej zawarto przepisy odwołujące się do przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.) oraz wybranych przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

⁵² Zgromadzenie akcjonariuszy (wspólników) jako organ właścicielski jest najwyższym organem spółki i decyduje o najważniejszych sprawach dotyczących jej działalności.

⁵³ Takie rozwiązanie obowiązywało do dnia 24 maja 2013 r., w którym weszło w życie przywołane rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r., a przestało obowiązywać rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych.

rozmieszczenia. W praktyce oznaczało to, że minimalna liczba placówek będzie wynikała w sposób pośredni z tych wskaźników. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania, operator wyznaczony – spełniając ogólny warunek utrzymania średnio w skali kraju jednej placówki pocztowej na 6 000 mieszkańców na terenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich – może nie zapewniać dostępności przestrzennej do usług powszechnych na terenie dużych miast. Ewidentnym tego przykładem była działalność aktualnego operatora wyznaczonego (tj. Poczty Polskiej SA), który zmniejszając liczbę placówek (z 8 384 w 2012 r. do 7 724 na koniec I poł. 2014 r.), dopuścił do tego, by w niektórych miastach powyżej 200 tys. mieszkańców liczba ludności przypadającej na jedną placówkę pocztową znacznie przekraczała 6 tys. osób. Podejmowane zaś przez Poczta Polską SA działania doraźne tylko łagodziły, a nie likwidowały kolejek oraz zbyt długiego czasu oczekiwania klientów na obsługę w placówkach pocztowych w takich miastach.

W aktualnym stanie prawnym Prezes UKE nie ma obowiązku badania jakości innych usług – poza jakością powszechnych usług pocztowych operatora wyznaczonego oraz dostępnością do tych usług, w tym dla osób niepełnosprawnych – świadczonych przez operatora wyznaczonego, a także – poza trybem skargowym – badania jakości i dostępności do usług świadczonych przez operatorów alternatywnych⁵⁴. Tak ograniczony zakres badań w znacznym stopniu zniekształca, zdaniem NIK, rzeczywisty obraz stanu rynku pocztowego, m.in. dlatego, że np. w 2013 r. 71 operatorów alternatywnych prowadziło działalność w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych, a 55 z nich uczestniczyło w całym procesie realizacji usług pocztowych. W związku z tym, przedstawiane corocznie przez Prezesa UKE Ministrowi Administracji i Cyfryzacji raporty o jakości usług oraz stanie rynku pocztowego, a także sprawozdania z działalności Prezesa UKE, choć opracowywane były zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów, to nie prezentowały, w ocenie NIK, rzeczywistego stanu rynku pocztowego, ze względu na ograniczony przedmiotowo i podmiotowo zakres badań oraz kontroli jakości i dostępności świadczonych usług pocztowych. W obowiązujących przepisach nie określono bowiem żadnych wymogów dotyczących rozmieszczenia i czasu pracy placówek pocztowych operatorów alternatywnych.

W związku z powyższymi uwagami oraz wynikami niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę – niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych pod adresem kierowników kontrolowanych jednostek⁵⁵ – rozważenia zasadności dokonania stosownych zmian w obowiązujących przepisach prawnych, które przyczyniłyby się do poprawy jakości i dostępności usług pocztowych, w tym usług powszechnych na zliberalizowanym rynku pocztowym. W szczególności NIK wnosi o zainicjowanie przez Radę Ministrów:

- 1) zmiany podmiotu sprawującego nadzór właścicielski nad Poczta Polską SA, poprzez zdjęcie tego obowiązku z ministra właściwego do spraw łączności, co zostało określone w art. 8 ust. 4 przywołanej ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”;**
- 2) rozszerzenia w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe uprawnień Prezesa UKE o możliwość badania jakości i dostępności usług pocztowych świadczonych przez operatorów alternatywnych.**

⁵⁴ Zgodnie z art. 121 ustawy Pp z 2012 r., do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.).

⁵⁵ Zob. Rozdział 4.2. niniejszej informacji.

Ponadto, w celu poprawy dostępności przestrzennej do usług powszechnych, zwłaszcza w dużych miastach, Minister Administracji i Cyfryzacji powinien – zdaniem NIK – zmienić w rozporządzeniu z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego treść § 24 ust. 1 w brzmieniu „Jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego, licząc średnio w skali kraju, przypada na 6 000 mieszkańców na terenie gmin miejskich i gmin miejsko-wiejskich” na: *„Jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego przypada na nie więcej niż 6 000 mieszkańców na terenie gmin miejskich i gmin miejsko-wiejskich”*.

Zasady wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym zostały określone w przepisach przywołanej ustawy Pp z 2012 r. W porównaniu do wcześniej obowiązujących przepisów określonych w ustawie Pp z 2003 r., na mocy ustawy Pp z 2012 r.⁵⁶:

- 1) zniesiono monopol Poczty Polskiej na przesyłki o wadze do 50 g, zachowując jednocześnie dla operatora wyznaczonego⁵⁷ wyłączność na przyjmowanie przekazów pocztowych ze świadczeniami z ubezpieczeń społecznych (w tym emerytur i rent) i przekazów pocztowych na tereny wiejskie oraz na dokonywanie potwierdzenia nadania przekazu pocztowego i przesyłki rejestrowanej, mających moc dokumentu urzędowego;
- 2) uproszczono sposób uzyskania uprawnień do prowadzenia działalności pocztowej poprzez wprowadzenie tylko wymogu uzyskania wpisu w rejestrze operatorów pocztowych, analogicznie jak w przypadku innych rejestrów działalności regulowanej⁵⁸;
- 3) określono szczegółowe zasady wyznaczania operatora do świadczenia usług powszechnych⁵⁹, oraz zdefiniowano zakres usług, które powinny być dostępne na terytorium całego kraju;
- 4) określono zasady finansowania usług powszechnych świadczonych przez operatora wyznaczonego⁶⁰;
- 5) wprowadzono dla operatora wyznaczonego obowiązek udostępnienia elementów swojej infrastruktury pocztowej na rzecz innych operatorów pocztowych, w tym skrzytek pocztowych, oddawczych skrzynek pocztowych, systemu kodów pocztowych oraz bazę informacji o zmianie adresu⁶¹.

Zgodnie z przepisami wyżej przywołanej ustawy, organem regulacyjnym w obszarze rynku usług pocztowych jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej Prezes UKE). W ustawie tej określono bowiem zarówno obowiązki operatorów pocztowych wobec Prezesa UKE, jak i uprawnienia kontrolne Prezesa UKE wobec operatorów oraz jego obowiązki, w tym wobec ministra właściwego do spraw łączności⁶². Do zakresu działania Prezesa UKE należy w szczególności wykonywanie zadań związanych z regulacją działalności pocztowej, podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług pocztowych (z własnej inicjatywy

⁵⁶ Stanowiącej implementację tzw. III unijnej dyrektywy pocztowej, tj. dyrektywy unijnej 97/67/WE z uwzględnieniem zmian wprowadzonych dyrektywą 2008/6/WE.

⁵⁷ Którym do końca 2015 r. jest Poczta Polska SA.

⁵⁸ Działalność pocztowa jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.) i wymaga wpisu do rejestru operatorów pocztowych (art. 6 ust. 1 ustawy Prawo pocztowe).

⁵⁹ Podstawowym trybem jest konkurs rozstrzygany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Określono też tryby, które będą miały zastosowanie w przypadku nierozstrzygnięcia konkursu lub wygaśnięcia decyzji o wyborze operatora wyznaczonego.

⁶⁰ Ma to również znaczenie dla innych operatorów świadczących usługi wchodzące w zakres usług powszechnych. W przypadku kosztu netto (różnica między uzasadnionym kosztem netto działalności operatora wyznaczonego, a kosztem netto działalności tego samego operatora – świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych – pomniejszona o korzyści pośrednie związane ze świadczeniem usług powszechnych oraz korzyści wynikające z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych operatorowi wyznaczonemu) i poniesienia przez operatora wyznaczonego straty na usługach powszechnych, operatorzy pocztowi świadczący usługi wchodzące w zakres usług powszechnych są obowiązani wnieść swój udział w dopłacie do usługi powszechnej do 2% swoich przychodów z takich usług. Jeżeli suma udziałów w dopłacie jest niewystarczająca do sfinansowania straty na usługach powszechnych, to operator wyznaczony powinien uzyskać brakującą część ze środków z budżetu państwa.

⁶¹ Ewentualne spory między operatorami w tym zakresie rozstrzyga Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w drodze decyzji administracyjnej.

⁶² Obowiązki i uprawnienia Prezesa UKE w wymienionym zakresie zostały określone w następujących artykułach przywołanej ustawy: 8; 10–11; 13; 43–44; 49–53; 55–58; 66–69; 71–80; 82–84; 86; 95–98; 100–103; 105; 107; 110–115; 119; 122–126; 128–129.

lub wniesionych przez zainteresowane podmioty), współpraca z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach dotyczących przestrzegania praw podmiotów korzystających z usług pocztowych, przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz antykonkurencyjnym koncentracjom operatorów pocztowych, kontrola obowiązku umieszczania oddawczych skrzynek pocztowych oraz przedstawianie Komisji Europejskiej informacji z zakresu poczty⁶³.

Na podstawie dyspozycji zawartych w ustawie Pp z 2012 r. zostało wydanych 15 rozporządzeń⁶⁴, w tym 12 – przez Ministra Administracji i Cyfryzacji⁶⁵.

Zadania ministra właściwego do spraw łączności w kontrolowanym zakresie zostały określone natomiast w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji⁶⁶. Zgodnie z treścią tego rozporządzenia, Minister nadzoruje m.in. działalność Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i rynek usług pocztowych w kraju oraz reprezentuje Polskę w organizacjach międzynarodowych.

Przedmiot działalności i kompetencje Poczty Polskiej SA określają zarówno przepisy przywołanej ustawy Pp z 2012 r., jak i przywołanej ustawy z dnia 5 września 2008 roku o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (ustawa o komercjalizacji PP). W ustawie o komercjalizacji PP określono – oprócz zasad i trybu komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” – przedmiot działalności gospodarczej spółki (rozdział 3), gospodarowanie mieniem (rozdział 4) oraz szczególne uprawnienia pracownicze (rozdział 5). W art. 6 tej ustawy postanowiono, że do komercjalizacji PP stosuje się również niektóre przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, m.in. przepis art. 5 ust. 1, zgodnie z którym, o ile ustawa nie stanowi inaczej, stosuje się przepisy ustawy – Kodeks spółek handlowych.

W art. 12. ust. 1 ustawy o komercjalizacji PP postanowiono, że przedmiotem działalności gospodarczej spółki jest:

- 1) prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług pocztowych, w tym usług o charakterze powszechnym;
- 2) emisja, wprowadzanie i wycofywanie z obiegu znaczków pocztowych, kartek pocztowych oraz kopert z nadrukowanym znakiem opłaty pocztowej⁶⁷;
- 3) wykonywanie innych usług przy wykorzystaniu potencjału technicznego i kadrowego spółki, w tym w zakresie prenumeraty prasy, kolportażu prasy i wydawnictw oraz filatelistyki;
- 4) świadczenie usług finansowych i wykonywanie czynności z nimi związanych, w tym wyszczególnionych w art. 13 ustawy;

⁶³ W tym o: nazwie i adresie operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych; sposobie udostępniania korzystającym z usług powszechnych szczegółowych i aktualnych informacji dotyczących charakteru oferowanych usług, warunków dostępu, cen i minimalnych wymagań w zakresie czasu przebiegu przesyłek pocztowych; przyjętych dla obrotu krajowego minimalnych wymaganiach dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych i przyznanym odstępstwie w tym zakresie; przyznanym odstępstwie od częstotliwości opróżniania nadawczych skrzynek pocztowych i doręczania przesyłek z jednoczesnym przekazaniem tej informacji pocztowym organom regulacyjnym państw członkowskich Unii Europejskiej, a także danych statystycznych o krajowym rynku pocztowym oraz, na żądanie Komisji Europejskiej, informacji o systemie rachunku kosztów stosowanym przez operatora wyznaczonego.

⁶⁴ W sprawach nieuregulowanych przez te rozporządzenia zachowały moc przepisy wcześniej wydanych aktów wykonawczych do stosownych ustaw (zob. art. 180–190 ustawy – Prawo pocztowe).

⁶⁵ Zob. Załącznik nr 5.3. (Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki) do niniejszej informacji (poz. 23–24, 28–31 i 33–40).

⁶⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1479.

⁶⁷ Działalność wymieniona w pkt 1 i 2 jest wykonywana w zakresie i na warunkach określonych w ustawie Prawo pocztowe oraz w przepisach wydanych na jej podstawie.

- 5) pośrednictwo w wykonywaniu usług finansowych, w tym czynności bankowych, w tym wyszczególnionych w art. 14 ustawy;
- 6) świadczenie usług logistycznych, a w szczególności przewóz przesyłek towarowych oraz ich konfekcjonowanie i magazynowanie.

Ponadto PP działa na podstawie Statutu Spółki Akcyjnej Poczta Polska, a także innych aktów prawnych ją obowiązujących⁶⁸.

Zapewnienie dostępności, terminowości, bezpieczeństwa i kompleksowości usług pocztowych powinno być podstawowym celem polityki państwa w zakresie kształtowania warunków funkcjonowania rynku tych usług. Wynika to z faktu, że wymienione cechy usług pocztowych określają ich jakość, co determinuje stopień zaspokojenia potrzeb obywateli w tym obszarze działalności państwa. Usługi pocztowe jako instrumenty komunikacji odgrywają istotną rolę w zapewnieniu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej kraju.

Abstrahując od pozostałych cech określających jakość usług pocztowych, zwłaszcza powszechnych, podstawowe znaczenie dla obywateli ma dostępność do tych usług. Należy przy tym nadmienić, że zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami⁶⁹, usługi powszechne świadczy operator wyznaczony, który musi m.in. doręczać przesyłki w każdy dzień roboczy i nie mniej niż 5 dni w tygodniu, z zachowaniem określonych prawem wskaźników przebiegu przesyłek. Przepisy te określają także minimalny procentowy udział nadawczych skrzynek pocztowych operatora wyznaczonego umieszczanych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobom niepełnosprawnym. Ponadto, operator wyznaczony powinien na terenie kraju posiadać określoną liczbę placówek pocztowych (jedna stała placówka powinna przypadać na 6 tys. mieszkańców na terenie miast i na 85 km² na terenach wiejskich). Operator wyznaczony musi też utrzymywać przynajmniej jedną stałą placówkę w każdej gminie. Operator wyznaczony jest zatem zobowiązany do utrzymania wymaganej liczby placówek pocztowych, bez względu na stopień zapotrzebowania na usługi powszechne, czyli ma obowiązek zapewnienia gotowości do świadczenia tych usług.

Do końca 2015 r., na mocy ustawy Pp z 2012 r., funkcję operatora wyznaczonego będzie pełnić Poczta Polska SA. Jednocześnie w ustawie tej postanowiono, że po upływie tego terminu status operatora wyznaczonego może uzyskać każdy operator pocztowy, który wygra konkurs przeprowadzony przez Prezesa UKE (na 10-letni kontrakt). W związku z przepisami przywołanej ustawy, konkurs należy rozpiąć co najmniej na 12 miesięcy przed upływem terminu, w którym usługi powszechne świadczy Poczta Polska SA. Z tego też powodu Prezes UKE ogłosił taki konkurs jeszcze w 2014 r., a udział w konkursie mógł wziąć każdy operator pocztowy spełniający warunki umożliwiające świadczenie usług powszechnych. Stąd też tak ważne znaczenie miały działania na rzecz restrukturyzacji Poczty Polskiej SA, które jednocześnie miały skutkować poprawą jej wyników ekonomiczno-finansowych oraz usprawnianiem wykonywania funkcji operatora na zliberalizowanym rynku pocztowym, zwłaszcza w zakresie dostępności tych usług dla obywateli. Z analizy danych statystycznych⁷⁰ wynika, że w 2010 r. wskaźniki dostępności przestrzennej usług pocztowych⁷¹ w Polsce kształtowały się na podobnym poziomie, jak przeciętnie

⁶⁸ Wymienionych w Załączniku nr 5.3.

⁶⁹ Określonymi w przywołanej ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe oraz rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego.

⁷⁰ Łącznie. Wyniki działalności w 2010 r. GUS. Warszawa 2011; EUROSTAT. European Commission. Postal service statistics – universal service providers. Data from June 2011.

⁷¹ Wyrażone liczbą ludności przypadającą na jedną placówkę pocztową oraz powierzchnią kraju (w km²) przypadającą na jedną placówkę. Dostępność usług jest tym większa, im niższa jest wartość wskaźnika.

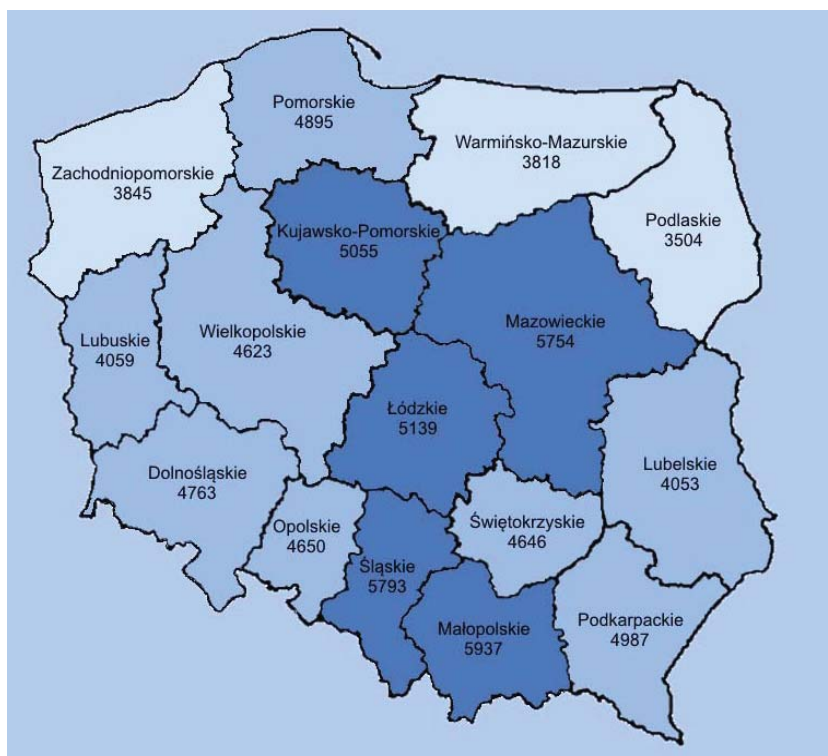
w Unii Europejskiej (UE). Średnia liczba ludności w UE obsługiwana przez jeden urząd pocztowy wynosiła bowiem ok. 4 520 osób, a w Polsce – ok. 4 590 osób. W przeliczeniu na powierzchnię, jeden urząd pocztowy przypadał średnio w krajach UE na ok. 53 km², natomiast w Polsce – na ok. 37 km².

W końcu 2013 r. operator wyznaczony, tj. Polska Poczta SA, świadczył usługi za pośrednictwem 7 884 placówek pocztowych, w tym 3 996 w miastach i 3 888 na terenach wiejskich⁷². Liczba tych placówek była o 6,8% mniejsza w porównaniu ze stanem w końcu 2012 r. (8 459)⁷³. W miastach liczba placówek zmniejszyła się o 1,6% (z 4 060 do 3 996), a na wsi zmalała o 11,6% (z 4 399 do 3 888).

Z punktu widzenia gęstości placówek pocztowych, w 2013 r. nastąpiło pogorszenie dostępności konsumentów do powszechnych usług pocztowych, świadczonych przez Poczta Polską SA. W roku tym, powierzchnia kraju przypadająca na jedną placówkę pocztową tego operatora wzrosła bowiem o 7,3% w porównaniu z 2012 r., natomiast liczba ludności przypadająca na jedną placówkę zwiększyła się o 7,2% (z 4 555 do 4 883). W miastach wzrosła ona o 1,3% (z 5 748 do 5 820), a na wsi – o 13,4% (z 3 455 do 3 919). Największa liczba ludności przypadająca na jedną placówkę wystąpiła w województwach małopolskim, śląskim i mazowieckim, a najmniejsza w podlaskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Liczbę ludności przypadającą na jedną placówkę Poczty Polskiej SA w poszczególnych województwach przedstawiają dane na wykresie 1.

Wykres nr 1

Liczba ludności przypadająca na 1 placówkę pocztową operatora wyznaczonego (wg stanu w dniu 31 grudnia 2013 r.)



Źródło: GUS, Łączność, Wyniki działalności w 2013 r., Warszawa 2014.

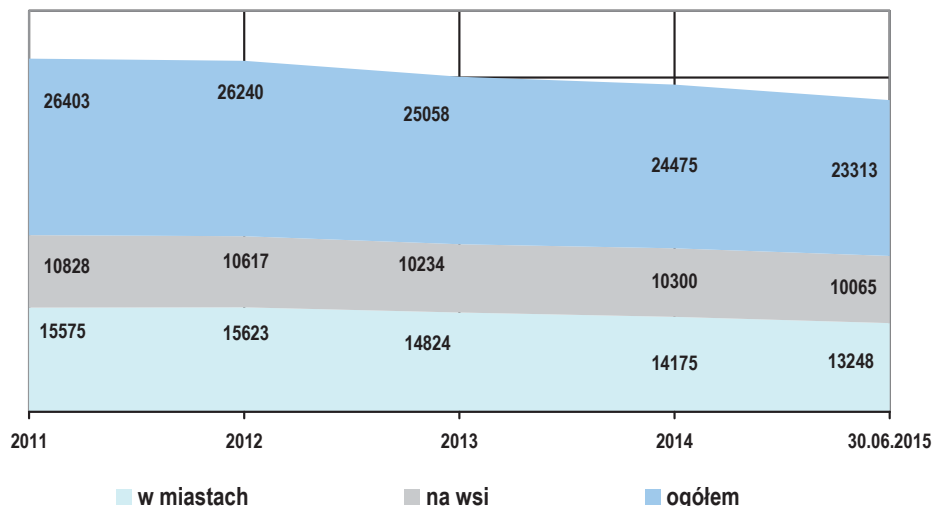
⁷² Zob. Łączność. Wyniki działalności w 2012 r. oraz w 2013 r. GUS. Warszawa 2013 i 2014.

⁷³ W 2011 r. liczba tych placówek wynosiła 8 383.

Na pogorszenie dostępności obywateli do powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska SA miało również wpływ zmniejszanie się liczby listonoszy oraz nadawczych skrzynek pocztowych. Na przykład, liczba listonoszy w 2013 r. była mniejsza o 4,5% niż w 2012 r. i o 5,1% mniejsza w porównaniu z 2011 rokiem. W miastach obniżyła się ona odpowiednio o 5,1% i o 4,9%, a na wsi – o 3,6% i o 5,5%. Liczbę listonoszy w latach 2011–2013 przedstawiają dane na wykresie 2.

Wykres nr 2

Liczba listonoszy operatora wyznaczonego

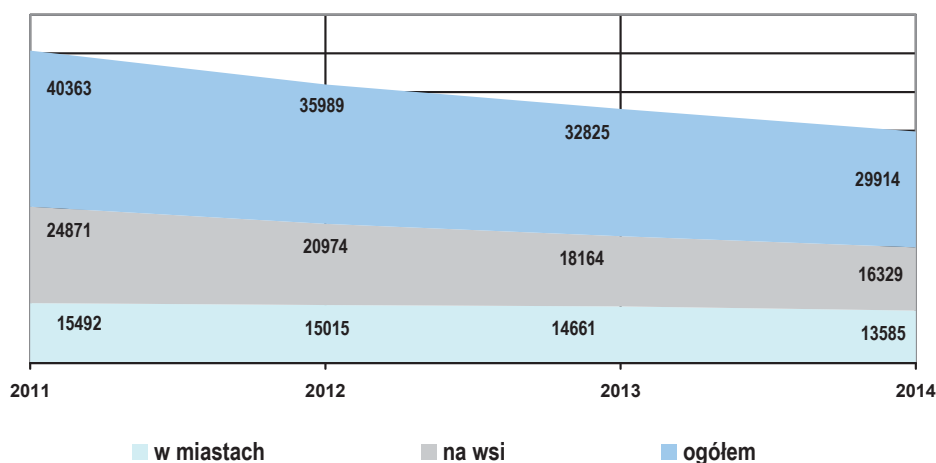


Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS oraz Poczty Polskiej SA.

W 2014 r., w porównaniu z 2012 r., mniejsza była także o 16,9% liczba skrzynek pocztowych, a w stosunku do 2011 r. skrzynek tych było mniej aż o 25,9%⁷⁴. Należy przy tym podkreślić, że ludność najczęściej korzysta do nadawania zwykłych przesyłek listowych ze skrzynek pocztowych. Liczbę pocztowych skrzynek nadawczych w latach 2011–2014 przedstawiają dane na wykresie 3.

Wykres nr 3

Liczba pocztowych skrzynek nadawczych operatora wyznaczonego



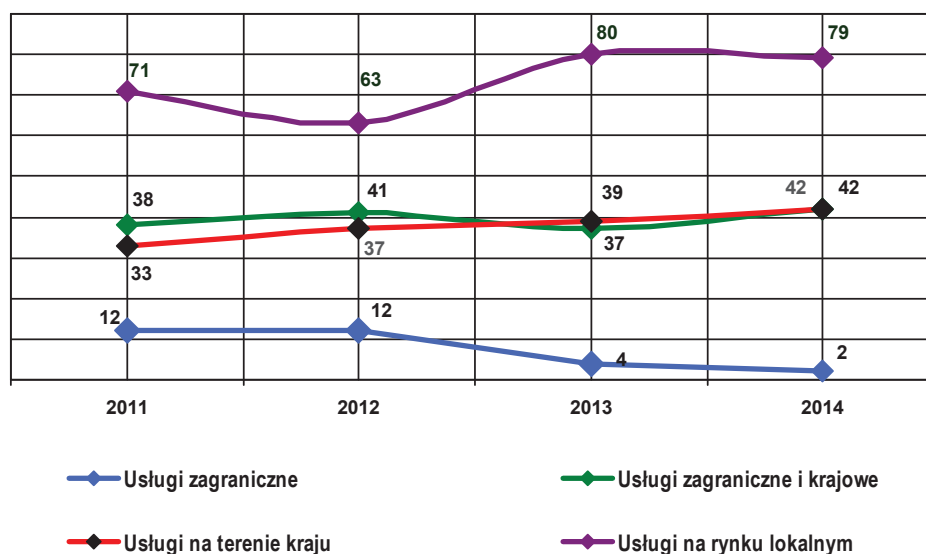
Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS i UKE.

⁷⁴ W miastach spadek ten wynosił odpowiednio: 9,5% i 12,3%, a na wsi – odpowiednio: 22,1% i 34,3%.

W warunkach zliberalizowanego rynku pocztowego konkuruje ze sobą wielu operatorów pocztowych. W 2014 r. działalność pocztową prowadziło – obok Poczty Polskiej SA – 165 innych operatorów⁷⁵, przy czym 2 świadczyło usługi zagraniczne, 42 – usługi zagraniczne i krajowe, 42 – usługi na terenie kraju, a 79 operatorów działało na rynku lokalnym. Zmiany w ich liczbie według terytorialnego zakresu świadczonych usług w latach 2011–2014 przedstawiają dane na wykresie 4.

Wykres nr 4

Operatorzy alternatywni świadczący usługi pocztowe w latach 2011–2014



Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS oraz UKE.

Z analizy danych statystycznych wynika, że operatorzy alternatywni konkurują z Poczta Polska SA głównie w dużych miastach. Na obszarach wiejskich, gdzie utrzymanie placówek pocztowych jest mniej opłacalne, operatorzy ci rzadziej podejmują działalność pocztową⁷⁶. Świadczy o tym fakt, że na ogólną liczbę 5 923 placówek pocztowych operatorów alternatywnych w 2012 r.⁷⁷, która była o 35,7% większa niż w 2011 r., 96,0% tych placówek było zlokalizowanych w miastach. W 2013 r. operatorzy alternatywni w obrocie krajowym doręczyli 267,0 mln przesyłek standardowych (niebędących przesyłkami kurierskimi), tj. o 19,3% więcej niż w 2012 r., z czego 96,2% stanowiły przesyłki listowe, a 3,8% – paczki pocztowe. Udział operatorów alternatywnych w rynku usług pocztowych w zakresie standardowych przesyłek listowych wyniósł 16,0%, a paczek – 37,4%. Liczba dostarczonych w obrocie krajowym przesyłek kurierskich przez operatorów alternatywnych wyniosła 124,2 mln i była o 94,4% większa niż w 2012 roku. W obrocie zagranicznym alternatywni operatorzy pocztowi dostarczyli ponadto 8,2 mln przesyłek kurierskich, tj. o 167,9% więcej niż przed rokiem. Udział tych operatorów w ogólnej liczbie przesyłek kurierskich był dominujący i wyniósł 97,1%.

⁷⁵ Zob. Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014, UKE, Warszawa, maj 2015 r.

⁷⁶ M.in. z tego powodu istnieje potrzeba funkcjonowania operatora wyznaczonego świadczącego pocztowe usługi powszechne.

⁷⁷ Najwięcej placówek znajdowało się w województwie śląskim (ok. 17% ogólnej liczby placówek) oraz w województwach mazowieckim (ok. 16%), małopolskim (ok. 8%) i dolnośląskim (ok. 8%).

Analiza pod względem obszarów działania alternatywnych operatorów pocztowych wskazuje natomiast, że w 2014 r. 140 z nich świadczyło usługi wyłącznie w jednym segmencie. I tak, 47 operatorów prowadziło działalność pocztową wyłącznie w obszarze usług wchodzących w zakres usług powszechnych, a 83 – wyłącznie w segmencie przesyłek kurierskich. Na 165 operatorów, tylko sześciu działało we wszystkich trzech segmentach rynku pocztowego (tj. usług wchodzących w zakres usług powszechnych; przesyłek kurierskich; innych usług pocztowych), jednak tylko trzech z nich posiadało znaczący udział w rynku pocztowym.

W rezultacie rozwoju działalności pocztowej operatorów alternatywnych, w 2013 r. odnotowano, podobnie jak w latach poprzednich, zmniejszenie wielkości podstawowych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska SA. I tak np., liczba przesyłek listowych zwykłych nadanych zmalała o 12,3%, paczek nadanych – o 7,0%, a przekazów pocztowych zrealizowanych – o 9,8%. Zmniejszyła się również liczba wpłat na rachunki bankowe (o 7,6%). Należy przy tym nadmienić, że ze względu na mniejszą opłacalność świadczenia usług powszechnych, zwłaszcza na obszarach wiejskich, Poczta Polska SA może ponosić stratę na świadczeniu tych usług, którą w dużym stopniu sama finansuje. Wynika to z ustawowych zasad kalkulacji kosztu netto i finansowania obowiązku świadczenia usług powszechnych⁷⁸.

Podkreślenia wymaga również fakt, że wszyscy operatorzy pocztowi, tj. zarówno operator wyznaczony, jak i operatorzy alternatywni zagrożeni są na rynku usług pocztowych tzw. konkurencją substytucyjną ze strony firm, których oferta jest różna od operatorów pocztowych, ale zaspokaja te same albo podobne potrzeby. Dla przesyłek listowych taką substytucyjną konkurencję stanowi m.in. telefonia komórkowa, poczta elektroniczna bądź teleinformatyka. Rozwój Internetu i związanych z nim systemów transmisji dokumentów, obrazów i różnego rodzaju danych umożliwia dotychczasowym klientom operatorów pocztowych korzystanie z tych nowoczesnych technologii. Skutkiem tego jest spadek popytu na tradycyjne usługi pocztowe. W tej sytuacji operatorzy pocztowi powinni modyfikować działalność i ukierunkowywać ją na obsługę klientów również przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych.

⁷⁸ Zob. treść art. 106–120 ustawy Pp z 2012 r. Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 544), wydanym na podstawie art. 120 ustawy Pp z 2012 r., nie później niż jeden miesiąc po zakończeniu roku, w którym prognozowana jest strata, operator wyznaczony ma obowiązek przedstawić Prezesowi UKE opis kalkulacji kosztu netto. Po zatwierdzeniu tej kalkulacji przez UKE, w ciągu siedmiu miesięcy od zakończenia roku obrotowego, w którym wystąpiła strata, musi on przedstawić Prezesowi UKE wyliczenie kosztu netto oraz poniesionej straty na usługach powszechnych. Wraz z tym wyliczeniem, operator wyznaczony występuje o stosowną dopłatę. Prezes UKE określa wtedy, jaką część tej dopłaty ma pokryć każdy z operatorów działających na rynku pocztowym. Część ta określana jest na podstawie wysokości przychodów operatora, jednak nie może być ona wyższa niż 2% jego przychodów. Ponieważ Poczta Polska SA osiąga największe przychody, to pokrywa też największą część przedmiotowej straty. W przypadku, gdy tak wyliczona kwota nie pokrywa poniesionej straty na świadczeniu usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, to wtedy różnica jest rekompensowana ze środków budżetu państwa.

3.1 Kształtowanie polityki państwa w obszarze rynku usług pocztowych przez ministra właściwego do spraw łączności

NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ministra Administracji i Cyfryzacji, tj. ministra właściwego ds. łączności⁷⁹, w latach 2012 – I poł. 2014 w zakresie kształtowania polityki regulacyjnej w odniesieniu do zliberalizowanego rynku pocztowego⁸⁰, poprzez określenie zasad jego funkcjonowania w ustawie Pp z 2012 r. i aktach wykonawczych do tej ustawy.

Stwierdzono, że w powyższym okresie w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (dalej MAiC) nie prowadzono prac związanych z przygotowaniem dokumentu o charakterze strategii (polityki rządowej), dotyczącej kształtowania rynku usług pocztowych w Polsce. Działania MAiC w tym zakresie koncentrowały się głównie na opracowaniu projektu ustawy Pp z 2012 r.⁸¹ oraz przygotowaniu i wydaniu aktów wykonawczych do tej ustawy. Zgodnie z art. 190 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r., przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy Pp z 2003 r. miały zachować moc do czasu wejścia w życie rozporządzeń wydanych na podstawie nowej ustawy, lecz nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 31 grudnia 2013 roku.

Na podstawie przepisów ustawy Pp z 2012 r. Minister Administracji i Cyfryzacji wydał łącznie 15 aktów wykonawczych, w tym wszystkie wymienione w art. 190 ust. 1 tej ustawy. Projekty wszystkich rozporządzeń opracowano (przygotowano) w MAiC, bez zlecenia tych prac na zewnątrz. Zgodnie z ustawowym terminem (tj. do dnia 31 grudnia 2013 r.), na podstawie przepisów ustawy Pp z 2012 r. wydano 11 z 15 rozporządzeń. **Nieterminowo, tj. po 1 stycznia 2014 r., Minister Administracji i Cyfryzacji wydał trzy i przygotował projekt czwartego rozporządzenia, a mianowicie:**

- 1) rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych, wydane na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 25 marca 2014 r., które weszło w życie z dniem 9 kwietnia 2014 r.;
- 2) rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie oddawczych skrzynek pocztowych, wydane na podstawie art. 40 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 22 kwietnia 2014 r., które weszło w życie z dniem 7 maja 2014 r.;
- 3) rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie danych niezbędnych do przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa, wydane na podstawie art. 86 ust. 3 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 21 marca 2014 r., które weszło w życie z dniem 5 kwietnia 2014 r.;
- 4) rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie planów działań operatora pocztowego w sytuacjach szczególnego zagrożenia, wydane na podstawie art. 83 ust. 4 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 16 maja 2014 r., które weszło w życie z dniem 31 maja 2014 r.

⁷⁹ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada w 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. Nr 248, poz. 1479), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji powstało z dniem 18 listopada 2011 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. Nr 250, poz. 1501). Na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o działach administracji rządowej, dział administracji rządowej – łączność obejmuje sprawy poczty i telekomunikacji. Minister właściwy do spraw łączności sprawuje nadzór nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE). Na podstawie ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” reprezentuje on Skarb Państwa wobec Poczty Polskiej SA.

⁸⁰ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.) politykę regulacyjną, w tym w obszarze rynku usług pocztowych prowadzą minister właściwy do spraw łączności oraz Prezes UKE.

⁸¹ Przepisy tej ustawy stworzyły spójny zbiór regulacji, określający zasady funkcjonowania rynku pocztowego w warunkach jego liberalizacji.

Przyczynami opóźnień wydania powyższych rozporządzeń były m.in. konieczność notyfikacji, wydanie aktu w porozumieniu z innym ministrem, a także skomplikowana materia i trudności w uzgodnieniach projektowanych regulacji.

W związku z wydanymi rozporządzeniami, należy – w ocenie NIK – zwrócić uwagę na niektóre uregulowania zawarte w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego. I tak, w § 24 tego rozporządzenia określono sposób rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego, zgodnie z którym średnio w skali kraju na terenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich jedna placówka pocztowa Poczty Polskiej SA powinna przypadać na 6 000 mieszkańców, natomiast w gminach wiejskich – jedna taka placówka na 85 km² powierzchni. Ten sposób rozmieszczenia placówek był konsekwencją realizacji przyjętych przez Radę Ministrów założeń do projektu ustawy Pp z 2012 r., w tym dotyczącego odejścia od określania w sposób sztywny minimalnej liczby placówek, jakie powinny być uruchomione na terenie kraju przez operatora wyznaczonego i określenia wyłącznie wskaźników charakteryzujących sposób ich rozmieszczenia, co w praktyce oznaczało, że minimalna liczba placówek będzie wynikała w sposób pośredni z tych wskaźników.

Obowiązujące do dnia 23 maja 2013 r. rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych normowało przedmiotowe kwestie w ten sposób, że na terenie kraju powinno być uruchomione co najmniej 8 240 placówek operatora publicznego, rozmieszczonych z uwzględnieniem występującego na danym obszarze zapotrzebowania na usługi (§ 44 ust. 1 tego rozporządzenia), jedna stała placówka operatora, licząc średnio w skali kraju, powinna przypadać na 7 000 mieszkańców na terenie miast (ust. 2), a na obszarach wiejskich, powinna przypadać na 85 km² powierzchni (ust. 3).

Zdaniem NIK, odejście od określenia minimalnej liczby placówek pocztowych, jakie powinny być uruchomione na terenie kraju przez operatora wyznaczonego i przyjęcie tylko wskaźnika 6 000 mieszkańców, na których powinna przypadać średnio w skali kraju jedna placówka pocztowa na terenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich będzie skutkować zmniejszeniem liczby tych placówek, a w konsekwencji pogorszeniem dostępności przestrzennej do usług powszechnych. Określenie w przywołanym (obowiązującym) rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. tylko wskaźników charakteryzujących sposób rozmieszczenia placówek, skutkowało m.in. tym, że aktualny operator wyznaczony (tj. Poczta Polska SA) zmniejszył liczbę placówek (z 8 384 w 2012 r. do 7 724 wg stanu na koniec czerwca 2014 r.). Szacuje się natomiast, że przy obowiązujących wskaźnikach rozmieszczenia placówek, operator wyznaczony będzie musiał posiadać tylko ok. 6 800 placówek.

W § 26 ust. 2 przywołanego rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. postanowiono, że liczba skrzynek pocztowych instalowanych przez operatora wyznaczonego w miejscowym obszarze pocztowym powinna być dostosowana do potrzeb lokalnej społeczności. **W ocenie NIK, nieustalenie mierzalnego wskaźnika dotyczącego liczby skrzynek pocztowych instalowanych przez operatora wyznaczonego w miejscowym obszarze pocztowym stanowić może istotne utrudnienie przy ewentualnej weryfikacji realizacji tego obowiązku przez operatora wyznaczonego**⁸². Zdaniem MAiC, nieustalenie mierzalnego wskaźnika miało

⁸² Zagadnienie to podobnie regulowało przywołane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 roku.

umożliwić operatorowi wyznaczonemu bieżące dostosowywanie liczby skrzynek nadawczych na danym obszarze do liczby wrzucanych przesyłek. Wzięto też pod uwagę upowszechnienie elektronicznych form komunikowania się, wobec czego liczba tradycyjnych przesyłek stale spada. W art. 178 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r. określono, że Poczta Polska SA pełni obowiązki operatora wyznaczonego w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do końca 2015 roku. Jednocześnie, postanowienia art. 178 ust. 2 zwolniły Poczta Polską SA z obowiązku zachowania w tym okresie wskaźników czasu przebiegu przesyłek, określonych w przywołanym rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 roku. Zobowiązały natomiast Poczta Polską SA do zachowania tych wskaźników na poziomie nie niższym niż uzyskanych w 2012 roku. Zgodnie z art. 126 ust. 3 ustawy Pp z 2012 r., Prezes UKE może nałożyć karę pieniężną na operatora wyznaczonego, który narusza obowiązek świadczenia usług powszechnych, o którym mowa w art. 46 ust. 2 pkt 3, tj. w przypadku niezachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek. Tymczasem z danych zawartych w raportach o stanie rynku pocztowego za lata 2012 i 2013 przedkładanych corocznie Ministrowi Administracji i Cyfryzacji przez Prezesa UKE wynika, że **wskaźniki terminowości doręczeń w przypadku pięciu spośród siedmiu usług powszechnych w obrocie krajowym uzyskane przez Poczta Polską SA w 2013 r. były niższe od wskaźników uzyskanych przez tego operatora w 2012 r. Niedotrzymanie w 2013 r. przez Poczta Polską SA wymagań ustawowych w zakresie wskaźników czasu przebiegu przesyłek skutkować może nałożeniem przez Prezesa UKE kar finansowych na tego operatora.**

3.2 Wykonywanie funkcji regulacyjnych na rynku usług pocztowych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Prezes UKE jest organem regulacyjnym m.in. działalności pocztowej, którego zadania w tym zakresie zostały określone przede wszystkim w ustawie Pp z 2012 r. oraz w przepisach wydanych na jej podstawie⁸³.

3.2.1. Analiza i ocena funkcjonowania rynku usług pocztowych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wykonywanie przez Prezesa UKE zadań polegających na przeprowadzaniu kontroli działalności operatorów pocztowych, w tym operatora wyznaczonego oraz operatorów alternatywnych, opracowywaniu sprawozdań oraz raportów o stanie rynku pocztowego, a także na prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących m.in. zakazu wykonywania działalności pocztowej oraz nakładania kar pieniężnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2011 – I poł. 2014 r. UKE corocznie kontrolował, na podstawie zasad określonych w art. 63–66 ustawy Pp z 2003 r. oraz art. 121–125 ustawy Pp z 2012 r. zarówno działalność Poczty Polskiej SA, świadczącej powszechne usługi pocztowe, jak i działalność alternatywnych operatorów pocztowych. Przeprowadzone kontrole Poczty Polskiej SA dotyczyły:

- 1) czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym w zakresie usług powszechnych, w tym przesyłek listowych nieregistrowanych oraz paczek pocztowych;
- 2) poziomu przystosowania placówek pocztowych do obsługi osób niepełnosprawnych;

⁸³ Prezes UKE wykonuje swoje zadania głównie przy pomocy Departamentu Rynku Pocztowego UKE. Zadania tego departamentu zostały określone w Zarządzeniu Nr 14 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komunikacji Elektronicznej, wydanego na podstawie § 3 ust. 2 statutu Urzędu Komunikacji Elektronicznej stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 7 Ministra Transportu z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Komunikacji Elektronicznej (Dz.Urz. MT Nr 5, poz. 14, ze zm.).

- 3) trybu i sposobu rozpatrywania reklamacji usług powszechnych;
- 4) wypełniania obowiązku obsługi zwrotów przesyłek nadanych u innych operatorów pocztowych i zapewnienia na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek zgodnie z przepisami wykonawczymi oraz stosowania taryf specjalnych;
- 5) weryfikacji realizacji wymagań co do prowadzenia przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa;
- 6) bezpieczeństwa obrotu paczkowego;
- 7) sieci pocztowej.

Z ustaleń powyższych kontroli wynikało m.in., że:

- Poczta Polska SA nie zapewniała w pełni – wymaganego przepisem art. 62 ustawy Pp z 2012 r. – dostępu osobom niepełnosprawnym do powszechnych usług pocztowych. Na przykład, w 2013 r. wskaźniki dostępu tych osób wynosiły: 97,3% – do nadawczych skrzynek pocztowych, 96,3% – pod względem prawidłowego oznakowania okienek i 94,2% – pod względem prawidłowego usytuowania okienek do obsługi osób niepełnosprawnych. **Najniższy wskaźnik dostępu dotyczył przystosowania placówek do samodzielnego wjazdu osób na wózkach, który był zapewniony tylko w 57,4% urzędów pocztowych.** Należy przy tym zwrócić uwagę na istotną poprawę w tym zakresie, albowiem w 2011 r. wskaźnik ten wynosił tylko 27,0%;
- w latach 2011–2013 nastąpiła poprawa wskaźników terminowości⁸⁴ wszystkich rodzajów przesyłek. Badanie terminowości w 2013 r. wykazało jednak, iż wskaźniki czasu przebiegu pięciu rodzajów przesyłek były niższe niż w 2012 r.⁸⁵, co w myśl art. 126 ust. 3 ustawy Pp z 2012 r., podlega karze pieniężnej⁸⁶. Na mocy art. 178 tej ustawy, w latach 2013–2015 nie stosuje się do Poczty Polskiej SA wymagań dotyczących zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 47 pkt 1 ustawy. W okresie tym wskaźniki czasu przebiegu przesyłek uzyskane przez Poczta Polską SA w danym roku nie mogą być niższe niż uzyskane w 2012 roku. Prezes UKE może odstąpić od wymierzenia kary biorąc pod uwagę m.in. koniunkturę gospodarczą, aktualną sytuację finansową operatora wyznaczonego, w tym w zakresie świadczenia usług powszechnych, bądź uwarunkowania rynku pracy. Prezes UKE bierze także pod uwagę wyniki badań z ostatnich dwóch lat, o których mowa w art. 52 ust. 1 przywołanej ustawy. W związku z tym Poczta Polska SA złożyła stosowne wyjaśnienia w sprawie podjętych działań w celu poprawy osiąganych wskaźników przebiegu przesyłek w sieci placówek pocztowych. Do czasu zakończenia kontroli NIK, **Prezes UKE nie podjął decyzji w sprawie nałożenia lub odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na Poczta Polska SA;**

⁸⁴ Wskaźniki określono w Załączniku nr 2 do rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych oraz w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U. z 2013 r., poz. 545).

⁸⁵ Wskaźniki czasu przebiegu przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych i ekonomicznych w 2014 r. były również niższe od wskaźników osiągniętych w 2012 roku. Osiągnięte natomiast wskaźniki czasu przebiegu paczek pocztowych priorytetowych i ekonomicznych były wyższe w porównaniu do wskaźników uzyskanych w 2012 r. (zob. Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014. UKE, Warszawa, maj 2015 r.).

⁸⁶ W latach 2011–2012 w obowiązujących przepisach nie przewidywano żadnych sankcji z tego tytułu.

- w zakresie zgodności postępowania jednostek Poczty Polskiej SA z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego⁸⁷ stwierdzono, że w 2011 r. na 1 760 reklamacji przesyłek rejestrowanych 70% było nieuzasadnionych. W przypadku 14 reklamacji przekroczono termin udzielenia odpowiedzi i w 14 przypadkach stwierdzono brak kompletnej odpowiedzi przez II instancję. W 2012 r. na 800 skontrolowanych reklamacji przesyłek, nie uznano w 67% reklamacji. W 2013 r. zbadano 750 reklamacji rejestrowanych przesyłek krajowych, a najczęstszymi przyczynami tych reklamacji były zaginięcia lub opóźnienia w ich dostarczeniu (powyżej 14 dni), podejrzenia naruszenia tajemnicy korespondencji oraz niedoręczenia awizo. Blisko 56% reklamacji nie uznano;
- na koniec 2011 i 2012 r. zostały spełnione przez Poczta Polska SA wszystkie kryteria dostępności usług. Liczba placówek pocztowych wynosiła odpowiednio: 8 345 i 8 459 (wymagana – 8 240), liczba mieszkańców przypadających średnio na jedną placówkę wynosiła 5 900 i 5 700 (wymagana 7 000), na obszarach wiejskich jedna placówka przypadała na 66,45 km² i na 66,18 km² (przy wymaganym wskaźniku 85/km²), co najmniej jedna placówka pocztowa funkcjonowała w każdej gminie, a gminy wiejskie liczące poniżej 5 000 mieszkańców były objęte obszarem działania stałej placówki na terenie sąsiedniej gminy lub uruchomiono placówki ruchome. Czas pracy placówek wynosił 5 dni w tygodniu. W 2013 r. spełnione zostały także nowe warunki dostępności do usług powszechnych, określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, tj. placówka w każdej gminie, średnio 6 000 mieszkańców na jedną placówkę, jedna placówka na 85 km² powierzchni w gminach wiejskich oraz czas pracy placówek przez 5 dni w tygodniu;
- kontrole w zakresie bezpieczeństwa obrotu paczkowego wykazały, że Poczta Polska SA wdrożyła system rejestracji przesyłek (ZST), nastąpiła poprawa funkcjonowania monitoringu w węzłach ekspedycyjno-rozdzielczych, stwierdzono jednak przypadki możliwości niekontrolowanego dostępu do tych pomieszczeń oraz niewystarczających działań Straży Pocztovej.

Zgodnie z przepisami zarówno art. 6, 8, 15 i 20 ustawy Pp z 2003 r., jak i art. 6–13 ustawy Pp z 2012 r., działalność pocztowa jest działalnością regulowaną i wymaga wpisu do jawnego rejestru operatorów pocztowych, prowadzonego przez Prezesa UKE. W latach 2011 – I poł. 2014 przedsiębiorcy złożyli łącznie 282 wnioski, które najczęściej dotyczyły wpisu do rejestru (129), wykreślenia z rejestru operatorów (86), umieszczenia znaków opłaty pocztowej w wykazie (26) oraz zawieszenia wykonywania działalności (20). Z ustaleń kontroli wynika, że rejestr operatorów pocztowych był prowadzony zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r., tzn. był jawny i ogólnie dostępny na stronie internetowej UKE. **Zakres informacji o operatorach pocztowych zawartych w rejestrze był zgodny z wymogami określonymi w ustawie Pp z 2003 r., lecz nie zawierał informacji wymaganych w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy Pp z 2012 r., tj. dat wpływu wniosków oraz dat dokonania wpisów.** Przyczyną tego stanu było niedostosowanie zaprojektowanego w 2005 r. i użytkowanego w UKE systemu informatycznego do wymogów tego przepisu. W związku z niedostosowaniem systemu nie przyjmował on danych dotyczących dat wpływu wniosków oraz dat dokonania wpisów. W UKE budowana jest jednak Platforma e-usług, w ramach której uwzględniono prowadzenie rejestru operatorów pocztowych, zapewniającego zgodne z art. 13 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r. informacje o podmiotach działających na rynku pocztowym.

⁸⁷ Dz.U. Nr 183, poz. 1795 ze zm. (uchylony 21 grudnia 2013 r.).

Na koniec 2012 r. operatorzy alternatywni wykazali łącznie 5 923, a na koniec 2013 r. – 19 191 placówek pocztowych, z czego 18 718 prowadzonych było przez agentów pocztowych (97,5%). Według stanu na koniec 2014 r. alternatywni operatorzy pocztowi wykazali łącznie 22 408 placówek pocztowych, z czego 21 894 prowadzili agenci pocztowi (97,7%). W porównaniu do 2013 r. liczba placówek tych operatorów wzrosła o 16,8%. W ocenie UAE, wzrost ten wynikał głównie z faktu, że **niektórzy operatorzy alternatywni korzystali z placówek prowadzonych przez tych samych agentów pocztowych**. W ten sposób „zdublowanych” mogło być ponad 7,5 tys. placówek pocztowych w 2013 r. i ok. 10 tys. w 2014 roku⁸⁸. **W związku z tym, przedstawiane liczby placówek nie obrazują rzeczywistej sytuacji.** W obowiązujących przepisach nie określono żadnych wymogów dotyczących rozmieszczenia i czasu pracy placówek pocztowych operatorów alternatywnych.

W sytuacji zwiększającego się udziału w rynku usług pocztowych alternatywnych operatorów pocztowych działających na podstawie wpisu do rejestru, w latach 2011–2013 UAE przeprowadził 50 kontroli u tych operatorów. Zakres kontroli ich działalności przeprowadzanych przez UAE na podstawie ustawy Pp z 2003 r. (art. 63) obejmował badanie zgodności prowadzonej działalności pocztowej z przepisami tej ustawy oraz wykrywanie działalności wykonywanej bez wymaganych uprawnień. **W wyniku tych kontroli ujawniono m.in. przypadki prowadzenia działalności bez wpisu do rejestru operatorów, bądź w obszarze zastrzeżonym dla operatora publicznego, a także przypadki prowadzenia działalności pocztowej bez uprawnień oraz przesyłania przesyłek dociążonych powyżej 50 g.** Wyniki tych kontroli dały także podstawę do wykreślenia z rejestru czterech operatorów w 2011 r. i dwóch w 2012 r. oraz zawieszenia działalności dwóch operatorów.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w 2013 r. nie stwierdzono naruszania warunków wykonywania działalności pocztowej. Po kontrolach przeprowadzonych w 2014 r., zwłaszcza na skutek wzrostu liczby skarg w I poł. 2014 r. (ponad 600)⁸⁹, Prezes UAE wszczął wobec dwóch operatorów postępowania administracyjne, ponieważ wyniki kontroli wskazywały na naruszenie przepisów dotyczących prowadzenia działalności pocztowej poprzez świadczenie usług pocztowych, które nie w pełni odpowiadały wymaganym warunkom w zakresie zapewnienia przestrzegania tajemnicy pocztowej oraz w zakresie technicznych i organizacyjnych warunków świadczenia usług dla zachowania obrotu pocztowego. Prowadzona była także analiza materiału dowodowego po kontroli jednego operatora pod kątem naruszenia warunków wykonywania działalności pocztowej i ewentualnego wszczęcia postępowania administracyjnego.

NIK zwraca uwagę na fakt, że **zgodnie z aktualnym stanem prawnym, UAE nie ma obowiązku badania jakości innych, tj. poza usługami powszechnymi, usług świadczonych przez operatora wyznaczonego⁹⁰, a także – poza trybem skargowym – badania jakości i dostępności do usług**

⁸⁸ Należy przy tym podkreślić, że żaden z alternatywnych operatorów pocztowych nie posiadał własnych nadawczych skrzynek pocztowych. Zob. Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014. UAE, Warszawa, maj 2015 r.

⁸⁹ Przede wszystkim na działalność operatorów biorących udział w obsłudze przesyłek sądowych i prokuratorskich. W związku z tym, UAE przeprowadził kontrolę w Polskiej Grupie Pocztowej SA oraz u przedsiębiorców biorących udział w wykonywaniu tych usług.

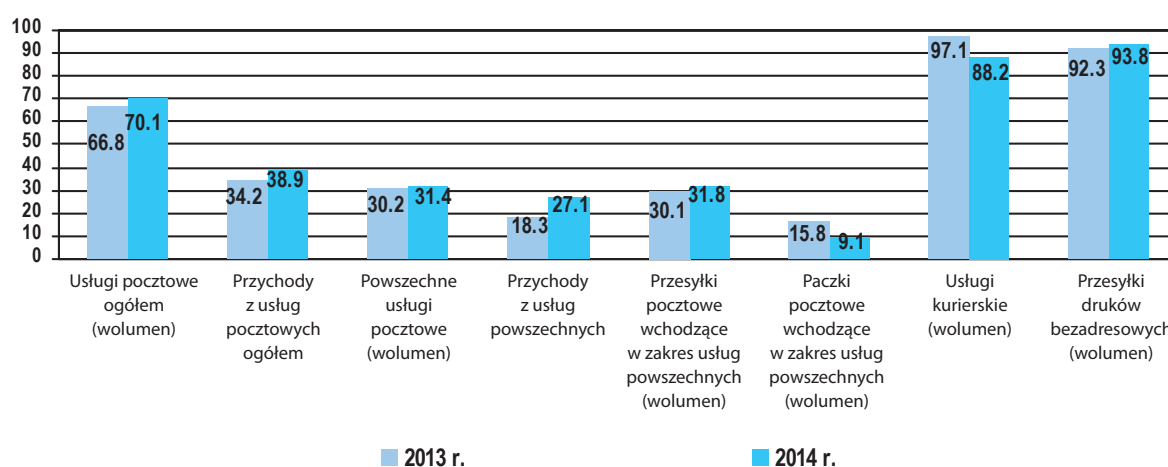
⁹⁰ W raportach o stanie rynku pocztowego prezentowano wyniki corocznie prowadzonych badań Poczty Polskiej SA w zakresie jakości świadczonych przez nią powszechnych usług pocztowych (terminowość przebiegu listów nierejestrowanych i paczek) oraz wyniki kontroli dostępności do tych usług, w tym dla osób niepełnosprawnych.

świadczonej przez operatorów alternatywnych. Tak ograniczony zakres badań w znacznym stopniu zniekształca, zdaniem NIK, rzeczywisty obraz stanu rynku pocztowego. Wynika to głównie z istotnego (i wciąż rosnącego) udziału w tym rynku operatorów alternatywnych⁹¹. Świadczą o tym dane za lata 2013–2014, przedstawione na wykresie 5.

Przedstawiane corocznie przez Prezesa UKE Ministrowi Administracji i Cyfryzacji raporty o stanie rynku pocztowego, a także sprawozdania z działalności Prezesa UKE, choć opracowane były zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów, to nie prezentowały, w ocenie NIK, rzeczywistego stanu rynku pocztowego, ze względu na ograniczony przedmiotowo i podmiotowo zakres badań jakości i dostępności świadczonych usług.

Wykres nr 5

Udział operatorów alternatywnych w rynku usług pocztowych w latach 2013–2014 (w %)



Źródło: Opracowano na podstawie danych UKE.

NIK pozytywnie oceniła działalność Prezesa UKE w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 51 postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem przez Prezesa UKE 47 decyzji administracyjnych, dotyczących świadczenia usług pocztowych⁹², w tym:

- 30 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na operatorów, którzy nie przedłożyli sprawozdań z działalności pocztowej lub naruszyli termin ich złożenia (na łączną kwotę 14 857 zł);
- dwie decyzje o nałożeniu kar pieniężnych za naruszenie obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego (w łącznej wysokości 3 000 zł);
- dwie decyzje stwierdzające naruszenie obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego;
- jedną decyzję zakazującą prowadzenia działalności;
- jedną decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia działalności pocztowej bez wymaganego wpisu do rejestru.

Prowadzone były także postępowania związane z przedkładaniem przez Poczta Polską SA projektów regulaminu świadczenia usług powszechnych lub jego zmian, w wyniku których wydano trzy decyzje.

⁹¹ Np. w 2014 r. prowadziło działalność w segmencie usług wchodzących w zakres usług powszechnych 72 operatorów alternatywnych, a 59 z nich uczestniczyło w całym procesie realizacji usług pocztowych (tj. od przyjęcia przesyłki od nadawcy, poprzez jej sortowanie, przemieszczanie, aż do doręczenia).

⁹² W oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustaw Pp.

W okresie objętym kontrolą, Prezes UKE przedłożył ministrowi właściwemu ds. łączności trzy opracowania⁹³, które zawierały wnioski dotyczące funkcjonowania rynku usług pocztowych. W opracowaniach tych Prezes UKE wskazywał m.in. na:

- konieczność uporządkowania otoczenia prawnego, w którym funkcjonują operatorzy pocztowi oraz odpowiedniego przygotowania operatora publicznego do funkcjonowania na zliberalizowanym rynku usług pocztowych (w tym poprzez opracowanie i uchwalenie nowego Prawa pocztowego, ze względu na konieczność wdrożenia postanowień III Dyrektywy pocztowej⁹⁴, zapewnienie operatorom warunków do uczciwego konkutowania, a konsumentom – dostępu do usług o wysokiej jakości i przystępnych cenach – opracowania z 2011 r. i 2012 r.);
- potrzebę monitorowania rynku usług pocztowych w sposób umożliwiający ocenę, czy wprowadzone zmiany wynikające z wdrożenia III Dyrektywy pocztowej umożliwiają rozwój rynku usług pocztowych przy jednoczesnym wzroście konkurencji, poprawie jakości i przystępnych cenach tych usług (opracowanie z 2013 r.).

Przepis art. 192a ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne wymaga, aby Prezes UKE co najmniej raz na 4 lata, przeprowadzał badanie społeczne zapotrzebowania na usługi powszechne w rozumieniu ustawy Pp z 2012 r. Obowiązek ten został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2013 r.⁹⁵, przy czym w ustawie nie określono kiedy winno zostać przeprowadzone po raz pierwszy takie badanie. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Prezes UKE badania w powyższym zakresie nie przeprowadził. Przeprowadził natomiast sondaż i badanie dotyczące powszechnych usług pocztowych, które pośrednio odnosiły się do zapotrzebowania na usługi pocztowe, w tym na usługi powszechne:

- w odpowiedzi na wystąpienie Prezesa UKE z października 2014 r. o przedstawienie stanowisk dotyczących dalszego rozwoju krajowego rynku pocztowych usług powszechnych w kontekście postępowania konkursowego na wybór operatora wyznaczonego, pięciu operatorów pocztowych i instytucji zwróciło uwagę m.in. na to, że:
 - usługa powszechna powinna zapewnić obywatelowi poczucie bezpieczeństwa w kontaktach z administracją oraz zapewnić skuteczną drogę reklamacji i odwołania,
 - dotychczasowy operator wyznaczony nie zapewnił realizacji wymogów jakościowych usług powszechnych, a mimo podnoszenia poziomu cen nie zapewnił również rentowności tych usług;
- w grudniu 2014 r. przeprowadzono – na zlecenie UKE – badanie, którego celem było poznanie potrzeb użytkowników (indywidualnych i instytucjonalnych) usług pocztowych w zakresie sposobu świadczenia tych usług, ich dostępności, przystępności cenowej oraz oczekiwanej jakości⁹⁶. Respondenci wskazali, że przede wszystkim oczekują poprawy jakości obsługi przez operatorów, większej dostępności oraz niższych cen usług pocztowych.

⁹³ „Ocena funkcjonowania rynku usług pocztowych w roku 2011”, „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2012” i „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2013”.

⁹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca Dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistniania rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty. Dz.U. UE 27.2.2008 L.52/3.

⁹⁵ Na podstawie art. 167 pkt 2 ustawy Pp z 2012 r.

⁹⁶ Badanie (dotyczące usług świadczonych przez Poczta Polską SA i operatorów alternatywnych), przeprowadzono metodą bezpośrednich wywiadów ankietowych. Obejmowały one m.in. zagadnienia: znajomości i wizerunku operatorów pocztowych, opinii o usługach pocztowych oraz potrzeb i oczekiwań.

3.2.2. Weryfikacja kosztów usług powszechnych

Prezes UKE rzetelnie wywiązywał się z obowiązku wynikającego z art. 52 ust. 4 ustawy Pp z 2003 r., który polegał na przeprowadzeniu weryfikacji realizacji wymagań, dotyczących sposobu prowadzenia przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów. Wyniki weryfikacji tych wymagań za lata 2011–2012 wykazały, że Poczta Polska SA:

- prowadziła księgi rachunkowe i rachunek kosztów w sposób umożliwiający kalkulację kosztów odrębnie dla każdej z usług obszaru zastrzeżonego oraz zbiorczo dla usług niezastrzeżonych;
- alokowała koszty do świadczonych usług w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie podziału kosztów operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe⁹⁷;
- konstrukcja rachunku kosztów w 2011 r. powodowała, iż alokacja kosztów i przypisanie kosztów nie były w pełni zgodne z zasadą przyczynowości kosztów;
- nie posiadała w 2012 r. odpowiednich i wystarczająco wiarygodnych danych dotyczących wyników za poszczególne usługi, aby sformułować jednoznaczną opinię w sprawie subsydiowania powszechnych usług pocztowych niebędących usługami zastrzeżonymi z przychodów usług zastrzeżonych.

Zgodnie z treścią art. 52 ust. 5 ustawy Pp z 2003 r. Prezes UKE opublikował oświadczenia Poczty Polskiej SA w sprawie spełniania wymagań odnośnie kalkulacji kosztów usług za lata 2011–2012.

Stosownie do art. 101 ustawy Pp z 2012 r. roczne sprawozdanie Poczty Polskiej SA z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej podlega badaniu – w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku obrotowego przez niezależnego od operatora wyznaczonego biegłego rewidenta – pod względem zgodności z przepisami prawa oraz zatwierdzoną przez Prezesa UKE instrukcją rachunkowości regulacyjnej i opisem kalkulacji kosztów. Poczta Polska SA opracowała – zgodnie z przepisem § 16 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie prowadzenia przez operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług powszechnych, projekty wyżej wymienionej instrukcji oraz opisu kalkulacji kosztów na lata 2013–2014. Zostały one zatwierdzone przez Prezesa UKE w dniu 6 lutego 2014 r. oraz zgodnie z art. 103 ustawy Pp z 2012 r. opublikowane w BIP.

Niezależny biegły rewident w opinii z przeprowadzonego badania z prowadzonej w 2013 r. przez Poczte Polską SA rachunkowości regulacyjnej ocenił, iż „*sprawozdanie zostało sporządzone we wszystkich aspektach zgodnie z ustawą Prawo pocztowe, rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. oraz zatwierdzonymi przez Prezesa UKE instrukcją i opisem kalkulacji kosztów za 2013 r., a Poczta Polska SA zaprezentowała w pełni alokowany koszt świadczenia usługi powszechnej, zorientowany przyszłościowo*”. Stwierdzono, że Prezes UKE wypełnił – określony w art. 101 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r. – obowiązek opublikowania sprawozdania Poczty Polskiej SA o prowadzonej rachunkowości regulacyjnej i opinii biegłego rewidenta, a także ustalony w art. 102 ustawy Pp z 2012 r. obowiązek opublikowania oświadczenia zgodności z prawem i instrukcją prowadzenia rachunkowości regulacyjnej przez Poczte Polską SA w 2013 roku. Raporty zostały przekazane Ministrowi Infrastruktury, Ministrowi Administracji i Cyfryzacji oraz Poczcie Polskiej SA, a także Komisji Europejskiej.

⁹⁷ Dz.U. Nr 232, poz. 2327. Uchylone z dniem 2 stycznia 2014 r. na podstawie art. 190 ust. 1 i art. 191 ustawy Pp z 2012 r.

Ustalono, że Poczta Polska SA, jako operator wyznaczony, corocznie przedstawiała Prezesowi UKE (zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r. w terminie do dnia 1 marca) prognozowane wysokości kosztu netto i straty w następnym roku na usługach powszechnych wraz ze wstępnym wyliczeniem wysokości tej prognozy oraz uzasadnieniem. W wymaganym przepisem art. 112 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r. terminie, tj. do 31 lipca 2014 r., Poczta Polska SA przedłożyła również wymagane dokumenty, tj. kalkulację kosztu netto i straty na usługach pocztowych, a także rachunki i inne dokumenty służące za podstawę tej kalkulacji, zgodnie ze zbadanym przez niezależnego biegłego rewidenta sprawozdaniem finansowym za poprzedni rok obrotowy. Wyniki weryfikacji prognozowanych kosztów netto i strat są wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym (prowadzonym przez Prezesa UKE) w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz ustalenia kwoty należnej dopłaty. Z ustaleń kontroli wynika, że:

- w dniu 18 sierpnia 2014 r. Prezes UKE powołał niezależnego biegłego rewidenta do przeprowadzenia weryfikacji przedłożonych przez Poczta Polską SA dokumentów. W powołaniu określono m.in. przedmiot i zakres weryfikacji, termin jej wykonania (31 października 2014 r.), wysokość wynagrodzenia, tryb odbioru opracowania, warunki odstąpienia od umowy oraz tryb wprowadzania zmian. Umowa na opracowanie weryfikacji została zawarta 21 sierpnia 2014 r.;
- **weryfikacja nie została zakończona w planowanym terminie**, gdyż jej wykonawca otrzymał od Poczty Polskiej SA dodatkowe istotne informacje (w dniach 20 i 24 października 2014 r.), w tym nową wersję modelu kalkulacji kosztu netto oraz informację o popełnionym błędzie systemowym w alokacji kosztów na poszczególne placówki pocztowe. Skorygowaną kalkulację rentowności placówek Poczta Polska SA przedstawiła dopiero w dniu 28 października 2014 roku. Prezes UKE zaakceptował zmianę terminu sporządzenia weryfikacji na dzień 14 listopada 2014 roku. W opinii z przeprowadzonej weryfikacji dokumentów przedłożonych przez Poczta Polską SA biegły rewident stwierdził, że za wyjątkiem przedstawionych zastrzeżeń w pięciu obszarach, przedstawiona kalkulacja kosztu netto świadczenia usług powszechnych i straty została we wszystkich istotnych aspektach sporządzona zgodnie z przepisami prawa;
- **zarówno do dnia 30 listopada 2014 r.** (tj. w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania dokumentów i wniosku oraz ich weryfikacji), **jak też do dnia zakończenia kontroli NIK, Prezes UKE nie wydał wymaganej art. 112 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r. decyzji określającej kwotę zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz kwoty należnej dopłaty.** NIK nie podziela zastosowanej przez UKE interpretacji przywołanego przepisu, że w związku z zakończeniem weryfikacji przez biegłego rewidenta w dniu 28 listopada 2014 r., decyzja Prezesa UKE powinna być wydana najpóźniej do dnia 30 marca 2015 roku. Taka interpretacja przepisu art. 112 ust. 5 jest – w ocenie NIK – nieprawidłowa, ponieważ umożliwiałaby weryfikację dokumentów Poczty Polskiej SA w dowolnym terminie i wydanie przedmiotowej decyzji w ciągu następnych 4 miesięcy.

Na skutek niewydania przez Prezesa UKE decyzji określających kwotę kosztu netto i stratę na usługach powszechnych oraz kwotę należnej dopłaty, nie została także wydana decyzja w sprawie ustalenia wysokości udziału w dopłacie dla operatora pocztowego obowiązującego do tego udziału oraz terminu do jego wniesienia (art. 113 ustawy Pp z 2012 r.), a także nie wykonano obowiązku publikacji sprawozdania obejmującego końcowe wyniki ustaleń w zakresie określonym w art. 119 ustawy Pp z 2012 r., tj. dotyczące: kosztu netto i straty

na usługach powszechnych, weryfikacji dokumentów, kwoty dopłaty i udziałów operatorów pocztowych w dopłacie, wysokości dopłaty przekazanej operatorowi wyznaczonemu, wyceny korzyści pośrednich operatora wyznaczonego wynikających ze świadczenia usług powszechnych oraz wyceny korzyści wynikających z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych operatorowi wyznaczonemu.

3.2.3. Analiza planów działań naprawczych operatora wyznaczonego

Zgodnie z art. 111 ustawy Pp z 2012 r. operator wyznaczony jest obowiązany przedłożyć Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, plan działań naprawczych w celu uniknięcia wystąpienia prognozowanej straty na świadczeniu usług powszechnych. Oczekiwanym efektem działań naprawczych jest wyeliminowanie straty na tych usługach, albo jej ograniczenie w odniesieniu do prognozy na dany rok.

Ustalono, że Poczta Polska SA, w związku z prognozowaną stratą na usługach powszechnych, wypełniła wynikający z przywołanego przepisu obowiązek, przedstawiając Prezesowi UKE plany działań naprawczych na lata 2013–2014 oraz na 2015 rok. Po przeanalizowaniu planu naprawczego na lata 2013–2014, Prezes UKE przedstawił uwagi do tego planu, wskazując jednocześnie na jego ogólnikowość, oraz że powinien on przede wszystkim zawierać informacje o możliwościach podjęcia działań zmierzających do uniknięcia lub ograniczenia straty w roku następnym⁹⁸. Na skutek tych uwag, Poczta Polska SA przedłożyła stosowne uzupełnienie do przedmiotowego planu, które także zostało wykorzystane w planie naprawczym na 2015 rok. Efektem planowanych przez Poczta Polską SA działań naprawczych w zakresie usług powszechnych miała m.in. być:

- redukcja kosztów w wyniku optymalizacji sieci placówek pocztowych, w tym poprzez ich przekształcenia oraz redukcję nadliczbowych i nierentownych placówek pocztowych, a także optymalizacji usług transportowych wózkowych, rozwózkowych i ostatniej mili. W planie na lata 2013–2014 założono realizację zadań w dziewięciu obszarach, a w planie na 2015 r. założono działania w 13 obszarach;
- obrona przychodów z tradycyjnych usług oraz zwiększenie przychodów z nowej oferty produktowej. W planach na lata 2013–2014 i na 2015 r. wyszczególniono sześć kluczowych czynników mających wpływ na poziom przychodów, w tym intensyfikację działań sprzedażowych w obronie udziału w rynku listów, wzrost wolumenu nadawanych paczek, wyłączności na doręczanie przekazów emerytalno-rentowych i świadczeń pomocy socjalnej oraz rozwój e-usług.

Poczta Polska SA przedstawiła Prezesowi UKE prognozowane kwoty dochodów i strat oraz zakładane efekty działań naprawczych na lata 2014–2015 (dane z tego zakresu stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa). W ocenie UKE upłynął zbyt krótki czas funkcjonowania instytucji planu naprawczego dla oceny skuteczności jej działania. Uznano także, że najbardziej właściwe jest obserwowanie prognoz wysokości straty na usługach powszechnych oraz danych o faktycznie uzyskiwanych przez Poczta Polską SA wynikach finansowych, co w dłuższym okresie winno umożliwić ocenę funkcjonowania instytucji planu naprawczego.

⁹⁸ Należy zwrócić uwagę na fakt, że w przepisach obowiązującej ustawy Pp z 2012 r. nie określono dla Prezesa UKE żadnych kompetencji w zakresie ewentualnych działań związanych z wdrażaniem planu naprawczego przedłożonego przez operatora wyznaczonego, nawet w sytuacji negatywnej oceny tego planu.

Jako celowe NIK ocenia te działania Prezesa UKE, które – pomimo braku formalnego przypisania w ustawie Pp z 2012 r. – **umożliwiały ocenę realizacji planu naprawczego przez Poczta Polską SA.** Ocena realizacji planu naprawczego pozostaje bowiem w związku z innymi przepisami przywołanej ustawy, w tym dotyczącymi zatwierdzania – w drodze decyzji – instrukcji rachunkowości regulacyjnej i opisu kalkulacji kosztów, monitorowania poziomu kosztów i przychodów na usługach powszechnych, zatwierdzania projektów kalkulacji kosztu netto oraz monitorowania sprawozdań z działalności pocztowej operatora wyznaczonego.

3.2.4. Konkurs na wybór operatora wyznaczonego

Przepisy art. 71 i art. 72 ustawy Pp z 2012 r. nakładają na Prezesa UKE obowiązek wyboru operatora wyznaczonego spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu. Konkurs ten winien być ogłoszony do końca 2014 r., tj. na 12 miesięcy przed upływem pełnienia, z mocy art. 178 tej ustawy, funkcji operatora wyznaczonego przez Poczta Polską SA do końca 2015 roku. Tryb przeprowadzenia konkursu określił Minister Administracji i Cyfryzacji w rozporządzeniu z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych.

W ramach prac przygotowawczych do konkursu, Prezes UKE zwrócił się w październiku 2014 r. do operatorów i instytucji zajmujących się rynkiem usług pocztowych o przedstawienie stanowisk dotyczących dalszego rozwoju krajowego rynku pocztowych usług powszechnych w kontekście postępowania konkursowego. W stanowiskach przedstawionych przez Warszawski Instytut Poczty, Poczta Polską SA, Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Poczty z Warszawy, Polską Grupę Pocztoową SA z Warszawy i InPost Sp. z o.o. z Krakowa zwrócono uwagę m.in. na to, że:

- konkurs winien uwzględniać wolność działalności gospodarczej, bezpieczeństwo obywateli w ich dostępie do usług publicznych i skuteczną realizację zadań publicznych przez organy administracji. Nie do przyjęcia jest praktyka, w której kolejna korespondencja odbierana jest w coraz to innym miejscu. Ważnym kryterium konkursowym jest stabilność pracy pracowników firm realizujących usługę powszechną;
- ustawa Pp z 2012 r. postawiła w uprzywilejowanej sytuacji operatora pocztowego pełniącego – zgodnie z art. 178 tej ustawy – funkcje operatora wyznaczonego przez okres 3 lat, czego konsekwencją był brak możliwości wytworzenia w pełni rozwiniętej konkurencji, a operator ten nie był w stanie zapewnić wymogów jakościowych usług, jak i dostępu do usług osób niepełnosprawnych;
- konkurs powinien być przeprowadzony z uwzględnieniem obiektywnych oraz możliwych do spełnienia kryteriów, a tym samym, by decyzje Prezesa UKE nie mogły być w żaden sposób kwestionowane co do niezależności oraz przejrzystości procedury;
- rozstrzygnięcie konkursu winno nastąpić najpóźniej na 3 miesiące przed terminem przystąpienia do wykonywania obowiązków przez operatora wyznaczonego;
- cena nie powinna być kryterium rozstrzygającym wybór wykonawcy usług pocztowych;
- przyszły operator wyznaczony winien zagwarantować stabilność i rentowność usług powszechnych, czego nie zapewnił dotychczasowy operator wyznaczony;

- występuje potrzeba zobowiązania kandydata na operatora wyznaczonego do współpracy z innymi operatorami na określonych ekonomicznie warunkach w celu osiągnięcia rentowności i przystępności usług powszechnych (współpraca międzyoperatorska);
- należy starannie zabezpieczyć prawo obywatela do odpowiedniego (ze względu na czas) i bezpiecznego sposobu doręczania przesyłek, szczególnie urzędowych.

Stwierdzono, że Prezes UKE rzetelnie wykonał obowiązek określony w art. 71 i art. 72 ustawy Pp z 2012 r., tj.:

- 1) **ogłosił w wymaganym terminie**, tj. 30 grudnia 2014 r., **konkurs na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w latach 2016–2025**, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim „Rzeczpospolita” oraz na stronie internetowej UKE;
- 2) **w ogłoszeniu o konkursie przedstawił wszystkie wymagania dotyczące świadczenia usług powszechnych**, wymienione w § 3 przywołanego rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r.;
- 3) **udostępnił w UKE wymaganą dokumentację konkursową**, zawierającą szczegółowy opis warunków uczestnictwa w konkursie, wymagań jakim winna odpowiadać oferta, listę i szczegółowy opis kryteriów oceny ofert, maksymalną liczbę punktów, jaką może uzyskać oferta w zakresie każdego z kryteriów oceny oraz sposób oceny, tj. zgodnie z zakresem określonym w § 4 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r., z wyjątkiem zamieszczenia informacji o minimum kwalifikacyjnym (pkt 6)⁹⁹.

3.3 Wykonywanie funkcji operatora wyznaczonego przez Poczta Polską SA

Stosownie do treści art. 178 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r., Poczta Polska SA pełni przez okres trzech lat od dnia wejścia w życie tej ustawy obowiązki operatora wyznaczonego. Zgodnie z art. 46 przywołanej ustawy, operator wyznaczony świadczy usługi powszechne wymienione w art. 45 tej ustawy, a także realizuje pozostałe obowiązki wymienione w ustawie, w tym sporządza regulamin świadczenia usług powszechnych oraz cenniki świadczenia tych usług.

Poczta Polska SA, realizując usługę powszechną, została przez ustawodawcę zobowiązana do utrzymania standardów dotyczących świadczonych usług w zakresie dostępności i terminowości. W dokumentach wewnętrznych nie sformułowano innych obowiązków w zakresie jakości świadczonych usług pocztowych. W regulaminie świadczenia usług powszechnych, przyjętym uchwałą nr 143/2013 Zarządu Poczty Polskiej SA z dnia 28 czerwca 2013 r., określono kwestie związane z oznaczeniem placówek pocztowych, w tym godziny ich funkcjonowania, a także z dostępnością w tych placówkach regulaminów, cenników, druków pocztowych i sposobu ich wypełnienia. Poczta Polska SA sformułowała dla pracowników standardy obsługi klienta w placówkach pocztowych¹⁰⁰, określające przede wszystkim kwestie wyglądu pracowników, sposobu zachowania i reagowania na różne sytuacje w placówce pocztowej, w tym dotyczące niezadowolonego klienta.

⁹⁹ W dniu 14 kwietnia 2015 r. Prezes UKE ogłosił listę uczestników konkursu, którzy złożyli oferty w terminie. W dniu 20 maja 2015 r. Prezes UKE ogłosił wyniki konkursu i podał, że w wyniku badania ofert w pierwszym etapie konkursu do drugiego etapu zakwalifikowana została jedynie oferta Poczty Polskiej SA z siedzibą w Warszawie, która w drugim etapie uzyskała wynik 210,00 punktów na 220,00 punktów możliwych do uzyskania. W dniu 30 czerwca 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję o wyborze Poczty Polskiej SA na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016–2025, w której określił termin rozpoczęcia i zakończenia wykonywania obowiązku świadczenia usług powszechnych. Decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

¹⁰⁰ Załącznik do Decyzji nr 63 Dyrektora Centrum Poczty z 21 grudnia 2010 r.

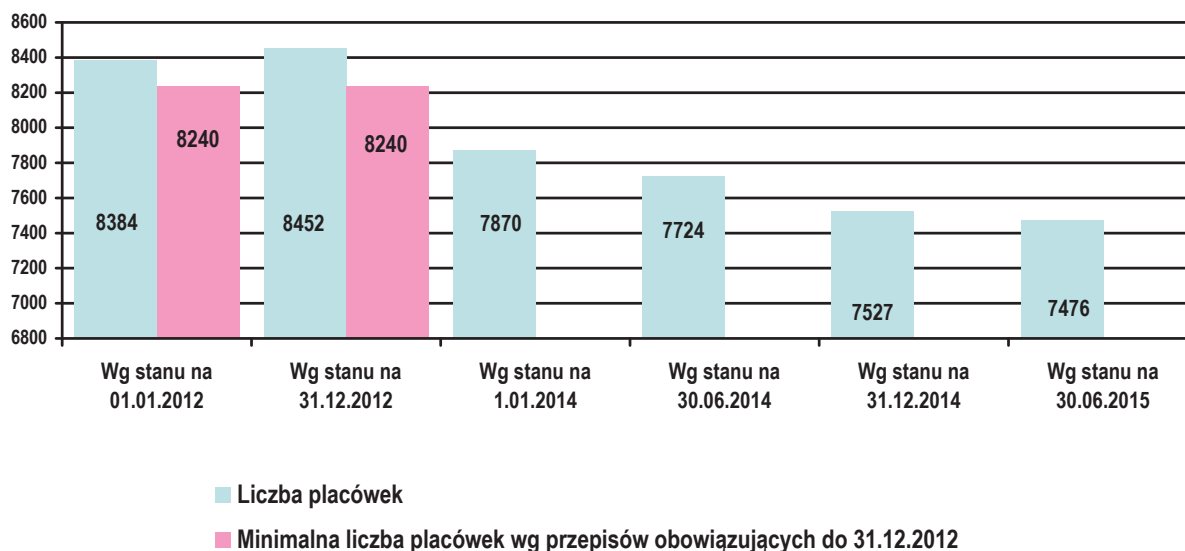
3.3.1. Infrastruktura pocztowa

W okresie objętym kontrolą **Poczta Polska SA spełniała, w skali całego kraju, wymóg określony w § 24 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego**, a wcześniej w § 44 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych¹⁰¹. Liczbę placówek pocztowych Poczty Polskiej SA ilustrują dane na wykresie 6.

W okresie od 2012 r. do końca I poł. 2014 r. Poczta Polska SA otworzyła łącznie 448 nowych placówek pocztowych, jednocześnie likwidując 1 092 placówki¹⁰². W okresie tym zawieszano także działalność niektórych placówek pocztowych¹⁰³. Według stanu na 13 października 2014 r. była zawieszona działalność 269 placówek pocztowych. Na koniec czerwca 2014 r. sieć placówek pocztowych Poczty Polskiej SA tworzyło głównie 2 622 urzędy pocztowe oraz 3 056 agencji pocztowych¹⁰⁴. Ponadto, Poczta Polska SA wydłużała godziny pracy placówek pocztowych w miejscowościach turystycznych, a także uruchamiała sezonowe placówki pocztowe. W latach 2011 – I poł. 2014 r. uruchomiono łącznie 31 tego typu placówek. W oparciu o dane z sytemu ewidencji jednostek pocztowych, na bieżąco była monitorowana realizacja wskaźnika dostępności placówek pocztowych, natomiast w celu dokonania oceny zapotrzebowania klientów na usługi pocztowe na danym obszarze, przeprowadzono przede wszystkim badania własne, m.in. w zakresie natężenia ruchu klientów, liczby dokonywanych operacji oraz uzyskiwanych przychodów.

Wykres nr 6

Liczba placówek Poczty Polskiej SA



Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli w Poczcie Polskiej SA.

¹⁰¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 5, poz. 34 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 24 maja 2013 r.

¹⁰² 16 punktów pocztowych zostało przesuniętych z Pionu Sprzedaży do Pionu Logistyki.

¹⁰³ Placówki pocztowe, których działalność była zawieszona, ujmowano w ogólnej liczbie placówek pocztowych.

¹⁰⁴ Według stanu na 31 grudnia 2011 r. było ich odpowiednio: 3 289 i 3 491. Agencje pocztowe świadczące pełny zakres usług powszechnych były uwzględniane przy wyliczaniu wskaźników dostępności do usług powszechnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że aczkolwiek Poczta Polska SA spełniała formalny wymóg gęstości placówek pocztowych określony w przywołanym rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, to **w niektórych miastach powyżej 200 tys. mieszkańców liczba ludności przypadającej na jedną placówkę pocztową przekraczała 6 tys. osób.** Na 17 wybranych takich miast, tylko w sześciu był zachowany wskaźnik terytorialnej dostępności placówek pocztowych. Na przykład:

- w przypadku Warszawy na jedną placówkę pocztową przypadało średnio 7 640 mieszkańców, Gdyni – 7 311 mieszkańców, a Torunia – 7 064 mieszkańców;
- na 18 dzielnic w Warszawie, wskaźnik 6 tys. mieszkańców na jedną placówkę pocztową był zachowany jedynie w trzech dzielnicach, a w skrajnych przypadkach wynosił on ok. 11 tys. mieszkańców¹⁰⁵. I tak, w dzielnicy Warszawa-Ursus było pięć placówek pocztowych obsługujących 54 219 mieszkańców, z czego wynika, że wskaźnik dostępności wynosił 10 843,8¹⁰⁶, co znacznie przewyższało (o 80,7%) wartość parametru określonego w § 24 ust.1 przywołanego rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r.

Problem mniejszej dostępności do placówek pocztowych w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców Poczta Polska SA łagodziła m.in. poprzez zmiany w organizacji czasu pracy placówek.

I tak, w latach 2012–2014, w ramach tzw. Procedury Szybkiego Reagowania, w 46 placówkach pocztowych wydłużono czas obsługi klientów w godzinach wieczornych. Wykorzystywano przy tym wyniki analizy danych z systemów kolejkowych (zainstalowanych w placówkach pocztowych) oraz z okresowych badań satysfakcji klientów. Ponadto, w niektórych miastach Poczta Polska SA utrzymywała liczbę placówek na analogicznym poziomie jak w latach wcześniejszych, prowadząc jednocześnie działania mające na celu przenoszenie placówek w korzystniejsze lokalizacje, tj. w pobliżu ciągów komunikacyjnych, centrów handlowych oraz rozbudowujących się osiedli mieszkaniowych, zwłaszcza na obszarach podmiejskich, gdzie obserwuje się wzrost liczby mieszkańców. W celu poprawy dostępności usług uruchomiano również nowe placówki¹⁰⁷.

W okresie objętym kontrolą Poczta Polska SA zmniejszyła o 22,9% łączną liczbę pocztowych skrzynek nadawczych (z 40 374 szt. w 2011 r. do 31 143 szt. na koniec czerwca 2014 r.)¹⁰⁸. Zmniejszenie liczby tych skrzynek wynikało głównie z jeszcze większego spadku (o 42,7%) liczby przesyłek listowych nierejestrowanych (z 205,0 mln w 2011 r. do 117,5 mln w 2013 r.). Stwierdzono, że **sposób rozmieszczenia, ewidencji, opróżniania i kontroli pocztowych skrzynek nadawczych był zgodny z zarządzeniem nr 24/2012 Prezesa Zarządu Poczty Polskiej SA z dnia 24 kwietnia 2012 roku.**

¹⁰⁵ Wartość wskaźnika wyliczono w oparciu o dane o placówkach pocztowych w dzielnicach (wg stanu na dzień 6 października 2014 r.) oraz dane dot. liczby ludności w dzielnicach Warszawy zawarte w „Przeglądzie statystycznym Warszawy” (wg stanu na dzień 31 marca 2014 r.).

¹⁰⁶ Dane z dnia 24 września 2014 r. uzyskane w toku kontroli NIK z dokumentów dotyczących wskaźnika dostępności do powszechnych usług pocztowych na terenie Regionu Sieci Warszawa-Miasto.

¹⁰⁷ Na przykład, w okresie objętym kontrolą w sześciu miastach otwarto 14 nowych placówek pocztowych, (zamknięto tylko cztery), w tym m.in. w Warszawie otwarto sześć placówek, a w Krakowie pięć.

¹⁰⁸ Na koniec czerwca 2015 r. liczba pocztowych skrzynek nadawczych wynosiła 28 333 i była mniejsza od stanu na koniec czerwca 2014 r. o 9,0%.

Powyższe ustalenia i wynikające z nich ogólne uwagi znalazły również potwierdzenie w wynikach kontroli NIK, przeprowadzonych w siedmiu Regionach Sieci Poczty Polskiej SA¹⁰⁹ (dalej RS), w tym wyniki oględzin 141 placówek pocztowych¹¹⁰, zlokalizowanych na terenie działania poszczególnych RS¹¹¹.

W skontrolowanych RS występowały podobne tendencje w zakresie zmian w sieci placówek pocztowych jak w całej Poczcie Polskiej SA¹¹² Z wyjątkiem RS Warszawa-Miasto, w którym zwiększono liczbę placówek pocztowych (o 7,5%), **w pozostałych sześciu badanych RS miało miejsce zmniejszenie ich liczby (średnio o 10,9%), w tym głównie placówek deficytowych¹¹³ oraz zlokalizowanych na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia.** W konsekwencji, liczba placówek deficytowych zlokalizowanych na obszarze badanych RS zmniejszyła się średnio o 33,1%. Należy przy tym podkreślić, że główna przyczyna utrzymywania deficytowych placówek pocztowych przez Poczta Polska SA pozostaje w związku z wykonywaniem obowiązków operatora wyznaczonego oraz spadkiem zainteresowania klientów usługami pocztowymi na danym obszarze.

W podobnym stopniu jak zmiany w sieci placówek pocztowych zmieniła się liczba okienek obsługi klienta, tj. średnio zmniejszyła się o 9,4%, a w RS Warszawa-Miasto zwiększyła się o 3,9%. W okresie objętym kontrolą nie uległy natomiast istotnej zmianie średnie odległości między placówkami pocztowymi na obszarach wiejskich, która wynosiły ok. 14 km i wahały się od ok. 9 km (RS Kraków) do prawie 31 km (RS Olsztyn).

Ustalono, że we wszystkich miejscowościach turystycznych położonych na terenie działania kontrolowanych RS były podejmowane stosowne działania mające na celu zapewnienie turystom możliwości korzystania z usług pocztowych. Działania takie polegały m.in. na wprowadzaniu w sezonie wypoczynkowym dwuzmianowego systemu pracy w placówkach pocztowych, w tym w soboty oraz całodobowej pracy części urzędów pocztowych, w tym w niedziele i święta. W niektórych miejscowościach turystycznych uruchamiano dodatkowe placówki pocztowe, organizowano tzw. cykliczne stoiska pocztowe (np. dylizans w miesiącach kwiecień–październik), bądź stosowano tzw. sezonowy montaż nadawczych skrzynek pocztowych.

¹⁰⁹ Regiony sieci Poczty Polskiej SA są jednostkami organizacyjnymi o regionalnym zasięgu działania i wchodzą w skład Pionu Sprzedaży Spółki. Zostały one utworzone z dniem 1 stycznia 2012 r. na mocy uchwały Nr 256/2011 Zarządu Poczty Polskiej SA z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie zmian struktury organizacyjnej Poczty Polskiej SA. Do zakresu działania i podstawowych zadań RS należy m.in.: realizacja planów sprzedaży w segmencie klienta indywidualnego, zarządzanie sprzedażą w placówkach pocztowych, wdrażanie i realizacja wymagań w zakresie funkcjonowania sieci placówek pocztowych, nadzór nad funkcjonowaniem służby nadawczej i oddawczej oraz współpraca z jednostkami i komórkami organizacyjnymi Spółki w zakresie zarządzania relacjami z klientem.

¹¹⁰ Oględziny tych samych placówek przeprowadzono dwukrotnie w różnych terminach i czasie ich pracy (pierwszy raz w godzinach przedpołudniowych, a drugi raz w godzinach popołudniowych). W toku oględzin zwracano uwagę m.in. na godziny otwarcia placówki, liczbę personelu obsługującego klientów, liczbę stanowisk obsługi klienta, w tym czynnych w czasie przeprowadzania oględzin, liczbę osób oczekujących na obsługę, czas oczekiwania na obsługę, dostępność druków pocztowych i cenników oraz regulaminów świadczenia usług pocztowych, dostępność pocztowej skrzynki nadawczej, a także dostosowanie placówki pocztowej do obsługi osób niepełnosprawnych.

¹¹¹ Wykaz skontrolowanych RS zawiera załącznik nr 5.1. Wyniki kontroli dały podstawę do pozytywnej oceny działalności czterech spośród siedmiu skontrolowanych RS w obszarze dostępności usług pocztowych. W trzech jednostkach wydano oceny obniżone (pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości).

¹¹² Poczta Polska SA posiada elektroniczny system ewidencjonowania informacji o prowadzonych placówkach pocztowych (EJP). Zawiera on m.in. dane dotyczące rozmieszczenia placówek na terenie danego RS wraz z godzinami ich otwarcia, a także informacje o liczbie mieszkańców i powierzchni gmin, w których są one zlokalizowane.

¹¹³ Należy podkreślić, że rezygnację z utrzymywania części nierentownych placówek pocztowych umożliwiła m.in. zmiana wymogów prawnych w zakresie wskaźników dostępności tych placówek.

W kontrolowanych RS zmniejszyła się także (przeciętnie o 10,4%) liczba pocztowych skrzynek nadawczych¹¹⁴. **Zmniejszenie liczby nadawczych skrzynek pocztowych wynikało przede wszystkim z potrzeby optymalizacji ich sieci¹¹⁵, w tym na skutek spadku liczby wysyłanych przesyłek listowych oraz ograniczenia kosztów utrzymania i obsługi tych urządzeń pocztowych.** Wszystkie nadawcze skrzynki pocztowe spełniały wymagania określone w §§ 2, 3 i 4 ust. 1 oraz w § 5 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych, tj. w zakresie wielkości skrzynki pocztowej, zabezpieczenia przed kradzieżą i poufności, usytuowania otworu wrzutowego na odpowiedniej wysokości oraz identyfikacji danych dotyczących operatora i godzin opróżniania skrzynki. Większość tych skrzynek (70,2%) spełniała również wymagania określone w § 4 ust. 3 przywołanego rozporządzenia, tj. była zamontowana na odpowiedniej wysokości.

Kontrolowane RS na bieżąco prowadziły analizy rozmieszczenia pocztowych skrzynek nadawczych¹¹⁶ – na obszarach miast przy uwzględnieniu liczby mieszkańców i promienia dostępu do skrzynki, a na obszarach wiejskich – w oparciu o liczbę mieszkańców. Ponadto, prowadzone były badania ilości przesyłek nadawanych przez poszczególne skrzynki. Skrzynek nie likwidowano na obszarach wiejskich w miejscowościach liczących poniżej 600 mieszkańców w sytuacjach, w których stwierdzano znaczną ilość przesyłek. W celu dostosowania lokalizacji skrzynek do potrzeb społeczności lokalnej brane były również pod uwagę wnioski i sygnały klientów w tym zakresie. **W kontrolowanych RS nie odnotowano przypadków odmowy instalacji skrzynki nadawczej.** Poza tym, RS przekazywały podległym placówkom pocztowym wytyczne w sprawie kontroli opróżniania i stanu technicznego nadawczych skrzynek pocztowych. Z przeprowadzonych kontroli wynikało, że corocznie wzrastała wartość wskaźnika dostępności skrzynek, osiągając w I poł. 2014 średnio 98%, a wartość wskaźnika właściwego oznakowania skrzynek wynosiła w tym czasie średnio 93%.

Nieprawidłowości dotyczące nadawczych skrzynek pocztowych, stwierdzone w toku oględzin placówek pocztowych na terenie siedmiu RS, najczęściej występowały z przyczyn bezpośrednio niezależnych od Poczty Polskiej SA i **polegały na tym, że:**

- *na terenie RS Kraków był utrudniony dostęp do 39 nadawczych skrzynek pocztowych (tj. 29,8% poddanych kontroli), ponieważ nie były one zamontowane na wysokości określonej w § 4 ust. 3 przywołanego rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych. Ponadto w siedmiu przypadkach (spośród 39) skrzynki były niedostępne dla osób niepełnosprawnych. Główną tego przyczyną był brak zgody właścicieli lub administratorów budynków na zmianę miejsca umieszczenia skrzynki, co uniemożliwiało jej dostosowanie do obowiązujących wymogów;*

¹¹⁴ W RS Warszawa-Miasto spadek liczby skrzynek pocztowych (o 1,3%) miał jednak miejsce przy prawie pięciokrotnym wzroście liczby automatów do pocztowej obsługi klientów. Z tego punktu widzenia nie nastąpiło zatem pogorszenie dostępności do usług pocztowych.

¹¹⁵ Podstawą do ustalenia gęstości nadawczych skrzynek pocztowych było Zarządzenie Nr 24/2012 Prezesa Zarządu Poczty Polskiej SA z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie Instrukcji o nadawczych skrzynkach pocztowych w zakresie ich rozmieszczania, ewidencji, opróżniania i kontroli, wydane na podstawie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych. W zarządzeniu tym określono m.in., że na obszarach wiejskich jedna skrzynka pocztowa powinna być zainstalowana w każdej miejscowości (np. wieś, osada, kolonia) liczącej powyżej 600 mieszkańców. W uzasadnionych przypadkach, popartych wynikami badań i analiz, dopuszczone jest również instalowanie skrzynek pocztowych według innych kryteriów. Ponadto, zatrudnieni listonosze, w ramach obowiązków służbowych, zarówno doręczają korespondencję mieszkańcom zamieszkających w miejscowościach objętych rejonem doręczeń, jak i odbierają od nich przesyłki kierowane do nadania.

¹¹⁶ Ewidencja skrzynek nadawczych była prowadzona i aktualizowana przez poszczególne RS na podstawie danych otrzymanych z podległych placówek pocztowych.

- na terenie RS Olsztyn odnotowano dwa przypadki nieodpowiedniego zawieszenia nadawczej skrzynki pocztowej, tj. niezgodnego z wymogami w § 4 ust. 3 przywołanego rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji. Stan ten miał jednak charakter przejściowy, ponieważ fakt ten został zgłoszony Pionowi Infrastruktury Poczty Polskiej SA, który odpowiada za montaż i demontaż skrzynek nadawczych, a przyczyną powstałej nieprawidłowości było obniżenie chodnika na skutek jego remontu przed kontrolowaną placówką pocztową;
- na terenie RS Poznań, spośród 117 poddanych oględzinom skrzynek nadawczych, w przypadku 19 skrzynek (16,2% kontrolowanych) stwierdzono, że sposób i miejsce ich lokalizacji mogły stanowić utrudnienie dla osób o ograniczonej sprawności fizycznej, w tym przede wszystkim poruszających się na wózkach inwalidzkich. W przypadku 15 tych skrzynek (12,8%), w tym jednej zainstalowanej przed urzędem pocztowym, górna krawędź otworu wrzutowego znajdowała się na wysokości powyżej maksymalnej, określonej w § 4 ust. 3 przywołanego rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji, zaś w przypadku czterech kolejnych skrzynek (3,4%) ograniczenia polegały na ich zainstalowaniu na nieutwardzonym, nierównym terenie, na trawniku, kwietniku lub w miejscu ograniczonym murkiem. Przyczyną tego stanu była jednak nieprawidłowa kwalifikacja tych skrzynek dokonana przez kierownictwo placówek pocztowych;
- na terenie RS Warszawa-Miasto odnotowano brak nadawczej skrzynki pocztowej przed jednym z poddanych oględzinom urzędów pocztowych oraz wewnątrz tego urzędu, co było niezgodne z § 3 pkt 1 Instrukcji o nadawczych skrynkach pocztowych w zakresie ich rozmieszczania, ewidencji, opróżniania i kontroli¹¹⁷. Przyczyną braku skrzynki przed urzędem był brak zgody właściciela nieruchomości na umieszczenie skrzynki nadawczej, ponieważ jej umieszczenie nie spełniało wymogów estetycznych. Skrzynka wewnątrz lokalu urzędu została umieszczona w trakcie kontroli NIK.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin 141 placówek pocztowych ustalono, że z wyjątkiem pojedynczych przypadków, były one przygotowane do obsługi klientów niepełnosprawnych, a niektóre z nich – do obsługi klientów z małymi dziećmi oraz w podeszłym wieku. Prawie w co trzeciej placówce był podjazd dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, a co 14-ta placówka posiadała windę lub urządzenie typu „schodołaz”. W placówkach nieposiadających podjazdów dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich lub wind (ok. 57%) funkcjonował najczęściej tzw. system przyzywowy, tj. dzwonek na stanowisku obsługi lub zapleczu sali obsługi, uruchamiany przyciskiem zainstalowanym na zewnątrz budynku, w miejscu dostępnym dla osoby niepełnosprawnej, a przycisk dzwonka był oznaczony specjalnym piktogramem. Czas reakcji pracownika poczty na sygnał dzwonka wynosił od jednej do trzech minut. Ponadto, każda z kontrolowanych placówek pocztowych posiadała wydzielone stanowisko przystosowane do obsługi osób niepełnosprawnych lub starszych z obniżoną ładą, które było również oznaczone specjalnym piktogramem. Dobrą praktyką było także posiadanie przez niektóre urzędy pocztowe (ok. 6%) wykazu osób niepełnosprawnych zamieszkałych na terenie obsługiwanym przez te placówki. Listonosze obsługujący dany teren byli zobowiązani do kontaktowania się z tymi osobami w celu realizacji usług pocztowych, zleconych przez te osoby.

Stwierdzone przypadki stanów nieprawidłowych w zakresie dostosowania placówek do obsługi klientów niepełnosprawnych dotyczyły:

- dwóch spośród 25 poddanych oględzinom placówek pocztowych na terenie RS Kraków, posiadających barierę architektoniczną dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim, gdzie w jednej placówce była w dniu oględzin niesprawna tzw. instalacja przyzywowa pracownika placówki, natomiast w drugiej placówce na przyjście pracownika oczekiwano 10 minut. Kierownictwo pierwszej placówki nie było w stanie ustalić przyczyny chwilowej awarii systemu przywoływania pracownika, zaś zbyt późna reakcja na użycie dzwonka w drugiej placówce wynikała z dużego nasilenia ruchu klientów, co spowodowało, że pracownica obsługująca w okienku nie od razu usłyszała wezwanie;

¹¹⁷ Stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa Zarządu Poczty Polskiej SA nr 24/2012 z dnia 24 kwietnia 2012 r.

- dwóch spośród dwudziestu poddanych oględzinom placówek pocztowych na terenie RS Olsztyn. Jedna placówka wyposażona była w rampę podjazdową dla wózków, jednakże jej betonowa nawierzchnia była zniszczona (pęknięcia, ubytki), przez co skorzystanie z niej przez osobę niepełnosprawną było bardzo utrudnione. W drugiej placówce ciąg komunikacyjny wiodący od wejścia głównego do wejścia dla osób niepełnosprawnych, miał zniszczoną nawierzchnię (pęknięcia, ubytki w nawierzchni, nierówności), skutkiem czego skorzystanie z tej drogi przez osobę na wózku inwalidzkim i dostanie się do wejścia dla osób niepełnosprawnych było również utrudnione. W toku kontroli NIK zostały podjęte stosowne działania zmierzające do likwidacji barier w tych placówkach;
- jednej spośród 21 poddanych oględzinom placówek pocztowych na terenie RS Poznań. Pewnego rodzaju barierą dla osób niepełnosprawnych stanowiły w tej placówce wejściowe drzwi dwuskrzydłowe, w których szerokość prawego, głównego skrzydła wynosiła 0,78 m, zamiast przynajmniej 0,9 m. Wjazd osoby niepełnosprawnej poruszającej się na wózku inwalidzkim wiązał się z koniecznością otwarcia lewego skrzydła drzwi, przy pomocy pracownika obsługi klientów, który miał możliwość stałej obserwacji wejścia do placówki. Zdaniem NIK, takie rozwiązanie powodowało, że dostępność osób poruszających się za pomocą wózka inwalidzkiego do usług tej placówki było wyraźnie uzależnione od reakcji pracownika, a także jego ograniczonej widoczności wejścia, uwarunkowanej liczbą klientów znajdujących się wewnątrz lokalu.

3.3.2. Działania na rzecz poprawy jakości świadczonych usług

Poczta Polska SA utrzymywała standardy jakościowe świadczonych usług powszechnych. W istotnym stopniu było to skutkiem podejmowanych działań na rzecz poprawy ich jakości, w tym działań dotyczących dostępności, powszechności, terminowości i bezpieczeństwa usług. Przy realizacji tych celów uwzględniano również konieczność zapewnienia właściwej organizacji pracy poszczególnych służb i placówek pocztowych, a także standard oraz sprawność obsługi klienta.

W kontrolowanych RS ustalono, że w zakresie usprawniania oraz zapewnienia właściwej pracy służby nadawczej, ekspedycyjno-rozdzielczej i doręczeń, do wszystkich podległych placówek pocztowych skierowano w 2014 r. m.in.:

- zalecenia dotyczące postępowania w przypadku doręczania przesyłek sądowych w postępowaniu cywilnym, zwracanych po terminie oraz doręczania i opracowywania przesyłek nadawanych przez urzędy skarbowe na zasadach szczególnych;
- interpretację przepisów dotyczących przesyłek nadanych na zasadach specjalnych;
- zalecenia dotyczące postępowania w zakresie prawidłowego wypełniania druków potwierdzenia odbioru, przesyłek nadanych w postępowaniu administracyjnym oraz na podstawie zawartych indywidualnych umów oraz elektronicznego potwierdzania odbioru przesyłek.

Ponadto, kontrolowane RS podejmowały działania na rzecz poprawy jakości świadczenia usług pocztowych, bezpieczeństwa obrotu pocztowego oraz usprawnienia organizacji pracy służby nadawczej, ekspedycyjno-rozdzielczej i doręczeń. Działania te polegały m.in. na:

- stopniowym uruchamianiu w wybranych urzędach tzw. „całodobowych stref usług pocztowych”, tj. automatów do nadawania i odbierania przesyłek pocztowych¹¹⁸ oraz wyposażaniu urzędów pocztowych w monitoring wizyjny sal operacyjnych oraz zaplecza urzędu;
- określaniu standardu obsługi klienta w placówkach pocztowych. W ramach tych działań aktywizowano pracowników zaplecza pocztowego do obsługi okienek nadawczych, którzy wcześniej nie zajmowali się bezpośrednio obsługą klientów. W celu skrócenia czasu

¹¹⁸ Każda taka strefa składa się z dwóch automatów, jeden do nadawania, a drugi do wydawania przesyłek. W rezultacie dostępność do usług pocztowych w takich urzędach zapewniona była przez 24 godziny we wszystkie dni tygodnia.

oczekiwania klientów na usługi wprowadzano tzw. schemat szybkiego reagowania, który stanowił aktywizację pracowników zaplecza poprzez doraźne uruchamianie stanowiska okienkowego w sytuacji tworzących się kolejek¹¹⁹;

- stosowaniu kart pomiaru czasu oczekiwania na obsługę w placówce pocztowej oraz wykorzystywaniu danych z systemu Qmatic w celu usprawnienia obsługi klientów;
- prowadzeniu szkoleń z zakresu profesjonalnej obsługi klienta dla pracowników bezpośredniej obsługi klientów w placówkach pocztowych, w tym poprzez definiowanie celów poszczególnych usług;
- centralizacji służb doręczeń oraz wdrażaniu elektronicznych aplikacji usprawniających ich pracę;
- kontroli skuteczności opróżniania skrzynek nadawczych m.in. poprzez wrzuty listów kontrolnych kategorii ekonomicznej i priorytetowej oraz identyfikację miejsc i przyczyn nieterminowego opróżniania tych skrzynek, a informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach przekazywano do właściwych urzędów pocztowych;
- kontroli jakości obsługi metodą „Tajemniczy Klient”.

Jednym z czynników mającym wpływ na dostępność usług pocztowych jest dostosowanie godzin pracy placówek pocztowych do potrzeb klientów w tym zakresie. Z ustaleń w kontrolowanych RS wynika, że monitorowały one natężenie liczby klientów w różnych godzinach dni roboczych i sobót. Wyniki tego monitoringu były podstawą do wyznaczania czasu pracy poszczególnych placówek zlokalizowanych na terenie danego RS. W rezultacie, w zależności od zapotrzebowania klientów na usługi w różnych porach dnia, zmieniano godziny otwarcia poszczególnych placówek. I tak, w kontrolowanych RS monitorowanie liczby klientów oraz operacji realizowanych w każdej placówce w określonym czasie skutkowało wprowadzaniem stosownych zmian w zakresie czasu pracy placówek, które w większości przypadków (ok. 65%) polegały na wydłużeniu czasu pracy placówki. Z ustaleń kontroli w RS wynika, że wszystkie placówki pocztowe położone na terenie miast były czynne po godzinie 15:00, w tym po średnio ok. 10% z nich były czynne odpowiednio do godziny: 17:00, 18:00, 19:30 i 24:00; ok. 40% – do godziny 19:00 i ok. 20% – do godziny 20:00. Większość placówek położonych na terenie gmin wiejskich (przeciętnie ok. 70%) była czynna do godziny 15:00, a ok. 10% – do 15:30. Średni czas oczekiwania klientów na obsługę w poddanych oględzinom placówkach pocztowych wahał się od 4 do 14 minut, a najdłużej część klientów (1,1%) oczekiwała na obsługę (od 25 do 30 minut) w co piątej skontrolowanej placówce RS Warszawa-Miasto. Należy przy tym nadmienić, że w poddanych oględzinom placówkach na drzwiach wejściowych umieszczano informację o godzinach otwarcia oraz o adresach najbliższych placówek pocztowych czynnych dłużej w dni powszednie, w soboty, niedziele i w święta oraz całodobowo.

Czynnikiem mającym wpływ na dostępność usług pocztowych są również ceny usług pocztowych. Ustalono, że Poczta Polska SA opracowała projekt nowego cennika, z uwzględnieniem dostępności cenowej, mierzonej ilością najpopularniejszych przesyłek listowych, którą można nabyć za kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę¹²⁰.

¹¹⁹ Z przeprowadzanych co kwartał badań ankietowych wśród klientów odwiedzających daną placówkę pocztową średnio raz w tygodniu lub częściej, dotyczących poziomu zadowolenia klientów z organizacji obsługi w zakresie długości oczekiwania na obsługę, szybkości obsługi, ilości czynnych okienek i długości kolejek wynikało, że miał miejsce wzrost wskaźnika zadowolenia z ok. 85% w III kwartale 2013 r. do ok. 97% w IV kwartale 2014 r.

¹²⁰ Projekt cennika usług powszechnych przedkładał jest przez operatora wyznaczonego Prezesowi UKE, który może wnieść sprzeciw do przedłożonej propozycji (stosownie do art. 57 ustawy Pp z 2012 r.).

Kontrolowane RS monitorowały czas przebiegu przesyłek zarówno rejestrowanych, jak i zwykłych. Od początku 2014 r. Biuro Jakości Poczty Polskiej SA przysyłało do RS tygodniowe raporty na podstawie których wyliczano wskaźnik terminowości, który był jednym z elementów uzyskania premii zadaniowej. Ponadto, w celu podniesienia wskaźnika terminowości dostarczania przesyłek, w niektórych placówkach pocztowych włączono terminowość dostarczenia paczki priorytetowej, paczki wartościowej priorytetowej oraz przesyłki pobraniowej priorytetowej do elementów uzyskania premii, a warunkiem otrzymania premii było uzyskanie wskaźnika terminowości na poziomie 95%.

W okresie 2013 – I poł. 2014 r. miało miejsce pogorszenie wskaźników terminowości dostarczania niektórych przesyłek pocztowych. Na przykład, w RS Warszawa-Miasto wskaźniki te zmniejszyły się z 87,0% do 77,4% w przypadku doręczania listów poleconych priorytetowych, z 93,6% do 73,6% w przypadku paczek pocztowych priorytetowych i z 99,2% do 94,4% w przypadku doręczania paczek pocztowych ekonomicznych. W przywołanym RS nieco poprawił się natomiast w powyższym okresie wskaźnik terminowości doręczeń listów poleconych ekonomicznych (z 92,2% do 92,4%).

W związku z powyższym, **NIK negatywnie ocenia fakt, że Poczta Polska SA jako operator wyznaczony nie osiągnęła wartości wskaźników czasu przebiegu przesyłek** określonych w art. 178 ust. 2 pkt 2 ustawy Pp z 2012 roku. Standard jakości w obszarze czasu przebiegu przesyłek przez okres trzech lat wyznaczały dla tego operatora wyniki badań na koniec 2012 roku. Wyniki badań UKE wskazują natomiast, że w 2013 r. Poczta Polska SA osiągnęła poziom wymaganych wskaźników tylko w dwóch obszarach, tj. przesyłek listowych nierejestrowanych dla standardu doręczeń D+3 i D+5. W pozostałych obszarach, tj. przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych (standard doręczeń D+1, D+2, D+3), paczek pocztowych priorytetowych (standard doręczeń D+1) i paczek pocztowych ekonomicznych (standard doręczeń D+3) wskaźniki nie zostały osiągnięte¹²¹. Jedną z głównych przyczyn spadku w 2013 r. wskaźników czasu przebiegu przesyłek była zapoczątkowana w 2011 r. na szeroką skalę restrukturyzacja Poczty Polskiej SA w zakresie zmian w organizacji logistyki pocztowej i transportu, systemów IT, a także zarządzania pracownikami. Spadek sprawności w pierwszej fazie wprowadzania wymienionych zmian wynikał z występowania czynnika adaptacyjnego, w tym związanego z dostosowaniem kompetencji i poziomu zatrudnienia do tych zmian. Od 1 stycznia 2014 r. w Poczcie Polskiej SA wprowadzono również jednolity model rozliczania skuteczności doręczania przesyłek poleconych w podziale na rejony doręczeń oraz na listonoszy, który powiązano z systemem premiowym¹²².

¹²¹ Wskaźniki czasu przebiegu dla przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych w 2013 r. były mniejsze niż w 2012 r. i wynosiły odpowiednio: 66,7% i 68,7% dla standardu doręczeń D+1, 90,8% i 92,5% dla standardu doręczeń D+2 oraz 96,7% i 97,8% dla standardu doręczeń D+3. Dla paczek pocztowych priorytetowych wskaźniki te wynosiły 76,8% i 79,5% dla standardu doręczeń D+1, zaś dla paczek pocztowych ekonomicznych – 97,8% i 98,3% dla standardu doręczeń D+3 (zob. Raport Prezesa UKE z badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych uzyskanego w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym za rok 2013. UKE, Warszawa, maj 2014 r.).

¹²² Oprócz uzależniania premii zadaniowej listonoszy od wskaźnika skuteczności doręczania, w celu poprawy tej skuteczności m.in. wprowadzano tzw. schodkowy czas pracy listonoszy (przesunięcie godzin doręczania) oraz zachęcano klientów placówek odbierających awizowane przesyłki polecone do skorzystania i złożenia żądania doręczenia tych przesyłek do skrzynki oddawczej. Ponadto, w niektórych RS wdrożona została usługa dodatkowa „doręczenie na życzenie” (np. od 1 grudnia 2014 r. w RS Lublin), która umożliwiała – za dodatkową opłatą – powtórne doręczenie przesyłki w godzinach uzgodnionych z adresatem, lub doręczenie przesyłki pod inny adres niż wskazany na przesyłce, a także zachęcano klientów do korzystania i złożenia żądania otrzymywania zawiadomień w formie elektronicznej (eINFO:awizo), bądź do żądania doręczania przesyłek poleconych do skrzynki oddawczej (np. w RS Poznań).

Podstawowym celem wprowadzenia tego modelu było zmniejszenie liczby awizowanych przesyłek poleconych oraz bieżący monitoring wskaźników skuteczności. W konsekwencji, wskaźnik skuteczności doręczania dla kontrolowanych RS zwiększył się przeciętnie z ok. 77% w 2013 r. do ok. 79% w 2014 roku. Przyczynami awizowania przesyłek poleconych były najczęściej: nieobecność adresata w chwili podjęcia próby jej doręczenia, odmowa przyjęcia przesyłki przez osobę współzamieszkałą lub konieczność awizowania przesyłki nadanej na zasadach specjalnych, mimo posiadania wiedzy o zmianie miejsca zamieszkania adresata.

W związku z tym, że Poczta Polska SA zajmuje dominującą pozycję na rynku usług pocztowych, a zwłaszcza w zakresie listowych przesyłek rejestrowanych¹²³, to istotną kwestią jest zapewnienie stosownego poziomu bezpieczeństwa obrotu pocztowego, tj. ochrony przesyłek przed ubytkiem, uszkodzeniem, zepsuciem zawartości, zaginięciem bądź niedoręczeniem. Z ustaleń kontroli wynika, że zarówno Biuro Ładu Korporacyjnego i Zgodności Poczty Polskiej SA, jak i kontrolowane RS monitorowały stan bezpieczeństwa przesyłek pocztowych, wyliczały wskaźniki bezpieczeństwa dla poszczególnych rodzajów usług¹²⁴ oraz sporządzały stosowne sprawozdania. Kontrolowane RS, będąc adresatem raportów z oceny zgodności, sporządzanych przez wymienione Biuro, przekazywały je do poszczególnych jednostek organizacyjnych o terenowym zasięgu działania. Poprzez ujęcie w raportach odpowiednich zaleceń, RS zobowiązywały kierowników podległych jednostek do unifikacji stanu faktycznego ze stanem wymaganym oraz prowadziły nadzór nad procesem dostosowania się tych jednostek do obowiązujących wymogów. Podległe placówki zostały także zobowiązane do przekazywania informacji zwrotnych o wdrożeniu wydanych zaleceń pokontrolnych, a w uzasadnionych przypadkach ich niewdrożenia, RS stosowały sankcje dyscyplinujące wobec pracowników odpowiedzialnych za wystąpienie nieprawidłowości¹²⁵.

W rezultacie powyższych działań Poczty Polskiej SA, stan bezpieczeństwa jej przesyłek pocztowych utrzymywał się w okresie objętym kontrolą – z wyjątkiem przełomu II półrocza 2012 r. i I półrocza 2013 r., tj. w okresie dokonywania intensywnych zmian w strukturze organizacyjnej Spółki na względnie stałym poziomie¹²⁶, w tym w zakresie usług powszechnych. Świadczą o tym dane na wykresie 7.

¹²³ Zob.: Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2013. Urząd Komunikacji Elektronicznej. Warszawa, maj 2014 oraz raporty za lata wcześniejsze. Wolumen przesyłek listowych rejestrowanych w okresie objętym kontrolą wynosił: 432,7 mln szt. w 2011 r., 447,9 mln szt. w 2012 r., 455,6 mln szt. w 2013 r. i 391,9 mln szt. w 2014 r. (dane Poczty Polskiej SA).

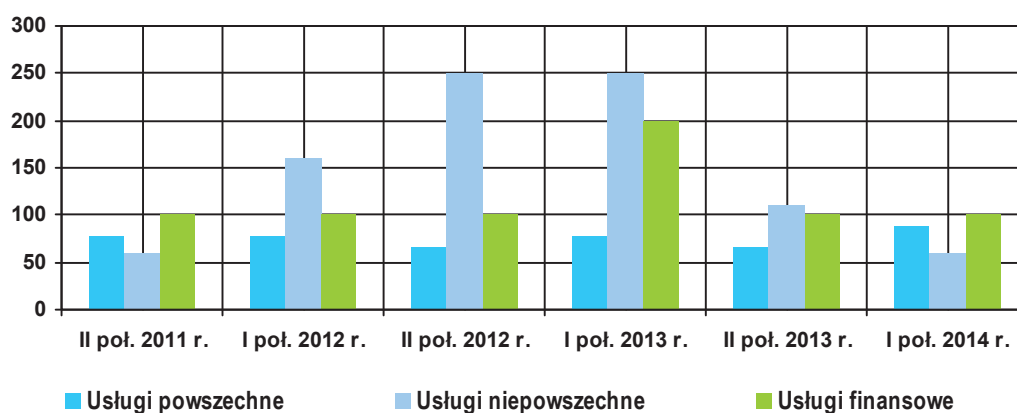
¹²⁴ Wartość wskaźnika stanowi iloraz liczby naruszeń bezpieczeństwa na każde 100 tys. wykonanych usług, co oznacza, że bezpieczeństwo przesyłek pocztowych jest tym większe, im wartość tego wskaźnika jest mniejsza. Konkretnie wartości tych wskaźników stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹²⁵ W placówkach pocztowych wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obrotu pocztowego wraz z określeniem zakresu zadań do realizacji.

¹²⁶ Z tytułu zadośćuczynienia, m.in. za uszkodzenia, zepsucia zawartości przesyłek i zaginięć przesyłek, Poczta Polska SA wypłacała stosowne odszkodowania, których wysokość w okresie objętym kontrolą kształtowała się proporcjonalnie do wartości wskaźników bezpieczeństwa.

Wykres nr 7

Procentowe zmiany wskaźników bezpieczeństwa dla niektórych grup usług pocztowych (I poł. 2011 r. = 100)



Źródło: Opracowano na podstawie danych Poczty Polskiej SA.

Osiągnięcie przez Poczte Polską SA w I poł. 2014 r. podobnego poziomu bezpieczeństwa obrotu pocztowego jak przed rozpoczęciem zmian organizacyjnych było przede wszystkim skutkiem wprowadzenia szeregu uregulowań, w których wskazano mechanizmy określające wymagania w tym zakresie. Ponadto, sposoby postępowania w fazie nadawczej, ekspedycyjno-rozdzielczej oraz oddawczej zostały zawarte w poszczególnych instrukcjach technologicznych wykonywania usług. Wdrożono również system ochrony osób i mienia.

W bezpośrednim związku z poziomem bezpieczeństwa obrotu pocztowego pozostawały składane reklamacje przez klientów Poczty Polskiej SA. Z ustaleń w kontrolowanych RS wynika, że w latach 2012–2013, tj. w ramach aktualnej struktury organizacyjnej Spółki, liczba reklamacji dotyczących świadczonych usług pocztowych ogółem zmniejszyła się przeciętnie o ok. 20%. Udział reklamacji dotyczących usług powszechnych w ogólnej liczbie reklamacji wynosił ok. 90%. Większość tych reklamacji składana była z powodu utraty przesyłki poleconej (ok. 60%). Udział reklamacji rozpatrzonych pozytywnie wynosił zaś średnio ok. 38%.

3.3.3. Jakość usług w opinii klientów placówek Poczty Polskiej SA

W toku oględzin 141 placówek pocztowych zlokalizowanych na obszarze działania siedmiu kontrolowanych RS przeprowadzono badanie ankietowe wśród klientów tych placówek na temat ich opinii o jakości świadczonych usług¹²⁷. Poza tym, NIK przeprowadziła w IV kwartale 2014 r. internetowe badanie ankietowe dotyczące jakości usług pocztowych świadczonych przez Poczte Polską SA¹²⁸. W obu ankietach opinie respondentów dotyczyły zadowolenia: z ogólnego poziomu

¹²⁷ W toku oględzin zankietowano ogółem 2 213 klientów korzystających z usług pocztowych w tych placówkach i którzy wyrazili zgodę na udział w sondażu. Klienci otrzymywali do samodzielnego wypełnienia na miejscu – przygotowane przez NIK kwestionariusze ankietowe. Ankietę miała charakter anonimowy, a pytania charakter zamknięty (kafeteria odpowiedzi była ustalona, a do respondenta należał wybór i zaznaczenie jednego z podanych wariantów). Wśród respondentów 94,3% stanowili klienci indywidualni, 67,5% odpowiedzi respondentów dotyczyło oceny placówek pocztowych zlokalizowanych na terenie miast, a 32,4% na terenie wsi (zob. Załącznik 5.4.).

¹²⁸ Ankietę została zamieszczona na stronie internetowej NIK i zawierała 15 merytorycznych pytań, m.in. z zakresu dostępności usług pocztowych, terminowości doręczania przesyłek i ich bezpieczeństwa oraz jakości obsługi klientów w punktach pocztowych Poczty Polskiej SA. Respondenci przesyłali do NIK łącznie 5 629 ankiet. Z analizy wyłączono 330 ankiet, które zostały wysłane z komputerów o tym samym adresie IP (należących do Poczty Polskiej SA): 194.99.117.53 – (227 odpowiedzi), 194.99.117.56 – (5 odp.), 212.160.130.177 – (11 odp.), 212.160.130.178 – (87 odp.). Wśród respondentów 96,4% stanowili klienci indywidualni, 90,1% odpowiedzi respondentów dotyczyło funkcjonowania placówek pocztowych na terenie miast, a prawie 10% na terenach wiejskich. W układzie terytorialnym najwięcej ankiet wypełnili mieszkańcy województw: pomorskiego 21,6%, mazowieckiego 20,2%, śląskiego 8,6% i dolnośląskiego 7,3% (zob. Załącznik 5.5.).

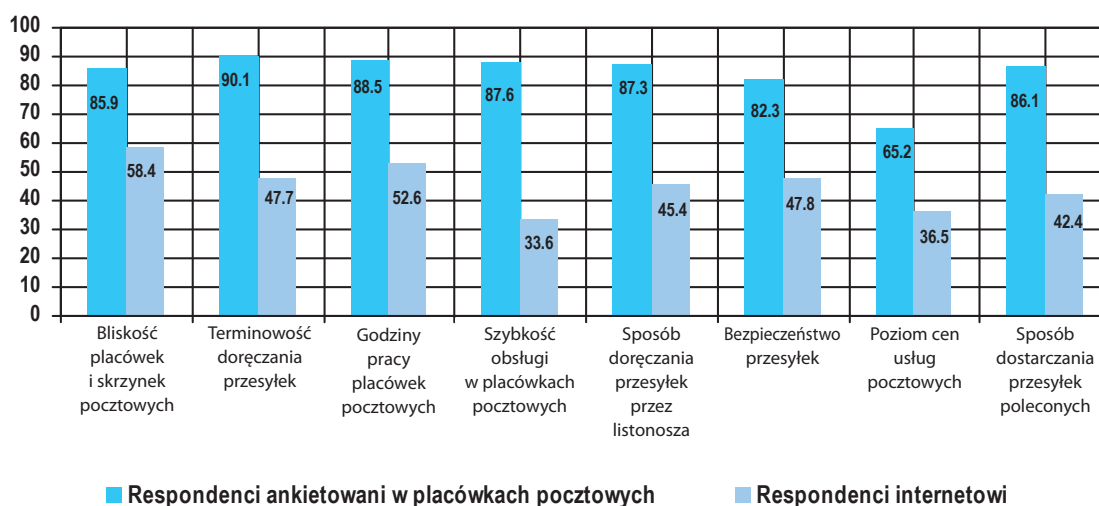
usług pocztowych oraz zmian w tym zakresie w ostatnich trzech latach, z terminowości doręczania przesyłek i zmian w tym zakresie w ostatnich trzech latach, z bliskości placówek pocztowych i rozmieszczenia skrzynek pocztowych oraz zmian pod tym względem w ostatnich trzech latach, z godzin pracy placówki pocztowej, z szybkości obsługi w placówce, ze sposobu doręczania przesyłek przez listonosza oraz zmian pod tym względem w ostatnich trzech latach, ze sposobu dostarczania przesyłek poleconych oraz zmian w tym zakresie w ostatnich trzech, z bezpieczeństwa przesyłek pocztowych, a także częstości występowania zdarzeń polegających na: zagubieniu przesyłki, opóźnionym jej dostarczeniu, uszkodzeniu zawartości przesyłki, zbyt długich kolejkach w placówce, bądź pozostawieniu awiza pomimo obecności domowników. Ponadto respondenci mieli możliwość oceny poziomu cen za usługi pocztowe.

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że bardziej korzystne dla Poczty Polskiej SA były opinie respondentów wyrażane przez klientów placówek pocztowych podczas oględzin tych placówek, niż oceny klientów placówek pocztowych wyrażone w ankietach internetowych. Na przykład, podczas gdy z ogólnego poziomu świadczenia usług pocztowych zadowolonych było 93,5% respondentów ankietowanych w czasie oględzin placówek, to ten wskaźnik w grupie internetowych respondentów był ponad dwukrotnie mniejszy i wynosił 42,2%. Podobne różnice wystąpiły w opinii dotyczącej poprawy w poziomie świadczenia przedmiotowych usług w ostatnich trzech latach. Wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 82,9% i 38,5%¹²⁹.

Pozytywne opinie klientów placówek pocztowych w analizowanych zbiorach ankiet o ich zadowoleniu z bliskości placówek i rozmieszczenia skrzynek pocztowych, z terminowości doręczania przesyłek, z godzin pracy placówek pocztowych i szybkości obsługi w tych placówkach oraz z poziomu cen usług pocztowych przedstawiają dane na wykresie 8.

Wykres nr 8

Procentowy udział zadowolonych respondentów z warunków świadczenia usług pocztowych (liczba respondentów ogółem w grupie = 100)



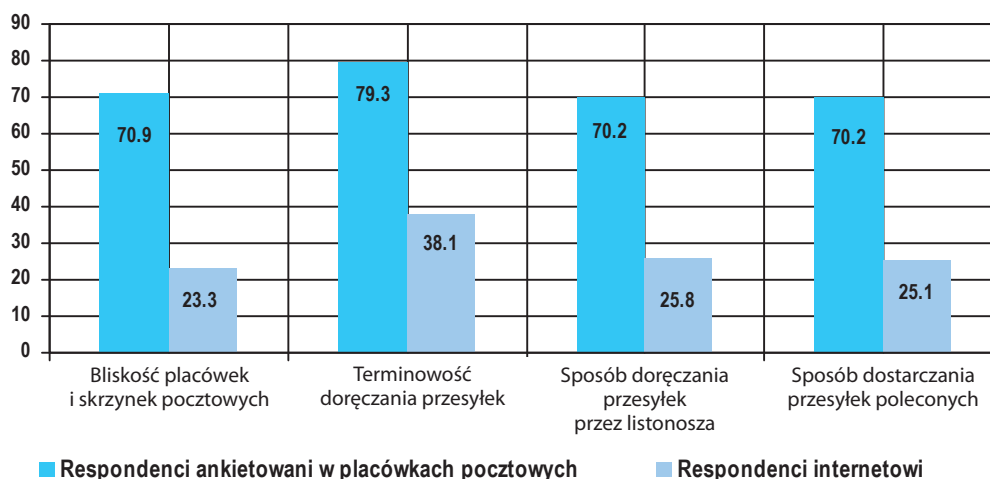
Źródło: Opracowano na podstawie ankiet NIK.

¹²⁹ Różnice w ocenie jakości usług pocztowych przez wymienione dwie grupy respondentów mogły być uwarunkowane czynnikiem psychologicznym. Na przykład, motywem do wypełnienia ankiety internetowej mogło być niezadowolenie klienta z konieczności długiego oczekiwania na obsługę w kolejce po odbiór awizowanej przesyłki, bądź zaginięcie lub otrzymanie uszkodzonej przesyłki, a także większy dostęp do Internetu na terenie miast (w zbiorze ankiet internetowych znalazło się o 33,5% więcej ankiet wypełnionych przez mieszkańców miast).

Z danych na wykresie 8 wynika, że najmniej zadowolonych respondentów internetowych było z szybkości obsługi w placówkach pocztowych (33,6%), natomiast najmniej zadowolonych wśród respondentów, którzy wypełnili ankiety w kontrolowanych placówkach pocztowych, było z poziomu cen usług pocztowych (65,2%). Należy również zwrócić uwagę na fakt, że część respondentów nie miała zdania w sprawie kwestii wyszczególnionych na tym wykresie. W grupie respondentów internetowych wskaźnik ten wahał się od 5,4% (w przypadku prośby o opinię w sprawie sposobu doręczania przesyłek przez listonosza) do 20,4% (w przypadku prośby o opinię w sprawie bezpieczeństwa przesyłek pocztowych), a w grupie respondentów, którzy wypełnili ankiety w kontrolowanych placówkach pocztowych – od 3,8% (w przypadku prośby o opinię w sprawie godzin pracy swojej placówki pocztowej) do 14,5% (w przypadku prośby o opinię w sprawie poziomu cen usług pocztowych). Pozostali respondenci wyrazili negatywne opinie o warunkach świadczenia usług pocztowych, wyszczególnionych na omawianym wykresie. Ważną kwestią są także pozytywne opinie respondentów na temat zmian w dostępności i jakości usług pocztowych świadczonych przez placówki Poczty Polskiej SA w ostatnich trzech latach. W analizowanych zbiorach ankiet, udział pozytywnych opinii dotyczących bliskości placówek i rozmieszczenia skrzynek pocztowych, terminowości doręczania przesyłek, sposobu doręczania przesyłek przez listonosza i sposobu doręczania przesyłek poleconych w tych placówkach przedstawiają dane na wykresie 9. Zwraca uwagę fakt, że zdaniem znacznej części respondentów w ostatnich trzech latach sytuacja nie zmieniła się. W grupie internetowej taką opinię wyraziło 41,0% respondentów w sprawie bliskości placówek i skrzynek pocztowych, 25,7% w sprawie terminowości dostarczania przesyłek, 32,7% w sprawie sposobu doręczania przesyłek przez listonosza oraz 33,1% w sprawie sposobu dostarczania przesyłek poleconych. W przypadku respondentów, którzy wypełnili ankiety w kontrolowanych placówkach pocztowych wskaźniki te kształtowały się odpowiednio na poziomie: 23,2%, 17,3%, 25,6% oraz 25,5%. W przekonaniu pozostałych respondentów internetowych sytuacja pod względem rozpatrywanych kwestii raczej lub zdecydowanie się nie poprawiła, a wskaźniki w tym zakresie wynosiły odpowiednio: 35,7%, 36,2%, 41,5% i 41,8%. Znacznie mniej krytyczni pod tym względem byli respondenci, którzy wypełnili ankiety podczas oględzin placówek pocztowych w kontrolowanych RS. W kwestiach wyszczególnionych na wykresie 9, opinię, że sytuacja raczej lub zdecydowanie się nie poprawiła wyraziło bowiem 5,9%, 3,6%, 4,1% i 4,2% respondentów.

Wykres nr 9

Procentowy udział pozytywnych opinii o zmianach wybranych warunków świadczenia usług pocztowych w ostatnich trzech latach (liczba respondentów ogółem w grupie = 100)

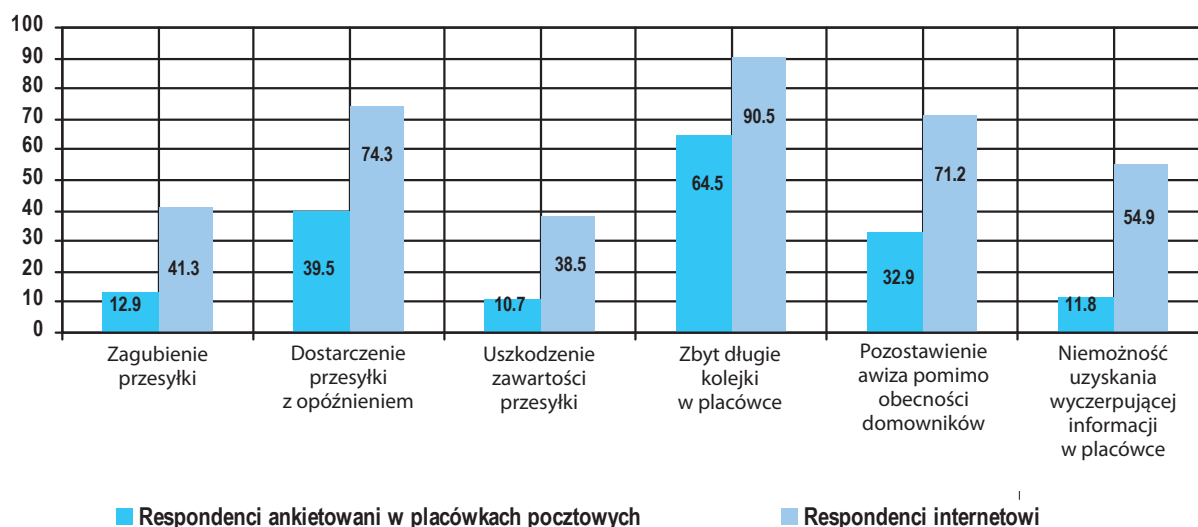


Źródło: Opracowano na podstawie ankiet NIK.

Do wyznaczników jakości usług pocztowych należy m.in. zaliczyć częstotliwość występowania takich zdarzeń jak zagubienie, opóźnione dostarczenie i uszkodzenie zawartości przesyłki, a także zbyt długie kolejki w placówce, częste pozostawianie awiza pomimo obecności domowników, bądź trudności w uzyskaniu wyczerpującej informacji w placówce pocztowej. Wyniki analizy ankietowych odpowiedzi respondentów w tym zakresie wskazują, że ich znaczna część przynajmniej raz w ciągu ostatnich trzech lat doświadczyła powyżej wymienionych zdarzeń. Świadczą o tym dane, przedstawione na wykresie 10. Wynika z nich, że najsłabszym ogniwem w systemie świadczenia usług pocztowych przez placówki Poczty Polskiej SA jest sprawność obsługi klientów, przejawiająca się w zbyt długich kolejkach. Wskazywali na to zarówno respondenci z grupy internetowej (90,5% wskazań), jak i respondenci korzystający z usług pocztowych podczas oględzin placówek w kontrolowanych RS (64,5% wskazań). Ponadto, respondenci z obu grup wskazywali na częste i bardzo częste występowanie kolejek w placówkach (odpowiednio: 64,1% i 18,9% wskazań). Należy przy tym podkreślić, że na tworzenie się zbyt długich kolejek w placówkach pocztowych duży wpływ miało pozostawianie przez doręczycieli awiza w skrzynkach odbiorczych pomimo obecności domowników.

Wykres nr 10

Procentowy udział respondentów, którzy przynajmniej raz w ciągu ostatnich trzech lat doświadczyli negatywnych zdarzeń związanych z korzystaniem z usług placówek Poczty Polskiej SA (liczba respondentów ogółem w grupie = 100)



Źródło: Opracowano na podstawie ankiet NIK.

W ocenie NIK, przedstawione powyżej wyniki badań ankietowych dotyczących jakości usług pocztowych, w tym ich dostępności wskazują, że w okresie objętym kontrolą Poczta Polska SA miała trudności w usprawnianiu organizacji pracy w jej placówkach, zwłaszcza w dużych miastach, w których najczęściej występowały i nadal występują zbyt długie kolejki klientów oczekujących na obsługę. Jedną z głównych przyczyn tych kolejek w dużych miastach, oprócz pozostawiania przez doręczycieli awiza w skrzynkach odbiorczych pomimo obecności domowników, była i jest zbyt mała gęstość placówek pocztowych.

3.4 Skuteczność restrukturyzacji Poczty Polskiej SA

3.4.1. Założenia strategii rozwoju Poczty Polskiej SA

Przyjęte przez Zarząd Poczty Polskiej SA w 2011 r. do realizacji Kierunki Strategiczne Poczty Polskiej S.A. do 2015 roku¹³⁰ były w następnych latach, tj. 2012–2014, corocznie aktualizowane¹³¹. Na mocy kolejnych uchwał Zarządu Spółki uchylano wcześniejszych uchwały w tej sprawie. Kolejne wersje Strategii były pozytywnie opiniowane przez Radę Nadzorczą (RN) Poczty Polskiej SA.

Kierunki Strategiczne Poczty Polskiej S.A. do 2015 roku zostały opracowane m.in. przy założeniu pełnienia do 2015 r. funkcji operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych oraz przygotowania do konkutowania na wolnym rynku pocztowo-finansowym, a bazą przyszłej ekspansji Spółki będzie wykorzystanie szans wynikających z jej upublicznienia. W odniesieniu do relacji z właścicielem, tj. Skarbem Państwa, założono brak dofinansowania działalności Spółki przez Skarb Państwa oraz taką politykę dywidend, która zapewniłaby fundusze na finansowanie działań restrukturyzacyjnych i rozwojowych. Przyjęto także założenie rekompensaty kosztu netto świadczenia usługi powszechnej. Ponadto przyjęto założenie, że wprowadzony zostanie nowy system wynagrodzeń¹³², który miał skutkować wprowadzeniem wynagrodzeń rynkowych, elastycznego czasu pracy, opieki medycznej i nowego systemu premiowania za wyniki.

W przedmiotowym dokumencie przyjęto, że celem strategicznym Spółki w perspektywie finansowej jest osiągnięcie w 2015 r. odpowiedniego poziomu wskaźników ROE netto Grupy Poczty Polskiej SA, rentowności brutto Poczty Polskiej SA oraz dochodu pracownika (poziom tych wskaźników stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa). Jako cele strategiczne w perspektywie klientów, przyjęto osiągnięcie wskaźnika zadowolenia klientów z usług oraz procentu klientów oceniających Poczta Polska SA jako firmę dobrze zarządzaną (poziom tych wskaźników stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa).

Przyjęto, że cele strategiczne zostaną osiągnięte poprzez realizację programów strategicznych obejmujących kluczowe obszary działalności Spółki, w tym poprawę wizerunku i intensywne wsparcie marketingowe sprzedaży, dopasowanie oferty do potrzeb klientów, nowy model sieci sprzedaży, efektywne zarządzanie aktywami rzeczowymi, zmotywowanych i kompetentnych pracowników oraz przejrzystą strukturę organizacyjną. Każdy z programów obejmował natomiast projekty, których realizacja skutkować miała wymiernymi korzyściami w postaci podniesienia satysfakcji klientów z usług i obsługi, wprowadzenia nowego i dochodowego modelu sieci sprzedaży, optymalizacji procesów biznesowych (kluczowych z perspektywy kształtowania satysfakcji klientów) oraz zwiększenia satysfakcji pracowników i usprawnienia systemu zarządzania Spółką. Realizacja programów strategicznych miała również zapewnić utrzymanie stabilnego poziomu przychodów oraz uzyskanie wysokiej efektywności kosztowej i operacyjnej.

Kierunki Strategiczne Poczty Polskiej SA do 2017 roku były aktualizacją Strategii przyjętej w 2011 roku. W dokumencie tym uwzględniono zmiany otoczenia i wcześniejsze efekty wdrażania Strategii oraz doprecyzowano działania rozwojowe i reorganizacyjne w poszczególnych

¹³⁰ Uchwała Zarządu Poczty Polskiej SA z dnia 11 października 2011 r. w sprawie Kierunków Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2015 roku.

¹³¹ Uchwały Zarządu Poczty Polskiej SA: z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie Kierunków Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2017 roku oraz z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie Kierunków Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2018 roku.

¹³² Polegający na uzależnieniu wynagrodzeń od wyników pracy. W istniejącym systemie wynagrodzeń 89,5% stanowiły wynagrodzenia zasadnicze i dodatki kodeksowe, a 10,5% stanowiły składniki zmienne. Założono, że wynagrodzenie zasadnicze i dodatki kodeksowe stanowić będą 80% wynagrodzenia, a 20% – premia motywacyjna.

obszarach działalności Spółki. Poza tym przyjęto, że cele strategiczne w perspektywie finansowej i w perspektywie klientów w 2017 r. będą takie same, jak przyjęte przed aktualizacją Strategii, co oznaczało przesunięcie o 2 lata realizacji tych celów. Zawarto w nim także zapis o skoncentrowaniu działań, polegających m.in. na wprowadzeniu Spółki na giełdę (w celu pozyskania kapitału niezbędnego do rozwoju) oraz dofinansowanie Banku Pocztowego¹³³. Nie określono jednak terminu realizacji tych celów. W zakresie działalności inwestycyjnej przewidywano m.in. rozbudowę sortowni i zakup maszyn do sortowania, zakup komputerów oraz samochodów (szczegółowe założenia stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa).

Kierunki Strategiczne Poczty Polskiej do 2018 roku były również kontynuacją założeń strategii z 2011 r., z pewnymi modyfikacjami wynikającymi ze zmian w otoczeniu oraz wcześniejszych efektów jej wdrażania. W dokumencie tym nie zmieniono celów strategicznych zarówno w perspektywie finansowej, jak i klientów. Oznaczało to, że osiągnięcie strategicznych celów finansowych, założonych pierwotnie na 2015 r., przesunięto o kolejny rok, tj. do 2018 roku.

3.4.2. Realizacja strategicznych celów Poczty Polskiej SA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Zarządu Poczty Polskiej SA w zakresie stopnia realizacji celów przyjętych w Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2015 roku (ze zmianami).

Ustalono, że określone w Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej SA cele realizowano w ramach 18 programów strategicznych, rozpisanych na 168 projektów strategicznych. Do czasu zakończenia kontroli zrealizowano 87 projektów (51,8%), 34 projekty były na etapie realizacji (20,2%), 31 – na etapie przygotowania (18,4%), 10 – na etapie „zamykania” (5,9%), a realizację 6 projektów zawieszono (3,7%). Konkretyzację celów strategicznych stanowiły także roczne plany rzeczowo-finansowe, przyjmowane uchwałami Zarządu Poczty Polskiej SA i przedstawiane RN Spółki. Plany te zawierały prognozy podstawowych wielkości ekonomicznych, w tym przychody, koszty, zysk, stan zatrudnienia oraz informacje dotyczące otoczenia biznesowego Spółki i planowane działania w danym roku. Na przykład, plan rzeczowo-finansowy na 2014 r. musiał zostać zmieniony, głównie z powodu przegranego kontraktu na świadczenie usług pocztowych dla Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratur. Spowodowało to powstanie luki w planie (jej wysokość stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa). W aktualizacji planu przedstawiono także inicjatywy mające w znaczny sposób zmniejszyć powstałe z tego tytułu straty. Poczta Polska SA przystępując do przetargu na świadczenie usług pocztowych dla Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratur złożyła ofertę obejmującą swoim zakresem usługę powszechną, której wartość określono w oparciu o aktualny cennik usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym oraz taryfę specjalną według zasad przewidzianych w regulaminie świadczenia powszechnych usług pocztowych. Nie przygotowała zatem odrębnej kalkulacji kosztów wyłącznie dla potrzeb tego przetargu.

¹³³ Poczta Polska SA posiadała większościowy pakiet (75% minus 10 akcji) akcji Banku Pocztowego SA (BP), pozwalający na wykonywanie kontroli nad BP, ale nie pozwalający na zmianę jego statutu. Zmiana statutu była niezbędna dla podwyższenia jego kapitału zakładowego. Mniejszościowy akcjonariusz BP, tj. PKO BP SA nie aprobował propozycji Poczty o dokapitalizowanie BP pro rata (tj. przy zachowaniu aktualnej struktury akcjonariatu). Proponował natomiast nabycie akcji BP od Poczty. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, nie dofinansowano BP.

Wyniki kontroli wskazują, że w ramach działań restrukturyzacyjnych, wynikających z założeń przyjętych w strategii rozwoju Poczty Polskiej SA, m.in.:

- 1) dokonano centralizacji zarządzania Spółką poprzez zmianę sposobu zarządzania z obszarowego na pionowy. Zakładano, że utworzone Centra i Piony w nowej strukturze organizacyjnej Spółki przyczynią się do udrożnienia przepływu decyzji do ośrodków wykonawczych, poprawy wyników, oszczędności w kosztach, w tym kosztów zatrudnienia¹³⁴. Ponadto, w ramach zmian organizacyjnych zlikwidowano Centrum Poczty, tworząc w to miejsce Pion Rozwoju Usług Pocztowych, Pion Rozwoju Usług Finansowych i Pion Sprzedaży. W miejsce zlikwidowanych 116 stanowisk dyrektorskich, w tym 98 w Oddziałach Rejonowych, utworzono 78 stanowisk dyrektorskich, w tym 44 w Pionach oraz 34 w Regionach Sieci. W praktyce, **dokonywane zmiany organizacyjne skutkowały** – w niektórych przypadkach – **powstaniem pośrednich ogniw pomiędzy członkami Zarządu a nowymi komórkami organizacyjnymi, bądź pokrywaniem się zakresu obowiązków dyrektorów nowych komórek z zakresem obowiązków dyrektora zarządzającego Pionem Finansowym**¹³⁵;
- 2) **zredukowano poziom zatrudnienia**. W okresie objętym kontrolą zmniejszono zatrudnienie ogółem o 11,9%. (z 94 083 osób w 2011 r. do 82 854 osób w I poł. 2014 r.¹³⁶), w tym **zwłaszcza zatrudnionych przy obsłudze klientów, tj. w urzędach i punktach pocztowych** – o 13,2% oraz listonoszy – o 13,8%. W wyniku zmian organizacyjnych przeprowadzonych od 2011 r., tj. zmiany sposobu zarządzania z obszarowego na pionowy, prawie trzykrotnemu zwiększeniu uległo zatrudnienie w Centrali Poczty Polskiej SA, jednak przy jednoczesnym zmniejszeniu o 14,2% liczby etatów dyrektorów i ich zastępców;
- 3) otwarto 157 placówek w nowym modelu sieci i 37 zautomatyzowanych stref całodobowych, 456 pocztowych stref finansowych, 258 mikrooddziałów BP oraz 140 samoobsługowych stref handlu;
- 4) rozwijano usługi w zakresie KEP (kurier, ekspres, paczka) oraz bankowości i ubezpieczeń;
- 5) uruchamiano nowe usługi, bądź rezygnowano z usług dotychczas oferowanych (nie dotyczyło to usług oferowanych w ramach usługi powszechnej). W ramach tej aktywności wprowadzono np. usługę multipaczka, przesyłkę gabarytową i przesyłkę biznesową, zaprzestano natomiast świadczenia usługi paczki pocztowej plus i przesyłki pobraniowej;
- 6) przeprowadzano badania marketingowe dla nowo wprowadzanych produktów oraz badania satysfakcji zadowolenia klientów.

¹³⁴ W porównaniu z sytuacją przed zmianami, zlikwidowano m.in. Biuro Rachunkowości Zarządczej i Płynności Finansowej. W miejsce tego biura utworzono Biuro Kontrolingu Grupy Kapitałowej, które wraz z Centrum Rachunkowości weszło w skład Pionu Finansów. Utworzono także stanowisko Dyrektora Zarządzającego Pionem Finansów, który sprawował nadzór nad wymienionymi biurami i podlegał bezpośrednio członkowi Zarządu ds. Finansowych. Należy przy tym podkreślić, że przed reorganizacją Biuro Rachunkowości Zarządczej i Płynności Finansowej oraz Centrum Rachunkowości także podlegały członkowi Zarządu ds. Finansowych. Zmiany organizacyjne w tym przypadku doprowadziły do powstania nowego pośredniego ogniw pomiędzy członkiem Zarządu, a tymi dwiema komórkami organizacyjnymi. Dodatkowo, zakresy obowiązków dyrektorów Biura Kontrolingu Grupy Kapitałowej i Centrum Rachunkowości pokrywały się z zakresem obowiązków dyrektora zarządzającego Pionem Finansowym.

¹³⁵ Na przykład, Dyrektorowi Biura Kontrolingu Grupy Kapitałowej podlegało czterech zastępców, przy czym jednemu zastępcy – Dyrektorowi Operacyjnemu ds. Analiz Biznesowych – podlegało jedno Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Analiz Biznesowych, w którym zatrudniona była jedna osoba. Pracownicy tego obszaru (dwie osoby: jeden dyrektor i jeden pracownik), prowadzili program efektywnościowy pn. „Wyzwania Wzrostu Poczty Polskiej”. Stanowisku zastępcy dyrektora zarządzającego Pionem Finansowym ds. wdrożenia ERP również nie podlegał żaden pracownik.

¹³⁶ Na koniec czerwca 2015 r. zatrudnienie w Poczcie Polskiej SA wynosiło 78 003 osoby i było mniejsze od poziomu zatrudnienia na koniec czerwca 2014 r. o 5,8%.

Do czasu zakończenia kontroli Poczta Polska SA nie wprowadziła zmian w systemie wynagrodzeń pracowników. Przyczyną tego były trudności w zawarciu porozumienia w sprawie nowego Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy (ZUZP) z organizacjami związkowymi działającymi w Spółce¹³⁷. Brak nowego ZUZP skutkował tym, że wynagrodzenia 34 dyrektorów zarządzających pionami i ich zastępców¹³⁸ były ustalane w indywidualnych umowach o pracę, zawieranych w oparciu o przepisy Kodeksu pracy, negocjowanych pomiędzy pracodawcą i osobą powoływaną na takie stanowisko. Oznaczało to, że z tymi pracownikami zawarto umowy o pracę poza obowiązującym ZUZP, pomimo że spod działania ZUZP byli wyłączeni jedynie członkowie Zarządu i Główny Księgowy Poczty Polskiej SA¹³⁹.

W toku kontroli ustalono ponadto, że głównie z powodu realizacji lub przygotowania Strategii Poczty Polskiej SA zawierano z firmami zewnętrznymi umowy o świadczenie usług doradczych. W okresie objętym kontrolą Spółka zawarła 123 takich umów (ich łączna kwota stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa). Analiza postanowień niektórych z tych umów wykazała, że w ocenie NIK:

- **niecelowym działaniem było wydatkowanie środków finansowych na doradztwo i ekspertyzy związane z wprowadzeniem akcji Poczty Polskiej SA na Giełdę Papierów Wartościowych (GPW) w Warszawie¹⁴⁰, w sytuacji braku decyzji właścicielskiej o umieszczeniu jej na liście spółek Skarbu Państwa przeznaczonych do upublicznienia.** Łączne koszty realizacji projektu, którego celem było dostosowanie Spółki do sprawozdawczości finansowej zgodnej z MSSF¹⁴¹ i wymaganej prospektem emisyjnym stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Ze względu na brak decyzji właścicielskiej o umieszczeniu Poczty Polskiej SA na liście spółek Skarbu Państwa przeznaczonych do upublicznienia w 2013 r. i brak informacji o jej umieszczeniu w planowanych kierunkach prywatyzacyjnych państwa na 2014 r., realizacja projektu została zawieszona. Może zatem pojawić się konieczność aktualizacji produktów w niektórych obszarach, m.in. z powodu ewentualnej zmiany standardów MSSF, bądź fluktuacji pracowników;
- **działaniem niegospodarnym było niezamieszczanie w umowach o wykonanie usług doradczych postanowień o karach umownych z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotu umowy, bądź nieegzekwowanie tych kar od wykonawców, realizujących zamówienia z opóźnieniem.** Na przykład:
 - *w dniu 25 marca 2013 r. Spółka zawarła z firmą X umowę, której przedmiotem było wykonanie usługi doradztwa w zakresie zmierzającym do wyłączenia jej z obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (upzp)¹⁴². Wartość umowy stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa. Termin jej wykonania ustalono na 25 sierpnia 2013 roku. W umowie tej nie zamieszczono postanowień o karze z tytułu ewentualnej zwłoki w realizacji harmonogramu prac. Tymczasem przekazanie raportu z wykonanych prac nastąpiło w dniu 25 lutego 2014 r., a protokół odbioru podpisano w dniu 18 kwietnia 2014 r.;*

¹³⁷ Zarząd Spółki prowadził rokowania w sprawie ZUZP z 63 spośród 73 działających organizacji związkowych.

¹³⁸ Nowoutworzone stanowiska w związku ze zmianami struktury organizacyjnej i systemu zarządzania Spółką, które nie występowały w dotychczasowym ZUZP.

¹³⁹ Sposób ustalania oraz poziom wynagrodzeń osób zatrudnionych na wymienionych stanowiskach były przedmiotem licznych skarg kierowanych do NIK, w tym przez pracowników Poczty Polskiej SA oraz posłów na Sejm RP. Zarząd Poczty Polskiej SA odmówił jednak udzielenia kontrolerom NIK jakichkolwiek informacji dotyczących warunków umów o pracę, zawartych z tą kadrą zarządzającą, co w ocenie NIK stanowiło utrudnienie kontroli, o którym mowa w art. 98 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

¹⁴⁰ Na podstawie Zarządzenia Prezesa Zarządu Poczty Polskiej SA nr 46/2011 z dnia 22 września 2011 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw procesu wprowadzenia akcji PP S.A. na Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie.

¹⁴¹ Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej.

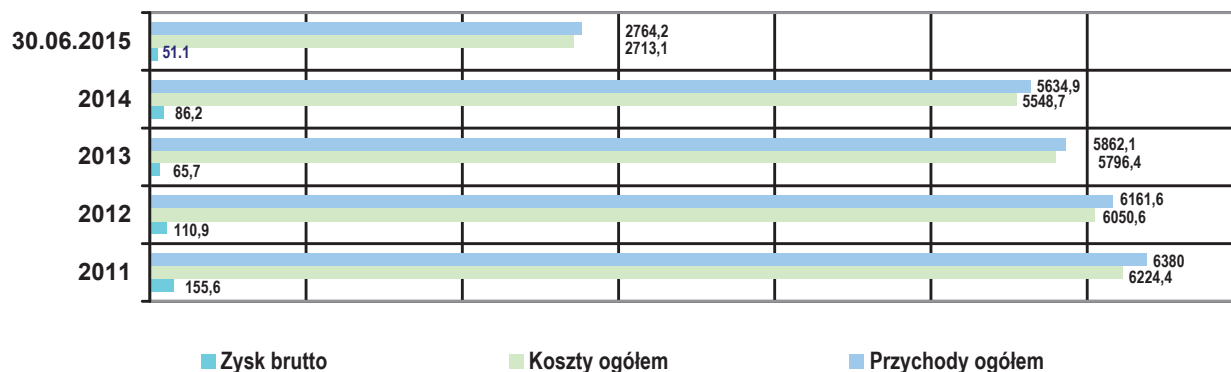
¹⁴² Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

- w dniu 27 czerwca 2013 r. Spółka podpisała umowę z firmą Z o wykonanie usługi doradztwa w zakresie analizy strategii sprzedaży usług kuriersko-ekspresowo-paczkowych. Wartość umowy stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, a termin wykonania usługi określono do dnia 31 lipca 2013 roku. W umowie postanowiono, że odbiór prac nastąpi na podstawie protokołu odbioru podpisanego przez obie strony, a firma Z ponosiła odpowiedzialność za każdy dzień zwłoki w realizacji umowy w wysokości 0,3% całkowitego wynagrodzenia. Protokół odbioru prac podpisany został przez strony umowy w dniu 9 września 2013 r., tj. z opóźnieniem 39 dni. Kara umowna jaka powinna być naliczona stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa. Poczta Polska SA nie naliczyła jednak tej kary, ponieważ – jej zdaniem – data podpisania protokołu nie miała wpływu na termin realizacji umowy.

W warunkach zaostrzającej się konkurencji na zliberalizowanym rynku usług pocztowych, w tym konkurencji substytucyjnej ze strony firm, których oferta jest różna od operatorów pocztowych, ale zaspokaja te same albo podobne potrzeby, pomimo podejmowanych działań restrukturyzacyjnych, wynikających z realizacji założeń przyjętych w Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej SA do 2015 roku, w latach 2011–2013 odnotowano w Spółce spadkową tendencję zarówno pod względem kształtowania się przychodów i kosztów ogółem, jak i wyniku finansowego brutto. W okresie tym większy był spadek przychodów ogółem (8,1%) niż kosztów ogółem (6,9%), co wskazuje na zmniejszenie efektywności gospodarowania. W rezultacie, wynik finansowy brutto zmniejszył się ponad dwukrotnie. W 2014 r., w stosunku do 2013 r., zarysowała się jednak pozytywna pod tym względem tendencja¹⁴³. Według wstępnych, niezaudytowanych danych, spadek kosztów (o 4,3%) był większy niż spadek przychodów ogółem, co skutkowało poprawą wyniku finansowego brutto o 31,2%. Wskazują na to dane zamieszczone na wykresie 11.

Wykres nr 11

Podstawowe wielkości ekonomiczno-finansowe Poczty Polskiej SA (w mln zł)



Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli oraz informacji Poczty Polskiej SA.

Przeciętny stopień osiągnięcia głównych celów strategicznych w latach 2012–2014 (w ujęciu księgowym), w perspektywie finansowej i klientów Spółki, w odniesieniu do zakładanego ich poziomu w 2015 r. stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa.

Osiągnięty w 2011 r. poziom wskaźników w perspektywie finansowej był wyższy niż ich wartości w latach 2012–2014. Mogło to być skutkiem przejściowych perturbacji w funkcjonowaniu Spółki wywołanych restrukturyzacyjnymi zmianami, głównie w jej strukturze organizacyjnej i zatrudnienia.

¹⁴³ Z informacji uzyskanych w Poczcie Polskiej SA wynika, że pozytywna tendencja w analizowanym zakresie utrzymywała się również w I półroczu 2015 r. Wynik finansowy brutto za I półrocze tego roku był wyższy od wyniku osiągniętego w analogicznym okresie 2014 r.

3.4.3. Sprawowanie funkcji właścicielskich w Poczcie Polskiej SA przez ministra właściwego do spraw łączności

NIK oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie sprawowania funkcji właścicielskich w Poczcie Polskiej SA. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez ministra właściwego ds. łączności nad Poczta Polską SA, a także realizacja uprawnień wobec tej spółki wynikały z postanowień art. 8 ust. 4 przywołanej ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”. W ustawie tej zawarto przepisy odwołujące się do przepisów ustawy Kodeks spółek handlowych oraz wybranych przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. W ramach tych przepisów Minister Administracji i Cyfryzacji sprawował ogólny nadzór nad funkcjonowaniem Poczty Polskiej SA oraz reprezentował interesy Skarbu Państwa w tej spółce¹⁴⁴.

W 2010 r. minister właściwy ds. łączności¹⁴⁵ zatwierdził i przekazał do stosowania pozostałym organom Poczty Polskiej SA dokument pn. *„Zasady nadzoru właścicielskiego nad jednoosobową spółką Skarbu Państwa Poczta Polska SA”*, który został opracowany m.in. na podstawie ustawy Kodeks spółek handlowych, ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” oraz wytycznych OECD, dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. Zgodnie z postanowieniami omawianego dokumentu, Zarząd Poczty Polskiej SA został zobowiązany do przekazywania ministrowi kwartalnych informacji o działalności Spółki wraz z informacją o spółkach powiązanych z nią kapitałowo. Obowiązek przekazywania ministrowi kwartalnych informacji o sytuacji w Poczcie Polskiej SA miała również Rada Nadzorcza tej spółki.

W ramach nadzoru właścicielskiego minister egzekwował od organów Poczty Polskiej SA przekazywanie powyższych kwartalnych informacji, a organy te terminowo je przekazywały. Informacje Zarządu obejmowały m.in. przeciętne miesięczne wynagrodzenie, podstawowe dane finansowe (w tym przychody, koszty oraz ich strukturę), wskaźniki ekonomiczne, sytuację ekonomiczno-prawną (w tym stan realizacji strategii i programu restrukturyzacji oraz analizę SWOT), informacje ekonomiczno-finansowe o podmiotach zależnych oraz zestawienia roszczeń repriwatyzacyjnych wobec majątku Poczty Polskiej SA. Informacje Rady Nadzorczej dotyczyły natomiast jej działalności, w tym daty posiedzeń oraz ich tematykę, a także zawierały ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki¹⁴⁶. Nadzór nad Poczta Polską SA realizowany był również poprzez cykliczne spotkania kierownictwa MAiC z Zarządem Poczty Polskiej SA, w których uczestniczył Przewodniczący RN Poczty Polskiej SA.

Niezależnie od wyżej wskazanych kwartalnych informacji o sytuacji w Poczcie Polskiej SA, przygotowywano i aktualizowano w MAiC okresowe informacje o stanie wdrożenia konkretnych przedsięwzięć realizowanych przez Poczta Polska SA, bądź o ryzykach zewnętrznym, mogących mieć wpływ na jej kondycję ekonomiczno-finansową. Informacje te dotyczyły m.in.:

¹⁴⁴ Zadania w omawianym zakresie minister wykonywał, zgodnie z postanowieniami regulaminów organizacyjnych MAiC, przy pomocy Departamentu Poczty MAiC (DP).

¹⁴⁵ Wówczas Minister Infrastruktury.

¹⁴⁶ Na podstawie tych informacji DP MAiC sporządzał dla właściwego podsekretarza stanu w MAiC syntetyczne informacje o sytuacji w Poczcie Polskiej SA (w tym ekonomiczno-finansowej) oraz o wynikach działalności spółek powiązanych kapitałowo z Poczta Polską SA. DP opracował materiały na potrzeby Walnych Zgromadzeń Akcjonariuszy Poczty Polskiej SA, po zakończeniu roku obrotowego 2012 i 2013, na których rozpatrywano m.in. sprawozdania finansowe, sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, stosowne sprawozdania Rady Nadzorczej oraz udzielano absolutorium członkom organów Poczty Polskiej SA, oraz informował właściwego podsekretarza stanu MAiC o porządku tych obrad.

- stanu wdrażania programu pn. „Wyzwania Wzrostu Poczty Polskiej 2014”, realizowanego przez Poczta Polska SA w celu zmniejszenia ryzyka powstania luki w planie finansowym, na skutek utraty przychodów z powodu przegranego przetargu na świadczenie usług pocztowych dla jednostek prokuratury i sądownictwa, a także działań Zarządu Poczty Polskiej SA mających na celu ochronę interesów ekonomicznych i prawnych w związku z przegraniem tego przetargu;
- standardów funkcjonowania agencji pocztowych Poczty Polskiej SA;
- funkcjonowania Elektronicznego Potwierdzenia Odbioru Poczty Polskiej SA;
- polityki cenowej i opustowej Poczty Polskiej SA w przypadku zamówień publicznych.

W związku z przedłożonymi przez Prezesa UKE raportami o stanie rynku pocztowego za lata 2012 i 2013, z których wynikało, że wskaźniki terminowości doręczeń w przypadku pięciu spośród siedmiu usług powszechnych w obrocie krajowym uzyskane przez Poczta Polska SA były w 2013 r. niższe od wskaźników uzyskanych w 2012 r.¹⁴⁷, minister – w ramach nadzoru właścicielskiego – zwrócił się do Poczty Polskiej SA o wyjaśnienia w tym zakresie. W szczególności, wyjaśnienia te dotyczyły czynników, które miały wpływ na obniżenie wskaźników czasu przebiegu przesyłek listowych priorytetowych oraz paczek pocztowych priorytetowych. Poczta Polska SA poinformowała ministra o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie przyczyn wystąpienia przedmiotowej nieprawidłowości.

Ustalono, że w sytuacji, gdy w latach 2011–2013 wynik finansowy Poczty Polskiej SA ulegał pogorszeniu, miała miejsce zmiana zasad zatrudnienia członków Zarządu Spółki ze stosunku pracy na umowy cywilnoprawne (tzw. kontrakty menedżerskie). W rezultacie nastąpił znaczący wzrost ich wynagrodzeń¹⁴⁸. W sprawie tej minister wyjaśnił, że zmiana zasad zatrudnienia członków Zarządu Spółki była ściśle związana ze wzrostem oczekiwań względem skuteczności działań i skali wyzwań biznesowych wymagających zarządzania na najwyższym poziomie. Uznano, iż zmiana zasad wynagradzania jest odpowiednim narzędziem, aby wzmocnić skuteczność realizacji wielowątkowej strategii biznesowej w niesprzyjającym otoczeniu i trendach rynkowych zachodzących na rynku tradycyjnych usług listowych, aby zapewnić Spółce rentowność. Przy zmianie podstawy wynagrodzenia brano pod uwagę ocenę pracy Zarządu, rezultaty pracy związane z przygotowaniem Poczty Polskiej SA do funkcjonowania na zliberalizowanym rynku pocztowym, a także wyniki finansowe Spółki.

Ze względu na odmowę Zarządu Poczty Polskiej SA udzielenia informacji dotyczących warunków zatrudnienia 34 dyrektorów zarządzających pionami i ich zastępców, z którymi zawarto umowy o pracę poza obowiązującym ZUZP, NIK podjął próby uzyskania takich informacji od nadzorującego Spółkę Ministra. Niestety, minister wyjaśnił, że nie posiada wiedzy na temat warunków umów o pracę zawartych z kadrą zarządzającą. Zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych (art. 368 § 1) i Statutu Poczty Polskiej SA (§ 25 ust. 1, § 26 ust. 1), Zarząd Poczty Polskiej SA prowadzi jej sprawy i reprezentuje ją na zewnątrz, m.in. w zakresie czynności dotyczących umów o pracę. W ocenie NIK, **niepodejmowanie przez ministra działań, mających na celu posiadanie takich informacji, nie pozostaje bez wpływu na sprawowanie rzetelnego nadzoru właścicielskiego**

¹⁴⁷ Na mocy art. 178 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r. zwolniono Poczta Polska SA z obowiązku zachowania, w okresie do końca 2015 r., wskaźników czasu przebiegu przesyłek, określonych w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego. Zobowiązano natomiast Poczta Polska SA do zachowania tych wskaźników na poziomie nie niższym niż uzyskanych w 2012 roku.

¹⁴⁸ Koszty wynagrodzenia zarządu Spółki w 2013 r. były wyższe o 156,5% w porównaniu do roku wcześniejszego.

nad Poczta Polska SA. Z tego punktu widzenia **zasadnym jest** – zdaniem NIK – **posiadanie przez organ właścicielski wszechstronnej wiedzy o warunkach zatrudniania osób na kluczowych stanowiskach w strukturze organizacyjnej nadzorowanej spółki.**

NIK pozytywnie oceniła zainicjowane w MAiC działania na rzecz zmian w systemie nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polska SA. Trwały bowiem prace, których głównym celem było – oprócz wzmocnienia nadzoru – zapewnienie jak największego wsparcia przez organy nadzoru dla działań restrukturyzacyjnych prowadzonych w Poczcie Polskiej SA. Proponowane zmiany związane z systemem nadzoru nad Poczta Polska SA dotyczyły w szczególności Rady Nadzorczej (RN), w tym poszerzenia jej składu osobowego o tzw. niezależnych członków i ustanowienia trybu ich powołania, wprowadzenia obowiązku ustanowienia w RN komitetu audytu oraz wprowadzenia przepisów, które motywowałyby jej członków do działania w interesie Poczty Polskiej SA.

3.5 Pozostałe ustalenia

3.5.1. Funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrznego

NIK pozytywnie oceniła funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrznego w objętych kontrolą podmiotach. W strukturach organizacyjnych wszystkich tych podmiotów funkcjonowały stosowne komórki kontroli i audytu wewnętrznego. Stwierdzono jednak, że w okresie objętym kontrolą Zespół Audytu Wewnętrznego MAiC nie przeprowadzał badań audytowych dotyczących spraw pocztowych. W przypadku UKE ustalono natomiast, że roczne plany kontroli rynku pocztowego, przeprowadzane przez Wydział Kontroli Pocztovej Departamentu Rynku Pocztowego, uwzględniały zadania określone zarówno w ustawie Pp z 2003 r., jak i w ustawie Pp z 2012 roku. W planach kontroli zamieszczano bowiem tematy, których celem było m.in.:

- badanie zgodności działania operatorów prowadzących działalność pocztową (na podstawie wpisu do rejestru lub zezwolenia) z przepisami ustaw Pp;
- wykrywanie przypadków prowadzenia działalności pocztowej bez wymaganych uprawnień;
- weryfikowanie zasadności wpływających do UKE skarg na działalność operatorów pocztowych;
- badanie trybu i sposobu załatwiania reklamacji usług powszechnych świadczonych przez Poczta Polska SA;
- badanie przystosowania urzędów pocztowych Poczty Polskiej SA do obsługi osób niepełnosprawnych;
- weryfikowanie spełniania wymogów dotyczących prowadzenia ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe.

Wyniki przeprowadzonych kontroli w zakresie przestrzegania przez operatorów przepisów obowiązujących w działalności pocztowej były wykorzystywane m.in. w postępowaniach i wydawaniu decyzji administracyjnych, określających zakres naruszeń oraz termin usunięcia nieprawidłowości, a następnie decyzji o nałożeniu kar pieniężnych (w przypadkach naruszeń przepisów dotyczących działalności pocztowej), w opracowywaniu stanowisk w przypadkach skarg składanych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz odwołań od decyzji Prezesa UKE do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, bądź przy opracowaniu raportów dotyczących rynku pocztowego w zakresie świadczenia usług pocztowych. Ponadto, Wydział Kontroli Wewnętrznej Biura Dyrektora Generalnego UKE, po przeprowadzonych w 2012 r. kontrolach w czterech Delegaturach UKE, dotyczących prawidłowości rozpatrywania postępowań mediacyjnych w sporach konsumentów z operatorami pocztowymi, wskazał na obowiązek przestrzegania

procedur mediacyjnych. Stosowne zalecenia zostały wydane po kontroli prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji w sprawie nakładania kar pieniężnych pozostających w związku z działalnością pocztową, przeprowadzonej w Departamencie Rynku Poczтового UKE. W okresie objętym kontrolą przeprowadzony został z inicjatywy audytora UKE jeden audyt wewnętrzny dotyczący funkcjonowania rynku usług pocztowych pn. „Dokonywanie analiz projektów cenników powszechnych usług pocztowych oraz regulaminów świadczenia usług” (w I połowie 2014 r.). Audyt ten wykazał m.in., że opiniowanie wniesionych przez Poczta Polską SA projektów regulaminów świadczenia usług powszechnych i cennika świadczenia usług było zgodne z przepisami ustawy Pp z 2012 r., oraz że prawidłowo został wniesiony przez Prezesa UKE sprzeciw wobec niektórych zapisów projektu regulaminu świadczenia usług. Audytor ocenił natomiast jako niewłaściwy brak reakcji UKE na wniosek Poczty Polskiej SA o ponowne rozpatrzenie sprawy, w związku z tym sprzeciwem. Ostatecznie Poczta Polska SA wycofała wniosek. Audytor zalecał m.in. rozważenie skierowania do Departamentu Prawnego wniosku w sprawie propozycji zmian przepisów w ustawie Pp z 2012 r., które dotyczyłyby przypadków zawieszenia (określonego w art. 49 ust. 4 i art. 57 ust. 2 tej ustawy) terminu do wydania przez Prezesa UKE sprzeciwu do wnoszonego przez operatora wyznaczonego projektu regulaminu świadczenia usług powszechnych lub cennika tych usług, w przypadku żądania przez Prezesa UKE dodatkowych dokumentów lub informacji związanych z przedłożonymi projektami regulaminów lub cenników.

Zadania audytowe w Poczcie Polskiej SA były opracowywane i wykonywane przez Biuro Audytu Wewnętrznego (BAW) na podstawie rocznych planów zatwierdzanych przez Prezesa Zarządu Spółki. Biuro to bezpośrednio raportowało do Prezesa Zarządu oraz prezentowało RN Spółki informacje dotyczące zrealizowanych zadań audytowych, stwierdzonych w ich ramach nieprawidłowości oraz wydanych rekomendacji. Na przykład:

- w 2012 r. zrealizowano 12 planowych zadań audytowych oraz pięć zadań pozaplanowych, zleconych przez Prezesa Zarządu Spółki, w tym trzy dotyczyły oceny poprawności i efektywności funkcjonowania komórek (jednostek) organizacyjnych Spółki po zrealizowanych zmianach w ramach przekształceń w jej strukturze (tj. centralizacji), a jedno – wypełniania zadań operatora publicznego przez Poczta Polską SA. W toku badań audytowych stwierdzono 12 nieprawidłowości oraz wydano siedem rekomendacji. Obszary wskazane w rekomendacjach do działań naprawczych dotyczyły prawidłowości dokumentowania i realizowania zmian w sieci placówek, wzmocnienia mechanizmów kontrolnych w zakresie realizacji postanowień w zawieranych umowach agencyjnych oraz optymalizacji procesów rozliczeń w placówkach pocztowych. Jednostki organizacyjne wskazane w audycie do realizacji rekomendacji zrealizowały te rekomendacje i podjęły wskazane w nich przedsięwzięcia. Audyt sprawdzający wykazał, że trzy rekomendacje zostały zrealizowane z opóźnieniem (od trzech do sześciu miesięcy);
- na 2013 r. zaplanowano osiem audytów, z czego zrealizowano siedem, a wykonanie jednego zadania pn. „Funkcjonowanie Poczty polskiej S.A. po uwolnieniu rynku usług pocztowych” przesunięto na 2014 rok. Ponadto przeprowadzono sześć doraźnych zadań audytowych, wnioskowanych przez kierownictwo Poczty Polskiej SA. W wyniku realizacji tych zadań BAW zidentyfikowało 148 nieprawidłowości i wydało 225 rekomendacji. Celem jednego z zadań audytowych (pn. „Zarządzanie projektami i programami realizowanymi w Spółce”), było m.in. dokonanie analizy i ocena prawidłowości procesu zarządzania programami i projektami strategicznymi w ramach restrukturyzacji Spółki. Stwierdzono 16 nieprawidłowości, które m.in. polegały na nieosiągnięciu w pełnym zakresie zakładanych korzyści finansowych, nieokreśleniu wskaźników niezbędnych do oceny realizacji celów programów strategicznych oraz braku zasad ewidencjonowania na kontach księgowych kosztów ponoszonych w związku z realizacją projektów strategicznych, co utrudniało pełne zwymiarowanie przewidywanych lub osiągniętych korzyści z operacyjnego ich wdrażania. W tym zakresie BAW wydało 24 rekomendacji, które zostały zrealizowane;
- na 2014 r. BAW zaplanowało przeprowadzenie ośmiu audytów planowych, w tym jeden z obszaru „Funkcjonowania Poczty Polskiej S.A. po uwolnieniu rynku usług pocztowych”.

Po zmianach organizacyjnych w Poczcie Polskiej SA w 2012 r., do realizacji kontroli funkcjonalnych wyznaczono Biuro Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością, a następnie Biuro Ładu Korporacyjnego i Zgodności¹⁴⁹. Kontrole były planowane w cyklach półrocznych, a ich plany zatwierdzał Zarząd Spółki, natomiast półroczne sprawozdania z kontroli – Prezes Zarządu Spółki¹⁵⁰. Z ustaleń kontroli wynika, że:

- w 2012 r. przeprowadzono 11 133 kontrole jednostkowych w placówkach pocztowych i innych komórkach organizacyjnych z zakresu siedmiu zaplanowanych obszarów działalności i stwierdzono 33 887 nieprawidłowości;
- w 2013 r. zrealizowano dziewięć tematów kontroli, 4 303 kontrole punktowe i stwierdzono 9 581 nieprawidłowości. Od drugiego półrocza 2013 r. zmieniono podejście do sposobu wykonywania i dokumentowania kontroli wewnętrznej. Od tego czasu sporządzane są oceny zgodności z każdego obszaru tematycznego, a osobno sporządza się raport z oceny zgodności dla Prezesa Zarządu Spółki. W okresie objętym kontrolą, w każdym półroczu kontrole podlegały m.in. jakość świadczenia wybranych usług pocztowych w placówkach pocztowych, terminowość przesyłek w obrocie krajowym i bezpieczeństwo obrotu pocztowego.

Niezależnie od kontroli prowadzonych przez Biuro Ładu Korporacyjnego i Zgodności Poczty Polskiej SA, inne biura – w zakresie swoich właściwości – również wykonywały kontrole. Na przykład, Biuro Zarządzania Siecią i Klienta Indywidualnego przeprowadzało doraźne kontrole w placówkach pocztowych w zakresie jakości i czasu obsługi klientów, organizacji czasu pracy placówek oraz terminowości doręczania przesyłek, Biuro ds. Rewitalizacji Sieci Placówek – doraźne kontrole w zakresie realizacji inwestycji budowlanych, a Biuro Jakości – badania w zakresie terminowości przesyłek listowych nierejestrowanych, paczek i przesyłek rejestrowanych.

3.5.2. Załatwianie skarg i wniosków

NIK pozytywnie oceniła działalność wszystkich kontrolowanych podmiotów w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i ewidencjonowania skarg i wniosków. Stwierdzone zaś uchybienia formalne przy załatwianiu skarg i wniosków były jednostkowe i nie miały systemowego charakteru.

Zasady przyjmowania, rozpatrywania i ewidencjonowania skarg i wniosków, obowiązujące w MAiC, zostały określone na podstawie przepisów Działu VIII skargi i wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵¹ (Kpa), rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków oraz zarządzenia Nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Nadzór i kontrolę w sprawach skarg i wniosków sprawował Minister Administracji i Cyfryzacji, natomiast bieżący nadzór nad terminowością przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków sprawował Dyrektor Generalny poprzez komórki organizacyjne MAiC. Do zadań Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków należała koordynacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do MAiC. Departament ten sporządził sprawozdania z przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków oraz przyjęć interesantów za lata 2012 i 2013. Sprawozdania zostały zatwierdzone przez Ministra.

¹⁴⁹ W 2011 r. zadania z zakresu kontroli były rozproszone między 104 komórkami organizacyjnymi Spółki.

¹⁵⁰ Kontrole przeprowadzano w oparciu o regulamin kontroli instytucjonalnej i funkcjonalnej, a następnie – o regulamin oceny zgodności w Poczcie Polskiej SA.

¹⁵¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

W latach 2012 – I poł. 2014 do MAiC wpłynęło ogółem 131 skarg i wniosków dotyczących świadczenia usług pocztowych. Rozpatrzono i bezpośrednio załatwiono 26,7% spraw, a resztę (73,3%) przekazano do załatwienia według właściwości. Skargi dotyczyły głównie nieterminowego dostarczania emerytur przez listonoszy Poczty Polskiej SA, w tym na skutek likwidacji etatów listonoszy, zaginięć priorytetowych listów poleconych oraz likwidacji placówek Poczty Polskiej SA.

Rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług pocztowych należało – zgodnie z Regulaminem organizacyjnym UKE – do obowiązków Departamentu Rynku Poczтового (DRP)¹⁵². Ustalono, że podczas gdy w latach 2011–2013 wpłynęło do UKE 651 spraw o charakterze interwencyjnym¹⁵³, to tylko w I poł. 2014 r. wpłynęło 259 takich spraw, co stanowiło 39,8% wszystkich spraw z ostatnich trzech lat. Podstawową przyczyną wzrostu liczby spraw interwencyjnych w I poł. 2014 r. była zmiany operatora pocztowego obsługującego jednostki sądownictwa i prokuratury, którym do końca 2013 r. była Poczta Polska SA, a od początku 2014 r. Polska Grupa Poczтовая SA. Sprawy te dotyczyły bowiem doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich przez Polską Grupę Poczтовую SA i operatorów z nią współpracujących.

W zależności od charakteru sprawy, podejmowane przez Prezesa UKE działania obejmowały udzielanie zainteresowanym wyjaśnień, występowanie do operatorów pocztowych z wnioskami o przeprowadzenie wewnętrznych postępowań i udzielanie wyjaśnień, a w I poł. 2014 r. także wszczynanie kontroli działalności operatorów biorących udział w wykonywaniu usług doręczania przesyłek pocztowych na rzecz wymiaru sprawiedliwości.

Wyniki badania 34 spraw (wybranych metodą niestatystyczną), które w okresie objętym kontrolą wpłynęły do UKE wykazały, że w 27 przypadkach (80%) wniesione przez obywateli odwołania od rozstrzygnięć operatorów były zasadne i po ponownym rozpatrzeniu spraw podjęto decyzje na korzyść skarżących, a siedem skarg (20%) było niezasadnych. Ustalono, że badane postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami Kpa¹⁵⁴.

W Poczcie Polskiej SA obowiązywała *Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Poczcie Polskiej SA*, która regulowała m.in. formę i tryb przyjmowania skarg, obieg korespondencji w sprawie skarg, tryb rozpatrywania skarg, sposób, formę i terminy udzielenia odpowiedzi oraz wyjaśnień, przyjęcia interesantów, sprawozdawczość oraz analizę rozpatrzonych skarg. W zakresie nieuregulowanym przywołaną Instrukcją stosowano przepisy Działu VIII Kpa oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

¹⁵² Stwierdzono, że Prezes UKE zrealizował wniosek pokontrolny dotyczący prowadzenia rejestru skarg i wniosków wpływających do UKE na działalność operatorów i przedsiębiorców pocztowych (wg zasad określonych w art. 254 Kpa), sformułowany po przeprowadzonej przez NIK w 2009 r. kontroli w ramach tematu dotyczącego działalności PPUP „Poczta Polska” (zob. Informacja o wynikach kontroli działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług. Wrocław, listopad 2009. Nr ewid. 139/2009/P08164/LWR). Prowadzony przez DRP rejestr zawierał dane opisujące terminy i sposób załatwienia poszczególnych skarg.

¹⁵³ Interwencje użytkowników usług pocztowych dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowej pracy służby doręczeń lub pracowników placówek pocztowych oraz nieprawidłowości przy doręczaniu lub awizowaniu przesyłek rejestrowanych. Interwencje związane ze zmianą operatora doręczającego przesyłki sądowe i prokuratorskie, poza ich nieprawidłowym awizowaniem i doręczaniem, dotyczyły rozmieszczenia lub braku placówek pocztowych, bezpieczeństwa obrotu pocztowego oraz tajemnicy pocztowej.

¹⁵⁴ Z wyjątkiem jednego przypadku, polegającego na przekroczeniu miesięcznego terminu (określonego w art. 237 § 1 Kpa) na rozpatrzenie sprawy i udzielenie odpowiedzi skarżącemu. Było to przede wszystkim skutkiem dużego wzrostu liczby skarg, które napłynęły do UKE w 2014 r.

Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Poczty Polskiej SA, zadania związane z rozpatrywaniem skarg i wniosków w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 10 kwietnia 2013 r. należały do Działu Skarg i Wniosków, wyodrębnionego w Biurze Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością¹⁵⁵. Zadania te zostały przejęte przez Dział Zarządzania Zgodnością, który od 29 listopada 2013 r. funkcjonował w Biurze Ładu Korporacyjnego i Zgodności. Od 14 maja 2014 r. zadania związane z załatwianiem skarg i wniosków realizował Wydział Oceny Zgodności Biura Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością¹⁵⁶. Wnoszone skargi, zgodnie z Instrukcją w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, przekazywane były do Biura, który odpowiadał za ich merytoryczne rozpatrzenie oraz opracowanie okresowych (półrocznych) analiz skarg i sprawozdawczości z tego zakresu. Niezależnie od przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków bezpośrednio nadsyłanych do Poczty Polskiej SA, rozpatrywano również skargi kierowane za pośrednictwem UKE, a także skargi posłów i senatorów. Miały one charakter interwencji klienckich.

Spośród ogólnej liczby skarg, które wpłynęły do Poczty Polskiej SA w latach 2012 – I poł. 2014 r., największy udział (49,6%) miały skargi z 2012 roku. Skargi z 2013 r. stanowiły 32,0%, a z I poł. 2014 r. – 18,4% ogólnej ich liczby¹⁵⁷. Wskazuje to na poprawę sytuacji w rozpatrywanym zakresie. Analiza poruszanej w skargach problematyki wykazała, że najczęściej klienci mieli zastrzeżenia do kompetencji personelu pocztowego, kwestii związanych z awizowaniem i pozostawieniem zawiadomień bez próby doręczenia oraz zaginięcia przesyłek pocztowych.

Kontrola dokumentacji 30 skarg i wniosków (wybranych metodą niestatystyczną), które wpłynęły w okresie od 2012 r. do I połowy 2014 r. wykazała, że skargi były rozpatrywane i załatwiane z należytą starannością. W próbie tej nie stwierdzono naruszeń wymogów określonych w przywołanej Instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Poczcie Polskiej SA.

¹⁵⁵ W 2011 r. rozpatrywaniem skarg i wniosków zajmowały się Działy Kontroli Oddziałów Rejonowych Poczty Polskiej SA.

¹⁵⁶ Zmiany opisanej struktury organizacyjnej następowały w wyniku stosownych decyzji Prezesa Zarządu Poczty Polskiej SA.

¹⁵⁷ Skala zjawiska, w tym w odniesieniu do nieprawidłowości w świadczeniu usług oraz liczba skarg i wniosków w danej tematyce stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przygotowana i przeprowadzana z własnej inicjatywy NIK, w ramach priorytetu pn. „Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”. Dotyczyła ona spraw gospodarczych państwa w dziale Łączność i była kontrolą wykonania zadań, z elementami kontroli zgodności.

Opracowanie programu kontroli poprzedzono analizą interpelacji poselskich, wniesionych głównie w okresie VII kadencji Sejmu RP oraz tematyką posiedzeń właściwych komisji sejmowych¹⁵⁸ dotyczącą kwestii dostępności usług pocztowych, w związku z restrukturyzacją Poczty Polskiej SA. Przedmiotem posiedzeń komisji sejmowych było m.in. rozpatrzenie informacji Ministra Administracji i Cyfryzacji o przebiegu realizacji programu naprawczego oraz planach związanych z organizacją pracy, stanem zatrudnienia, inwestycjami i przekształceniami właścicielskimi Poczty Polskiej SA, a także rozpatrzenie informacji tego ministra o funkcjonowaniu Poczty Polskiej jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na zliberalizowanym rynku usług pocztowych. Interpelacje poselskie dotyczyły zaś restrukturyzacji Poczty Polskiej SA i jej funkcjonowania, likwidacji jej oddziałów i placówek, wdrażania nowej struktury organizacyjnej, redukcji zatrudnienia i jej skutków oraz kontraktów menedżerskich. Kolejnym źródłem informacji odnośnie zakresu kontroli były artykuły prasowe oraz informacje i opracowania dotyczące funkcjonowania rynku usług pocztowych, a także skargi kierowane do NIK. Przedmiotem skarg na działalność Poczty Polskiej SA były głównie podejrzenia o dopuszczeniu do nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych, bądź gospodarowania posiadanym majątkiem.

Ze względu na fakt, że dostępność usług pocztowych jest jednym z wyznaczników warunków życia obywateli, postanowiono poznać – w toku kontroli – opinie konsumentów na temat jakości usług świadczonych przez Poczta Polską SA. W tym celu opracowano anonimową ankietę na temat jakości tych usług. Ankietowanie przeprowadzono wśród klientów kontrolowanych placówek pocztowych. Poza tym, ankietę ta została zamieszczona na stronie internetowej NIK i mogli ją wypełnić wszyscy zainteresowani jakością usług świadczonych przez Poczta Polską SA. Wyniki badania ankietowego klientów tej spółki stanowiły źródło informacji o tym, czy świadczone przez nią usługi pocztowe spełniają oczekiwania klientów oraz czy w ostatnich trzech latach nastąpiła pod tym względem poprawa obsługi obywateli w kontrolowanym obszarze działalności państwa.

Poprzednia kontrola NIK w omawianym obszarze została przeprowadzona w IV kwartale 2011 roku¹⁵⁹. Z ustaleń tej kontroli wynikało, że dostęp do usług świadczonych przez Poczta Polską SA był ograniczony. Jedynie 20 urzędów pocztowych na terenie kraju prowadziło działalność przez całą dobę. W większości przypadków placówki pocztowe były czynne od godz. 8.00 do 18.00 w miastach, a na obszarach wiejskich jeszcze krócej, bo od godz. 8.00 do 15.00. Jednym z głównych mankamentów działalności Poczty Polskiej było wtedy zbyt częste awizowanie przez listonoszy paczek i listów poleconych, zamiast dostarczania ich do rąk adresatów. Taka praktyka oznaczała konieczność odbioru przez klientów przesyłek w placówkach pocztowych, co wydłużało kolejki w tych placówkach, a dla ich pracowników – dodatkowe obowiązki i wydłużanie czasu obsługi klientów.

¹⁵⁸ Tj. Komisji Infrastruktury oraz Komisji Skarbu Państwa.

¹⁵⁹ Zob. „Informacja o wynikach kontroli komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej”. Nr ewid. 119/2012/P/11/064/KIN. NIK. Warszawa, kwiecień 2012 r.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski. Ponadto, wystosowano zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Warszawie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez dwóch członków kierownictwa Poczty Polskiej SA, o czyn z art. 98 ustawy o NIK, polegający na utrudnianiu uprawnionemu do kontroli przedstawicielowi NIK wykonania czynności służbowych poprzez odmowę przedstawienia żądanych informacji, dotyczących m.in. warunków zatrudnienia – poza ZUZP – dyrektorów zarządzających pionami i ich zastępców.

Spośród 10 wystąpień pokontrolnych, skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosili¹⁶⁰: Minister Administracji i Cyfryzacji, Prezes UKE oraz Zarząd Poczty Polskiej SA. Kolegium NIK, na posiedzeniu 29 kwietnia 2015 r., uwzględniło w całości zastrzeżenie Ministra. Na tym samym posiedzeniu Kolegium NIK uwzględniło w części zastrzeżenia Prezesa UKE do uwagi i wniosku (usuwając kwestionowany wniosek) oraz oddaliło jego zastrzeżenia w pozostałym zakresie. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2015 r.¹⁶¹, spośród 18 zastrzeżeń Zarządu Poczty Polskiej SA, uwzględnił w całości cztery zastrzeżenia, w tym zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego, uwzględnił w części osiem zastrzeżeń oraz oddalił sześć zastrzeżeń.

W powyższych wystąpieniach ostatecznie sformułowano 14 wniosków pokontrolnych¹⁶². Pod adresem Ministra Administracji i Cyfryzacji NIK wniosła o:

- 1) kontynuację prac zmierzających do dostosowania systemu nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polską SA do zmian na rynku usług pocztowych, wynikających z jego liberalizacji;
- 2) nadzór nad działalnością Poczty Polskiej SA w zakresie zachowania przez tego operatora wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym.

Pod adresem Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej NIK wniosła o podjęcie stosownych działań mających na celu przyspieszenie wydania decyzji w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz kwoty należnej dopłaty i wysokości udziału w dopłacie operatorów pocztowych.

Do Zarządu Poczty Polskiej SA NIK wniosła o:

- 1) zabezpieczanie interesu Spółki poprzez umieszczanie w umowach zapisów dotyczących ustalenia kar umownych za nieterminową lub niewłaściwą realizację umów i egzekwowanie tych kar;
- 2) podjęcie działań w celu poprawy wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych;
- 3) podjęcie działań zmierzających do usprawnienia obsługi klientów, szczególnie w zakresie czasu oczekiwania na obsługę w punktach pocztowych w dużych miastach.

W wystąpieniach pokontrolnych do dyrektorów kontrolowanych Regionów Sieci Poczty Polskiej SA¹⁶³, NIK najczęściej wnioskowała o dokonanie przeglądu pocztowych skrzynek nadawczych pod kątem ich zgodności z wymogami rozporządzenia Ministra Administracji

¹⁶⁰ Na podstawie art. 54 ustawy o NIK.

¹⁶¹ Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 lipca 2015 r., znak: KPK-KPO.443.097.2015.

¹⁶² Pierwotnie wniosków było 16. Dwa wnioski zostały usunięte po rozstrzygnięciu wniesionych zastrzeżeń.

¹⁶³ W działalności dwóch RS (tj. w Lublinie i Rzeszowie) nie stwierdzono stanów nieprawidłowych i w związku z tym NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych.

i Cyfryzacji z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, dostosowanie ich do wymagań tego rozporządzenia oraz o podjęcie działań w celu likwidacji barier uniemożliwiających korzystanie przez osoby niepełnosprawne z usług urzędów pocztowych. W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wszyscy kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, w tym o podjętych działaniach w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości¹⁶⁴. Na przykład:

- Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował, że będą kontynuowane działania zmierzające do dostosowania systemu nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polska SA do zmieniających się okoliczności rynkowych, w tym w kontekście zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym; Minister zapewnił również, że uwagi przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym zostały poddane wnikliwej analizie pod kątem ich wykorzystania w dalszej działalności MAiC w objętym kontrolą zakresie;
- Prezes UKE m.in. poinformował o zawieszeniu postępowania w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych za rok 2013 do czasu wydania przez Komisję Europejską rozstrzygnięcia zezwalającego na pomoc publiczną podlegającą obowiązkowi zgłoszenia;
- Zarząd Poczty Polskiej SA m.in. poinformował, że:
 - niezależnie od obowiązujących w Poczcie Polskiej SA przepisów wewnętrznych (np. Regulamin określający zasady zawierania umów i wprowadzania wzorców umów standardowych w Poczcie Polskiej S.A. oraz zmiany innych uchwał z dnia 19 maja 2015 r., który nakazuje umieszczać w umowach postanowienia zabezpieczające interes spółki), Biuro Prawne PP przypomniało 19 sierpnia 2015 r. jednostkom organizacyjnym biorącym udział w procesie zawierania umów o konieczności zabezpieczania interesu spółki poprzez umieszczanie w umowach zapisów dotyczących ustalenia kar umownych za nieterminową lub niewłaściwą realizację umów,
 - w Poczcie Polskiej SA wdrażanych jest szereg działań, które w perspektywie czasu będą miały bezpośredni wpływ na szeroko rozumianą poprawę przebiegu przesyłek (np. nowy sposób adresacji przesyłek, projekt „mobilny listonosz”, zmiany procesów w sortowniach, zmniejszenie liczby ogniw zaangażowanych w opracowywanie przesyłek),
 - Poczta Polska SA systematycznie realizuje działania mające na celu zwiększenie poziomu dostępności usług pocztowych i usprawnienia obsługi klientów, szczególnie w zakresie czasu oczekiwania na obsługę w placówkach pocztowych zlokalizowanych w dużych miastach. Działania te polegają na: tworzeniu nowych placówek, dostosowywaniu liczby stanowisk obsługi w placówkach do zapotrzebowania na usługi, tworzeniu stref samoobsługowych w placówkach, zmianie organizacji pracy placówek, w tym zmianie w procesach realizacji usług i wydłużaniu czasu ich pracy, monitoringu ruchu klientów w placówkach oraz doskonaleniu jakości obsługi klientów.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że – do czasu opracowania niniejszej informacji zbiorczej o wynikach kontroli – na ostatecznie ogólną liczbę 14 wniosków pokontrolnych zrealizowano sześć wniosków, pięć wniosków było w trakcie realizacji, a nie zrealizowano trzech.

¹⁶⁴ Tj. zgodnie z art. 62 ustawy o NIK.

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Skontrolowane podmioty	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
1.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Departament Infrastruktury
2.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	
3.	Centrala Poczty Polskiej SA	
4.	Region Sieci PP w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
5.	Region Sieci PP w Lublinie	Delegatura NIK w Lublinie
6.	Region Sieci PP w Olsztynie	Delegatura NIK w Olsztynie
7.	Region Sieci PP w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu
8.	Region Sieci PP w Rzeszowie	Delegatura NIK w Rzeszowie
9.	Region Sieci PP Warszawa-Miasto	Delegatura NIK w Warszawie
10.	Region Sieci we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu

ZAŁĄCZNIKI

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji przez kierownika
1.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Minister	Michał Boni	od 8 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.
			Rafał Trzaskowski	od 3 grudnia 2013 r. do 22 września 2014 r.
			Andrzej Halicki	od 22 września 2014 r.
2.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	Prezes	Anna Streżyńska	od 8 maja 2006 r. do 1 lutego 2012 r.
			Magdalena Gaj	od 1 lutego 2012 r.
3.	Poczta Polska SA	Prezes Zarządu	Jerzy Jóźkowiak	od 1 marca 2011 r.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz.U. Nr 180, poz.1109 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2013 r.
3. Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529).
4. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. Nr 85, poz. 728 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).
6. Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r., poz. 243, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.).
8. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji z dnia 30 sierpnia 1996 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz.1030 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).
19. Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.Urz.UE.L.1998.15.14).
20. Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz.U.UE.L.2002.176.21).
21. Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca Dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U.UE.L.08.52.3).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji (Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.).
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. z 2011 r., Nr 248, poz. 1479).

24. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie wykonywania przez operatorów pocztowych zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1731).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie planów działań operatora pocztowego w sytuacji szczególnego zagrożenia (Dz.U. z 2014 r., poz. 624).
27. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie wykonywania przez operatorów zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz.U. Nr 90, poz. 603) – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.
28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie planu działań operatora w sytuacjach szczególnych zagrożeń (Dz.U. Nr 12, poz. 106) – uchylone z dniem 2 stycznia 2014 r.
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego (Dz.U. Nr 183, poz. 1795 ze zm.) – uchylone z dniem 21 grudnia 2013 r.
30. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie prowadzenia przez operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług powszechnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 542).
31. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 544).
32. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie planu współdziałania operatora wyznaczonego z wojskową pocztą polową (Dz.U. z 2013 r., poz. 1406).
33. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U. z 2013 r., poz. 545).
34. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz.U. Nr 5, poz. 34 i Nr 76, poz. 719, z 2005 r. Nr 124, poz. 1039 oraz z 2009 r. Nr 177, poz. 1370) – utraciło moc z dniem 24 maja 2013 r. na podstawie art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe.
35. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie metodologii ustalania maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne (Dz.U. z 2013 r., poz. 543).
36. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 lipca 2013 r. w sprawie wzoru wniosku o wpis do rejestru operatorów pocztowych oraz wzoru zgłoszenia dotyczącego prowadzenia działalności pocztowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1024).
37. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1466).
38. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1468).

39. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie wzoru formularza służącego do przedkładania Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej sprawozdania z działalności pocztowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1489).
40. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie oddawczych skrzynek pocztowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 506).
41. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 381).
42. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie danych niezbędnych do przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 368).

5.4. Zbiorcze wyniki ankiety oceny jakości usług pocztowych, przeprowadzonej przez kontrolerów NIK

Liczba wszystkich ankiet

2213

Pytanie	Liczba odpowiedzi	%
Pytanie 1. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z poziomu świadczenia usług pocztowych?	2210	99.86
Zdecydowanie tak	1204	54.48
Raczej tak	862	39.00
Nie mam zdania	81	3.67
Raczej nie	55	2.49
Zdecydowanie nie	8	0.36
BD	3	
Pytanie 2. Czy zdaniem Pana/Pani poziom świadczenia usług pocztowych w ostatnich trzech latach poprawił się?	2207	99.73
Zdecydowanie tak	1009	45.72
Raczej tak	821	37.20
Nie zmienił się	288	13.05
Raczej nie	72	3.26
Zdecydowanie nie	17	0.77
BD	6	
Pytanie 3. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z terminowości doręczania przesyłek?	2202	99.50
Zdecydowanie tak	981	44.55
Raczej tak	1004	45.59
Nie mam zdania	129	5.86
Raczej nie	74	3.36
Zdecydowanie nie	14	0.64
BD	11	
Pytanie 4. Czy zdaniem Pana/Pani terminowość doręczania przesyłek w ostatnich trzech latach poprawiła się?	2205	99.64
Zdecydowanie tak	942	42.72
Raczej tak	804	36.46
Nie zmieniła się	381	17.28
Raczej nie	65	2.95
Zdecydowanie nie	13	0.59
BD	8	

Pytanie 5. Czy jest Pan/Pani ogólnie zadowolony/a z dostępności usług pocztowych (bliskości placówek pocztowych i rozmieszczenia skrzynek pocztowych)?	2205	99.64
Zdecydowanie tak	1027	46.58
Raczej tak	868	39.37
Nie mam zdania	152	6.89
Raczej nie	135	6.12
Zdecydowanie nie	23	1.04
BD	8	
Pytanie 6. Czy zdaniem Pana/Pani dostępność ta w ostatnich trzech latach poprawiła się?	2202	99.50
Zdecydowanie tak	770	34.97
Raczej tak	792	35.97
Nie zmieniła się	511	23.21
Raczej nie	107	4.86
Zdecydowanie nie	22	1.00
BD	11	
Pytanie 7. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z godzin pracy swojej placówki pocztowej?	2210	99.86
Zdecydowanie tak	1179	53.35
Raczej tak	776	35.11
Nie mam zdania	84	3.80
Raczej nie	123	5.57
Zdecydowanie nie	48	2.17
BD	3	
Pytanie 8. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z szybkości obsługi w swojej placówce pocztowej?	2209	99.82
Zdecydowanie tak	1167	52.83
Raczej tak	768	34.77
Nie mam zdania	104	4.71
Raczej nie	124	5.61
Zdecydowanie nie	46	2.08
BD	4	
Pytanie 9. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a ze sposobu doręczania przesyłek przez listonosza (doręczyciela) w swoim rejonie?	2206	99.68
Zdecydowanie tak	1053	47.73
Raczej tak	874	39.62
Nie mam zdania	137	6.21
Raczej nie	98	4.44
Zdecydowanie nie	44	1.99
BD	7	

Pytanie 10. Czy zdaniem Pana/Pani sposób doręczania przesyłek przez listonosza (doręczyciela) w ostatnich trzech latach poprawił się?	2193	99.10
Zdecydowanie tak	798	36.39
Raczej tak	742	33.83
Nie zmienił się	562	25.63
Raczej nie	73	3.33
Zdecydowanie nie	18	0.82
BD	20	
Pytanie 11. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a ze sposobu dostarczania przesyłek poleconych?	2198	99.32
Zdecydowanie tak	994	45.22
Raczej tak	899	40.90
Nie mam zdania	168	7.64
Raczej nie	104	4.73
Zdecydowanie nie	33	1.50
BD	15	
Pytanie 12. Czy Pana/Pani zdaniem sposób dostarczania przesyłek poleconych w ostatnich trzech latach poprawił się?	2188	98.87
Zdecydowanie tak	732	33.46
Raczej tak	805	36.79
Nie zmienił się	558	25.50
Raczej nie	73	3.34
Zdecydowanie nie	20	0.91
BD	25	
Pytanie 13. Jak Pan/Pani ocenia poziom cen za usługi pocztowe?	2199	99.37
Odpowiedni	757	34.42
Raczej odpowiedni	678	30.83
Nie mam zdania	318	14.46
Raczej za wysoki	383	17.42
Zdecydowanie za wysoki	63	2.86
BD	14	
Pytanie 14. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z bezpieczeństwa przesyłek pocztowych?	2180	98.51
Zdecydowanie tak	795	36.47
Raczej tak	1000	45.87
Nie mam zdania	305	13.99
Raczej nie	61	2.80
Zdecydowanie nie	19	0.87
BD	33	

Pytanie 15. Proszę wskazać, która z sytuacji i jak często zdarzyła się Panu/Pani w ciągu trzech ostatnich lat?

Zagubiona/niedostarczona przesyłka	2108	95.26
ani razu	1836	87.10
raz	187	8.87
kilka razy	74	3.51
często	7	0.33
bardzo często	4	0.19
BD	105	
Przesyłka dostarczona z opóźnieniem	2065	93.31
ani razu	1250	60.53
raz	434	21.02
kilka razy	332	16.08
często	39	1.89
bardzo często	10	0.48
BD	148	
Uszkodzenie zawartości przesyłki	2044	92.36
ani razu	1825	89.29
raz	145	7.09
kilka razy	66	3.23
często	6	0.29
bardzo często	2	0.10
BD	169	
Zbyt długie kolejki w placówce	2087	94.31
ani razu	741	35.51
raz	343	16.44
kilka razy	608	29.13
często	232	11.12
bardzo często	163	7.81
BD	126	
Częste dostarczanie przesyłek poleconych pod nieobecność w domu	2053	92.77
ani razu	1061	51.68
raz	257	12.52
kilka razy	467	22.75
często	162	7.89
bardzo często	106	5.16
BD	160	
Pozostawienie awiza pomimo obecności domowników	2080	93.99
ani razu	1396	67.12
raz	268	12.88
kilka razy	265	12.74
często	90	4.33
bardzo często	61	2.93
BD	133	

Nieemożność uzyskania wyczerpującej informacji w placówce	2036	92.00
ani razu	1796	88.21
raz	124	6.09
kilka razy	75	3.68
często	24	1.18
bardzo często	17	0.83
BD	177	
Pytanie 16. Proszę wskazać lokalizację ocenianej placówki pocztowej	2179	98.46
Miasto	1472	67.55
Wieś	707	32.45
BD	34	
Pytanie 17. Proszę wskazać jakiego rodzaju jest Pan/Pani klientem?	2170	98.06
Klient indywidualny	2047	94.33
Klient instytucjonalny	123	5.67
BD	43	
Województwo, w którym znajduje się oceniana placówka pocztowa	2213	100.00
dolnośląskie	354	16.00
lubelskie	248	11.21
małopolskie	410	18.53
mazowieckie	388	17.53
podkarpackie	260	11.75
warmińsko-mazurskie	302	13.65
wielkopolskie	251	11.34
BD	0	

5.5. Zbiorcze wyniki internetowej ankiety oceny jakości usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska SA

Liczba wszystkich ankiet

5299

Pytanie	Liczba odpowiedzi	%
Pytanie 1. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z poziomu świadczenia usług pocztowych?		
Zdecydowanie tak	882	16.64
Raczej tak	1355	25.57
Nie mam zdania	209	3.94
Raczej nie	1754	33.10
Zdecydowanie nie	1099	20.74
Pytanie 2. Czy zdaniem Pana/Pani poziom świadczenia usług pocztowych w ostatnich trzech latach poprawił się?		
Zdecydowanie tak	1017	19.19
Raczej tak	1026	19.36
Nie zmienił się	1260	23.78
Raczej nie	1018	19.21
Zdecydowanie nie	978	18.46
Pytanie 3. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z terminowości doręczania przesyłek?		
Zdecydowanie tak	917	17.31
Raczej tak	1613	30.44
Nie mam zdania	339	6.40
Raczej nie	1340	25.29
Zdecydowanie nie	1090	20.57
Pytanie 4. Czy zdaniem Pana/Pani terminowość doręczania przesyłek w ostatnich trzech latach poprawiła się?		
Zdecydowanie tak	1001	18.89
Raczej tak	1018	19.21
Nie zmieniła się	1364	25.74
Raczej nie	1014	19.14
Zdecydowanie nie	902	17.02
Pytanie 5. Czy jest Pan/Pani ogólnie zadowolony/a z dostępności usług pocztowych (bliskości placówek pocztowych i rozmieszczenia skrzynek pocztowych)?		
Zdecydowanie tak	1050	19.82
Raczej tak	2045	38.59
Nie mam zdania	395	7.45
Raczej nie	1073	20.25
Zdecydowanie nie	736	13.89

Pytanie 6. Czy zdaniem Pana/Pani dostępność ta w ostatnich trzech latach poprawiła się?

Zdecydowanie tak	556	10.49
Raczej tak	680	12.83
Nie zmieniła się	2173	41.01
Raczej nie	890	16.80
Zdecydowanie nie	1000	18.87

Pytanie 7. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z godzin pracy swojej placówki pocztowej?

Zdecydowanie tak	961	18.14
Raczej tak	1829	34.52
Nie mam zdania	351	6.62
Raczej nie	909	17.15
Zdecydowanie nie	1249	23.57

Pytanie 8. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z szybkości obsługi w swojej placówce pocztowej?

Zdecydowanie tak	663	12.51
Raczej tak	1116	21.06
Nie mam zdania	327	6.17
Raczej nie	1171	22.10
Zdecydowanie nie	2022	38.16

Pytanie 9. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a ze sposobu doręczania przesyłek przez listonosza (doręczyciela) w swoim rejonie?

Zdecydowanie tak	1160	21.89
Raczej tak	1248	23.55
Nie mam zdania	284	5.36
Raczej nie	942	17.78
Zdecydowanie nie	1665	31.42

Pytanie 10. Czy zdaniem Pana/Pani sposób doręczania przesyłek przez listonosza (doręczyciela) w ostatnich trzech latach poprawił się?

Zdecydowanie tak	758	14.30
Raczej tak	610	11.51
Nie zmienił się	1731	32.67
Raczej nie	828	15.63
Zdecydowanie nie	1372	25.89

Pytanie 11. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a ze sposobu dostarczania przesyłek poleconych?

Zdecydowanie tak	1010	19.06
Raczej tak	1236	23.33
Nie mam zdania	410	7.74
Raczej nie	1024	19.32
Zdecydowanie nie	1619	30.55

Pytanie 12. Czy Pana/Pani zdaniem sposób dostarczania przesyłek poleconych w ostatnich trzech latach poprawił się?

Zdecydowanie tak	692	13.06
Raczej tak	640	12.08
Nie zmienił się	1754	33.10
Raczej nie	859	16.21
Zdecydowanie nie	1354	25.55

Pytanie 13. Jak Pan/Pani ocenia poziom cen za usługi pocztowe?

Odpowiedni	660	12.46
Raczej odpowiedni	1274	24.04
Nie mam zdania	649	12.25
Raczej za wysoki	1627	30.70
Zdecydowanie za wysoki	1089	20.55

Pytanie 14. Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z bezpieczeństwa przesyłek pocztowych?

Zdecydowanie tak	768	14.49
Raczej tak	1449	27.34
Nie mam zdania	1083	20.44
Raczej nie	1037	19.57
Zdecydowanie nie	962	18.15

Pytanie 15. Proszę wskazać, która z sytuacji i jak często zdarzyła się Panu/Pani w ciągu trzech ostatnich lat?

Zagubiona/niedostarczona przesyłka		
ani razu	3112	58.73
raz	1075	20.29
kilka razy	821	15.49
często	151	2.85
bardzo często	140	2.64
Przesyłka dostarczona z opóźnieniem		
ani razu	1361	25.68
raz	717	13.53
kilka razy	1822	34.38
często	821	15.49
bardzo często	578	10.91
Uszkodzenie zawartości przesyłki		
ani razu	3259	61.50
raz	955	18.02
kilka razy	753	14.21
często	218	4.11
bardzo często	114	2.15
Zbyt długie kolejki w placówce		
ani razu	506	9.55
raz	364	6.87
kilka razy	1030	19.44

często	1030	19.44
bardzo często	2369	44.71
Częste dostarczanie przesyłek poleconych pod nieobecność w domu		
ani razu	1192	22.49
raz	333	6.28
kilka razy	1056	19.93
często	870	16.42
bardzo często	1848	34.87
Pozostawienie awiza pomimo obecności domowników		
ani razu	1528	28.84
raz	409	7.72
kilka razy	907	17.12
często	625	11.79
bardzo często	1830	34.53
Niemożność uzyskania wyczerpującej informacji w placówce		
ani razu	2389	45.08
raz	490	9.25
kilka razy	889	16.78
często	660	12.46
bardzo często	871	16.44
Pytanie 16. Proszę wskazać lokalizację ocenianej placówki pocztowej		
Miasto	4773	90.07
Wieś	526	9.93
Pytanie 17. Proszę wskazać jakiego rodzaju jest Pan/Pani klientem?		
Klient indywidualny	5108	96.40
Klient instytucjonalny	191	3.60
Województwo, w którym znajduje się oceniana placówka pocztowa		
dolnośląskie	387	7.30
kujawsko-pomorskie	300	5.66
lubelskie	190	3.59
lubuskie	99	1.87
łódzkie	331	6.25
małopolskie	327	6.17
mazowieckie	1071	20.21
opolskie	61	1.15
podkarpackie	137	2.59
podlaskie	58	1.09
pomorskie	1143	21.57
śląskie	454	8.57
świętokrzyskie	77	1.45
warmińsko-mazurskie	138	2.60
wielkopolskie	314	5.93
zachodniopomorskie	212	4.00

5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Cyfryzacji
8. Minister Infrastruktury i Budownictwa
9. Minister Finansów
10. Minister Skarbu Państwa
11. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
12. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
16. Szef Kancelarii Prezydenta RP
17. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
18. Szef Kancelarii Sejmu
19. Szef Kancelarii Senatu