



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN-4101-007-01/2014
P/14/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 22/2015
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 kwietnia 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/035 – Restrukturyzacja Poczty Polskiej SA a dostępność usług pocztowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91338 z dnia 29 września 2014 r. 2. Robert Mecha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91347 z dnia 19 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 198-199)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (w dalszej części zwane także MAiC), 00-060 Warszawa, ul. Królewska 27.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Halicki – Minister Administracji i Cyfryzacji od dnia 22 września 2014 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ministra Administracji i Cyfryzacji, tj. ministra właściwego ds. łączności³, w latach 2012 – I poł. 2014 w zakresie zapewnienia stałego świadczenia pocztowej usługi powszechnej oraz sprawowania funkcji właścicielskich w Poczcie Polskiej SA.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawę do sformułowania powyższej oceny stanowiły pozytywne oceny częściowe dotyczące skontrolowanych obszarów, tj. kształtowania polityki państwa w zakresie rynku usług pocztowych, skuteczności funkcjonowania systemów kontroli zarządczej, w tym audytu wewnętrznego oraz załatwiania skarg i wniosków dotyczących usług pocztowych. Pozytywne oceny częściowe, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczą natomiast działalności w zakresie prowadzenia prac legislacyjnych, w których stwierdzono nieterminowe wydanie czterech rozporządzeń do ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo Pocztowe⁴ (zwana dalej ustawą Pp z 2012 r.) oraz w zakresie sprawowania funkcji właścicielskich w Poczcie Polskiej SA, gdzie stwierdzono brak wiedzy MAiC na temat zasad zatrudniania kadry zarządzającej (dyrektorów zarządzających pionami i ich zastępców) w Spółce.

NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez MAiC projektu ustawy Pp z 2012 r., a także opracowanie i wydanie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji aktów wykonawczych do tejże ustawy. Przepisy te stworzyły zbiór regulacji, określający zasady funkcjonowania rynku pocztowego w warunkach jego liberalizacji.

¹ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą NIK, funkcję Ministra Administracji i Cyfryzacji sprawowali: Michał Boni (w okresie od 1 dnia 8 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r.) oraz Rafał Trzaskowski (w okresie od dnia 3 grudnia 2013 r. do dnia 22 września 2014 r.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ 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 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743 jt. ze zm.), dział administracji rządowej – Łączność obejmuje sprawy poczty i telekomunikacji oraz sprawuje nadzór nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE). Na podstawie ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz.U. Nr 180, poz. 1109 ze zm.) reprezentuje Skarb Państwa wobec Poczty Polskiej SA.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 1529.

Opracowano ponadto spójny system nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polską SA, którego realizacja objęła w szczególności nadzór w zakresie spraw wynikających z przepisów prawa oraz zasad nadzoru właścicielskiego, także nadzór ekonomiczno-finansowy. Z ustaleń kontroli wynika również, że postępowania związane z załatwianiem skarg i wniosków dotyczących usług pocztowych świadczonych przez operatorów pocztowych, prowadzone były zgodnie z normami wynikającymi z Działu VIII Skargi i Wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej Kpa).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kształtowanie polityki państwa w obszarze rynku usług pocztowych.

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2011 - I poł. 2014. w MAiC nie prowadzono prac związanych z przygotowaniem dokumentu o charakterze strategii (polityki rządowej), dotyczącej kształtowania w najbliższych latach rynku usług pocztowych w Polsce oraz stymulowania jego rozwoju. W okresie objętym kontrolą NIK, działania MAiC w tym zakresie polegały na opracowaniu projektu ustawy Pp z 2012 r. i wydaniu aktów wykonawczych do tej ustawy. Przepisy tej ustawy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., uchylając ustawę z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe⁶ (dalej ustawa Pp z 2003 r.) oraz wdrażając do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 roku⁷. Regulacje tej dyrektywy zniosły obszar usług zastrzeżonych dla operatora obowiązanego do świadczenia usług powszechnych, kończąc tym samym wieloletni proces liberalizacji wewnętrznego rynku pocztowego Wspólnoty.

W okresie objętym kontrolą NIK, w MAiC (w ramach kształtowania polityki regulacyjnej, jakości i terminowości usług pocztowych) nie opracowywano oraz nie zlecano do opracowania na zewnątrz dokumentów o charakterze analiz, ekspertyz oraz opinii dotyczących rynku usług pocztowych.

Zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy Pp z 2003 r. i art. 43 ust. 6 ustawy Pp z 2012 r., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) został zobowiązany do przedkładania corocznie ministrowi właściwemu ds. łączności (odpowiednio w terminie do dnia 15 i 31 maja) raportu o stanie rynku pocztowego za rok ubiegły, łącznie z wynikami kontroli działalności pocztowej. Prezes UKE, wykonując ten obowiązek, terminowo przedkładał ministrowi właściwemu do spraw łączności raporty o stanie rynku pocztowego za rok ubiegły łącznie z wynikami kontroli działalności pocztowej. Raporty zawierały analizę porządku prawnego krajowego i europejskiego regulującego funkcjonowanie rynku usług pocztowych, jego strukturę podmiotową, analizę funkcjonowania rynku usług pocztowych⁸, a także wnioski.

W raportach za lata 2011-2013 nie stwierdzono zakłóceń w funkcjonowaniu rynku pocztowego, w tym w szczególności w zakresie wypełniania zadań operatora publicznego (lata 2011-2012), a następnie wyznaczonego (Poczta Polska SA), tj. realizacji obowiązku świadczenia usług powszechnych.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 jt. ze zm.

⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 jt. ze zm.

⁷ 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).

⁸ W tym analizę działalności operatora publicznego i operatorów niepublicznych w latach 2011-2012 wraz z analizą porównawczą oraz analizę działalności operatora wyznaczonego i alternatywnych operatorów pocztowych w 2013 r. wraz z analizą porównawczą.

W części wnioskowej raportu o stanie rynku usług pocztowych w 2011 r. zwrócono natomiast uwagę na konieczność doprecyzowania definicji ustawowych, w szczególności definicji paczek pocztowych, w związku z zaobserwowanym zjawiskiem przejścia części usług pocztowych przez sektor usług przewozowych. Stwierdzono ponadto, że zadaniem priorytetowym dla organów państwa jest opracowanie i uchwalenie nowego prawa pocztowego, nie tylko z uwagi na konieczność wdrożenia do końca 2012 r. postanowień dyrektywy 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r., ale także ze względu na potrzebę uporządkowania otoczenia prawnego, w którym funkcjonowali operatorzy pocztowi, m.in. poprzez wprowadzenie stosownych definicji ustawowych. Działania MAiC na rzecz realizacji powyższych wniosków polegały na prowadzeniu procesu legislacyjnego ustawy Prawo Pocztowne, która uchwalona została w dniu 23 listopada 2012 r., a następnie wydaniu aktów wykonawczych do tej ustawy, które określiły nowe warunki funkcjonowania rynku pocztowego w warunkach jego liberalizacji.

W części wnioskowej raportu o stanie rynku pocztowego za rok 2013 podano m.in., że *priorytetowym zadaniem organów państwa w najbliższych latach będzie monitorowanie rynku usług pocztowych, czy wprowadzone do polskiego porządku prawnego zmiany wynikające z wdrożenia III Dyrektywy pocztowej umożliwiają rozwój tego rynku w kierunku zwiększenia na tym rynku konkurencji, poprawy jakości usług pocztowych i przystępności cen.*

Departament Poczty MAiC nie zgłaszał uwag do otrzymanych od Prezesa UKE raportów o stanie rynku pocztowego za lata 2011-2013.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 14-197)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MAiC w zbadanym zakresie.

2. Inicjowanie i prowadzenie działań legislacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

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. wydano łącznie 15 aktów wykonawczych, w tym wszystkie wymienione w art. 190 ust. 1. 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 wydano rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych, w sprawie oddawczych skrzynek pocztowych i w sprawie danych niezbędnych do przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa oraz przygotowano projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planów działań operatora pocztowego w sytuacji szczególnego zagrożenia.

W § 24 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego⁹ określono sposób rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego (Poczty Polskiej SA) – średnio w skali kraju na terenie gmin

⁹ Dz.U. poz. 545.

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. Zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu ustawy Prawo pocztowe, zrealizowano propozycję 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 oznacza w praktyce, że minimalna liczba placówek będzie wynikała w sposób pośredni z tych wskaźników). Obowiązujące do dnia 24 maja 2013 r. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych¹⁰ normowało tę wielkość na niższym poziomie. I tak, § 44 tego rozporządzenia stanowił, że na terenie kraju powinno być uruchomione co najmniej 8 240 placówek operatora, rozmieszczonych z uwzględnieniem występującego na danym obszarze zapotrzebowania na usługi (ust. 1). 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).

W § 26 ust. 1 ww. rozporządzenia ustalono minimalny procentowy udział nadawczych skrzynek pocztowych umieszczonych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej poruszającej się za pomocą wózka inwalidzkiego, określając ten parametr na poziomie 95% ogólnej liczby skrzynek nadawczych instalowanych w miejscowym obszarze pocztowym przez Poczta Polską SA. Wskaźnik określający minimalny procentowy udział nadawczych skrzynek pocztowych umieszczonych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej (95%) utrzymano na dotychczasowym poziomie, tj. obowiązującym pod rządami ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 roku. Zgodnie z § 46 ust. 1 tego rozporządzenia wskaźniki procentowe w tym zakresie określono w Załączniku nr 3 łącznie z wymaganym terminem ich osiągnięcia. Ostatni z nich dotyczył wskaźnika 95%, który miał być osiągnięty przez operatora publicznego do dnia 31 grudnia 2006 roku.

W § 26 ust. 2 ww. rozporządzenia ustalono, że liczba skrzynek pocztowych instalowanych przez Poczta Polską SA w miejscowym obszarze pocztowym, umieszczonych w sposób o którym mowa w ust. 1, powinna być dostosowana do potrzeb lokalnej społeczności. Zagadnienie to podobnie regulowało ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 roku. Nieustalenie mierzalnego wskaźnika ma umożliwić operatorowi bieżące dostosowanie 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 r. Jednocześnie, postanowienia art. 178 ust. 2 zwolniły Poczta Polską SA z obowiązku zachowania w ww. okresie wskaźników czasu przebiegu przesyłek, określonych w ww. rozporządzeniu. Zobowiązały natomiast Poczta Polską SA do zachowania tych wskaźników na poziomie nie niższym niż uzyskanych w 2012 roku. Trzyletni okres przejściowy wprowadzono w związku ze zmianą przepisów dotyczących warunków świadczenia usług powszechnych, które zostały określone w Załączniku Nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 roku. W tym czasie operator

¹⁰ Dz.U. Nr 5, poz. 34.

wyznaczony powinien osiągnąć wymagany poziom wskaźników czasu przebiegu przesylek, które obowiązują tylko operatora wyznaczonego i dotyczą tylko usług powszechnych. Dodatkowym warunkiem motywującym do poprawy osiągnięcia tych wskaźników jest to, że nie mogą one być niższe niż uzyskane w 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 14-20)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nieterminowo, tj. po dniu 1 stycznia 2014 r., Minister Administracji i Cyfryzacji wydał trzy i przygotował projekt czwartego z 15 rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy Pp z 2012 r.:

- 1) rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych¹¹, wydane na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 25 marca 2014 r., weszło w życie z dniem 9 kwietnia 2014 r.;
- 2) rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie oddawczych skrzynek pocztowych¹², wydane na podstawie art. 40 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 22 kwietnia 2014 r., weszło w życie z dniem 7 maja 2014 r.;
- 3) rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie danych niezbędnych do przygotowania systemów łączności na potrzeby obronne państwa¹³, wydane na podstawie art. 86 ust. 3 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 21 marca 2014 r., weszło w życie z dniem 5 kwietnia 2014 r.;
- 4) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie planów działań operatora pocztowego w sytuacjach szczególnego zagrożenia¹⁴, wydane na podstawie art. 83 ust. 4 ustawy Pp z 2012 r., opublikowane w dniu 16 maja 2014 r., weszło w życie z dniem 31 maja 2014 r.

Elżbieta Markowska Zastępująca Dyrektora Generalnego MAiC wyjaśniła, że przyczynami opóźnień wydania rozporządzeń były m.in.: konieczność notyfikacji, wydanie aktu w porozumieniu z innym ministrem, a także skomplikowana materia i trudności w uzgodnieniach projektowanych regulacji.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 14-24)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność MAiC w zbadanym zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, odejście od określenia minimalnej liczby placówek pocztowych, jakie powinny być uruchomione na terenie kraju przez operatora wyznaczonego, będzie skutkować zmniejszeniem ich liczby, a w konsekwencji pogorszeniem dostępności przestrzennej do usług powszechnych. Określenie w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego tylko wskaźników charakteryzujących sposób rozmieszczenia placówek, w praktyce oznacza, że aktualny operator wyznaczony (tj. Poczta Polska S.A.) zmniejszył liczbę placówek (z 8 384 w 2012 r. do 7 724 na koniec I poł. 2014 r.). Szacuje się natomiast, że przy obowiązujących wskaźnikach rozmieszczenia placówek, operator wyznaczony będzie musiał mieć ok. 6 800 placówek.

¹¹ Dz.U. poz. 381.

¹² Dz.U. poz. 506.

¹³ Dz.U. poz. 368.

¹⁴ Dz.U. poz. 624.

3. Sprawowanie 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 ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”¹⁵. W ustawie tej zawarto przepisy odwołujące się do przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁶ oraz wybranych przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁷.

W okresie objętym kontrolą NIK, zgodnie z wyżej wskazanymi przepisami, minister właściwy ds. łączności realizował zadania związane z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa w Poczcie Polskiej SA. Zadania ministra właściwego ds. łączności, zgodnie z postanowieniami regulaminów organizacyjnych MAiC, realizował Departament Poczty (DP). 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, DP opracowywał materiały oraz informował w formie notatek właściwego podsekretarza stanu MAiC o porządku tych obrad.

W 2010 r. minister właściwy ds. łączności¹⁸ 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 OECD¹⁹, dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. Dokument ten uszczegółowił oraz rozszerzył, w relacji do wyżej przywołanych przepisów, formy i procedury nadzoru właścicielskiego, a także zasady i mechanizmy monitorowania i oceny działalności ekonomiczno-finansowej Poczty Polskiej SA. Według założeń, ww. system monitorowania miał umożliwić ocenę efektów realizowanego w Poczcie Polskiej SA procesu restrukturyzacji, a ponadto miał służyć *przygotowaniu opracowań o charakterze syntetycznym, obejmujących ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz umożliwieniu szybkiego reagowania na nieprawidłowości wynikające z zaniedbań, jak i braku kompetencji członków kierownictwa*. System nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polską SA objął w szczególności nadzór korporacyjny w zakresie spraw wynikających z przepisów prawa oraz zasad nadzoru właścicielskiego, a także nadzór ekonomiczno-finansowy.

Zgodnie z postanowieniami ww. dokumentu, Zarząd Poczty Polskiej SA zobowiązany został do przekazywania do DP kwartalnych informacji o jednoosobowej spółce Skarbu Państwa Poczta Polska SA, wraz z informacją o spółkach powiązanych z nią kapitałowo (wg wzoru określonego w zał. Nr 1), natomiast Rada Nadzorcza - kwartalnych informacji o sytuacji w spółce Skarbu Państwa Poczta Polska SA (wg wzoru określonego w zał. Nr 2). Do zadań DP należało natomiast sporządzanie dla właściwego podsekretarza stanu w MAiC informacji (notatek) o sytuacji w Poczcie Polskiej SA (w tym ekonomiczno-finansowej) oraz o wynikach działalności spółek powiązanych kapitałowo z Poczta Polską SA, opracowywanych na podstawie wyżej wspomnianych kwartalnych informacji przekazywanych przez organy Poczty Polskiej SA.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 444-447, 505-507, 539-546)

¹⁵ Dz.U. Nr 180, poz. 1109 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 216 jt. ze zm.

¹⁸ Wówczas Minister Infrastruktury.

¹⁹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Organy Poczty Polskiej SA przekazywały do DP kwartalne informacje terminowo, według wzorów określonych w zał. 1 i 2 ww. dokumentu. Informacje Zarządu obejmowały m.in. dane podstawowe, 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 obejmowały natomiast m.in. działalność RN (w tym daty posiedzeń oraz ich tematykę) oraz ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej. Na podstawie analizy tych sprawozdań, DP każdorazowo opracowywał kwartalne informacje o sytuacji Poczty Polskiej SA i przekazywał je właściwemu podsekretnarzowi stanu w MAiC.

(dowód: akta kontroli str. 202- 443)

Niezależnie od wyżej wskazanych kwartalnych informacji o sytuacji w Poczcie Polskiej SA, DP przygotowywał i aktualizował dla właściwego podsekretnarza stanu 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. Dotyczyły one m.in.:

- stanu wdrażania programu „Wyzwania Wzrostu Poczty Polskiej 2014”, realizowanego przez Poczta Polską SA w celu zmniejszenia ryzyka powstania luki w planie finansowym na skutek utraty przychodów z kontraktu na świadczenie usług pocztowych dla jednostek prokuratury i sądownictwa;
- innych działań Zarządu Poczty Polskiej SA, mających na celu ochronę interesów ekonomicznych oraz prawnych, w związku z przegranym przetargiem na usługi pocztowe dla jednostek sądów i prokuratury;
- terminowości usług świadczonych dla ww. jednostek w latach 2011-2013;
- 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.

(dowód: akta kontroli str. 448-528)

W okresie objętym kontrolą NIK, sprawy Poczty Polskiej SA prezentowane również były przez przedstawicieli MAiC podczas obrad komisji parlamentarnych:

- Sejmowej Komisji Skarbu Państwa (trzykrotnie): omawiano materiał ze stycznia 2012 r. pn. „Raport na temat sytuacji w Poczcie Polskiej SA”, obejmujący m.in. wyniki finansowe Poczty Polskiej SA i spółek zależnych w 2011 r. oraz strategię na lata 2010-2015; materiał z lutego 2012 r. pn. „Zmiana, rozwój, rentowność”, obejmujący m.in. kierunki strategiczne Poczty Polskiej SA do 2015 r. (w tym wizję i cele strategiczne) oraz kluczowe warunki wdrożenia strategii; materiał z sierpnia 2014 r. pn. „Informacja o sytuacji Grupy Poczty Polskiej SA”;
- Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej: omawiano materiał ze stycznia 2014 r. pn. „Sytuacja ekonomiczna i kapitałowa Grupy Poczty Polskiej SA”, obejmujący m.in. sytuację ekonomiczną oraz strategię Grupy Poczty Polskiej SA;
- Sejmowej Komisji Infrastruktury: omawiano materiał z lipca 2014 r. pn. „Informacja nt. funkcjonowania Poczty Polskiej SA jako operatora wyznaczonego na zliberalizowanym rynku usług pocztowych”.

(dowód: akta kontroli str. 529-538)

Postanowienia art. 178 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r. zwolniły Poczta Polską SA z obowiązku zachowania, w okresie do końca 2015 r., wskaźników czasu przebiegu przesyłek, określonych w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego²⁰. Zobowiązały natomiast Poczta Polska SA do zachowania tych wskaźników na poziomie nie niższym niż uzyskanych w roku 2012. 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 nie zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek.

Według danych zawartych w raportach o stanie rynku pocztowego za lata 2012 i 2013, przedkładanych corocznie ministrowi właściwemu ds. łączności przez Prezesa UKE, 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. Dotyczyło to wskaźników terminowości:

- przesyłek listowych priorytetowych doręczanych w terminie D+1,
- przesyłek listowych priorytetowych doręczanych w terminie D+2,
- przesyłek listowych priorytetowych doręczanych w terminie D+3,
- paczek pocztowych priorytetowych doręczanych w terminie D+1,
- paczek pocztowych ekonomicznych doręczanych w terminie D+3.

W przypadku pozostałych usług powszechnych (przesyłek listowych ekonomicznych doręczanych w terminie D+3 oraz D+5) wskazane wyżej wskaźniki kształtowały się na poziomie wyższym niż w 2012 r.

Po uzyskaniu informacji o wynikach terminowości doręczania listów i paczek w 2013 r., w kwietniu 2014 r. DP zwrócił się do Poczty Polskiej SA o wyjaśnienia w tym zakresie, w szczególności w zakresie czynników, które miały wpływ na obniżenie wskaźników odnośnie przesyłek listowych priorytetowych oraz paczek pocztowych priorytetowych w 2013 r. w porównaniu do roku 2012. Poczta Polska SA poinformowała m.in., że zagadnienie terminowości przebiegu przesyłek pocztowych jest poddawane ciągłej i szczegółowej wewnętrznej analizie. Czas przebiegu przesyłek jest badany oddzielnie dla przesyłek listowych nierejestrowanych i przesyłek listowych rejestrowanych, w podziale na priorytetowe i ekonomiczne.

(dowód: akta kontroli str. 130, 192, 200-201, 627-629)

Wynik finansowy Poczty Polskiej SA uległ w latach 2011-2013 znacznemu pogorszeniu – zmniejszył się ze 120 954,2 tys. zł w 2011 r. do 36 957,7 tys. zł na koniec 2013 r. W tym samym okresie znacząco wzrastały wynagrodzenia członków Zarządu Poczty Polskiej SA.

Stanisław Huskowski Sekretarz Stanu w MAiC (z upoważnienia Ministra Administracji i Cyfryzacji) wyjaśnił, że zmiana zasad zatrudnienia członków Zarządu Poczty Polskiej SA ze stosunku pracy na umowy cywilnoprawne (tzw. kontrakty menedżerskie) 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 tak wielowątkowej strategii biznesowej w niesprzyjającym otoczeniu i trendach rynkowych zachodzących na rynku tradycyjnych usług listowych, aby zapewnić

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 545.

przedsiębiorstwu rentowność. Sekretarz Stanu stwierdził, że przy zmianie podstawy zatrudnienia wzięto pod uwagę ocenę pracy obecnego Zarządu Poczty Polskiej SA, rezultaty pracy związane z przygotowaniem Poczty Polskiej SA do funkcjonowania na zliberalizowanym rynku pocztowym, a także wyniki finansowe. Sekretarz Stanu wyjaśnił również, że *Minister Administracji i Cyfryzacji nie posiada wiedzy na temat warunków umów o pracę zawartych z kadrą zarządzającą (dyrektorzy i ich zastępcy zarządzającymi pionami) w Poczcie Polskiej SA. Zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych (art. 368 § 1) i Statutu PPSA (§ 25 ust. 1, § 26 ust. 1) Zarząd Poczty Polskiej SA prowadzi jej sprawy i reprezentuje ją na zewnątrz, między innymi w zakresie czynności dotyczących umów o pracę.*

(dowód: akta kontroli str. 200-201, 627-629)

Nadzór nad Poczta Polską SA realizowany był również poprzez cykliczne spotkania Podsekretarza Stanu w MAiC z Zarządem Poczty Polskiej SA, w których okresowo uczestniczył Przewodniczący Rady Nadzorczej Poczty Polskiej SA. W DP trwały prace nad zmianami w systemie nadzoru nad Poczta Polską SA. Celem zmian jest wzmocnienie systemu nadzoru, a także zapewnienie jak największego wsparcia przez organy nadzoru dla działań restrukturyzacyjnych prowadzonych w Poczcie Polskiej SA. Zmiany związane z systemem nadzoru nad Poczta Polską SA, w przekonaniu DP, winny polegać w szczególności na:

- ustanowieniu możliwości poszerzenia składu osobowego Rady Nadzorczej,
- wprowadzeniu do organu tzw. niezależnych członków Rady Nadzorczej,
- ustanowieniu szczegółowego trybu powołania członków wyżej wskazanych członków Rady,
- wprowadzeniu obowiązku ustanowienia w Radzie Nadzorczej komitetu audytu,
- ustanowieniu możliwości ustalenia rynkowych zasad wynagradzania dla organów Poczty Polskiej SA oraz spółek zależnych,
- wprowadzeniu przepisów gwarantujących, że członkowie Rady niezależnie od ewentualnych powiązań z poszczególnymi grupami interesów (pracownicy, ministerstwa, rząd) będą działali w interesie Poczty Polskiej SA.

(dowód: akta kontroli str. 445-447)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że MAiC nie posiadało wiedzy na temat warunków zatrudnienia, w tym wysokości wynagrodzeń, określonych w umowach zawartych z kadrą zarządzającą Poczty Polskiej SA, tj. z dyrektorami zarządzającymi pionami i ich zastępcami. W ocenie NIK, niepodejmowanie przez Ministra działań, mających na celu posiadanie takich informacji, nie pozostaje 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 jest – zdaniem NIK – posiadanie wszechstronnej wiedzy o warunkach zatrudniania osób na kluczowych stanowiskach w strukturze organizacyjnej Spółki.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK podziela stanowisko DP MAiC odnośnie konieczności zmian w systemie nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polską SA. System ten powinien zostać dostosowany do dynamicznie rozwijającego się rynku pocztowego. Wprowadzone zmiany, polegające przede wszystkim na liberalizacji rynku usług pocztowych, a także dalsza cyfryzacja wielu dziedzin życia społecznego, wymusiły na Poczcie Polskiej SA działania dostosowawcze do nowych

warunków, co powinno umożliwić Spółce skuteczne funkcjonowanie w zmieniających się warunkach rynkowych.

2. NIK dostrzega celowość podjętych przez MAiC działań pozostających w związku z nieosiągnięciem w 2013 r. przez Poczta Polską SA wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych. Jest to istotne ze względu na możliwość nałożenia przez Prezesa UKE na Poczta Polską SA kary pieniężnej na podstawie art. 178 ust. 2 ustawy Pp z 2012 roku.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, sprawowanie funkcji właścicielskich przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w Poczcie Polskiej SA.

4. Skuteczność funkcjonowania systemów kontroli zarządczej, w tym audytu wewnętrznego oraz załatwiania skarg i wniosków dotyczących usług pocztowych.

Opis stanu faktycznego

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 administracyjnego²¹, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²² oraz zarządzenia 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 Cyfryzacji²³.

Nadzór i kontrolę w sprawach skarg i wniosków sprawował Minister Administracji i Cyfryzacji. 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 Kontroli Skarg i Wniosków MAiC sporządził sprawozdania z przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków oraz przyjęć interesantów za lata 2012 i 2013. Sprawozdania zostały zatwierdzone przez Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 550-573)

Departament Kontroli Skarg i Wniosków MAiC w okresie 12-22 listopada 2012 r. przeprowadził kontrolę w trybie zwykłym w UKE na temat: „Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków”. W wyniku przeprowadzonej kontroli w dniu 7 lutego 2013 r. sporządzono wystąpienie pokontrolne, w którym zalecono:

- zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem terminowości załatwiania skarg i wniosków, w szczególności nad przestrzeganiem art. 237 § 4 w związku z art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- prowadzenie rejestru przyjęć interesantów, poprzez ewidencjonowanie w nim odbywających się przyjęć;
- prowadzenie rejestru skarg i wniosków w sposób umożliwiający kontrolę terminów załatwiania skarg i wniosków;
- uaktualnienie procedur rozpatrywania skarg i interpelacji, poprzez dostosowanie jej do zmian organizacyjnych w Urzędzie;

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 jt. ze zm.

²² Dz.U. Nr 5, poz. 46.

²³ Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 sierpnia 2012 r. poz. 22.

- przestrzeganie właściwości miejscowej i rzeczowej przy rozpatrywaniu skarg i wniosków w zakresie właściwości Prezesa UKE oraz podległych delegatur;
- sporządzanie zawiadomienia o sposobie załatwienia sprawy zgodnie z art. 238 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W dniu 8 marca 2013 r. Urząd Komunikacji Elektronicznej odpowiedział na wystąpienie pokontrolne MAiC i poinformował, że podjęło działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych MAC.

(dowód: akta kontroli str. 575-585)

W okresie od listopada 2011 r. do października 2014 r. Zespół Audytu Wewnętrznego MAiC nie przeprowadzał badań audytowych dotyczących spraw pocztowych.

(dowód: akta kontroli str. 574)

W 2012 r. do MAiC wpłynęło 44 skarg i wniosków związanych z usługami pocztowymi, z czego 23 sprawy zostały załatwione bezpośrednio przez MAiC, a 21 spraw przekazano do załatwienia według właściwości. W 2013 r. odnotowano 50 skarg i wniosków, 10 spraw rozpatrzono w MAiC, a 40 przekazano do załatwienia według właściwości. W pierwszej połowie 2014 r. do MAiC wpłynęło 37 skarg i wniosków związanych z usługami pocztowymi, z czego dwie sprawy rozpatrzono w MAiC, a 35 spraw przekazano do załatwienia według właściwości. Skargi dotyczyły m.in. 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.

Postępowania skargowe, związane z załatwianiem skarg i wniosków dotyczących usług pocztowych wykonywanych przez operatorów pocztowych, prowadzone były przez MAiC zgodnie z normami wynikającymi z Działu VIII Skargi i Wnioski Kodeksu postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 586-626)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MAiC w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MAiC w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o kontynuację:

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

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 3 marca 2015 r.

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 22/2015
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
/ - / Tomasz Emiljan