



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN-4101-007-02/2014
P/14/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 24/2015
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 kwietnia 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/035 – Restrukturyzacja Poczty Polskiej S.A. a dostępność usług pocztowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Czesław Pielas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91330 z dnia 22 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Komunikacji Elektronicznej, 01-211 Warszawa, ul. Kasprzaka 18/20.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Gaj, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanego dalej Prezesem UKE) w zakresie wypełniania funkcji regulacyjnych rynku usług pocztowych² oraz funkcjonowania kontroli zarządczej w latach 2011-2014.

Uzasadnienie oceny ogólnej O wydaniu powyższej oceny zadecydowała obniżona – pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocena częściowa pierwszego zbadanego obszaru. Drugi obszar oceniony został pozytywnie.

W ocenie NIK, Prezes UKE prawidłowo wykonywał działalność w zakresie:

1) realizacji zadań regulacyjnych rynku usług pocztowych, wynikających z przepisów ustawy Prawo pocztowe³, dotyczących:

- prowadzenia postępowań administracyjnych, interwencyjnych i skargowych w obszarze rynku usług pocztowych;
- weryfikacji prowadzenia przez operatora wyznaczonego ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów;
- kontroli działalności operatora wyznaczonego oraz operatorów alternatywnych;
- opracowywania sprawozdań z działalności Prezesa UKE i raportów o stanie rynku pocztowego;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Art. 190 ust. 1 i art. 192 ust.1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.). W rocznych sprawozdaniach, za lata 2011-2013, z działalności Prezesa UKE w części dotyczącej rynku pocztowego, określono następujące funkcje Prezesa UKE: a) regulacyjną, która obejmuje oddziaływanie na strukturę podmiotową rynku usług pocztowych poprzez posiadane kompetencje do nadawania uprawnień do wykonywania działalności pocztowej oraz do wydawania decyzji o zakazie wykonywania działalności pocztowej objętej wpisem do rejestru, b) kontrolną, której głównym zadaniem jest stały nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa przez operatorów oraz zapewnianie odpowiedniego poziomu jakości świadczenia usług pocztowych, w tym usług powszechnych, c) mediacyjną, przez rozstrzyganie sporów pomiędzy operatorami i klientami z zachowaniem bezstronności i zasady równego traktowania stron. Funkcja mediacyjna organu regulacyjnego przejawia się w działalności Stałego Polubownego Sądu Konsumentckiego przy Prezesie UKE, d) inspirującą, głównie poprzez stałe i aktywne uczestnictwo w pracach legislacyjnych oraz przedkładanie własnych propozycji rozwiązań prawnych dostosowujących ustawodawstwo do zmieniających się warunków na krajowym i międzynarodowym rynku usług pocztowych.

³ Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.), obowiązująca do dnia 31 grudnia 2012 r. (dalej ustawa Pp z 2003 r.) oraz ustawa z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529), obowiązująca od dnia 1 stycznia 2013 r. (dalej ustawa Pp z 2012 r.).

- opracowywania analiz i ocen programów naprawczych przedkładanych przez Poczta Polską SA;
 - przygotowania i ogłoszenia konkursu na operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych w latach 2016-2025;
 - współpracy z krajowymi i zagranicznymi organami administracji publicznej i organizacjami operatorów świadczących usługi pocztowe;
 - zlecenia przeprowadzenia w końcu 2014 r. badania funkcjonowania rynku usług pocztowych (Poczty Polskiej SA i operatorów alternatywnych) oraz oceny preferencji konsumentów indywidualnych i instytucjonalnych;
- 2) Skuteczności funkcjonowania kontroli zarządczej, wykonywanej przez Wydział Kontroli Pocztovej Departamentu Rynku Pocztowego (zwanego dalej DRP), Audytora Wewnętrznego i Wydziału Kontroli Wewnętrznej.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezes UKE nie wydał w terminie wynikającym z art. 112 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r., tj. do końca listopada 2014 r. (a także do dnia zakończenia kontroli – 9 stycznia 2015 r.) decyzji w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz ustalenia kwoty należnej dopłaty.
2. Prowadzony przez DRP rejestr operatorów pocztowych nie zawierał wszystkich danych wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy Pp z 2012 r.
3. Pośród 6 skarg na działalność UKE w obszarze rynku pocztowego ujawniono przypadek przekroczenia (o pół roku) określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego⁴ (dalej Kpa) miesięcznego terminu udzielenia odpowiedzi skarżącemu.

Ponadto NIK zwraca uwagę na:

- 1) fakt, iż opracowywane przez Prezesa UKE, zgodnie z art. 43 ust. 6 ustawy Pp, roczne raporty o stanie rynku pocztowego nie przedstawiają w pełni wiarygodnego stanu rynku. Raporty prezentują wyniki badań i oceny jakości tylko dwóch usług pocztowych (listy nierejestrowane i paczki) oraz dostępności usług świadczonych przez operatora wyznaczonego (Poczta Polska SA). Ustawa Pp z 2012 r. nie daje kompetencji, ani nie nakłada żadnych obowiązków, na Prezesa UKE w zakresie badania jakości i dostępności usług świadczonych przez innych operatorów pocztowych, których udział w rynku usług jest znaczący, a w rynku usług kurierskich dominujący;
- 2) fakt, iż w okresie objętym kontrolą NIK, restrukturyzacji Poczty Polskiej SA towarzyszyło spełnianie wymogów w zakresie zapewnienia dostępności do usług pocztowych. Jednocześnie odnotowano dalszy rozwój dostępności usług pocztowych w wyniku rozwoju sieci placówek pocztowych operatorów alternatywnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie wypełniania funkcji regulacyjnych na rynku usług pocztowych

1.1. Postępowania administracyjne

Opis stanu faktycznego

W oparciu o przepisy Kpa, w okresie 2011 – I poł. 2014 r. przeprowadzono w UKE 51 postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem przez Prezesa UKE 47 decyzji administracyjnych, dotyczących świadczenia usług pocztowych w obszarach:

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.) – art. 237 § 1, który stanowi, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

- wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru operatorów pocztowych. Prezes UKE wydał jedną decyzję zakazującą prowadzenia działalności;
- nakładania kar pieniężnych. Prezes UKE wydał 30 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na operatorów, którzy nie przedłożyli sprawozdań z działalności pocztowej lub naruszyli termin ich złożenia (łączna kwota kar to 14 857 zł). Za naruszenie obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego Prezes UKE wydał dwie decyzje o nałożeniu kar pieniężnych w łącznej wysokości 3 000 zł;
- naruszenia przepisów lub decyzji dotyczących działalności pocztowej. Prezes UKE wydał dwie decyzje stwierdzające naruszenie obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego oraz jedną decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia działalności pocztowej bez wymaganego wpisu do rejestru (decyzja w 2012 r. została uchylona, a postępowanie umorzono w pierwszej instancji). Prowadzono także postępowania związane z przedkładaniem przez Poczta Polską SA projektów regulaminu świadczenia usług powszechnych lub jego zmian w wyniku których wydano trzy decyzje;
- obowiązku podjęcia przez operatora wyznaczonego negocjacji w celu zawarcia umowy o dostęp do elementów infrastruktury pocztowej. W 2013 r. prowadzono jedno postępowanie o nałożenie takiego obowiązku, które zostało umorzone.

W wyniku kontroli dokumentacji 8 postępowań administracyjnych zakończonych decyzjami Prezesa UKE o nałożeniu kar pieniężnych oraz decyzji nr DRP-WKP-7221-15/11(11) z dnia 19 października 2011 r. (o nałożeniu kary pieniężnej za stosowanie zaniżonych opłat za usługi), nr DRP-SZR-7121-2/11(12) z dnia 3 listopada 2011 r. (utrzymującej w mocy decyzję zakazującą wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru operatorów pocztowych) oraz DRP-700-1/13(40) z dnia 8 sierpnia 2013 r. (o umorzeniu postępowania o dostęp do elementów infrastruktury pocztowej) ustalono, że postępowania administracyjne przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami Kpa i ustawy Pp z 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 19, 45, 60, 228-230, 269-297, 379-380)

1.2. Wyniki kontroli rynku usług pocztowych

W okresie 2011 – I poł. 2014 r. UKE przeprowadzał kontrole działalności pocztowej operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe – Poczty Polskiej SA oraz innych operatorów świadczących usługi pocztowe na podstawie i według zasad określonych w art. 63-66 ustawy Pp z 2003 r. i art. 121-125 ustawy Pp z 2012 r.

A. Kontrole operatora publicznego/wyznaczonego, tj. Poczty Polskiej SA, wykazały m.in., że w zakresie:

- zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług pocztowych Poczta Polska SA nie zapewniła w pełni, wymaganego przepisem art. 62 ustawy Pp z 2012 r., dostępu osobom niepełnosprawnym do powszechnych usług pocztowych. W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2011-2013 stwierdzono, że odpowiednio 163, 482 i 481 urzędów pocztowych odnotowało stałą poprawę przystosowania placówek dla osób niepełnosprawnych, a najwyższe wskaźniki w 2013 r. dotyczyły dostępu tych osób do nadawczych skrzynek pocztowych (97,3%), prawidłowego oznakowania okienek do obsługi osób niepełnosprawnych (96,3%) oraz prawidłowego usytuowania okienek (94,2%). Najniższy wskaźnik dostępu dotyczył przystosowania placówek do możliwości samodzielnego wjazdu osób na wózkach, który był zapewniony tylko w 57,4% urzędach pocztowych (w 27% w 2011 r.);

(dowód: akta kontroli str. 298-354, 390, 427-429)

- jakości powszechnych usług pocztowych UKE przeprowadził, na podstawie i według zasad określonych w art. 52 ustawy Pp z 2012 r., badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych, w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym, uzyskanych przez operatora wyznaczonego – Poczta Polską SA. Badaniami objęto czas przebiegu listów nierejestrowanych i paczek pocztowych pod kątem zgodności ze wskaźnikami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r.

w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych⁵ (Załącznik nr 2) oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego⁶ (Załącznik nr 1). Badania przeprowadzone zostały przez wyspecjalizowane w tym zakresie podmioty (tylko w 2011 r.);

Zgodnie z postanowieniami normy PN-EN 13850 w zakresie Kontroli jakości i audytu (załącznik C), przeprowadzone zostały przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy (instytucję niezależną od regulatora), kontrole systemu pomiaru jakości, operatora i wykonawcy badań. Kontrole te, stanowiące podstawę oceny sposobu przeprowadzenia badań i ich wyników wykazały, że przygotowanie i realizacja badań były zgodne z *Instrukcją przeprowadzania i kontroli badań terminowości doręczeń przesyłek listowych*, a tym samym z obowiązującymi normami PN EN 13850 +A1:2010 i PN-EN 14508+A1:2010 oraz z *Metodyką przeprowadzania i kontroli badania terminowości doręczeń paczek pocztowych*, a tym samym z obowiązującymi normami PN-EN 13850 i PN-EN 14508.

Badania wskazały, że choć w latach 2011-2013 nastąpiła poprawa wskaźników terminowości wszystkich objętych badaniami rodzajów przesyłek, gdyż w 2011 r. spośród siedmiu rodzajów przesyłek, pięć nie uzyskało wymaganego wskaźnika czasu przebiegu⁷, to w 2013 r. nadal dwie z nich nie spełniały tego wymogu. Pomimo to, Prezes UKE nie nałożył na Poczta Polską SA za wyniki z lat 2011-2012 żadnych sankcji, w tym kar pieniężnych, gdyż obowiązujące w tym okresie prawo ich nie przewidywało. Na mocy przepisu art. 178 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r., w okresie 2013-2015, wobec operatora wyznaczonego – Poczty Polskiej SA, nie stosuje się wymagań dotyczących zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 47 pkt 1 tej ustawy, przy czym wskaźniki czasu przebiegu przesyłek w 2013 r. nie mogły być niższe niż w 2012 roku. Badanie terminowości w 2013 r. wykazało jednak, iż wskaźniki czasu przebiegu 5 rodzajów przesyłek były niższe niż w 2012 r., co w myśl art. 126 ust. 3 ustawy Pp z 2012 r., podlega karze pieniężnej. 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 ustawy Pp z 2012 r.

Sprawa nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa UKE poddana została analizie w świetle złożonych przez Poczta Polską SA w dniu 27 października 2014 r. wyjaśnień o podjętych działaniach w celu poprawy osiąganych wskaźników przebiegu przesyłek w obszarach sieci placówek pocztowych i doręczania przesyłek, logistyki pocztowej i transportu, IT i systemów wspierających operacje i zarządzanie, a także zarządzania zasobami ludzkimi. Monitorowanie jakości prowadzone jest z wykorzystaniem Zintegrowanego Systemu Teleinformatycznego (ZST) oraz systemu diagnostycznego do identyfikacji miejsc powstawania opóźnień i nieprawidłowości przesyłek nierejestrowanych, przy czym odnotowywane jest sukcesywne osiąganie celów jakościowych. Do zakończenia kontroli w dniu 9 stycznia 2015 r. Prezes UKE nie podjął decyzji w sprawie nałożenia lub odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej na Poczta Polską SA;

(dowód: akta kontroli str. 298-354, 390, 427-429, 446)

- rozpatrywania reklamacji przesyłek rejestrowanych – UKE przeprowadzał corocznie kontrole prawidłowości i zgodności postępowania jednostek Poczty Polskiej SA

⁵ Dz.U. Nr 5, poz. 34 ze zm. (uchylony z dniem 24 maja 2013 r. na podstawie art. 190 ust. 1 i art. 191 ustawy Pp z 2012 r.).

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 545.

⁷ Wskaźniki terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym określono w Załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych oraz w Załączniku nr 1 - Wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym - do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego.

z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego⁸. W 2011 r. zbadano 1 760 reklamacji przesyłek rejestrowanych, przy czym 70% z nich było nieuzasadnionych. Stwierdzono m.in. 14 przypadków przekroczenia terminu udzielenia odpowiedzi (określonego w rozporządzeniu) i 14 przypadków braku kompletnej odpowiedzi przez jednostkę odwoławczą. W 2012 r. kontrolą objęto 800 przesyłek, z czego nie uznano 67% i stwierdzono m.in. 3 przypadki nieterminowego udzielenia odpowiedzi. W 2013 r. zbadano 750 reklamacji rejestrowanych przesyłek krajowych. Najczęstszymi powodami reklamacji były zaginięcia lub opóźnienia przesyłek (powyżej 14 dni), podejrzenia naruszenia tajemnicy korespondencji i braki doręczenia awiza. Blisko 56% reklamacji zakwalifikowano jako nieuznane, co oznaczało, przy 70% w poprzednich latach, poprawę tego parametru. Ponadto stwierdzono przypadki przewlekłego przekazywania spraw do właściwych jednostek;
(dowód: akta kontroli str. 230-254, 450-452)

- sieci pocztowej – przeprowadzone przez UAE w 2011 r. kontrole oraz analizy i monitoring minimalnych wymagań dotyczących jakości usług pocztowych, określonych w § 44 rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych wykazały, że wszystkie kryteria dostępności usług na koniec 2011 i 2012 r. zostały przez Poczta Polską SA spełnione. I tak, 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 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.

W raportach o stanie rynku pocztowego UAE wskazano, że spełnienie ww. warunków stawianych operatorowi publicznemu pozostawało trudne do spełnienia przez innego operatora, zainteresowanego uzyskaniem statusu operatora publicznego;

- bezpieczeństwa obrotu paczkowego – w latach 2011-2012, zgodnie z art. 63 ustawy Pp z 2003 r., przeprowadzono kontrole w węzłach ekspedycyjno-rozdzielczych Poczty Polskiej SA. Kontrole wykazały, że wdrożono system rejestracji przesyłek (ZST), odnotowano poprawę funkcjonowania monitoringu w węzłach, ale stwierdzono także przypadki możliwego niekontrolowanego dostępu do pomieszczeń ekspedycyjno-rozdzielczych oraz niewystarczające działanie Straży Pocztowej.
(dowód: akta kontroli str. 13-14, 39-40)

B. Kontrole niepublicznych/alternatywnych operatorów pocztowych.

W sytuacji znaczącego i ciągle zwiększającego się udziału niepublicznych/alternatywnych operatorów w poszczególnych segmentach usług pocztowych, zakres kontroli ich działalności przez UAE polega na prowadzeniu kontroli przedsiębiorców funkcjonujących na rynku pocztowym w zakresie:

- sprawdzania zgodności prowadzenia działalności pocztowej z przepisami przywołanej ustawy,
- wykrywania wykonywania działalności pocztowej bez wymaganych uprawnień.

⁸ Dz.U. Nr 183, poz. 1795 ze zm. (uchylone z dniem 21 grudnia 2013 r.).

W wyniku 50 kontroli niepublicznych/alternatywnych operatorów pocztowych, przeprowadzonych w latach 2011-2013, ujawniono m.in. przypadki prowadzenia działalności bez wpisu do rejestru operatorów, prowadzenia działalności w obszarze zastrzeżonym dla operatora publicznego, prowadzenia działalności pocztowej bez uprawnień, a także przypadki przesyłania przesyłek dociążonych powyżej 50g.

Po otwarciu rynku usług pocztowych, na skutek gwałtownego wzrostu liczby skarg (do ponad 600 w I poł. 2014 r.), przede wszystkim na działalność operatorów biorących udział w obsłudze przesyłek sądowych i prokuratorskich, UKE przeprowadził kontrolę w [...] ⁹. Kontrola wykazała, iż świadczenie tych usług nie odpowiada w pełni wymaganiom przepisami warunkom w zakresie zapewnienia przestrzegania tajemnicy pocztowej oraz w zakresie technicznych i organizacyjnych warunków świadczenia usług pocztowych dla zachowania bezpieczeństwa obrotu pocztowego.

(dowód: akta kontroli str. 17-19, 168-170, 224, 402, 431-433)

1.3. Weryfikacja przestrzegania przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe wymagań w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów

Prezes UKE wywiązywał się z obowiązku weryfikacji sposobu prowadzenia przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów. W wyniku przeprowadzonej (na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy Pp z 2003 r.) weryfikacji wymagań dotyczących prowadzenia ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów za lata 2011-2012 ustalono, 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;
- Poczta Polska SA 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 pocztowe ¹⁰;
- konstrukcja rachunku kosztów stosowanego w 2011 r. przez Poczta Polską SA powoduje, iż alokacja kosztów i przypisanie kosztów dokonane zostały nie w pełni zgodnie z zasadą przyczynowości kosztów, tj. jedną z podstawowych zasad alokacji i przypisywania kosztów rekomendowanych przez CERP. Rekomendacje te nie są odzwierciedlone w przepisach prawa krajowego;
- brak obowiązku prowadzenia przez Poczta Polską SA w 2012 r. rachunkowości regulacyjnej (w rozumieniu art. 97 ustawy Pp z 2012 r.) skutkowało tym, że nie ma odpowiednich i wystarczająco wiarygodnych danych dotyczących wyników za poszczególne usługi, aby sformułować jednoznaczną opinię w zakresie występowania subsydiowania powszechnych usług pocztowych niebędących usługami zastrzeżonymi z przychodów usług zastrzeżonych. W oparciu o wprowadzony w Poczcie Polskiej SA rachunek kosztów ABC i wykonane analizy nie stwierdzono jednoznacznych przesłanek wskazujących na subsydiowanie usług powszechnych niebędących usługami zastrzeżonymi z przychodów z usług zastrzeżonych.

Stosownie do 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 zgodności z przepisami prawa, zatwierdzonymi przez Prezesa UKE instrukcją rachunkowości regulacyjnej i opisem

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw skontrolowanych operatorów. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹⁰ 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.

kalkulacji kosztów, w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku obrotowego przez wyznaczonego przez Prezesa UKE biegłego rewidenta. Poczta Polska SA, 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 powszechnych¹¹, opracowała projekty omawianej instrukcji i opisu kalkulacji kosztów na lata 2013 i 2014, które zostały zatwierdzone przez Prezesa UKE w dniu 6 lutego 2014 r. i zgodnie z art. 103 ustawy Pp z 2012 r. zostały opublikowane w BIP.

Niezależny biegły rewident, w opinii z przeprowadzonego badania z prowadzonej w 2013 r. przez Poczta Polską SA rachunkowości regulacyjnej, zwrócił uwagę odnośnie danych porównawczych za 2012 r., że obowiązywał wówczas inny stan prawny. Biegły ocenił, iż sprawozdanie zostało sporządzone we wszystkich aspektach zgodnie z ustawą Prawo pocztowe, ww. 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. 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 ustalonego art. 102 ustawy Pp z 2012 r. obowiązku opublikowania oświadczenia zgodności z prawem i instrukcją prowadzenia rachunkowości regulacyjnej przez Poczta Polską SA w 2013 roku.

Raporty zostały przekazane Ministrowi Infrastruktury, Ministrowi Administracji i Cyfryzacji oraz Poczcie Polskiej SA, a także stanowią źródło danych dla Komisji Europejskiej, której Prezes UKE obowiązany był je przedstawić.

(dowód: akta kontroli str. 16-17, 41-42, 52, 58-59, 420-424, 427, 535-541)

1.4. Bazy danych dotyczące krajowego i europejskiego rynku pocztowego

Departament Rynku Pocztowego (DRP) nie prowadzi własnych baz danych umożliwiających porównanie krajowego i europejskiego rynku pocztowego, lecz wykorzystuje unijne opracowania w tym zakresie, tj. dorobek analityczny Europejskiej Grupy Regulatorów ds. Usług Poczтовых (ERGP) i Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej Rynku Wewnętrznego i Usług.

Komisja Europejska co cztery lata przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy pocztowej, w tym informacje o rozwoju sytuacji w sektorze, szczególnie w odniesieniu do aspektów gospodarczych, społecznych, związanych z zatrudnieniem i technologią, a także jakością usług. Jednak Komisja do czasu zakończenia kontroli nie przedstawiła sprawozdania, chociaż termin upłynął dnia 31 grudnia 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 367)

1.5. Wnioski pod adresem ministra właściwego do spraw łączności mające na celu poprawę dostępności usług pocztowych

W „Raporcie Prezesa UKE o jakości powszechnych usług pocztowych operatora publicznego w 2011 r.”, odnośnie wskaźników terminowości doręczania przesyłek stwierdzono m.in., że w obowiązującym stanie prawnym brak jest narzędzi, które umożliwiłyby Prezesowi UKE wyciąganie konsekwencji wobec operatora publicznego Poczty Polskiej SA za niespełnianie obowiązujących standardów terminowości dostarczania przesyłek listowych i paczek, a postulaty Prezesa UKE w tym zakresie nie znalazły odzwierciedlenia w systemie prawa. Dopiero w nowej ustawie Pp z 2012 r. (art. 126) nadano Prezesowi UKE uprawnienia w postaci nakładania kar pieniężnych, m.in. za niespełnianie wymagań terminowości dostarczania przesyłek pocztowych.

Prezes UKE przedłożył ministrowi właściwemu ds. łączności trzy opracowania (pn. Ocena funkcjonowania rynku usług pocztowych w roku 2011, Raport o stanie rynku pocztowego za

¹¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 542. Obowiązuje od dnia 24 maja 2013 r.

rok 2012 i Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2013), które zawierały wnioski dotyczące funkcjonowania rynku usług pocztowych. W opracowaniach tych Prezes UKE podniósł m.in. sprawy dotyczące:

- konieczności uporządkowania otoczenia prawnego, w którym funkcjonują operatorzy pocztowi (wprowadzenie stosownych definicji - opracowania z 2011 r. i 2012 r.);
- konieczności odpowiedniego przygotowania operatora publicznego do funkcjonowania na zliberalizowanym rynku usług pocztowych (m.in. kwestię zmiany wymagań odnośnie sposobu świadczenia usług powszechnych pod kątem zmniejszenia związanych z tym kosztów operatora publicznego, np. ograniczenie częstotliwości doręczeń czy liczby placówek – opracowania z 2011 r. i 2012 r.);
- priorytetowego zadania dla organów państwa na najbliższe lata, jakim jest monitorowanie rynku usług pocztowych w sposób umożliwiający ocenę, czy wprowadzone zmiany wynikające z wdrożenia III Dyrektywy pocztowej¹², umożliwią rozwój rynku usług w kierunku zwiększenia konkurencji, poprawy jakości usługi przystępności cen (opracowanie z 2013 r.);
- priorytetowego zadania dla organów państwa, jakim było opracowanie i uchwalenie nowego Prawa pocztowego, ze względu na konieczność wdrożenia postanowień III Dyrektywy pocztowej oraz ze względu na potrzebę uporządkowania otoczenia prawnego, w którym funkcjonują operatorzy pocztowi. Nowa ustawa powinna zapewnić operatorom warunki do uczciwego konkurowania, a konsumentom dostęp do usług o wysokiej jakości i przystępnych cenach – opracowanie z 2012 r.

Ponadto, Prezes UKE brał udział w pracach nad projektem ustawy Prawo pocztowe, przedstawiając uwagi i propozycje brzmienia przepisów, w posiedzeniach Sejmu i Senatu, prezentując stanowisko wobec proponowanych poprawek do projektu ustawy. W 2011 r. Prezes UKE, na polecenie ministra właściwego ds. łączności, rozpoczął prace (kontynuowane w latach 2012-2013) nad projektami pięciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy, a w latach 2012-2013 współpracował z Ministrem Administracji i Cyfryzacji przy opracowaniu czterech dalszych rozporządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 298-355, 358-360)

1.6. Współpraca UKE z krajowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami do spraw poczty

W latach 2011 – I poł. 2014 r. Prezes UKE, realizując funkcję regulatora rynku pocztowego, podejmował szeroką współpracę z zagranicznymi i krajowymi instytucjami i organizacjami, w tym:

- z Komisją Europejską (KE). Współpraca z KE stanowiła kluczowy obszar działalności międzynarodowej Prezesa UKE. Narzędziem KE, które zapewnia skuteczną transpozycję prawa unijnego jest Europejska Grupa Regulatorów ds. Usług Pocztowych (ERGP), zrzeszająca wyłącznie regulatorów rynku pocztowego i będąca źródłem najlepszych praktyk regulacyjnych. Współpraca z KE przyniosła efekty m.in. w postaci liberalizacji rynku pocztowego, zapewnienia przystępności cenowej, zwiększenia konkurencyjności na rynku usług pocztowych, wprowadzenia nowych wymogów w zakresie rachunkowości regulacyjnej, wzmocnienia ochrony prawnej konsumentów;
- z Europejskim Komitetem Regulacji Pocztovej (CERP), który skupia właściwe ministerstwa i krajowe organy regulacyjne. Współpraca obejmowała głównie wymianę informacji i doświadczeń w zakresie europejskiej polityki regulacyjnej poprzez udział w regularnych posiedzeniach plenarnych Komitetu i pracy w jego specjalistycznych grupach roboczych. Uzgodnienia podejmowane w ramach CERP stanowią ważny punkt odniesienia dla działań regulacyjnych UKE;

¹² 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 usług pocztowych Wspólnoty. Dz.U. UE 27.2.2008 L.52/3.

- z Ministerstwem Infrastruktury / Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji. Współpraca obejmowała coroczne prezentowanie dokumentów sprawozdawczych, tj. oceny funkcjonowania rynku pocztowego oraz sprawozdań z działalności Prezesa UKE. Współpraca obejmowała także prace i udział w pracach nad projektem nowej ustawy Pp, wykonanie specjalistycznych opracowań związanych z rządowym projektem ustawy, a także prace nad projektami 9 rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy;
- z organami regulacyjnymi Ukrainy i Gruzji. Prezes UKE realizował programy pomocowe na rzecz regulatorów tych krajów, będące częścią programu Współpracy Rozwojowej, koordynowanego i współfinansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Projekty o charakterze konsultacyjnym dotyczyły przede wszystkim prezentacji doświadczeń UKE w dostosowaniu rynków do standardów UE;
- ze Światowym Związkiem Pocztowym (Universal Postal Union - UPU), będącym wyspecjalizowaną agencją ONZ, realizującą współpracę między administracjami pocztowymi oraz operatorami świadczącymi usługi powszechne w skali globalnej. W 2012 r. przedstawiciel UKE wziął udział w Kongresie Związku i uczestniczył w wypracowaniu stanowiska Polski do zmian aktów prawnych UPU, tj. przepisów dotyczących międzynarodowego obrotu pocztowego, które są obligatoryjne dla polskiego operatora wyznaczonego (Poczty Polskiej SA);
- z Ogólnopolskim Związkiem Pracodawców Niepublicznych Operatorów Poczty (OZNOP). Statutowe cele Związku obejmują sprawy rozwoju sektora usług pocztowych, jego demonopolizacji i konkurencyjności. Prezes UKE przedstawiał Związkowi stanowiska i wyjaśnienia dotyczące świadczenia oraz funkcjonowania rynku usług oraz dopuszczał Związek, na prawach strony, do prowadzonych spraw dotyczących regulaminów i cenników dostępu do elementów infrastruktury oraz regulaminu świadczenia usług powszechnych, przez co Związek miał prawo czynnego udziału w prowadzonych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 358-360, 391-396)

1.7. Analizy planów działań naprawczych operatora wyznaczonego

Operator wyznaczony (Poczta Polska SA), w związku z prognozowaną stratą na usługach powszechnych, wypełnił wynikający z art. 111 ustawy Pp z 2012 r. obowiązek przedkładania (do końca marca) Prezesowi UKE, planów działań naprawczych na lata 2013-2014 oraz na 2015 r., w celu uniknięcia wystąpienia prognozowanej straty na świadczeniu usług powszechnych. Jak wyjaśniono, oczekiwanym efektem działań naprawczych jest brak straty na usługach powszechnych albo jej ograniczenie w odniesieniu do prognozy na dany rok.

W ustawie Pp z 2012 r. nie określono dla Prezesa UKE żadnych kompetencji czy działań odnośnie przedkładanego przez Poczta Polską SA planu naprawczego, jego analizy i oceny (także negatywnej), jak też monitorowania jego wdrażania. Po przeanalizowaniu planu naprawczego na lata 2013-2014 Prezes UKE przedstawił uwagi do planu, wskazując na jego ogólnikowość oraz, że powinien on przede wszystkim zawierać informacje o możliwościach podjęcia działań zmierzających do uniknięcia lub ograniczenia straty w roku następnym. W efekcie tych uwag Poczta Polska SA przedłożyła uzupełnienie do tego planu, które także zostało wykorzystane w planie naprawczym na rok 2015. Planowane przez Poczta Polską SA działania naprawcze w zakresie usług powszechnych nakierowane zostały na obszary działań:

- których efektem będzie redukcja kosztów w wyniku optymalizacji sieci placówek pocztowych, poprzez ich przekształcenia i redukcja nadliczbowych, nierentownych placówek pocztowych, w wyniku optymalizacji procesów dotyczących placówek pocztowych i usług transportowych wózkowych, rozwożkowych i ostatniej mili. W planie na lata 2013-2014 założono realizację zadań w 9 obszarach, a w planie na rok 2015 założono działania w 13 obszarach;
- zmierzających do obrony przychodów Poczty Polskiej SA z tradycyjnych usług oraz zwiększenia przychodów z nowej oferty produktowej. W planach na lata 2013-2014 i na 2015 r. wyszczególniono 6 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 prognozowane i planowane kwoty dochodów i strat oraz zakładane efekty działań naprawczych na lata 2014-2015, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. W ocenie DRP upłynął zbyt krótki okres funkcjonowania instytucji planu naprawczego dla oceny skuteczności jej działania, gdyż nie zakończył się 2014 r. i nie jest znany ostateczny wynik finansowy. Dopiero w 2015 r. będzie wiadomo, czy wynik finansowy za rok 2014 będzie zbliżony do prognozowanego, czy też ulegnie zmianie i w jakim kierunku. 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.

Prezes UKE, jak wyjaśniono, pomimo braku formalnego przypisania w ustawie Pp z 2012 r., monitoruje i ocenia realizację planu naprawczego w oparciu o przepisy Prawa pocztowego w zakresie zatwierdzania, w drodze decyzji, instrukcji rachunkowości regulacyjnej i opisu kalkulacji kosztów, monitoruje poziom kosztów i przychodów na usługach powszechnych, zatwierdza projekty kalkulacji kosztu netto oraz monitoruje sprawozdania z działalności pocztowej operatora wyznaczonego.

(dowód: akta kontroli str. 396-398, 457-463, 511-512, 542-550)

1.8. Wykorzystanie wyników weryfikacji kalkulacji kosztu netto i straty na usługach powszechnych

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, które podlegają, zgodnie z art. 112 ust. 3, weryfikacji przez niezależnego biegłego rewidenta powołanego przez Prezesa UKE. Wyniki weryfikacji, jak wyjaśniono, wykorzystywane będą w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UKE w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz ustalenia kwoty należnej dopłaty.

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 w dniu 21 sierpnia 2014 roku.

Weryfikacja nie została zakończona w planowanym terminie, gdyż jej wykonawca otrzymał od Poczty Polskiej SA 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 28 października 2014 r. Prezes UKE zaakceptował zmianę terminu sporządzenia weryfikacji na 14 listopada 2014 rok. W opinii z przeprowadzonej weryfikacji dokumentów przedłożonych przez Poczta Polską 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.

Postanowieniem Prezesa UKE z dnia 12 grudnia 2014 r. wyniki weryfikacji zostały włączone do akt sprawy jako materiał dowodowy. Do dnia 30 listopada 2014 r., 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. W przedłożonych wyjaśnieniach DRP wskazano na interpretację przepisu art. 112 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r., że w związku z zakończeniem weryfikacji przez biegłego rewidenta dnia 28 listopada 2014 r., decyzja Prezesa UKE powinna być wydana najpóźniej do dnia 30 marca 2015 roku. Powyższa interpretacja przepisu art. 112 ust. 5 jest, w ocenie NIK, nieprawidłowa, gdyż umożliwiałaby opracowywanie weryfikacji dokumentów Poczty Polskiej SA w dowolnym terminie, np. przez pół roku lub rok, a następnie wydanie przez Prezesa UKE decyzji w ciągu dalszych 4 miesięcy.

Na skutek niewydania przez Prezesa UKE decyzji określających kwotę kosztu netto i stratę na usługach powszechnych oraz kwoty 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.

(dowód: akta kontroli str. 495-524, 551-579)

1.9. Rejestr operatorów pocztowych

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 o wpis do rejestru, z których 4 pozostawiono bez rozpoznania. Najczęściej wnioski dotyczyły wpisu do rejestru (129), wykreślenia z rejestru operatorów (86), umieszczenia znaków opłaty pocztowej w wykazie (26) oraz zawieszenia wykonywania działalności (20).

W 2011 r. rejestr zawierał 248 wpisanych operatorów, w 2012 r. 268 operatorów i w 2013 r. 275 operatorów. Ustalono, że:

- rejestr operatorów pocztowych jest prowadzony w DRP zgodnie z art. 13 ust.2 ustawy Pp z 2012 r., jest jawny i ogólnie dostępny na stronie internetowej UKE;
- zakres informacji o operatorach pocztowych zawartych w rejestrze był zgodny z wymogami określonymi ustawą Pp z 2003 r.;
- stosownie do przepisu art. 180 ust. 3 ustawy Pp z 2012 r., Prezes UKE powinien, w ciągu 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, dostosować rejestr operatorów pocztowych (prowadzony na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy Pp z 2003 r.) do jej wymagań. Stwierdzono, że rejestr zawierał wszystkie informacje wymagane art. 13 ust. 1 pkt 1-6 ustawy Pp z 2012 r., poza brakiem dat wpływu wniosków oraz dat dokonania wpisów. Jak wyjaśniono, rejestr operatorów pocztowych prowadzony jest w systemie informatycznym MARTa – Poczta, zaprojektowanym w 2005 roku. Aktualnie w UKE budowana jest Platforma e-usług, w ramach której, wśród wdrażanych procesów uwzględniono prowadzenie rejestru operatorów pocztowych, zapewniającego zgodne z art. 13 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r. informacje o podmiotach działających na rynku pocztowym;
- badanie 11. wniosków o wpis do rejestru wykazało, że zostały one rozpatrzone i wpisane do rejestru w wymaganym terminie 7 dni, po uzupełnieniu wskazanych przez UKE ewentualnych braków (art. 13 ust. 4 i 5 ustawy Pp z 2012 r.). W przypadkach wniosków o wpis do rejestru, które nie zostały sporządzone zgodnie z wymogami określonymi w art. 9 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r., UKE-DRP, na podstawie art. 64 ust. 2 Kpa, wskazywał te braki oraz wymagał ich usunięcia w terminie 7 dni. W przypadkach, gdy braki nie zostały uzupełnione, UKE pozostawiało wnioski bez rozpoznania, zawiadamiając o tym wnioskodawców. W I połowie 2014 r. wpłynęło do UKE

19 wniosków, z których żaden nie został pozostawiony bez rozpoznania, a w latach 2011-2013, na skutek nieusuniętych braków, pozostawiono łącznie 4 wnioski bez rozpoznania.

Kontrole operatorów działających na podstawie wpisu do rejestru, przeprowadzone na podstawie ustawy Pp z 2003 r. (art. 63), obejmowały badanie zgodności prowadzonej działalności pocztowej z przepisami tej ustawy oraz wykrywania działalności wykonywanej bez wymaganych uprawnień. Kontrole te wykazały m.in., że w 2011 r. jeden operator prowadził działalność w obszarze zastrzeżonym dla operatora publicznego, a w 2012 r., że 5 operatorów nie rozpoczęło działalności. Wyniki kontroli dały podstawę do wykreślenia z rejestru 4 operatorów w 2011 r. i dwóch w 2012 r. oraz zawieszenia działalności 2 operatorów.

Kontrole przedsiębiorców wykonujących działalność pocztową na podstawie wpisu do rejestru, prowadzone były pod kątem zgodności z warunkami określonymi przepisami art. 7 ustawy Pp z 2012 r. i obejmowały:

- zapewnienie warunków do przestrzegania tajemnicy pocztowej;
- zapewnienie warunków technicznych i organizacyjnych świadczenia usług pocztowych niezbędnych dla zachowania bezpieczeństwa obrotu pocztowego;
- sprawdzenie, czy przedsiębiorca nie był prawomocnie skazany za określone przestępstwa;
- sprawdzenie posiadania regulaminu świadczenia i cennik usług pocztowych;

W wyniku przeprowadzonych kontroli w 2013 r. nie stwierdzono naruszenia ww. warunków wykonywania działalności pocztowej. Po kontrolach w 2014 r., Prezes UKE wszczął wobec 2 operatorów postępowania administracyjne, a wstępna ocena wskazuje na naruszenia przepisów dotyczących prowadzenia działalności pocztowej poprzez świadczenie usług pocztowych, które nie w pełni odpowiadają wymaganym warunkom w zakresie zapewnienia przestrzegania tajemnicy pocztowej oraz w zakresie technicznych i organizacyjnych warunków świadczenia usług dla zachowania obrotu pocztowego. Ostateczna ocena działalności tych operatorów nastąpi po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych. Prowadzona jest także analiza materiału dowodowego po kontroli jednego operatora pod kątem naruszenia warunków wykonywania działalności pocztowej i ewentualnego wszczęcia postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 76-81, 124-126, 182-186, 455-456, 464-465)

Na koniec 2013 r. operatorzy alternatywni wykazali łącznie 19 191 placówek pocztowych (5 923 w 2012 r.), z czego 18 718 prowadzonych było przez agentów. Według analiz i ocen UKE, wzrost ten wynikał z faktu, iż niektórzy operatorzy alternatywni korzystają z placówek prowadzonych przez tych samych agentów pocztowych, np. [...] ¹³. Oceniono także, że „zdublowanych” było ponad 7 500 placówek pocztowych prowadzonych przez agentów, a przedstawiane liczby placówek nie obrazują rzeczywistej sytuacji. W obowiązujących przepisach nie określono żadnych wymogów dotyczących rozmieszczenia i czasu pracy placówek pocztowych operatorów alternatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 203, 213, 401)

1.10. 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 Polska 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

¹³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw operatorów alternatywnych. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych¹⁴.

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 Pocztowy, Poczta Polska SA, Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Pocztowych z Warszawy, Polską Grupę Poczta SA z Warszawy i InPost Sp. z o.o. z Krakowa zwrócono uwagę m.in., 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 postawiła w uprzywilejowanej sytuacji operatora pocztowego pełniącego - zgodnie z art. 178 ustawy Pp z 2012 r. - 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.

Realizując obowiązek określony w art. 71 i art. 72 ustawy Pp z 2012 r., Prezes UKE:

- 1) ogłosił w wymaganym terminie, tj. w dniu 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 ww. rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r.;
- 3) udostępnił w UKE 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).

(dowód: akta kontroli str. 466-494, 580-588, 591-592)

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1466.

1.11. Badanie społeczne zapotrzebowania na usługi powszechne

Przepis art. 192a. 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.¹⁵, 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. Przeprowadzone natomiast zostały sondaż i badanie dotyczące powszechnych usług pocztowych, które pośrednio odnosiły się do zapotrzebowania na usługi pocztowe, w tym na usługi powszechne. I tak:

- 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, 5 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, których celem było poznanie potrzeb użytkowników usług pocztowych, indywidualnych i instytucjonalnych w zakresie sposobu świadczenia tych usług, ich dostępności, przystępności cenowej oraz oczekiwanej jakości. Badania dotyczące usług świadczonych przez Poczta Polska SA i operatorów alternatywnych, przeprowadzono metodą bezpośrednich wywiadów ankierskich. Obejmowały one m.in. zagadnienia: znajomości i wizerunku operatorów pocztowych, opinii o usługach pocztowych, potrzeb i oczekiwań, problemów i reklamacji. Użytkownicy wskazali, że przede wszystkim oczekują poprawy jakości obsługi przez operatorów, większej dostępności oraz niższych cen usług pocztowych.

(dowód: akta kontroli str. 230, 464-494, 530-534, 580)

1.12. Raporty o stanie rynku pocztowego w Polsce

Prezes UKE, wykonując obowiązek nałożony przepisem art. 44 ust. 4 ustawy Pp z 2003 r. oraz art. 43 ust. 6 ustawy Pp z 2012 r., przedłożył ministrowi właściwemu do spraw łączności raporty o stanie rynku pocztowego za rok ubiegły, łącznie z wynikami kontroli działalności pocztowej za lata 2011-2013. Raporty te zawierają informacje m.in. z zakresu:

- struktury podmiotowej rynku usług pocztowych, prezentującej m.in. dane statystyczne o operatorach pocztowych oraz o zakresach ich działania;
- analizy funkcjonowania rynku usług pocztowych, przedstawiające dane statystyczne o sprzedaży usług pocztowych i przychodach, o placówkach pocztowych, skrzynkach pocztowych, reklamacjach oraz zatrudnieniu;
- wniosków.

We wnioskach Raportu za 2012 r. wskazano, że nowa ustawa pocztowa powinna zapewnić operatorom warunki do uczciwego konkurowania na zliberalizowanym rynku, a konsumentom dostęp do usług o wysokiej jakości i przystępnych cenach. We wnioskach Raportu za 2013 r. zapisano, że priorytetowym zadaniem dla organów państwa, w najbliższych latach będzie monitorowanie rynku usług pocztowych, czy zmiany wynikające z wdrożenia III Dyrektywy pocztowej umożliwią rozwój rynku w kierunku zwiększenia konkurencji, poprawy jakości usług pocztowych i przystępności cen.

(dowód: akta kontroli str. 64-224, 298-354, 401)

¹⁵ Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy Pp z 2012 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności UKE w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezes UKE nie wydał - stosownie do postanowień art. 112 ust. 5 ustawy Pp z 2012 r., tj. do końca listopada 2014 r., a także do dnia zakończenia kontroli, tj. 9 stycznia 2015 r. - decyzji w sprawie określenia kwoty zweryfikowanego kosztu netto i straty na usługach powszechnych oraz kwoty należnej dopłaty. Na wydłużenie postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji miało wpływ wydłużenie (o miesiąc) terminu zakończenia i odbioru opracowanej opinii przez biegłego rewidenta, spowodowane przedłożeniem przez Poczta Polska SA w końcu października 2014 r. istotnych zmian i uzupełnień wynikających z pomyłek we wcześniej przedłożonej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 495-524, 551-579)

2. Prezes UKE nie dostosował w pełni - zgodnie z art. 180 ust. 3 ustawy Pp z 2012 r., tj. w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy - rejestru operatorów pocztowych, gdyż brak jest w nim dat wpływu wniosków oraz dat dokonania wpisów. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Rynku Poczтового, rejestr operatorów pocztowych prowadzony jest w systemie informatycznym MARTa – Poczta, zaprojektowanym w 2005 roku. Aktualnie w UKE budowana jest Platforma e-usług, w ramach której pośród wdrażanych procesów uwzględniono prowadzenie rejestru operatorów pocztowych zapewniającego umieszczanie - zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy Pp z 2012 r. - informacji o podmiotach działających na rynku pocztowym.

(dowód: akta kontroli str. 455-456, 464-465)

Ocena częściowa

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że do zakończenia kontroli (w dniu 9 stycznia 2015 r.) Prezes UKE nie podjął decyzji w sprawie nałożenia lub odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej na Poczta Polska SA z tytułu niższych wskaźników czasu przebiegu 5 rodzajów przesyłek w 2013 r. w porównaniu do 2012 roku.

2. W raportach o stanie rynku pocztowego prezentowano wyniki corocznie prowadzonych badań operatora wyznaczonego (Poczta Polska SA), jakości powszechnych usług pocztowych (terminowość przebiegu listów nierejestrowanych i paczek) oraz wyniki kontroli dostępności do usług pocztowych, w tym dla osób niepełnosprawnych. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, UKE nie ma obowiązku badania jakości innych usług świadczonych przez operatora wyznaczonego, a także - poza trybem skargowym - badania jakości i dostępności do usług świadczonych przez operatorów alternatywnych. Tak ograniczony zakres badań w znacznym stopniu zniekształca, zdaniem NIK, rzeczywisty obraz jakości świadczonych usług i stanu rynku pocztowego, ponieważ 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. Rosnący udział operatorów alternatywnych w rynku usług pocztowych osiągnął znaczący poziom, o czym świadczą m.in. następujące dane z 2013 r.:

- Poczta Polska SA zrealizowała ok. 2 mld usług, osiągając przychody w wysokości ok. 5 mld zł, a operatorzy alternatywni zrealizowali ok. 2,9 mld usług i osiągnęli ok. 2,5 mld zł przychodów;
- Poczta Polska SA zrealizowała ok. 0,8 mld usług powszechnych za ok. 3,3 mld zł, a operatorzy alternatywni ok. 0,3 mld tych usług za ok. 0,2 mld zł;
- Poczta Polska SA dominowała w przesyłkach listowych wykonując 69% tych usług i 82% przesyłek paczek, a operatorzy alternatywni wykonali 97% usług kurierskich i 89% przesyłek druków bezadresowych.

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 oraz kontroli jakości i dostępności świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli str. 64-224, 298-354)

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

2.1. Tematyka rocznych planów pracy Wydziału Kontroli Pocztovej DRP

Opis stanu faktycznego

Roczne plany kontroli rynku pocztowego, przeprowadzane przez Wydział Kontroli Pocztovej DRP, uwzględniały zadania zapisane w ustawie Pp. W okresie objętym kontrolą DRP - stosownie do § 33 pkt 10 Regulaminu organizacyjnego UKE¹⁶ - zlecał i koordynował kontrole prowadzone przez delegatury UKE oraz sprawował nadzór nad ich wykonywaniem. Plany kontroli obejmowały:

- kontrole zgodności działania operatorów prowadzących działalność pocztową (na podstawie wpisu do rejestru lub zezwolenia) z przepisami ustawy Pp z 2012 r.;
- wykrywanie przypadków prowadzenia działalności pocztowej bez wymaganych uprawnień – podmioty gospodarcze nie posiadające uprawnień do prowadzenia działalności pocztowej;
- wykonywanie czynności kontrolnych związanych z interwencjami wpływającymi do UKE na działalność operatorów pocztowych lub podejmowanych z urzędu – Poczta Polska SA.;
- kontrole trybu i sposobu załatwiania reklamacji usług powszechnych – Poczta Polska SA;
- kontrole świadczenia usług pocztowych – Poczta Polska SA / operatorzy pocztowi;
- ocenę przystosowania urzędów pocztowych do obsługi osób niepełnosprawnych – Poczta Polska SA;
- weryfikację realizacji przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe wymagań co do prowadzenia ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów – Poczta Polska SA.

(dowód: akta kontroli str. 400, 405-416)

2.2. Wykorzystanie wyników kontroli w zakresie funkcjonowania rynku pocztowego

Wyniki przeprowadzonych kontroli w zakresie przestrzegania przepisów w działalności pocztowej były wykorzystywane:

- do ostatecznej oceny działalności operatorów pocztowych i przedsiębiorców, co do których istniały przesłanki, że prowadzą działalność bez uprawnień;
- 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 procesie opracowywania stanowisk merytorycznych, w związku ze złożonymi skargami do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz odwołaniami od decyzji Prezesa UKE do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- przy opracowywaniu corocznych raportów o stanie rynku pocztowego;

¹⁶ Zarządzenie Nr 14 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komunikacji Elektronicznej.

- przy opiniowaniu projektów normatywnych aktów prawnych przekazywanych do DRP oraz formułowaniu uwag;
 - do przedstawiania propozycji zapisów do projektów normatywnych aktów prawnych;
 - przy opracowywaniu kwestionariuszy, ankiet i innych dokumentów statystyczno-informacyjnych sektora pocztowego w ujęciu międzynarodowym;
 - w procesie opracowywania wytycznych do kontroli operatorów pocztowych i przedsiębiorców, co do których istniały przesłanki, że prowadzą działalność bez wymaganych uprawnień;
 - przy analizach i opiniowaniu projektów regulaminów świadczenia usług pocztowych;
 - w opracowaniach dotyczących rynku pocztowego w zakresie świadczenia usług pocztowych;
 - do przygotowywania odpowiedzi na korespondencję ze skrzynki UKE (interwencje i wnioski oraz odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej).
- (dowód: akta kontroli str. 425-430)

2.3. Przedmiot badań audytora wewnętrznego i kontroli wewnętrznej

W okresie objętym kontrolą przeprowadzony został 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.). Przeprowadzony w DRP audyt wykazał m.in., iż opiniowanie wniesionych przez Poczta Polska SA projektów regulaminów świadczenia usług powszechnych i cennika świadczenia usług było zgodne z przepisami ustawy Pp z 2012 r., prawidłowo został także wniesiony przez Prezesa UKE sprzeciw wobec niektórych zapisów projektu regulaminu świadczenia usług. Audytor ocenił jako niewłaściwy brak reakcji DRP na wniosek Poczty Polskiej SA o ponowne rozpatrzenie sprawy, w związku z wydanym sprzeciwem. Ostatecznie Poczta Polska SA wycofała wniosek. Audytor zalecał m.in.:

- rozważenie skierowania do Departamentu Prawnego wniosku dotyczącego propozycji zmian przepisów w ustawie Pp z 2012 r., które dotyczyłyby przypadków zawieszenia, określonego w art. 49 ust. 4 i art. 57 ust. 2 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 udzielenia dodatkowych informacji w zakresie związanym z przedłożonymi projektami regulaminów lub cenników;
- przeprowadzenie szkoleń pracowników UKE dotyczących praktycznych aspektów zastosowania przepisów ustawy o opłacie skarbowej¹⁷ w sprawach toczących się przed Prezesem UKE.

Wydział Kontroli Wewnętrznej Biura Dyrektora Generalnego w ramach przeprowadzonych w 2012 r. w czterech Delegaturach UKE kontroli prawidłowości rozpatrywania postępowań mediacyjnych w sporach konsumentów z operatorami pocztowymi, udzielił zaleceń w sprawie obowiązku przestrzegania procedur mediacyjnych. Ponadto, udzielono zaleceń po kontroli w DRP dotyczącej prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji w sprawie nakładania kar pieniężnych w zakresie działalności pocztowej.

(dowód, akta kontroli str. 255-268, 371-376)

2.4. Skargi, wnioski i interwencje w sprawach rynku usług pocztowych

W latach 2011-2013 wpłynęło do UKE 651 spraw interwencyjnych. O ile w tych latach liczba spraw wahała się w granicach 181-242, o tyle w I połowie 2014 r. wpłynęło 259 spraw. Wysoki wzrost liczby skierowanych do UKE w I poł. 2014 r. interwencji spowodowany był zmianą operatora pocztowego doręczającego przesyłki do jednostek sądownictwa

¹⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Dz.U. z 2014 r., poz. 1628 ze zm.

i prokuratury, [...]»¹⁸. Interwencje użytkowników usług pocztowych dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowej pracy służby doręczeń lub pracowników placówek pocztowych, nieprawidłowości przy doręczaniu lub awizowaniu przesyłek rejestrowanych, odmowy uznania reklamacji, wniosków o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego i zmian cennika usług powszechnych. Ponadto, kierowane do UAE wystąpienia dotyczyły zapytań w sprawach funkcjonowania rynku usług pocztowych. 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.

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

Kontrolą objęto 34 sprawy, które wpłynęły do UAE w okresie od 2011 r. do końca I połowy 2014 r., dotyczące wykonywania usług przez 4 operatorów. W wyniku przeprowadzonego przez UAE postępowania ustalono, 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 7 skarg, (20%) było niezasadnych. Postępowania zostały przeprowadzone przez UAE zgodnie z przepisami Kpa.

Rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług pocztowych, o których mowa w art. 109 Prawa telekomunikacyjnego¹⁹ i art. 95 ustawy Pp z 2012 r.²⁰ było, stosownie do Regulaminu organizacyjnego UAE (§ 33), prowadzone przez DRP.

Po przeprowadzonej przez NIK w 2009 r. kontroli w UAE, w ramach tematu dotyczącego działalności PPUP „Poczta Polska”²¹, Prezes UAE zrealizował wniosek pokontrolny dotyczący prowadzenia rejestru skarg i wniosków wpływających do UAE na działalność operatorów i przedsiębiorców pocztowych wg zasad określonych w art. 254 Kpa. Prowadzony rejestr zawiera dane opisujące terminy i sposób załatwienia poszczególnych skarg przez wskazanych pracowników DRP.

W latach 2011 – I poł. 2014 r. wpłynęło do DRP oraz delegatur UAE, odpowiednio 153, 83, 76 i 111 skarg, z czego w 2011 r. 114 skarg (74%) dotyczyło operatora Poczty Polskiej SA, natomiast w I poł. 2014 r. wpłynęło po 30 spraw (27%) na działalność [...]»²². Istotne zmiany odnotowano w sposobie załatwienia skarg, gdyż w 2011 r. pozytywnie rozpatrzono 76 skarg (50%), w 2012 r. 34 skargi (41%), a w 2013 r. 3 skargi (4%). W I połowie 2014 r. nie rozpatrzono pozytywnie żadnej skargi. Przedmiot skarg na operatorów pocztowych dotyczył najczęściej niewłaściwego doręczania przesyłek adresatom, terminowości doręczania przesyłek pocztowych, zaginięcia przesyłek, a w 2014 r. - także niewłaściwego dostarczania przesyłek sądowych. Postępowania skargowe polegały z reguły na przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i udzielaniu odpowiedzi skarżącym.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności UAE w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono jeden przypadek (na 6 zbadanych spraw) nieprawidłowego postępowania, polegającego na przekroczeniu

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw operatorów alternatywnych świadczących przedmiotowe usługi. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹⁹ Art. 109 ust. 1 stanowi, że spór cywilnoprawny między konsumentem a dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych może być zakończony polubownie w drodze postępowania mediacyjnego.

²⁰ Art. 95 ust. 1 stanowi, że spór cywilnoprawny między nadawcą albo adresatem a operatorem pocztowym może być zakończony ugodą w drodze postępowania mediacyjnego.

²¹ 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.

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw operatorów pocztowych. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

miesięcznego terminu, określonego w art. 237 § 1 Kpa, na rozpatrzenie sprawy i udzielenie odpowiedzi skarżącemu. W sprawie nr DRP-WKP-7110-79/13(8), odpowiedź winna być udzielona do końca stycznia 2014 r., zaś udzielono jej dopiero 6 sierpnia 2014 r., co – zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Rynku Poczтового – było skutkiem dużego wzrostu liczby skarg, które napłynęły do Urzędu w 2014 r. (głównie dotyczące przesyłek sądowych i prokuratorskich).

(dowód: akta kontroli str. 227-228, 377-380, 525-529)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UKE 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 Kontroli²³, wnosi 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.

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 6 lutego 2015 r.

Tekst ujednolicony

zgodnie z uchwałą Nr 24/2015
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor
/ - / Tomasz Emiljan

²³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.