



KPB-4113-001-00/2014
Nr ewid.168/2015/D/14/509/KPB

Informacja o wynikach kontroli

DOSTARCZANIE PISM I PRZESYŁEK SĄDOWYCH ORAZ PROKURATORSKICH

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

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

WIZJA

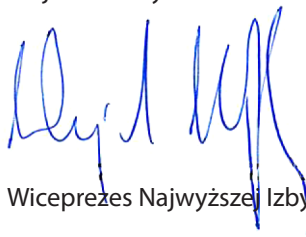
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 28. X. 2015 r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie przygotowania i zawarcia umowy na świadczenie usług pocztowych	16
3.2.2. Działania Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Sądu Apelacyjnego w Krakowie związane z nadzorem nad realizacją umów na świadczenie usług pocztowych	18
3.2.3. Prawdliwość realizacji postanowień umów na świadczenie usług pocztowych	22
3.2.4. Wydatki z tytułu realizacji usług pocztowych	27
3.2.5. Rozpatrywanie reklamacji oraz wypłacanie odszkodowań z tytułu nienależycie wykonanych usług	28
3.2.6. Inne ustalenia kontroli.	32
4. WYNIKI KONTROLI PRZEPROWADZONYCH PRZEZ INNE ORGANY	34
5. INFORMACJE DODATKOWE	36
5.1. Organizacja i metodyka kontroli	36
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	36
6. ZAŁĄCZNIKI	39

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

EPO	Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru
GIODO	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
IGB	Instytucja Gospodarki Budżetowej
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
KRRP	Krajowa Rada Radców Prawnych
Kpc	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)
Kpk	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U., Nr 89, poz. 555 ze zm.)
MS	Minister Sprawiedliwości
NRA	Naczelna Rada Adwokacka
PG	Prokuratura Generalna
PGP lub operator	Polska Grupa Poczтовая S.A.
PO	prokuratura okręgowa
POK	punkt odbioru korespondencji
Porozumienie	porozumienie „w sprawie rozszerzenia gwarancji jakości usług z umowy nr 67-ZP-U/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych”, zawarte w dniu 10 kwietnia 2014 r. przez Polską Grupę Poczтовую S.A. ze Skarbem Państwa – Sądem Apelacyjnym w Krakowie
Regulamin świadczenia usług	„Regulamin świadczenia usług przez Polską Grupę Poczтовую S.A.”, stanowiący załączniki do umów nr 67-ZP-U/2013 oraz 68-ZP-U/2013
Regulamin urzędowania prokuratury	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2014 r. poz. 144)
Rozporządzenie w sprawie reklamacji	rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej (Dz. U., poz. 1468)
SA w Krakowie lub Sąd	Sąd Apelacyjny w Krakowie
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SO	sąd okręgowy
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej

- umowa nr 67-ZP-U/2013** umowa z dnia 18 grudnia 2013 r. na „Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych”, zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Sądem Apelacyjnym w Krakowie a Polską Grupą Poczтовую S.A.
- umowa nr 68-ZP-U/2013** umowa z dnia 18 grudnia 2013 r. na „Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych”, zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Prokuratorem Generalnym a Polską Grupą Poczтовую S.A.
- usp** ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.)
- ZPO** zwrotne potwierdzenie odbioru

Rynek usług pocztowych jest jednym z rynków tradycyjnie uważanych za naturalne monopole poszczególnych państw, który został objęty stopniową liberalizacją w oparciu o dyrektywy Unii Europejskiej. Państwa członkowskie, zobowiązane do implementowania kolejnych dyrektyw pocztowych w wyznaczonych w nich terminach, otwierały swoje rynki, w konsekwencji czego dotychczasowi monopolisci (zazwyczaj przedsiębiorstwa publiczne) stanęli przed koniecznością uwzględnienia w swoich strategiach rynkowych wzrastającej aktywności konkurentów – tzw. alternatywnych operatorów pocztowych.

Ostateczną datą pełnej liberalizacji tego rynku na całym terytorium Unii Europejskiej był 1 stycznia 2013 r. W warunkach pełnej liberalizacji rynku pocztowego prawo europejskie uznało jednakże za dopuszczalne wyłączenie spod reguł konkurencji m.in. usług doręczania przesyłek pocztowych w procedurach sądowych i administracyjnych. Możliwość skorzystania z tego wyłączenia uzależniona została od decyzji ustawodawców w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce z wyłączenia tego nie skorzystano.

W wyniku rozstrzygnięcia procedury przetargowej, z dniem 1 stycznia 2014 r. doszło do zmiany operatora świadczącego usługi pocztowe na rzecz sądów powszechnych i prokuratury, którym w miejsce Poczty Polskiej została, na okres dwóch lat, Polska Grupa Poczta S.A.

Wkrótce pojawiły się jednak sygnały o nieprawidłowościach w realizowaniu przez PGP usług pocztowych na rzecz sądów powszechnych i prokuratur. Problemy z doręczaniem przesyłek sądowych sygnalizowane były w publikacjach prasowych, radiu, telewizji, a także w zapytaniach i interpelacjach parlamentarzystów, a przede wszystkim skargach obywateli napływających do instytucji publicznych, w tym NIK¹. Jak wynikało z przeprowadzonej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w drugiej połowie 2014 r. kontroli rozpoznawczej², pomimo wskazywanej przez sądy i prokuratury poprawy działalności PGP (w szczególności w odniesieniu do pierwszych miesięcy świadczenia usług), nadal występowały problemy dotyczące m.in. dostępności do usług pocztowych (niewystarczająca liczba placówek, placówki niedostosowane do oczekiwań klientów), jakości świadczenia usług (głównie terminowości) oraz bezpieczeństwa przesyłek pocztowych (braki, zagubienia, uszkodzenia przesyłek). Wskazywane były także nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania skarg i reklamacji. Powyższe okoliczności uzasadniały podjęcie przez NIK kontroli kompleksowej.

¹ Do czasu podjęcia czynności kontrolnych do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęły 32 skargi na działalność operatora pocztowego.

² R/14/004 Dostarczanie pism i przesyłek sądowych i prokuratorskich, przeprowadzona w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie i Prokuraturze Rejonowej Warszawa Żoliborz.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Kontrola doraźna koordynowana nr D/14/509 – *Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena świadczenia przez wybranego operatora pocztowego usług w zakresie dostarczania pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich.

Cele szczegółowe

1. Ocena zabezpieczenia interesów zamawiającego w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
2. Ocena prawidłowości realizacji postanowień umów, w tym ocena terminowości doręczania adresatom pism i przesyłek sądowych i prokuratorskich oraz przekazywania sądom i prokuraturom zwrotnych potwierdzeń odbioru tej korespondencji lub przesyłek niedoręczonych, a także wydatki ponoszone na usługi pocztowe.
3. Ocena sposobu rozpatrywania skarg i wnoszenia reklamacji oraz wypłacania odszkodowań z tytułu nienależyte wykonanych usług.
4. Ocena nadzoru nad realizacją postanowień umów na świadczenie usług pocztowych w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich.

Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

Kontrolę w PGP przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3 ustawy o NIK).

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą w sądach i prokuraturach objęto prawidłowość realizacji postanowień umów na świadczenie usług pocztowych w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek sądowych, w tym w szczególności: terminowości doręczania przesyłek i zwrotnych potwierdzeń odbioru oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych, wydatki ponoszone na usługi pocztowe, sposób rozpatrywania skarg i wnoszenia reklamacji, a także występowania o odszkodowania z tytułu nienależyte wykonanych usług.

Kontrolą objęto również sposób prowadzenia nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie nad realizacją umów na świadczenie usług pocztowych na rzecz jednostek sądownictwa powszechnego i powszechnych jednostek prokuratur.

Zakres kontroli prowadzonej w PGP obejmował prawidłowość świadczenia usług pocztowych na rzecz sądów i prokuratur, w tym w szczególności terminowości dokonywanych doręczeń, rozpatrywania skarg i reklamacji.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Z kontroli wyłączono natomiast badanie prawidłowości udzielenia zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych z uwagi na fakt, iż było ono przedmiotem rozstrzygnięć Krajowej Izby Odwoławczej, potwierdzonych prawomocnym wyrokiem sądowym (str. 15–16 niniejszej Informacji).

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto łącznie 22 podmioty, tj. Ministerstwo Sprawiedliwości, Prokuraturę Generalną, Sąd Apelacyjny w Krakowie, Polską Grupę Poczтовую S.A., a także sześć sądów okręgowych, sześć sądów rejonowych oraz sześć prokuratur okręgowych. W informacji wykorzystano również wyniki analizy dokumentacji i wyjaśnień uzyskanych na etapie przygotowania kontroli oraz w jej trakcie, od podmiotów niekontrolowanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W ramach opracowywania niniejszej informacji wykorzystano również sporządzoną przez Kancelarię Hansberry Tomkiel ekspertyzę „*Dostarczanie przesyłek sądowych i prokuratorskich w świetle liberalizacji rynku pocztowego*”.

W Informacji przedstawiono także niektóre wyniki kontroli prowadzonych w Polskiej Grupie Poczтовой S.A. przez Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych i uwzględniono w niej ponadto działania i zdarzenia zaistniałe w 2013 r., mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 9 września do 31 grudnia 2014 r. (data wysłania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zmiana operatora pocztowego realizującego usługi w zakresie dostarczania pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich spowodowała poważne zakłócenie procesu dostarczania tych przesyłek, w szczególności w I kwartale 2014 r., co miało negatywny wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Problemy w świadczeniu usług pocztowych dotyczyły przede wszystkim opóźnień w doręczaniu korespondencji, niewłaściwego sposobu liczenia terminów awizowania, braków i błędów w awizowaniu listów.

Główną przyczyną powyższego stanu było zbyt późne podpisanie przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości) i Prokuratora Generalnego umów na świadczenie przez Polską Grupę Pocztową usług pocztowych. Umowy te zostały ostatecznie podpisane na niespełna dwa tygodnie przed terminem rozpoczęcia świadczenia usług przez nowego operatora. Ze względu na skalę przedsięwzięcia oraz krótki czas pozostały do rozpoczęcia świadczenia usług, zarówno operator, jak i sądy oraz prokuratury okazały się nieprzygotowane do właściwej realizacji umowy. Opóźnienie w podpisaniu umów zostało spowodowane zwłoką w podjęciu przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o powierzeniu przeprowadzenia przetargu Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie, decyzją Prokuratora Generalnego o dołączeniu do ww. przetargu, przedłużającym się okresem przygotowania przetargu, a także problemami z jego terminowym rozstrzygnięciem.

W ocenie NIK zawarte z PGP umowy nie zawierały zapisów zabezpieczających w pełni interesów wymiaru sprawiedliwości w zakresie terminowości doręczeń przesyłek sądowych i prokuratorskich. Ponadto ustalono, iż badane sądy i prokuratury nie wykorzystywały przewidzianych w przepisach uprawnień dotyczących reklamacji. Nieegzekwowanie właściwej realizacji umowy miało negatywny wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w I kwartale 2014 r.

NIK negatywnie oceniła sposób rozpatrywania przez operatora pocztowego reklamacji składanych przez sądy i prokuratury. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim rozpatrywania reklamacji z przekroczeniem terminu określonego w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej⁴.

W ocenie NIK działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości, w ramach nadzoru nad sądownictwem powszechnym, w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczenia usług pocztowych na rzecz sądów, nie były wystarczające. Pozytywnie natomiast należy ocenić działania nadzorcze Prokuratora Generalnego nad realizacją umowy na świadczenie usług pocztowych na rzecz prokuratur.

2.2 Synteza wyników kontroli

I. Realizacja umów na świadczenie usług pocztowych

W momencie przystąpienia do realizacji z dniem 1 stycznia 2014 r. umów na świadczenie usług pocztowych na rzecz sądów i prokuratur Polska Grupa Poczta nie była dostatecznie przygotowana do wykonywania tego zadania. Spowodowało to szereg problemów w funkcjonowaniu systemu doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich, szczególnie w I kwartale 2014 r. Począwszy od II kwartału 2014 r. jakość wykonywania przez PGP usług pocztowych rosła, m.in. w wyniku podejmowanych przez Sąd Apelacyjny w Krakowie, Prokuraturę Generalną oraz operatora działań naprawczych (str. 22–23).

⁴ Dz. U., poz. 1468.

Problemy w funkcjonowaniu systemu doręczania przesyłek przejawiały się m.in. następującymi nieprawidłowościami:

- doręczaniem przez PGP przesyłek sądowych i prokuratorskich niezgodnie z przepisami art. 133 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁵ oraz § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym⁶. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim skracania ustawowego terminu drugiej awizacji przesyłek w postępowaniu karnym, co w ocenie NIK mogło prowadzić do nieskuteczności dokonywanych w powyższy sposób doręczeń (str. 25);
- niedotrzymywaniem przez operatora wskazanego w umowach siedmiodniowego terminu na przekazanie zwrotnych potwierdzeń odbioru do sądów i prokuratur, co wpływało na organizację ich pracy. W toku kontroli odnotowano przypadki odraczania rozpraw i posiedzeń sądu oraz czynności prokuratorskich, m.in. z uwagi na brak ZPO (str. 26);
- naruszeniem przepisów Prawa pocztowego oraz rozporządzeń wykonawczych w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania przesyłek pocztowych, polegających m.in. na niewypełnieniu obowiązku umieszczania: dat potwierdzających pozostawienie przesyłki w placówce pocztowej po jej awizowaniu i powtórny awizowaniu, podpisu pracownika placówki pocztowej potwierdzającego przyjęcie przesyłki niedoręczonej, odnotowania na druku ZPO daty doręczenia odbiorcy przesyłki i zaznaczenia sposobu jej doręczenia (str. 34);
- niezastosowaniem środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, w szczególności niezabezpieczenie danych przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym oraz zabranie przez osobę nieuprawnioną (str. 35).

Z zebranych przez NIK od sądów i prokuratur w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji wynikało, że najczęstsze problemy w funkcjonowaniu systemu doręczeń dotyczyły ponadto: zwrotów korespondencji adresowanej do różnych instytucji z adnotacją o niezastaniu adresata, zwrotów przez PGP z opóźnieniem przesyłek niepodjętych w terminie, późnych zwrotów ZPO oraz braku wskazania na awizo miejsca odbioru przesyłki (str. 23).

Problemy te pogłębiało niewystarczające przygotowanie sądów i prokuratur. W efekcie okazały się one niegotowe do zapewnienia właściwego nadzoru nad przebiegiem realizacji umowy oraz do egzekwowania właściwego wywiązywania się operatora pocztowego z ciążących na nim obowiązków (str. 18).

Główną przyczyną powyższego stanu było podpisanie przez Sąd Apelacyjny w Krakowie (działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości) i Prokuratora Generalnego umów na świadczenie przez Polską Grupę Poczтовую usług pocztowych dopiero w dniu 18 grudnia 2013 r., a więc na niespełna dwa tygodnie przed terminem rozpoczęcia świadczenia usług (1 stycznia 2014 r.). Z uwagi na skalę przedsięwzięcia oraz krótki czas pozostały do rozpoczęcia świadczenia usług, zarówno operator (pomimo składanych na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego deklaracji o gotowości do świadczenia usług z dniem 1 stycznia 2014 r.), jak i sądy oraz prokuratury okazały się nieprzygotowane do właściwej realizacji umowy. W przypadku wybranego operatora pocztowego dotyczyło to głównie zorganizowania sieci placówek

⁵ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 108, poz. 1022. Rozporządzenie uchylone z dniem 30 stycznia 2015 r.

oraz właściwego przeszkolenia pracowników (str. 15–16). Natomiast w przypadku sądów i prokuratur problemem był w szczególności brak odpowiedniego zaplecza technicznego (np. oprogramowania wspomagającego pracę biur podawczych) oraz nieprzeszkolenie pracowników w zakresie zasad realizacji umowy z nowym operatorem pocztowym (str. 17).

Opóźnienie w podpisaniu umów zostało spowodowane zwłoką w podjęciu przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o powierzeniu przeprowadzenia przetargu Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie, decyzją Prokuratora Generalnego o dołączeniu do ww. przetargu, przedłużającym się okresem do przygotowania przetargu, a także problemami z jego terminowym rozstrzygnięciem (str. 16–18).

NIK pozytywnie oceniła natomiast działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Sąd Apelacyjny w Krakowie w zakresie wdrażania systemu Elektronicznego Potwierdzenia Odbioru (str. 32–33).

II. Zabezpieczenie i realizacja interesów wymiaru sprawiedliwości

W podpisanych z PGP umowach brak było zapisów zabezpieczających w pełni interesy wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w zakresie terminowości doręczeń przesyłek sądowych i prokuratorskich. Zakres obowiązków Wykonawcy sformułowano za pomocą przywołania powszechnie obowiązujących przepisów prawa (§ 3 umów), co w trakcie realizacji umów okazało się niewystarczające.

Dopiero od dnia 1 maja 2014 r., tj. po zawarciu porozumienia uszczegółowiającego obowiązki wykonawcy⁷, w ramach którego zmieniono deklarowane terminy doręczenia przesyłek na terminy gwarantowane (tj. takie których naruszenie powoduje powstanie zobowiązania operatora pocztowego do zapłaty zryczałtowanego odszkodowania), jednostki sądownictwa powszechnego mogły występować do PGP o wypłatę odszkodowań z tego tytułu. Porozumienie takie nie zostało jednak podpisane przez Prokuraturę Generalną (str. 18 i 31).

Stwierdzono także przypadki niewystępowania przez sądy i prokuratury do operatora pocztowego z wnioskami o wypłatę odszkodowania w przypadku nieudzielenia przez PGP odpowiedzi na reklamację w określonym w rozporządzeniu w sprawie reklamacji 30-dniowym terminie. W składanych wyjaśnieniach kierownicy jednostek kontrolowanych wskazywali m.in. na brak wiedzy o złożonych reklamacjach, a także na zbytnią pracochłonność takich działań w stosunku do osiągniętych efektów finansowych. W ocenie NIK każdorazowe występowanie do PGP z wnioskiem o wypłatę odszkodowania byłoby działaniem celowym, bowiem stanowiłoby ono instrument nacisku na operatora pocztowego prowadzący do szybszej poprawy jakości świadczonych usług, nawet przy osiągnięciu niewielkich efektów finansowych (str. 30).

III. Rozpatrywanie przez PGP skarg i reklamacji

Sposób rozpatrywania przez PGP reklamacji składanych przez sądy i prokuratury był nieprawidłowy – stwierdzono liczne przypadki nieprzestrzegania wymogów rozporządzenia w sprawie reklamacji usługi pocztowej (od 11% do 88% badanych przypadków). Nieprawidłowości te dotyczyły przede wszystkim terminowości udzielania odpowiedzi na złożone reklamacje (lub braku odpowiedzi)

⁷ Porozumienie z dnia 10 kwietnia 2014 r. „w sprawie rozszerzenia gwarancji jakości usług z umowy nr 67-ZP-U/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych” podpisane pomiędzy Sądem Apelacyjnym w Krakowie a Polską Grupą Poczтовую S.A.

oraz niespełniania – w przypadku odpowiedzi na reklamację – określonych w tym rozporządzeniu wymogów. Przyczyną takiego stanu był w szczególności brak właściwego przygotowania operatora do procesu rozpatrywania reklamacji, m.in. w zakresie opracowania formularzy odpowiedzi oraz szkoleń dla pracowników (str. 29–30).

NIK nie wnosi natomiast zastrzeżeń co do sposobu wypłaty przez PGP odszkodowań z tytułu nienależnie wykonanych usług na rzecz jednostek sądownictwa powszechnego i prokuratury (str. 30–31).

IV. Nadzór nad realizacją postanowień umów

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad realizacją umowy nr 67-ZP-U/2013, rozumiany jako zapewnienie koordynacji działań podejmowanych przez sądy, w tym Sąd Apelacyjny w Krakowie, udzielanie im wsparcia, zbieranie, analizę i wymianę informacji był zdaniem NIK niewystarczający. W ramach takiego nadzoru MS wprowadziło doraźne działania, obejmujące przede wszystkim gromadzenie informacji o nieprawidłowościach w realizacji umowy we wszystkich apelacjach. MS zobowiązało prezesów i dyrektorów sądów apelacyjnych do przysyłania informacji o problemach w funkcjonowaniu podległych sądów, związanych ze zmianą operatora pocztowego. W toku czynności kontrolnych prowadzonych w jednostkach sądownictwa powszechnego stwierdzono jednak przypadki przekazywania do MS niepoprawnych i nierzetelnych danych. Z ustaleń kontroli wynika, że dane przekazane do MS przez sądy nie były weryfikowane, tym samym Minister nie dysponował rzetelnymi danymi w zakresie wykonania umowy (str. 18–21).

Istotne znaczenie miał również fakt, iż bezpośredni nadzór nad realizacją umowy został *de facto* scedowany przez Ministra Sprawiedliwości na Sąd Apelacyjny w Krakowie, jako stronę umowy, pomimo iż nie posiadał on żadnych uprawnień nadzorczych w odniesieniu do prezesów i dyrektorów sądów pozostałych apelacji. W ocenie NIK powierzenie przez Ministra Sprawiedliwości praktycznie wszystkich zadań związanych z przygotowaniem wyboru operatora pocztowego oraz nadzoru nad realizacją umowy SA w Krakowie, przy bierności ze strony Ministra Sprawiedliwości, utrudniło sprawne przygotowanie jednostek sądownictwa do współpracy z nowym Wykonawcą. Pomimo braku odpowiednich instrumentów prawnych do organizowania przez Dyrektora SA w Krakowie tej współpracy w niezależnych od niego sądach, podejmował on doraźne działania, reagując na zgłaszane nieprawidłowości. Działania te nie były jednakże wystarczające do zapewnienia sprawnego dostarczania przesyłek sądowych i szybkiego wyeliminowania występujących w tym zakresie nieprawidłowości (str. 21).

Pozytywnym przykładem skutecznie realizowanego nadzoru są natomiast działania podejmowane przez Prokuratora Generalnego w zakresie monitorowania realizacji umowy nr 68-ZP-U/2013 w podległych jednostkach, analizowania zgromadzonych informacji oraz podejmowania działań celem bieżącego wyjaśniania z operatorem zgłaszanych uwag i nieprawidłowości. Pomimo iż prokuratury nie były w pełni przygotowane do współpracy z nowym operatorem pocztowym, bieżące reagowanie na zgłaszane przez jednostki podległe PG nieprawidłowości oraz podejmowanie zdecydowanych działań pozwoliło na szybkie ograniczenie skali ich występowania (str. 21–22).

V. Wydatki z tytułu realizacji umów

W pierwszym roku obowiązywania umów łączne wydatki z tytułu usług pocztowych świadczonych przez PGP wyniosły 238,3 mln zł.

Uzyskane w 2014 r. oszczędności w sądach powszechnych, w porównaniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim, wyniosły 8,5 mln zł (tj. 4%), podczas gdy wolumen nadanej korespondencji ogółem zwiększył się w porównaniu do 2013 r. o około 6%.

Oszczędności uzyskane w prokuraturach w 2014 r. wyniosły 8,1 mln zł, tj. wydatki z tytułu usług pocztowych były o 30% mniejsze niż w 2013 r. Wolumen korespondencji nadanej przez powszechne jednostki prokuratury w ramach umowy nr 68-ZP-U/2013 w 2014 r. wyniósł 8 223 433 sztuki, co w porównaniu do 2013 r. oznacza wzrost o 13% (7 175 021 sztuk). W odniesieniu do jednostek prokuratury należy uwzględnić fakt, iż 10 prokuratur przystąpiło do umowy z PGP w terminie późniejszym niż 1 stycznia 2014 r. (str. 27–28)

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczania umów, które dotyczyły m.in. nierzetelnego weryfikowania przez sądy i prokuratury faktur z tytułu świadczenia usług pocztowych (str. 28).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Uwzględniając oceny i uwagi przedstawione w niniejszej Informacji, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

1. **Ministra Sprawiedliwości** o podjęcie, w ramach posiadanych kompetencji, działań dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu doręczania przesyłek sądowych, w szczególności poprzez:
 - zapewnienie skutecznego nadzoru nad przebiegiem aktualnie realizowanej umowy, w szczególności poprzez bieżący monitoring przebiegu jej realizacji, a także zapewnienie niezbędnego wsparcia merytorycznego i organizacyjnego SA w Krakowie;
 - objęcie szczególnym nadzorem przygotowań do podpisania oraz realizacji umowy na lata 2016–2018.
2. **Prokuratora Generalnego** o podjęcie działań dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu doręczania przesyłek po zakończeniu obecnie obowiązującej umowy.
3. **Prezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie** o przeanalizowanie przyczyn występowania nieprawidłowości w realizacji umowy z PGP, w szczególności w zakresie rozpatrywania reklamacji i wnioskowania o należne odszkodowania i zintensyfikowanie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

1. Zasady funkcjonowania rynku usług pocztowych w Polsce uregulowane są ustawą z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁸, która implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r., zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty⁹. Celem tej dyrektywy jest liberalizacja rynku usług pocztowych przy jednoczesnym zagwarantowaniu usług powszechnych obejmujących minimalny zakres usług o określonej jakości, przystępnej cenie i dostępnych bez wyjątku we wszystkich regionach geograficznych Unii Europejskiej.

W art. 8 dyrektywa dopuszcza trzy obszary działalności pocztowej, które państwa członkowskie mogą zorganizować zgodnie z regułami ich prawodawstwa wewnętrznego, tj.:

- 1) umieszczanie skrzynek pocztowych na drogach publicznych,
- 2) emitowanie znaczków pocztowych,
- 3) świadczenie usługi przesyłek poleconych stosowanych w procedurach sądowych lub administracyjnych.

Przepisy art. 8 dyrektywy zostały implementowane do prawa polskiego w zakresie punktów 1) i 2). W konsekwencji niedokonanie implementacji przepisu wprowadzającego wyjątek od ogólnych reguł funkcjonowania usług pocztowych w odniesieniu do przesyłek sądowych i prokuratorskich oznacza, że usługi te są świadczone na ogólnych zasadach wynikających z ustawy Prawo pocztowe. Tym samym możliwość nadawania przez jednostki sektora finansów publicznych (w tym m.in. sądy i prokuratury) przesyłek w ramach usług publicznych wymaga stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych przy wyborze wykonawcy.

Ustawa Prawo pocztowe weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. i określiła zasady funkcjonowania rynku pocztowego po jego pełnym otwarciu na konkurencję. Ustawa ta wprowadziła także m.in.: nową definicję usługi pocztowej oraz dotąd niedefiniowane określenie usług pocztowych wchodzących w zakres usług powszechnych.

Przepisy nowego Prawa pocztowego, podobnie jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, regulują zakres usług powszechnych oraz sposób ich świadczenia. Jak wynika z raportu Urzędu Komunikacji Elektronicznej o stanie rynku pocztowego za rok 2014 r.¹⁰, poza operatorem wyznaczonym, którym jest Poczta Polska S.A., do prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej rejestru operatorów pocztowych wpisane były 294 podmioty.

2. Od dnia 1 stycznia 2014 r. Polska Grupa Poczta S.A. świadczy usługi pocztowe na rzecz jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego oraz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Uprzednio usługi takie świadczone były przez Poczta Polską S.A.

Stosownie do przepisów zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na rzecz sądów powszechnych¹¹, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług

⁸ Dz. U., poz. 1529.

⁹ Dz. Urz. WE L 52/3 z 27 lutego 2008 r. ze zm.

¹⁰ http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=19877

¹¹ Dz. Urz. MS poz. 122. Zarządzenie zostało uchylone z dniem 16 września 2014 r. przez zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2014 r. (Dz. Urz. Ms poz. 153).

pocztowych na rzecz sądów powszechnych prowadzone było przez Sąd Apelacyjny w Krakowie. Na podstawie zawartego w dniu 24 sierpnia 2013 r. porozumienia¹², Dyrektor SA w Krakowie upoważniony został ponadto do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych w imieniu Prokuratora Generalnego.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzone zostało przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej¹³, działające w imieniu i na rzecz Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

W ramach postępowania wpłynęły oferty dwóch wykonawców – PGP i Poczty Polskiej. Polska Grupa Poczta posiadała status operatora pocztowego w rozumieniu przepisów ustawy Prawo pocztowe i przy wpisie do rejestru operatorów pocztowych podlegała weryfikacji przez UKE, a także spełniała (według złożonego oświadczenia), wymogi ujęte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczące zarówno potencjału osobowego, jak i odpowiedniego poziomu oferowanych usług. Ponieważ jedynym kryterium wyboru oferty w postępowaniu była cena, Zamawiający dokonał w dniu 22 listopada 2013 r. wyboru oferty najkorzystniejszej.

Zarówno PGP jak i Poczta Polska wniosły odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej dotyczące odrzucenia oferty i wzajemnego wykluczenia drugiego operatora pocztowego z prowadzonego postępowania. Odwołania te zostały oddalone przez KIO odpowiednio w dniach 11 grudnia 2013 r. (sygn. akt: KIO 2777/13)¹⁴ i 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt: KIO 2762/13)¹⁵, tym samym według oceny KIO postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁶. W związku z powyższym w dniu 18 grudnia 2013 r. zawarto umowy na świadczenie przez PGP usług pocztowych na rzecz:

- jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego: umowa nr 67-ZP-U/2013 „Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych” zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Sądem Apelacyjnym w Krakowie;
- powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury: umowa nr 68-ZP-U/2013 „Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych” zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Prokuratorem Generalnym.

W dniu 7 stycznia 2014 r. Poczta Polska wniosła do Sądu Okręgowego w Krakowie skargę na wyrok KIO wnioskując m.in. o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez uwzględnienie odwołania z dnia 29 listopada 2013 r., unieważnienie umowy zawartej pomiędzy PGP a zamawiającym, unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, nakazanie zamawiającemu powtórzenia czynności badania i oceny ofert oraz stwierdzenia naruszenia prawa. Poczta Polska wskazywała, że składając swoją ofertę na obsługę sądów i prokuratur PGP nie spełniła wymogu dotyczącego sieci placówek. W dniu 8 lipca 2014 r. Sąd oddalił skargę Poczty Polskiej wskazując, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zwycięzca przedłożył wszystkie wymagane specyfikacją

¹² Porozumienie nr 1/2013 z dnia 24 sierpnia 2013 r. zawarte pomiędzy Dyrektorem SA w Krakowie a Prokuratorem Generalnym w zakresie wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego.

¹³ Instytucja gospodarki budżetowej w rozumieniu art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Jej organem założycielskim jest Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

¹⁴ ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2013_2777.pdf

¹⁵ ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2013_2762.pdf

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

dokumenty i oświadczenia. Zdaniem sądu nie chodziło tu o faktyczne posiadanie przez PGP tych placówek, ale możliwość wykorzystywania placówek pocztowych określonych w specyfikacji. Dodatkowo PGP przedłożyło oświadczenie spółki InPost, która oddała do dyspozycji PGP swoje placówki.

W ramach dwuletniego kontraktu PGP ma doręczyć ponad 100 mln przesyłek, czyli przeciętnie ponad 4 mln listów, paczek oraz przesyłek kurierskich w obrocie krajowym i zagranicznym miesięcznie. Umowa realizowana jest we współpracy z InPost Sp. z o.o. oraz siecią ponad pięciu tysięcy placówek RUCH S.A.

3. W dniu 10 kwietnia 2014 r., na mocy porozumienia do umowy nr 67-ZP-U/2013, rozszerzona została gwarancja usług świadczonych na rzecz jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego przez PGP. Porozumienie takie nie zostało podpisane z Prokuratorem Generalnym. Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego związanego z przedmiotem kontroli została przedstawiona w dalszej części informacji.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie przygotowania i zawarcia umowy na świadczenie usług pocztowych

Minister Sprawiedliwości, zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷ jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej, a także (w określonym zakresie) za sprawy prokuratury (art. 24 ust. 1 i 3 cyt. ustawy). Tym samym zapewnienie prawidłowej realizacji usług w zakresie dostarczania pism i przesyłek na rzecz jednostek sądownictwa powszechnego należy do jego kompetencji.

Rządowy projekt Prawa pocztowego wpłynął do Sejmu 8 października 2012 r. Parlamentarny etap procesu legislacyjnego zakończył się 14 grudnia 2012 r., kiedy ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta¹⁸. Ustawa Prawo pocztowe weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Minister Sprawiedliwości, jako członek Rady Ministrów, brał udział w pracach legislacyjnych dotyczących projektu nowego Prawa pocztowego na wszystkich etapach tego procesu. W dokumentacji dotyczącej przebiegu procesu legislacyjnego nie odnotowano żadnych zastrzeżeń, czy wątpliwości z jego strony odnośnie braku implementacji do nowych przepisów wyłączenia z art. 8 dyrektywy 97/67/WE. Tym samym, w ocenie NIK, należy przyjąć, że Minister Sprawiedliwości nie przeciwstawił się otwarciu na konkurencję obsługi pocztowej postępowań sądowych i prokuratorskich, tak więc co najmniej liczył się z tym, że po uchwaleniu nowej ustawy, od początku 2014 r., podmiotem wykonującym tę obsługę może już nie być Poczta Polska. Okoliczności te wskazują na możliwość wcześniejszego przygotowania się do przeprowadzenia postępowania i wyboru wykonawcy.

W dniu 25 lutego 2013 r., to jest dopiero po blisko dwóch miesiącach od wejścia w życie ustawy Prawo pocztowe, Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, powierzył przygotowanie i przeprowadzenie zamówienia publicznego w zakresie usług pocztowych Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie. Nastąpiło to na mocy § 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 2d zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 2013 r.

¹⁷ Dz. U. poz. 212.

¹⁸ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=801>

Pomimo iż w ww. zarządzeniu Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie zostały przypisane zadania dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i zawierania w tym zakresie umów ramowych, Minister Sprawiedliwości praktycznie powierzył wszystkie zadania związane z przygotowaniem, przeprowadzeniem postępowania oraz zawarciem i realizacją umowy 67-ZP-U/2013 w całości SA w Krakowie, nie ingerując, poza kwestią wdrożenia systemu Elektronicznego Potwierdzenia Odbioru, w przebieg tego procesu. Wobec braku instrumentów prawnych umożliwiających Dyrektorowi Sądu Apelacyjnego w Krakowie organizowanie tej współpracy w niezależnych od niego sądach działających na obszarze innych apelacji przygotowanie i sprawny nadzór nad realizacją umowy były utrudnione.

Prokurator Generalny formalnie dopiero w dniu 28 sierpnia 2013 r. (tj. na etapie ustalenia ostatecznej wersji SIWZ) przystąpił do prowadzonego przez SA w Krakowie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych. Tym samym Prokurator Generalny uznał, iż termin czterech miesięcy jest wystarczający do rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i przygotowania jednostek podległych do ewentualnego wyboru nowego operatora pocztowego.

Podstawą rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie obsługi przesyłek sądowych i prokuratorskich było kryterium ceny. W ocenie NIK, nawet uwzględniając specyfikę przedmiotu zamówienia, jak również krótki termin na rozpoczęcie świadczenia usług, dokonanie wyboru operatora pocztowego realizującego zadania na rzecz wymiaru sprawiedliwości, ograniczając się wyłącznie do kryterium ceny nie było działaniem celowym. Jak pokazują doświadczenia z realizacji szeregu zamówień, w tym o zbliżonym charakterze, zastosowanie innych niż tylko cena kryteriów, pozwala niejednokrotnie na uzyskanie wyższej jakości świadczonych usług przy zbliżonej cenie. Należy zwrócić uwagę, iż możliwość stosowania kryteriów oceny oferty innych niż cena jest dozwolona w świetle obowiązujących przepisów i nie budzi wątpliwości w orzecznictwie.

W dniu 18 grudnia 2013 r. Skarb Państwa – Sąd Apelacyjny w Krakowie zawarł z Polską Grupą Poczтовую S.A. umowę nr 67-ZP-U/2013 na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych. W tym samym dniu umowa nr 68-ZP-U/2013 na świadczenie usług pocztowych została zawarta z PGP przez Prokuratora Generalnego.

Zdaniem NIK, uwzględniając realia ekonomiczne i organizacyjne, tak późne podpisanie umowy musiało skutkować problemami z jej realizacją – PGP, wbrew składanym deklaracjom, nie była w stanie zapewnić, począwszy od 1 stycznia 2014 r., prawidłowego i terminowego doręczania przesyłek. Trudno jednak byłoby oczekiwać, iż wybrany wykonawca w tak krótkim czasie zdoła stworzyć adekwatną do potrzeb sieć dystrybucji i obsługi pocztowej. Niezasadnym jest założenie, że oferent, inny niż Poczta Polska, przed rozstrzygnięciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego będzie pozostawał w gotowości do świadczenia usług pocztowych na terenie całego kraju, utrzymując w tym czasie punkty obsługi klienta oraz centra dystrybucji. Ponadto, Zamawiający oraz wszystkie jednostki sądownictwa powszechnego i powszechne jednostki prokuratury pozbawione zostały w ten sposób czasu na przygotowanie się do rozpoczęcia współpracy z nowym operatorem pocztowym, w tym nawet do zapoznania się z warunkami umowy oraz przygotowania odpowiedniego zaplecza technicznego (np. oprogramowania wspomagającego pracę biur podawczych) i przeszkolenia pracowników. Ocenę taką potwierdziła też opinia ekspertów powołanych przez NIK w toku kontroli.

W efekcie sądy i prokuratury okazały się nieprzygotowane do właściwego nadzoru nad przebiegiem realizacji umowy oraz do egzekwowania właściwego wywiązywania się operatora pocztowego z ciężących na nim obowiązków. Dyrektor Sądu Rejonowego w Sokółce wskazał m.in., że „*nie jesteśmy w stanie monitorować na bieżąco wszystkich zwrotnych poświadczeń odbioru pod względem przekroczenia terminów wynikających z zawartego porozumienia lub umowy z uwagi na brak narzędzia pozwalającego na wyselekcjonowanie takich przesyłek*”. Brak monitorowania terminów wpływu ZPO stwierdzono także w Sądzie Okręgowym w Łodzi, gdzie obowiązek stemplowania zwrotnych potwierdzeń odbioru prezentatą został wprowadzony dopiero z dniem 12 marca 2014 r., jednakże nie dokonywano zapisu tych danych w programie służącym do obsługi korespondencji sądowej „Sędzia 2”, pomimo że program zawierał taką możliwość.

W ramach niniejszej kontroli wyłączono badanie prawidłowości udzielenia zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych z uwagi na fakt, iż było ono przedmiotem rozstrzygnięć KIO, potwierdzonych prawomocnym wyrokiem sądowym. Stwierdzono jednakże, iż w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, a także w podpisanych umowach, zakres obowiązków wykonawcy ograniczono do obowiązujących przepisów dotyczących przedmiotu zamówienia (§ 3).

W zawartych umowach brak było m.in. zapisów zapewniających terminowość doręczeń przesyłek sądowych i prokuratorskich. W ocenie NIK brak takich zapisów zabezpieczających interesy Skarbu Państwa wpływał negatywnie na możliwość egzekwowania właściwej realizacji umowy w stosunku do PGP. W toku kontroli stwierdzono przypadki, w których dyrektorzy sądów i prokuratorzy pozbawieni byli pełnej wiedzy o stanie realizacji umowy, m.in. w zakresie uprawnień odszkodowawczych.

Według wyjaśnień Prezesa i Dyrektora SA w Krakowie „*obowiązki wykonawcy sformułowano za pomocą przywołania powszechnie obowiązujących przepisów prawa, ponieważ większość obowiązków operatora pocztowego świadczącego jakiejkolwiek usługi pocztowe oraz sposób ich świadczenia jest dookreślona przez przepisy. Doprecyzowaniem istotnych dla Zamawiającego kwestii były pozostałe zapisy umowy*”.

W związku z podpisaniem przez PGP i SA w Krakowie porozumienia uszczegółowiającego obowiązki wykonawcy (opisanego na str. 31 niniejszej Informacji), dopiero od dnia 1 maja 2014 r., jednostki sądownictwa powszechnego mogły występować do operatora o wypłatę odszkodowań z tytułu niedochowania terminów gwarantowanych. Naruszenie ujętych w umowie 67-ZP-U/2013 deklarowanych terminów doręczenia przesyłek nie powodowało powstania zobowiązania operatora pocztowego do zapłaty zryczałtowanego odszkodowania.

3.2.2. Działania Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Sądu Apelacyjnego w Krakowie związane z nadzorem nad realizacją umów na świadczenie usług pocztowych

1. Wyniki kontroli NIK wskazują, że Minister nie wykorzystywał w sposób dostateczny swoich uprawnień nadzorczych, czego konsekwencją były liczne nieprawidłowości występujące w procesie dostarczania przesyłek sądowych.

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁹ Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością sądów. Stosownie do art. 8 ust. 1 ww. ustawy działalność administracyjna sądów polega m.in. na zapewnieniu odpowiednich

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.

warunków techniczno-organizacyjnych oraz finansowych funkcjonowania sądu i wykonywania jego zadań ustawowych. Przepis ten daje zatem Ministrowi Sprawiedliwości postawę do nadzorowania sądów powszechnych w zakresie realizacji umowy z dnia 18 grudnia 2013 r. Natomiast Sąd Apelacyjny w Krakowie nie posiada żadnych narzędzi prawnych i organizacyjnych do nadzoru nad innymi, niezależnymi jednostkami sądownictwa w sferze realizacji przez nie zadań związanych z umową.

Począwszy od 15 stycznia 2014 r. Ministerstwo zobowiązało prezesów wszystkich sądów apelacyjnych do przesyłania informacji o ewentualnych problemach w funkcjonowaniu podległych sądów, związanych ze zmianą operatora pocztowego. Ponadto, od 6 marca 2014 r., do przekazywanych informacji miały być załączane zestawienia dotyczące liczby zwrotnych potwierdzeń odbioru zwróconych po 7 dniach od doręczenia przesyłki, liczby spraw odroczonej wyłącznie z powodu niedoręczenia korespondencji oraz liczby złożonych reklamacji. Dyrektorzy wszystkich sądów powszechnych zobowiązani zostali do osobistego nadzoru nad realizacją umowy zawartej z Polską Grupą Poczтовую.

Postępowanie Ministerstwa z gromadzonymi informacjami obejmowało ich agregację i przekazywanie do wiadomości m.in. właściwego Podsekretarza Stanu. Rzetelność przekazywanych danych nie była weryfikowana, a ewentualne korekty dotyczyły tylko błędów w sumowaniu kwot. Kontrola NIK wykazała jednakże, iż część przekazanych danych nie odpowiadała stanowi faktycznemu. Stwierdzono m.in.:

- Sąd Okręgowy w Białymstoku – analiza raportowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości informacji na temat realizacji umowy na świadczenie usług pocztowych wykazała rozbieżność między częścią opisową informacji (w której wskazywano na stopniową poprawę świadczenia usług przez PGP) oraz częścią tabelaryczną raportu, w którym wskazywano na sukcesywny wzrost liczby niezwróconych, pomimo upływu 30 dni, potwierdzeń odbioru. Ponadto, wskazana w raporcie z dnia 3 października 2014 r. liczba 2002 zwrotnych poświadczeń odbioru (niezwróconych do Sądu pomimo upływu 30 dni) była w znacznym stopniu zawyżona, przede wszystkim z uwagi na niepoprawne określanie przez sekretariaty wydziałów Sądu rodzaju korespondencji. Po dokonanej weryfikacji liczba ZPO niezwróconych do Sądu pomimo upływu 30 dni wyniosła 824 (wg stanu na 3 listopada 2014 r.);
- Sąd Okręgowy w Krakowie – informacje dotyczące nieprawidłowości związanych ze świadczeniem usług pocztowych zawierały liczbę niezwróconych do Sądu ZPO pomimo upływu 30 dni oraz liczbę zwróconych ZPO po 30 dniach od daty nadania ustaloną nie w oparciu o datę nadania rozumianą jako data odbioru przesyłki przez pracownika PGP, ale jako datę umieszczenia jej przez wydział Sądu w wykazie korespondencji wysłanej;
- Sąd Okręgowy w Łodzi – zestawienia zwrotnych potwierdzeń odbioru i reklamacji były niespójne i niezgodne ze stanem faktycznym. Jak wyjaśnił Prezes Sądu Okręgowego *„dane przekazywane w meldunkach nie są danymi, które ściśle potwierdzają stan faktyczny, stanowią jedynie materiał poglądowy, dotyczący stwierdzanych na bieżąco nieprawidłowości”*;
- Sąd Rejonowy w Sokółce – tak jak w Sądzie Okręgowym w Białymstoku stwierdzono rozbieżność między częścią opisową informacji a częścią tabelaryczną raportu. Ponadto, także wskazana w raporcie z dnia 3 października 2014 r. liczba 2 708 poświadczeń odbioru była znacznie zawyżona, ze względu na korzystanie z wykazów korespondencji wysłanej nieodzwierciedlających stanu rzeczywistego oraz sumowaniu liczb ujętych w raportach poprzednich (tj. narastająco).

Po dokonanej weryfikacji liczba ZPO niezwróconych do sądu pomimo upływu 30 dni wyniosła jedynie 48 (wg stanu na 31 października 2014 r.). Rozbieżności stwierdzono również w wykazanej w raporcie liczbie złożonych reklamacji (123), podczas gdy po weryfikacji danych liczba ta wyniosła 88;

- Sąd Rejonowy w Łasku – w raportach nie wpisywano liczby brakujących odpowiedzi na złożone reklamacje ze względu na brak monitorowania upływu czasu od daty złożenia reklamacji.

Bezkrytyczne przyjmowanie przez Ministra Sprawiedliwości danych wskazywanych przez sądy powszechne uniemożliwiło mu zgromadzenie rzetelnej wiedzy o skali i charakterze nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu doręczania przesylek.

NIK zauważa, że stosownie do art. 37f § 1 i § 2 ustawy usp zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a ponadto wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów²⁰. Zgodnie z art. 37g § 1 ww. ustawy Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego:

- 1) analizuje informacje roczne o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1;
- 2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych;
- 3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia.

Istotę zewnętrznego nadzoru dobrze oddaje fragment uzasadnienia do nowelizacji ustawy usp, w którym wskazano, że Ministrowi Sprawiedliwości powierzono zadania w ramach nadzoru zewnętrznego, które w istocie sprowadzają się do nadzorowania wyników pracy nadzorczej prezesów sądów, w szczególności prezesów sądów apelacyjnych. Taka regulacja usprawniła wykonywanie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów i jego efektywność, pozostawiając główne uprawnienia nadzorcze wewnątrz władzy sądowniczej²¹.

Zewnętrzny nadzór administracyjny, o którym mowa w art. 37f ustawy usp, obejmuje zatem również analizę i ocenę prawidłowości zapewnienia przez prezesów sądów prawidłowego funkcjonowania sądu w zakresie doręczania przesylek sądowych. W doktrynie wskazuje się, że czynności kontroli zewnętrznej (podobnie i wewnętrznej) nad działalnością administracyjną sądów powinny sprowadzać się do diagnozy stanu faktycznego i porównania tego stanu ze stanem pożądanym (modelowym), wyjaśnienia przyczyn niezgodności stanu skontrolowanego, wysnucia wniosków i zalecenia ich realizacji. Takiemu celowi służą wszelkiego rodzaju czynności nadzorcze. Zatem zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości rozumieć należy nie tylko jako jego uprawnienie, ale także jako obowiązek polegający na podjęciu wszelkich działań, które mają na celu umożliwienie prawidłowego toku urzędowania sądów przy wykonywaniu przez nie obowiązków²².

²⁰ Przepis ten, podobnie jak art. 37g cyt. ustawy, wszedł w życie w dniu 28 marca 2012 r., wprowadzony ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192).

²¹ Druk Sejmowy nr VI.3655.

²² Barbara Godlewska-Michalak, [w:] A. Górski, Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz. LEX 2013, komentarz do art. 37f.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, aby Minister Sprawiedliwości mógł właściwie ocenić prawidłowość oraz skuteczność nadzoru sprawowanego przez prezesów sądów, powinien uzyskiwać (posiadać) rzetelne, prawdziwe informacje o działalności administracyjnej sądów oraz o nadzorze wewnętrznym, jaki jest wykonywany w tym zakresie. Tylko dzięki takiej aktywności możliwe będzie „*wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów*”, o których to czynnościach jest mowa w art. 37f § 2 ustawy usp.

2. Sąd Apelacyjny w Krakowie nie dysponował, jako strona umowy, odpowiednimi narzędziami do prowadzenia systemowego nadzoru nad realizacją umowy nr 67-ZP-U/2013 przez inne jednostki sądownictwa powszechnego.

Jak wyjaśnił Prezes SA w Krakowie *„Dyrektor Sądu Apelacyjnego jako strona umowy nie posiada poza sądami apelacji krakowskiej żadnych instrumentów prawnych w stosunku do innych sądów wymuszających określone działania i może tylko prosić o zachowanie określonych standardów w realizacji umowy. Powierzenie realizacji centralnych zakupów Sądowi Apelacyjnemu nie wyposażyło Dyrektora tego sądu w jakiekolwiek uprawnienia o charakterze władczym w stosunku do jednostek na rzecz których te zadania są realizowane, co jest podstawową ułomnością tego rozwiązania i sytuacja byłaby diametralnie inna, gdyby zadania te wykonywało Ministerstwo Sprawiedliwości posiadające odpowiednie instrumenty natury władczej i sprawujące z mocy ustawy nadzór”*.

Sąd Apelacyjny w Krakowie podejmował jednakże doraźne działania reagując na zgłaszane nieprawidłowości w zakresie jej realizacji. Nieprawidłowości te były analizowane i przekazywane do PGP, a przedstawiciele Sądu Apelacyjnego uczestniczyli w spotkaniach z przedstawicielami operatora celem omówienia zasad współpracy i kwestii związanych z realizacją umowy. Ponadto, na przełomie marca/kwietnia 2014 r. Sąd dokonał kontroli punktów odbioru korespondencji (str. 27 niniejszej Informacji).

3. W ocenie NIK nadzór nad realizacją umowy nr 68-ZP-U/29015 prowadzony przez Prokuratora Generalnego był prawidłowy. Pomimo iż jednostki prokuratury nie były w pełni przygotowane do współpracy z Polską Grupą Poczтовую, Prokurator na bieżąco reagował na zgłaszane uwagi i nieprawidłowości oraz podejmował zdecydowane działania, co pozwoliło na szybkie ograniczenie skali ich występowania.

Poleceniem z dnia 22 stycznia 2014 r. Prokurator Generalny zobowiązał Dyrektora Departamentu Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych PG do monitorowania prawidłowości realizacji umowy z PGP, m.in. poprzez rozliczenie prawidłowości realizacji umowy w zakresie działania PG jako jednostki organizacyjnej. Ponadto, Departament Budżetu i Majątku PG prowadził ogólny nadzór nad realizacją umowy w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, w zakresie:

- formalno-prawnym przy wdrożeniu umowy, zakresu jej zastosowania i interpretacji zapisanych w niej postanowień, współdziałając w tym zakresie z zespołem radców prawnych obsługujących PG;
- finansowym, dotyczącym wyjaśnień co do płatności i niezbędnych do tego dokumentów, a także rozliczeń finansowych, które spływają do operatora pocztowego, współdziałając w tym zakresie z Centrum Zakupów dla Sądownictwa IGB;
- monitorowania nieprawidłowości w trakcie realizacji umowy, współdziałając w tym zakresie z ww. Departamentem Organizacji oraz prokuraturami apelacyjnymi.

Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury przystąpiły do realizacji usług w ramach umowy z dniem 1 stycznia 2014 r., jednakże w 10 przypadkach rozpoczęcie świadczenia usług pocztowych przez PGP rozpoczęło się w okresie od marca do sierpnia 2014 r. W związku z przedłużającym się postępowaniem o udzielenie zamówienia, w 2013 r. jednostki te zawarły krótkoterminowe umowy z Poczta Polska w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług pocztowych.

Jednostki prokuratury samodzielnie zgłaszały reklamacje do operatora pocztowego, a w przypadku braku odpowiedzi i przypadkach trudnych zwracały się do Prokuratury Generalnej o interwencję. Zgłaszane nieprawidłowości były analizowane przez PG i następnie przekazywane do PGP. Prokuratura organizowała również spotkania z przedstawicielami prokuratur apelacyjnych i operatora pocztowego celem omówienia zasad współpracy i kwestii związanych z realizacją umowy.

3.2.3. Prawdliwość realizacji postanowień umów na świadczenie usług pocztowych

1. Zgodnie z zawartymi umowami PGP obsługuje łącznie 298 jednostek sądownictwa powszechnego i 421 powszechnych jednostek prokuratury.

Podwykonawcą PGP w zakresie wykonywania usług dla sądów i prokuratur jest InPost Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie²³ która korzysta z dalszych podwykonawców (w tym Ruch S.A.). Rejon działalności InPost obejmuje wszystkie obszary z wyłączeniem rejonu działania PGP, która samodzielnie wykonuje świadczenie usług na terenach Warszawy, Łodzi i Rudy Śląskiej.

Według stanu na dzień 24 listopada 2014 r. PGP doręczyło łącznie 48 979 114 przesyłek na łączną kwotę 178 606,5 tys. zł, z tego:

- sądy powszechne nadały 44 923 087 przesyłek na kwotę 166 196,1 tys. zł;
- prokuratury nadały 4 056 027 przesyłek na kwotę 12 410,4 tys. zł.

Spośród 6 239 doręczycieli, 6 091 (tj. 97,6%) stanowili doręczyciele InPost (wg stanu na 30 października 2014 r.). W porównaniu do dnia 18 grudnia 2013 r. liczba doręczycieli ogółem wzrosła o 2 999 osób (tj. 48%). PGP nie dysponowało danymi dotyczącymi realizacji usług przez dalszych podwykonawców InPost (np. w Punktach Obsługi Korespondencji).

Według stanu na 30 października 2014 r. liczba agencji i punktów awizacyjnych do odbioru korespondencji sądowej i prokuratorskiej na terenie kraju wynosiła łącznie 8 087. Od 1 stycznia 2014 r. zlikwidowano łącznie 1 591 punktów (w tym 301 w marcu) oraz otworzono łącznie 1 971 punktów (w tym 494 w lutym).

Według danych przekazanych przez PGP, główną przyczyną likwidacji Punktów Obsługi Korespondencji było zaprzestanie działalności gospodarczej (50%) oraz wypowiedzenie umowy najmu lokalu (20%). Jedynie w 5% przypadków przyczyną likwidacji POK było niezadowolenie operatora ze współpracy z przedsiębiorcami.

W ocenie NIK operator pocztowy 1 stycznia 2014 r. nie był dostatecznie przygotowany do prawidłowego świadczenia usług na rzecz sądów i prokuratur. Główną przyczyną powyższego było późne rozstrzygnięcie przetargu na doręczanie przesyłek sądowych i prokuratorskich, co skutkowało podpisaniem umów dopiero w dniu 18 grudnia 2013 r., tj. praktycznie bezpośrednio przed rozpoczęciem ich realizacji.

²³ PGP ustaliła „Warunki współpracy dotyczące świadczenia usług pocztowych na potrzeby umów zawartych za Skarbem Państwa Sądem Apelacyjnych w Krakowie i Prokuratorem Generalnym w Warszawie” z InPost Sp. z o.o. w dniu 18 grudnia 2013 r.

Zarząd PGP wskazywał m.in. że „podstawową przyczyną problemów w realizacji kontraktu był brak możliwości przygotowania struktur PGP i jej podwykonawców do rzeczywistych geograficznych przebiegów korespondencji. Zamawiający na etapie postępowania przetargowego nie był w stanie określić jak wygląda rozkład geograficzny adresatów korespondencji, generowanej przez jednostki, z uwagi na brak odpowiednich narzędzi informatycznych, monitorujących i analizujących w niezbędnym stopniu przebieg nadawanej korespondencji”.

W ocenie kontrolowanych jednostek, w początkowym okresie trwania umów z PGP na świadczenie usług pocztowych, występowały przede wszystkim problemy z terminowością doręczeń korespondencji do adresatów, brakiem zwrotnych potwierdzeń odbioru oraz nierzetelnością doręczycieli. Wpływało to na przedłużanie się uprawomocnienia wyroków sądowych oraz postanowień w prowadzonych przez prokuratury śledztwach i sprawach merytorycznie zakończonych. Na dzień zakończenia kontroli sądy i prokuratury wskazywały, że współpraca z nowym operatorem pocztowym uległa poprawie, niemniej jednak nadal zdarzają się przypadki niewłaściwego wykonywania postanowień umów. Pomędzy kontrolowanymi jednostkami a operatorem pocztowym zostały wypracowane formy współpracy polegające m.in. na stałym telefonicznym kontakcie z koordynatorem – przedstawicielem PGP dla danego terenu bądź na organizowanych spotkaniach.

NIK zwróciła się również do wszystkich pozostałych sądów okręgowych (29) i prokuratur okręgowych (26) o ocenę współpracy z PGP. Spośród 29 sądów 90% (26) poinformowało, iż w porównaniu do I kwartału 2014 r. nastąpiła poprawa jakości świadczonych usług, a dla 10% sądów (3) współpraca z operatorem pocztowym nadal była niezadawalająca. Prokuratury okręgowe oceniły współpracę z PGP pozytywnie (jako zadawalającą)²⁴.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się o ocenę współpracy z PGP do:

1) Naczelnej Rady Adwokackiej – Sekretarz NRA wskazał m.in. na brak wystarczającej ilości czasu na odpowiednie przygotowanie się operatora do świadczenia usług pocztowych, a okres jaki upłynął między podpisaniem umowy a rozpoczęciem wykonywania usług określił jako „absolutnie niewystarczający”. W ocenie Sekretarza NRA skala problemów w doręczaniu korespondencji sądowej i prokuratorskiej i od 1 stycznia 2014 r. „była tak masowa, że zagrażała bezpieczeństwu wymiaru sprawiedliwości.” W późniejszym okresie jakość usług pocztowych uległa poprawie, w szczególności w zakresie częstotliwości i szybkości doręczeń, standardu punktów odbioru przesyłek awizowanych, zmiany ich lokalizacji. Pozytywnie odebrana została także praktyka wyznaczania doręczycieli dedykowanych wyłącznie obsłudze kancelarii adwokackich i prawnych, jak również praktyka dodatkowego, telefonicznego informowania o przesyłce i uzgadniania godzin odbierania korespondencji. Sekretarz NRA podał ponadto, że „pojawiają się również inne zastrzeżenia do pracy nowego operatora i podmiotów z nim współpracujących, choć zdecydowanie skala tych zarzutów jest mniejsza niż w początkowym etapie świadczenia usług. Wydaje się, że błędy powodowane są czynnikiem ludzkim, a nie systemowym”.

2) Krajowej Rady Radców Prawnych – Wiceprezes KRRP poinformował, że w pierwszych miesiącach 2014 r. prowadzono monitorowanie działania systemu doręczeń, które doprowadziło do opracowania krytycznego stanowiska w tej sprawie oraz wskazał, że „aktualnie do Krajowej Rady Radców Prawnych docierają jedynie sporadyczne sygnały o uchybieniach w procedurze doręczeń, które wszakże nie pozwalają na formułowanie uogólnionych wniosków podważających jakość funkcjonowania systemu”.

²⁴ W jednym przypadku (Prokuratura Okręgowa w Słupsku) nie podano oceny współpracy z PGP, wskazano jedynie na występujące nieprawidłowości w świadczeniu usług przez nowego operatora.

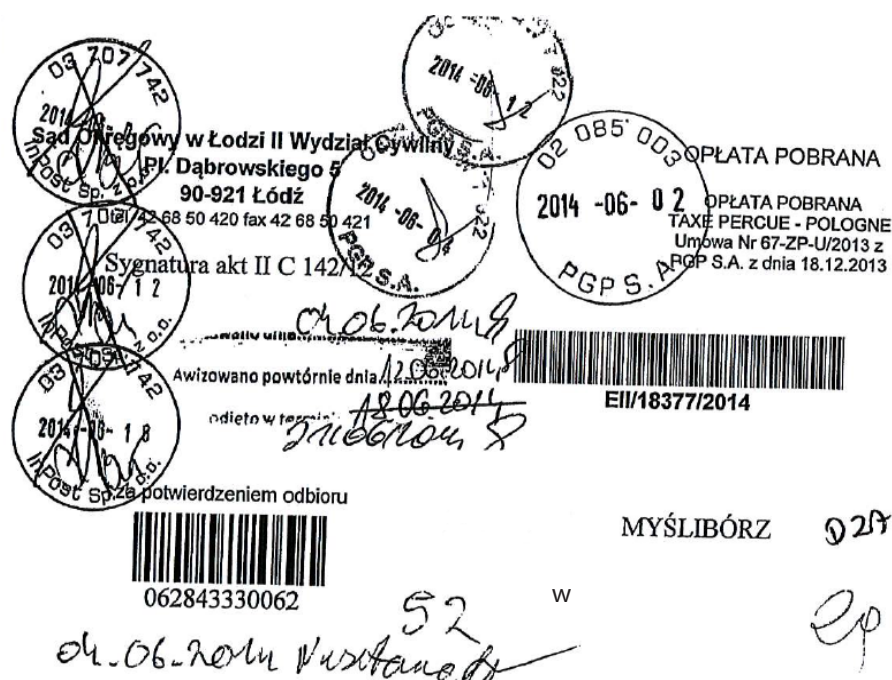
W wyniku badania 1 879 przesyłek rejestrowanych, które zostały zwrócone do sądów i prokuratur²⁵ stwierdzono, że średni czas:

- doręczenia przesyłki (od daty nadania do daty pierwszej awizacji) wynosił 5 dni – od 0 do 43 dni,
- od daty pierwszej awizacji do daty drugiej awizacji wynosił 8 dni – od 1 do 14 dni,
- od daty drugiej awizacji do stwierdzenia przez doręczyciela niepodjęcia przesyłki w terminie wynosił 8 dni – od 2 do 20 dni,
- zwrotu przesyłek przez PGP do sądów i prokuratur wynosił 11 dni – od 0 do 146 dni.

We wszystkich badanych jednostkach zachowany został, deklarowany w § 19 ust. 1 Regulaminu świadczenia usług, standard doręczenia przesyłek rejestrowanych. Zgodnie z § 19 ust. 4 ww. Regulaminu standard D + 3 jest zrealizowany jeżeli 85% przesyłek zostało doręczonych do adresatów w terminie 3 dni roboczych, a 97% przesyłek w terminie 5 dni roboczych. Awizowanie przesyłki w przypadku braku możliwości jej doręczenia jest traktowane na równi z doręczeniem przesyłki.

W ramach badania przesyłek zwróconych do sądów i prokuratur stwierdzono przypadki dokonywania przez operatora lub listonosza skreśleń oraz poprawiania dat awizacji na przesyłkach niedoręczonych, co utrudniało stwierdzenie faktycznej daty dokonanej czynności.

Zdjęcie nr 1



Źródło: Materiały własne NIK.

2. Kwestie dotyczące: katalogu i ogólnych warunków świadczenia usług pocztowych, zasad wykonywania tych usług – warunków przyjmowania i doręczania przesyłek, gwarantowanej jakości usług pocztowych, w tym terminów ich realizacji, a także okoliczności i sposobu postępowania w przypadku uznania usługi pocztowej za niewykonaną lub nienależycie wykonaną, uregulowane zostały w „Regulaminie świadczenia usług przez Polską Grupę Pocztową S.A.”, stanowiącym załączniki do umów nr 67-ZP-U/2013 oraz 68-ZP-U/2013.

²⁵ Losowo wybrane przesyłki nadane po 1 stycznia 2014 r., które zostały zwrócone przez PGP w związku z niedoręczeniem ich adresatowi.

Ponadto, w PGP wprowadzono wewnętrzne procedury postępowania i instrukcje regulujące zasady postępowania operatora pocztowego, w szczególności w zakresie przyjmowania, opracowywania, przechowywania i wydawania przesyłek zwykłych i rejestrowanych, bezpieczeństwa kurierów, ochrony danych osobowych oraz kontroli. Opracowano również m.in. Instrukcje dla doręczyciela – instrukcja doręczania przesyłek pocztowych w trybie postępowania cywilnego, karnego (sądy i prokuratury) oraz przesyłek nadawanych w trybie szczególnym.

Doręczyciele i pracownicy Oddziałów PGP sukcesywnie szkoleni byli, m.in. w zakresie procesu obsługi korespondencji dla sądów i prokuratur oraz terminowego rozliczania przesyłek oraz prawidłowego wypełniania druków awizo/zwrotnego potwierdzenia odbioru i bezpieczeństwa przesyłek.

Od początku obowiązywania umów stwierdzono nieprawidłowe awizowanie przesyłek przez PGP, polegające na zwracaniu nieodebranych przez adresatów przesyłek już siódmego dnia po drugim awizowaniu (tj. przed upływem terminu określonego w Kodeksie postępowania karnego). Ustalenia takie dokonane zostały na podstawie analizy adnotacji naniesionych na kopertach. Fakty takie odnotowano również w ramach kontroli prowadzonych przez sześć Delegatur NIK w 10 jednostkach sądownictwa powszechnego (sądy okręgowe i rejonowe) i pięciu prokuraturach okręgowych, a także w ramach kontroli rozpoznawczej R/14/004 prowadzonej w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie i Prokuraturze Rejonowej Warszawa Żoliborz.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości – w ocenie NIK – była błędna wykładnia przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym stosowana przez PGP. Powołując się na przepisy § 7 ust. 2 cyt. rozporządzenia operator wskazywał, że w przypadku procedury karnej brak było wskazania terminu, od którego biegnie okres do odbioru pisma. Według powyższej wykładni początek biegu terminu wskazany jest wyłącznie dla drugiej awizacji (od dnia umieszczenia zawiadomienia), a początek trwania okresu pierwszej awizacji nie został określony.

Zgodnie z ogólną zasadą liczenia terminów, a ustaloną na gruncie procedury karnej w art. 123 § 1 Kpk, do biegu terminu nie wlicza się dnia, od którego liczy się dany termin. Z przepisu art. 133 § 2 Kpk wynika, że obie czynności awizacji powinny przebiegać w ten sam sposób, o czym świadczy zawarte w tym przepisie sformułowanie, że w razie bezskutecznego upływu terminu (pierwszej awizacji) należy czynność zawiadomienia powtórzyć jeden raz. W ocenie NIK § 7 ust. 2 rozporządzenia został sformułowany w sposób jasny i jednoznaczny. W przypadku powzięcia wątpliwości co do jego treści interpretacji należy dokonywać z uwzględnieniem zasady wyrażonej w przepisie rangi ustawowej (Kpk). Nawet przy założeniu, że § 7 ust. 2 rozporządzenia mógł budzić wątpliwości interpretacyjne, należało dokonać wykładni tego przepisu zgodnie z zasadami ustalonymi na gruncie ustawy Kpk, w myśl jednej z reguł interpretacyjnych, że akt prawny wyższego stopnia uchyla akt prawny niższego stopnia (*lex superior derogat legi inferiori*).

Decyzja o wydłużeniu okresu awizacji do 16 dni (pierwsze awizo D+7 dni, drugie awizo D+7 dni) została podjęta przez Zarząd PGP dopiero w dniu 21 lipca 2014 r.

Stwierdzone przez NIK przypadki nieprawidłowej realizacji przez PGP postanowień zawartych umów, w szczególności w odniesieniu do błędnego awizowania przesyłek w postępowaniu karnym, mogły prowadzić do nieskuteczności dokonywanych w powyższy sposób doręczeń, a także mogły mieć wpływ na przedłużanie postępowań sądowych i prokuratorskich.

3. Stosownie do postanowień pkt 10 Opisu przedmiotu zamówienia, stanowiącego załącznik nr 2 do Umów, wykonawca będzie dostarczał do siedziby pokwitowanie odbioru przesyłki, potwierdzone przez jej adresata, niezwłocznie po dokonaniu doręczenia przesyłki, nie później jednak niż w ciągu 7 dni roboczych od dnia doręczenia.

W wyniku badania 1 742 wybranych losowo zwrotnych potwierdzeń odbioru ustalono, że średni czas:

- odbioru przesyłki przez adresata do daty nadania przez PGP podpisanego ZPO (tj. wysłania ZPO do sądu lub prokuratury) wynosił 4 dni – od 0 do 135 dni,
- od daty nadania przez PGP podpisanego przez adresata ZPO do daty wpływu ZPO do sądu lub prokuratury wynosił 5 dni – od 0 do 128 dni,
- od daty odbioru przesyłki przez adresata do daty wpływu ZPO do sądu lub prokuratury wynosił 8 dni – od 0 do 191 dni,
- od daty nadania przesyłki przez sąd lub prokuraturę do daty zwrócenia podpisanego ZPO wynosił 13 dni – od 0 do 210 dni.

Ponadto, badaniem w PGP objęto 128 zwrotnych potwierdzeń odbioru stwierdzając, że w 8 przypadkach (tj. 6%) ZPO zwrócone zostały do nadawcy w terminie od 10 do 99 dni.

Niedochowanie deklarowanych terminów doręczania korespondencji utrudniało pracę sądów i prokuratur, w 11 z objętych kontrolą jednostek²⁶ odnotowano bowiem przypadki odraczania rozpraw i posiedzeń sądu oraz czynności prokuratorskich, m.in. z uwagi na brak ZPO. Z tego powodu pracownicy kontrolowanych jednostek podejmowali dodatkowe czynności, polegające na kontaktowaniu się ze stronami i uczestnikami postępowań w celu potwierdzenia, czy otrzymali kierowaną do nich korespondencję.

4. Nieprawidłowości w zakresie realizacji umów stwierdzone w sądach i prokuraturach obejmowały:

- nieopracowanie i niewprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu zapewnienia realizacji postanowień umowy, w szczególności narzędzi informatycznych zapewniających prawidłowy nadzór nad terminowością i realizacją standardów doręczania przesyłek i ZPO (Sąd Rejonowy w Wieliczce);
- nierzetelny nadzór nad prawidłowością awizacji korespondencji oraz terminowością zarówno doręczania przesyłek do adresatów, jak również ZPO do sądu (Sąd Okręgowy w Łodzi);
- brak monitorowania terminów doręczeń przesyłek, co uniemożliwiało ewentualne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w stosunku do operatora pocztowego (Sąd Okręgowy w Łodzi, Sąd Rejonowy w Łasku, Prokuratura Okręgowa w Łodzi);
- nieegzekwowanie od doręczycieli obowiązku sumarycznego potwierdzania liczby przyjętych przesyłek, wynikającego z § 12 Regulaminu świadczenia usług (Sąd Okręgowy w Białymstoku, Prokuratura Okręgowa w Olsztynie);
- nieegzekwowanie potwierdzania przez pracowników jednostek kontrolowanych i przedstawicieli operatora protokołów zdawczo-odbiorczych lub Zbiorczej Karty Potwierdzenia Nadania, co było niezgodne z § 11 ust. 1 Regulaminu świadczenia usług (Sąd Okręgowy w Zamościu, Sąd Rejonowy w Łasku, Prokuratura Okręgowa w Białymstoku).

²⁶ Sądy Okręgowe w Elblągu (134 przypadków odroczenia), Krakowie (25), Łodzi (141, do dnia 11 marca 2014 r.), Poznaniu (260), Wieliczce (129) i Zamościu (58); Sądy Rejonowe w: Łasku (72), Mrągowie (337), Turku (6) oraz Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie (932); Prokuratura Okręgowa w Poznaniu (1).

Dobre praktyki

Przykładem dobrych praktyk mogą być Sądy Okręgowe w Poznaniu i Zamościu, których pracownicy przeprowadzili w styczniu 2014 r. wizytację punktów awizacyjnych wyznaczonych do pozostawienia w nich nieodebranej przez adresatów korespondencji sądowej i prokuratorskiej doręczanej przez PGP. Sprawdzano m.in. zewnętrzne oznaczenia punktów awizacyjnych, oznaczenie miejsca odbioru korespondencji wewnątrz placówek, komfort miejsca odbioru korespondencji, miejsca przechowywania korespondencji i większych gabarytowo przesyłek, a także sposób identyfikacji odbiorcy korespondencji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku należytego zabezpieczenia korespondencji (brak szafy), braku oznakowania punktu oraz informacji o godzinach odbioru korespondencji. W jednym przypadku wymieniony w wykazie placówek punkt w Zamościu nie świadczył usług pocztowych.

Także Sąd Apelacyjny w Krakowie oraz Centrum Zakupów dla Sądownictwa IGB zleciło wybranym przez siebie wykonawcom kontrolę losowo wybranych punktów odbioru korespondencji na obszarze kilkunastu miejscowości, tj. Kraków, Gdańsk, Łódź, Rzeszów, Tychy, Mikołów, Warszawa, Sułkowice, Izdebnik, Czaniec, Kozy, Bielsko-Biała, Wilkowice, Łodygowice, Żywiec, Milówka, Zwardoń, Koniaków, Wisła, Ustroń, Skoczów, Myślenice, Kalwaria Zebrzydowska, Wadowice, Andrychów, Kęty, Knurów, Rybnik i Wodzisław Śląski. Stwierdzone w czasie kontroli nieprawidłowości dotyczyły sposobu oznakowania POK, niejednoznacznych wskazań lokalizacji oraz niezgodności godzin otwarcia z zadeklarowanymi na stronie internetowej PGP.

3.2.4. Wydatki z tytułu realizacji usług pocztowych.

1. Według danych za 2014 r. wydatki jednostek sądownictwa powszechnego poniesione z tytułu umowy na świadczenie usług pocztowych wyniosły ogółem 219 702,5 tys. zł, tj. 78,3% wartości umowy ramowej (280 739,3 tys. zł). W porównaniu do 2013 r. wydatki z tytułu realizacji usług pocztowych zmniejszyły się o 8 518,8 tys. zł. (tj. 4%).

Oszczędności uzyskane w jednostkach prokuratury w 2014 r. wyniosły 8,1 mln zł i były o 30% mniejsze niż w 2013 r. Wolumen korespondencji nadanej przez prokuratury w ramach umowy nr 68-ZP-U/2013 w 2014 r. wyniósł 8 223 433 sztuki, co w porównaniu do 2013 r. oznacza wzrost o 13% (7 175 021 sztuk).

Podkreślić należy, iż 10 jednostek prokuratury przystąpiło do umowy z PGP po 1 stycznia 2014 r.²⁷ (obowiązujące w 2014 r. umowy z Poczta Polską zawarte zostały w 2013 r. w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług pocztowych w związku z przedłużającą się procedurą przetargową). Tym samym kwota wydatków poniesionych przez jednostki prokuratury na rzecz usług świadczonych przez PGP nie obejmuje wydatków poniesionych przez wskazane 10 prokuratur na rzecz Poczty Polskiej.

Wolumen przesyłek oraz wydatki poniesione przez pięć prokuratur, które najdłużej korzystały w 2014 r. z usług Poczty Polskiej przedstawia poniższe zestawienie:

²⁷ Prokuratura Apelacyjna w Katowicach, Prokuratura Okręgowa (PO) w Katowicach i PO w Legnicy (umowa od marca 2014 r.), PO w Bielsko-Białej, PO w Gliwicach, PO w Koninie (od kwietnia 2014 r.), PO w Kielcach, PO w Radomiu i PO we Wrocławiu (od lipca 2014 r.), PO w Częstochowie (od sierpnia 2014 r.).

Tabela nr 1

Lp.	Jednostka organizacyjna prokuratury	Data zmiany operatora pocztowego	Poczta Polska		Polska Grupa Poczтовая	
			Liczba	Wartość (tys. zł)	Liczba	Wartość (tys. zł)
1.	Prokuratura Okręgowa w Kielcach	VII 2014 r.	114 942	596,5	70 516	260,2
2.	Prokuratura Okręgowa w Krakowie	IV 2014 r.	113 819	367,4	323 050	704,2
3.	Prokuratura Okręgowa w Częstochowie	VIII 2014 r.	60 418	322,6	36 373	134,6
4.	Prokuratura Okręgowa w Radomiu	VII 2014 r.	52 476	289,4	46 505	173,6
5.	Prokuratura Okręgowa we Wrocławiu	VII 2014 r.	103 765	532,5	100 592	376,5
Razem			445 420	2 108,4	577 036	1 649,1

Źródło: Dane otrzymane z Prokuratury Generalnej.

Średnia cena przesyłki pocztowej nadanej przez wymienione prokuratury w 2014 r. za pośrednictwem Poczty Polskiej wynosiła 4,73 zł, podczas gdy za pośrednictwem PGP – 2,86 zł (tj. o około 40% mniej).

2. W ocenie NIK sądy i prokuratury (z wyjątkiem dwóch jednostek) rzetelnie weryfikowały faktury wystawione przez operatora pocztowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- potwierdzaniu na fakturach za usługi pocztowe ich merytorycznej kontroli oraz ich opłacanie przed zweryfikowaniem zakresu usług faktycznie wykonanych przez operatora pocztowego (Prokuratura Okręgowa w Olsztynie).

W wyniku prowadzonych czynności kontrolnych przez Delegaturę NIK w Olsztynie stwierdzono, iż nienależnie wypłacono PGP środki w wysokości 10,7 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli odzyskano nienależnie wypłacone operatorowi pocztowemu przez Prokuraturę środki w kwocie 0,4 tys. zł;

- nierzetelnym weryfikowaniu faktur za usługi pocztowe, które zatwierdzane były pod względem merytorycznym pomimo zawartych w nich błędów w zakresie liczby wykonanych usług (Sąd Rejonowy w Mrągowie).

W wyniku prowadzonej kontroli, w związku z rzetelną weryfikacją merytoryczną faktur zmniejszono wydatki ww. Sądu o łączną kwotę 3,8 tys. zł;

- przypadkach nieodnotowania na fakturach za usługi pocztowe sprawdzenia ich pod względem formalno-rachunkowym, do czego obowiązywały art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸ oraz obowiązujące uregulowania wewnętrzne (Prokuratura Okręgowa w Olsztynie).

3.2.5. Rozpatrywanie reklamacji oraz wypłacanie odszkodowań z tytułu nienależycie wykonanych usług.

1. Według stanu na dzień 31 października 2014 r. do PGP wpłynęło ogółem 165 065 zgłoszeń reklamacyjnych²⁹, z tego:

- 158 918 z sądów powszechnych, co stanowiło 0,04% liczby nadanych przesyłek ogółem (44 720 701),
- 6 147 z prokuratur, co stanowiło 0,006% liczby przesyłek ogółem (4 063 679).

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²⁹ Bez uwzględnienia duplikatów zgłoszeń (1 501) oraz reklamacji anulowanych przez zgłaszającego (9 225).

Za uzasadnione (uwzględnione) uznano 18 301 zgłoszeń (tj. 11,1%), za nieuzasadnione (odrzucone) – 128 925 zgłoszeń (tj. 78,1%), a nierozpatrzonych pozostawało 17 840 zgłoszeń (tj. 10,8%).

Większość badanych w PGP postępowań reklamacyjnych (tj. 58,6%) dotyczyła możliwości utraty przesyłki³⁰, co w reklamacjach podawane było jako brak doręczenia przez operatora zwrotnego potwierdzenia odbioru lub brak zwrotu przesyłki niedoręczonej. W pozostałych reklamacjach przyczyny ich zgłoszenia związane były głównie z nienależytym wykonaniem usługi doręczenia przesyłek rejestrowanych³¹, w tym błędnej awizacji przesyłek, nieprawidłowego wypełnienia przez operatora dokumentów potwierdzających odbiór przesyłek, nieprawidłowego powodu („brak adresu”) zwrotu przesyłki oraz zbyt późnego doręczenia zwrotnego potwierdzenia odbioru. W 30% reklamacji zgłaszające jednostki żądały wypłaty odszkodowania.

Spośród 70 badanych odpowiedzi na reklamację w 23% przypadków odpowiedzi udzielono w terminie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania reklamacji, co było sprzeczne z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie reklamacji, zgodnie z którym operator pocztowy rozpatruje reklamację niezwłocznie i udziela odpowiedzi na reklamację w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania reklamacji. We wszystkich ww. odpowiedziach odmówiono uznania reklamacji, podczas gdy z § 14 rozporządzenia w sprawie reklamacji wynika, że nieudzielenie przez operatora pocztowego odpowiedzi na reklamację w ww. terminie skutkuje uznaniem reklamacji.

Spośród 65 badanych odpowiedzi³² na reklamację 57 odpowiedzi (tj. 88%) nie zawierało powołania podstawy prawnej, 50 odpowiedzi (tj. 77%) nie zawierało stwierdzenia o rozstrzygnięciu reklamacji a w 8 odpowiedziach (tj. 12%) brak było pouczenia o prawie odwołania się, co było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie reklamacji.

Ponadto stosownie do § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie reklamacji jeżeli reklamacja nie spełnia wymogów, o których mowa w § 2 ust. 4, § 3 ust. 1 pkt 1–5, 7–9 oraz ust. 2 i 3, operator pocztowy, w przypadku gdy uzna, że jest to konieczne do prawidłowego rozpatrzenia reklamacji, wzywa reklamującego do usunięcia braków w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, wskazując zakres tego uzupełnienia. Wezwanie powinno zawierać pouczenie o tym, że nieuzupełnienie braków w terminie spowoduje pozostawienie reklamacji bez rozpoznania. Wśród badanej dokumentacji dotyczącej 70 zgłoszeń reklamacyjnych dwie odpowiedzi (tj. 3%) zawierały wezwanie do uzupełnienia braków. W obu odpowiedziach brak było wskazania terminu oraz pouczenia, o których mowa w § 4 ww. rozporządzenia, z tym, że w jednym przypadku jednocześnie wezwano do uzupełnienia braków reklamacji i stwierdzono, że na dzień udzielenia odpowiedzi „zgłoszenie zostaje odrzucone” mimo, że rozporządzenie nie przewiduje takiego sposobu rozpatrzenia reklamacji.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości wynikały z niewystarczającego przeszkolenia pracowników Działu Skarg i Reklamacji PGP w zakresie stosowania przepisów prawa dotyczących reklamacji operatora. Ponadto, stosowane przez operatora wzory pism (odpowiedzi na reklamacje) nie zawierały wszystkich wymaganych ww. rozporządzeniem informacji.

³⁰ Zob. § 6 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia w sprawie reklamacji, który jako powód reklamacji wymienia utratę m.in. przesyłki poleconej.

³¹ Zob. § 6 ust. 1 pkt 5) rozporządzenia w sprawie reklamacji.

³² Pominięto trzy odpowiedzi na reklamację, które były wg operatora uznane za wniesione przez osoby nieuprawnione, jedną odpowiedź, która wg treści była wezwaniem do uzupełnienia braków oraz jedną stanowiącą odpowiedź na zapytanie sądu dotyczące przesyłki.

W toku kontroli stwierdzono 13 przypadków, w których badane sądy i prokuratury nie wykorzystywały uprawnień przysługujących im z tytułu reklamacji, m.in. w związku z nieotrzymaniem zwrotnych potwierdzeń odbioru lub ponad trzydziestodniowymi opóźnieniami w otrzymaniu ZPO (od daty nadania korespondencji). Kontrolowane jednostki nie występowały również do PGP z roszczeniami finansowymi, do których uprawniały zapisy umów, jak i porozumienia (w przypadku sądów). Przyczyną odstępowania od ww. uprawnień był m.in. brak wiedzy dyrektorów sądów o wysłanych reklamacjach i możliwości dochodzenia roszczeń z tego tytułu. Ponadto podnoszono, iż koszty dochodzenia roszczeń przekraczały ich ogólną wartość.

Stosownie do § 14 rozporządzenia w sprawie reklamacji usługi pocztowej, nieudzielenie przez operatora pocztowego odpowiedzi na reklamację w terminie, o którym mowa w § 9 ust. 1 (tj. w terminie 30 dni od daty otrzymania reklamacji) lub na odwołanie od reklamacji w terminie, o którym mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia (tj. w terminie 30 dni od daty otrzymania odwołania) skutkuje uznaniem reklamacji. Zdaniem NIK, powyższe regulacje są wystarczającą podstawą do wszczęcia odpowiedniej procedury odszkodowawczej w stosunku do PGP, bez konieczności dalszego oczekiwania na ewentualne uznanie reklamacji, po bezskutecznym upływie ww. 30-dniowego terminu.

Dokonano sprawdzenia poprawności zapisów w systemie komputerowym PGP z danymi (pieczęciami) naniesionymi przez operatora na koperty. Przeprowadzona analiza przesyłek niedoręczonych³³ wykazała m.in.:

- 1) rozbieżności między datą pierwszej awizacji wskazaną w systemie a datą wskazaną na przesyłce, wynoszące od 1 do 18 dni (8 przypadków);
- 2) rozbieżności między datą drugiej awizacji wskazaną w systemie a datą wskazaną na przesyłce, wynoszące od 2 do 6 dni (30 przypadków);
- 3) rozbieżności między terminem zwrotu przesyłki do nadawcy a datą wskazaną na przesyłce, wynoszące od 1 do 7 dni (52 przypadki);
- 4) wskazanie w systemie powodu zwrotu „B2-odmowa przyjęcia” a na kopertach widniał zapis „B3-przekroczony termin awizacji” (14 przypadków);
- 5) w dwóch przypadkach dane dotyczące przesyłek nie widniały w systemie.

Stwierdzone rozbieżności wskazują na konieczność weryfikacji przez operatora terminów doręczania przesyłek w odniesieniu do rozpatrywanych reklamacji, w związku z brakiem wiarygodności zapisów w systemie informatycznym.

2. NIK nie wnosi zastrzeżeń co do sposobu wypłaty przez PGP odszkodowań z tytułu nienależycie wykonanych usług na rzecz sądów i prokuratur.

Według stanu na 31 października 2014 r. PGP dokonało wypłaty odszkodowań na łączną kwotę 162,4 tys. zł (6 885 wniosków), z tego:

- 161,1 tys. zł na rzecz ośmiu sądów powszechnych – 6 870 wniosków (w tym 156,5 tys. zł, tj. 95,3% na rzecz Sądu Rejonowego Lublin-Zachód),
- 1,3 tys. zł na rzecz pięciu prokuratur (15 wniosków).

³³ Przesyłki niedoręczone i zwrócone do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Żoliborz, Sądu Okręgowego w Łodzi oraz Sądu Rejonowego w Mrągowie.

Zgodnie z postanowieniami porozumienia od dnia 1 maja 2014 r. PGP udzieliło dodatkowej gwarancji na jakość wykonywanych usług w zakresie terminowości doręczeń korespondencji. Operator zobowiązał się do doręczania lub awizowania 85% wolumenu przesyłek z danego miesiąca kalendarzowego, nadanych przez daną jednostkę w terminie 3 dni roboczych, a 97% w terminie do 5 dni roboczych. W przypadku naruszenia tego zobowiązania, PGP zobowiązało się do zapłaty zryczałtowanego odszkodowania.

Z raportów doręczeń dla poszczególnych jednostek sądownictwa wynika, że w miesiącach maj, sierpień, wrzesień i październik 2014 r.³⁴ zachowano określoną w § 1 ust. 2 porozumienia terminowość doręczeń, tj. w terminie 3 dni roboczych zostało doręczonych odpowiednio 88,96%, 91,71%, 92,36% oraz 91,86% przesyłek. Informacje te przekazane zostały do SA w Krakowie. Spośród 298 jednostek powszechnych sądownictwa terminy przekroczone zostały jedynie przy doręczaniu pism nadanych przez 22 jednostek, tj. w maju 10 (3%), sierpniu – 9 (3%), wrześniu – 7 (2%), październiku – 7 (2%).

Pomimo przedkładanych przez PGP projektów, porozumienie takie nie zostało zawarte przez Prokuraturę Generalną. W ocenie Prokuratora Generalnego operator zawsze odpowiada za nienależyte wykonanie zobowiązania, chyba że zdoła wykazać, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie nastąpiło wskutek siły wyższej, z przyczyn występujących po stronie nadawcy lub adresata, niewywołanych winą operatora, bądź wówczas, gdy nadawca lub adresat dopuszcza się naruszenia przepisów prawa pocztowego, rozporządzeń wykonawczych lub Regulaminu świadczenia usług pocztowych.

3. W pierwszych III kwartałach 2014 r. do SA w Krakowie wpłynęło łącznie 1 200 skarg i wniosków, z których 1 033 dotyczyło spraw związanych z przesyłkami pocztowymi. W analogicznym okresie 2013 r. do Sądu nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski dotyczące przesyłek pocztowych obsługiwanych przez Poczta Polską w apelacji krakowskiej.

Skargi dotyczyły przede wszystkim takich zagadnień jak: lokalizacja placówek pocztowych i godziny ich otwarcia, kwalifikacje i wyszkolenie doręczycieli operatora pocztowego oraz nieprawidłowości w awizacji przesyłek sądowych. Ponadto w pismach zawarto wnioski i pytania dotyczące w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa korespondencji sądowej w placówkach pocztowych oraz podstawy i zasadności legitymowania odbiorcy korespondencji przez osobę wydającą korespondencję, czyli pracownika podmiotu gospodarczego użyczającego lokal.

Dodatkowo w otrzymanej korespondencji dotyczącej operatora pocztowego zawarto opinie dotyczące wyboru wykonawcy oraz wyrażano niezadowolenie ze zmiany dotychczasowego operatora pocztowego (uzasadniane m.in. kwestią legalności wyboru wykonawcy w postępowaniu przetargowym, niezapewnieniem obywatelom godziwych warunków odbioru korespondencji).

Wpływające do Ministerstwa Sprawiedliwości skargi, dotyczące usług świadczonych od dnia 1 stycznia 2014 r. przez PGP na rzecz sądów powszechnych, przekazywane były do Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Krakowie, który przekazywał je według właściwości do operatora pocztowego. Stwierdzono jednakże, iż w I kwartale 2014 r. Sąd nie ewidencjonował terminów przekazywania skarg i wniosków do PGP, a średni termin ich przekazania (od kwietnia) w ocenie NIK mógł się przyczynić do wydłużenia terminu odpowiedzi na skargę.

³⁴ Porozumienie ustało z dniem 1 czerwca 2014 r. ponieważ do dnia 31 maja 2014 r. jednostki sądownictwa nie wywiązały się z obowiązku dokonania integracji systemów informatycznych z systemem Merkury (§ 1 ust. 13). W dniu 5 sierpnia 2014 r. podpisano aneks nr 1 do porozumienia, w którym wznowiono obowiązywanie gwarancji od dnia 1 sierpnia 2014 r., a aneksem nr 2 z dnia 1 października 2014 r. zobowiązano wszystkie jednostki sądownictwa do dokonania integracji systemu do dnia 31 grudnia 2014 r.

Do Prokuratury Generalnej nie wpłynęły skargi, o jakich mowa w § 394 Regulaminu urzędowania prokuratury³⁵, a także inne skargi obligujące do działania innego, niż wniesienie reklamacji lub złożenie zawiadomienia o przestępstwie. W zakresie poziomu usług świadczonych przez PGP wpłynęło 5 zgłoszeń od osób fizycznych, zawierających uwagi i zastrzeżenia dotyczące m.in. sposobu doręczania korespondencji (m.in. do niewłaściwych adresatów).

3.2.6. Inne ustalenia kontroli.

1. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez PGP w zakresie wdrażania systemu Elektronicznego Potwierdzenia Odbioru.

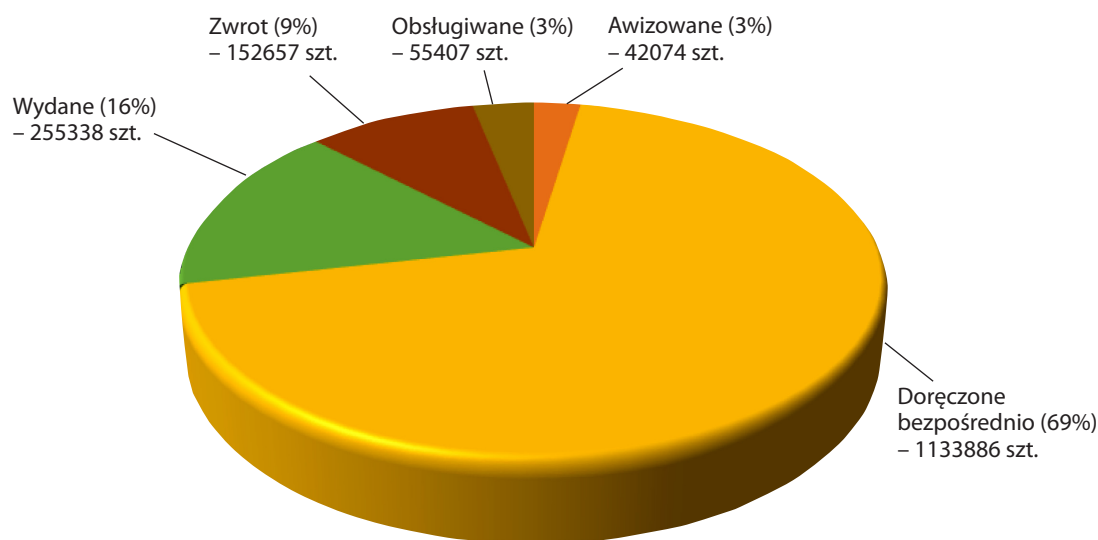
Zgodnie postanowieniami umów wskazanymi w Opisie przedmiotu zamówienia (załączniki nr 2), PGP zobowiązało się do wdrożenia, najpóźniej do dnia 1 lipca 2015 r., elektronicznego potwierdzenia odbioru przesyłek doręczanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wdrożenie realizowane jest na zasobach informatycznych Ministerstwa Sprawiedliwości z wykorzystaniem urządzeń (tabletów) PGP.

Na dzień zakończenia kontroli trwały prace wdrożeniowe EPO w Apelacji Białostockiej i Krakowskiej. Zgodnie z przedłożonym przez PGP harmonogramem w grudniu 2014 r. prowadzone było wdrożenie systemu w Apelacji Poznańskiej i Łódzkiej, a od lutego w pozostałych apelacjach.

Według danych przedstawionych na stronie epo.bialystok.sa.gov.pl na dzień 7 lipca 2015 r. liczba przesyłek nadanych w trybie EPO wyniosła 1 639 362 przesyłki. W porównaniu do stanu na dzień 21 listopada 2014 r. (dzień zakończenia czynności kontrolnych) liczba przesyłek wzrosła o 1 421 327 sztuk, tj. 651,9%.

Wykres nr 1

Stan przesyłek EPO na dzień: 2015.07.07.



Źródło: <http://epo.bialystok.sa.gov.pl/stan-przesylek-epo-na-dzien-2015-07-07/>

Zgodnie z cennikiem Regulaminu świadczenia usług wysłanie jednej przesyłki metodą EPO wynosiło 3,78 zł i było o 0,31 zł tańsze niż wysłanie przesyłki sądowej z tradycyjnym (papierowym) potwierdzeniem odbioru.

³⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 144.

Nadawanie korespondencji z wykorzystaniem EPO wpłynęło ponadto na skrócenie czasu informowania sądu przez operatora pocztowego o doręczeniu korespondencji adresatom przesyłek sądowych w procedurze cywilnej. W przypadku wysłania korespondencji z EPO, sąd każdorazowo drogą elektroniczną³⁶ otrzymuje informację o doręczeniu przesyłki sądowej z chwilą jej faktycznego doręczenia przez operatora pocztowego jej adresatowi. W przypadku Sądu Okręgowego w Białymstoku zastosowanie metody EPO skróciło okres informowania sądu przez PGP o doręczeniu korespondencji o 9,3 dnia, tj. o średni czas oczekiwania sądu na tradycyjne (papierowe) zwrotne potwierdzenie odbioru licząc od dnia odbioru przesyłki przez adresata.

W procedurze karnej od dnia 30 stycznia 2015 r. obowiązuje nowe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym³⁷, które umożliwia stosowanie EPO w procedurze karnej.

2. Sądowa służba doręczeniowa, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 maja 2011 r. w sprawie warunków organizacji oraz struktury sądowej służby doręczeniowej³⁸, działa w strukturze organizacyjnej oddziału administracyjnego sądu a doręczyciele wchodzi w skład wyodrębnionego zespołu pracowników w tym oddziale.

W regulaminie działania sądowej służby doręczeniowej wydanym przez Prezesa Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie³⁹ ustalono zasadę, że w przypadku niedoręczenia przesyłki, doręczyciele sądowej służby doręczeniowej nie dokonują awizacji przesyłek. Po dokonaniu próby doręczenia korespondencja w dniu następnym zwracana jest do biura podawczego sądu. Następnie korespondencja taka przekazywana jest operatorowi pocztowemu, który rozpoczyna własną procedurę doręczania, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁴⁰ oraz Kodeksu postępowania karnego.

Ustalenie takich zasad doręczania przesyłek przez sądową służbę doręczeniową Izba uznała za niezgodne odpowiednio: z art. 139 § 1 Kpc i art. 133 § 1 i 2 Kpk, które nakładają na doręczającego obowiązek złożenia niedoręczonej korespondencji w odpowiedniej, wymienionej w tych przepisach placówce, oraz obowiązek stosownego zawiadomienia adresata o miejscu i terminie odbioru korespondencji, a także nakazują powtórzenie zawiadomienia w przypadku nieodebrania korespondencji we wskazanym terminie.

Ponadto, w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości: z dnia 12 października 2010 r. w sprawie trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym⁴¹ (§ 6 ust. 2) oraz z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym (§ 10) wskazano m.in., że przewidziane w art. 139 § 1 Kpc oraz art. 133 Kpk czynności związane z zawiadomieniem adresata o miejscu pozostawienia pisma i terminie jego odebrania, dokonywane są przez doręczającego.

W związku z brakiem możliwości dokonywania awizacji przesyłek przez pracowników sądu, Prezes Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zniesienie sądowej służby doręczeniowej. Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji w dzienniku urzędowym Ministra Sprawiedliwości nie opublikowano zarządzenia o likwidacji tej służby.

³⁶ W systemie komputerowym „Sawa” lub „Sędzia 2” pojawia się informacja o dacie doręczenia korespondencji adresatowi z chwilą pokwitowania odbioru przesyłki sądowej przez adresata (na tablicie PGP).

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 82.

³⁸ Dz. U. Nr 99, poz. 577.

³⁹ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 9 Prezesa Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie z dnia 7 maja 2014 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1350 ze zm.

1. Na podstawie art. 122 ustawy Prawo pocztowe, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Delegatura w Warszawie przeprowadził kontrolę w Polskiej Grupie Pocztovej S.A. celem ustalenia, czy przedsiębiorca wykonuje działalność pocztową zgodnie z przepisami ustawy Prawo pocztowe, w zakresie świadczenia usług pocztowych oraz pod kątem zgodności z warunkami wymaganymi dla wykonywania działalności pocztowej. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 28 maja 2014 r. Stwierdzone przez UKE naruszenia dotyczyły przepisów Prawa pocztowego oraz rozporządzeń wykonawczych w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania przesyłek pocztowych.

Zakres naruszeń dokonanych przez PGP określony został przez Prezesa UKE w decyzji z dnia 19 marca 2015 r. (utrzymanej w mocy na podstawie decyzji Prezesa UKE z dnia 12 maja 2015 r.) i obejmował:

1) niewypełnienie obowiązku umieszczania:

- na stronie adresowej przesyłki odcisku datownika lub daty potwierdzających pozostawienie przesyłki w placówce pocztowej po jej awizowaniu i powtórny awizowaniu,
- odcisku datownika na stronie adresowej przesyłki niepodjętej w terminie przed jej odesłaniem do nadawcy,
- na stronie adresowej przesyłki podpisu pracownika placówki pocztowej potwierdzającego przyjęcie przesyłki w placówce pocztowej po jej awizowaniu,
- na stronie adresowej niedoręczonej przesyłki nadanej w trybie postępowania cywilnego podpisu pracownika placówki pocztowej w przypadku dokonania powtórnego awizowania,
- podpisu doręczającego na stronie adresowej niedoręczonej przesyłki nadanej w trybie postępowania cywilnego przy próbie jej doręczenia,
- podpisu na stronie adresowej niepodjętej w terminie przesyłki nadanej w trybie postępowania karnego przed jej odesłaniem do nadawcy,
- na druku ZPO daty doręczenia odbiorcy przesyłki nadanej w trybie postępowania cywilnego i zaznaczenia sposobu jej doręczenia;

2) skracanie terminów przechowywania przesyłek awizowanych;

3) nieuwzględnienie w treści regulaminu świadczenia usług pocztowych wszystkich wymaganych przepisami prawa elementów, polegających na niezawarcie w tym regulaminie pełnego katalogu świadczenia usług.

2. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zakończył w 2014 r. czynności kontrolne w Polskiej Grupie Pocztovej S.A., InPost Sp. z o.o., Ruch S.A. oraz w wybranych dziewięciu oddziałach i punktach obsługi klienta prowadzonych przez podmioty, które wykonują w imieniu PGP usługi pocztowe realizowane na rzecz jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego i powszechnych jednostek prokuratury. Zakres czynności kontrolnych prowadzonych przez GIODO obejmował przetwarzanie danych osobowych przez te podmioty.

Zgodnie z informacją przekazaną przez GIODO, kontrole prowadzone w PGP, InPost i Ruch S.A. nie wykazały, w zakresie objętym kontrolą, uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych przez ww. operatorów pocztowych. Uchybienia stwierdzono natomiast w pięciu oddziałach i punktach obsługi klienta prowadzonych przez podmioty, które jako podwykonawcy InPost wykonują usługi pocztowe m.in. na rzecz sądów i prokuratur. Naruszenia ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴² obejmowały:

⁴² Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

- nieopracowanie dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych (art. 36 ust. 2 ustawy),
- niewyznaczenie administratora bezpieczeństwa informacji (art. 36 ust. 3 ustawy),
- nienadanie pracownikom dopuszczonym do przetwarzania danych osobowych upoważnień (art. 37 ustawy),
- nieprowadzenie ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych (art. 39 ustawy),
- niezastosowanie środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, w szczególności niezabezpieczenie danych przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranie przez osobę nieuprawnioną. Stwierdzono brak zabezpieczenia danych osobowych odbiorców przesyłek przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, tj. osobom przebywającym na sali sprzedaży, do której wejście od strony magazynu nie jest zabezpieczone drzwiami wyposażonymi w zamek (art. 36 ust. 1 ustawy).

Wobec podmiotów, które naruszyły przepisy o ochronie danych osobowych wszczęte zostały postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji administracyjnych nakazujących przywrócenie stanu zgodnego z prawem lub decyzji umarzających postępowanie, jeżeli uchybienia objęte zakresem tego postępowania zostały usunięte w jego toku.

PGP jako administrator danych została poinformowana o ustaleniach dokonanych w toku kontroli prowadzonych w podmiotach, którym operator powierzył przetwarzanie danych osobowych na podstawie art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych. Powierzenie przetwarzania danych innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, nie wyłącza odpowiedzialności administratora danych za przestrzeganie przepisów cyt. ustawy.

5.1 Organizacja i metodyka kontroli

Przygotowanie kontroli doraźnej zostało poprzedzone kontrolami rozpoznawczymi przeprowadzonymi przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie i Prokuraturze Rejonowej Warszawa-Żoliborz.

Kontrolę doraźną przeprowadzili kontrolerzy Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także delegatur NIK: w Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie i Poznaniu. Szczegółowy wykaz jednostek kontrolujących i kontrolowanych zamieszczono w załącznikach nr 2 i 3. W przygotowaniu niniejszej Informacji wykorzystana została, przygotowana na zlecenie NIK, ekspertyza naukowa: „Dostarczanie przesyłek sądowych i prokuratorskich w świetle liberalizacji rynku pocztowego”.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 22 wystąpienia pokontrolne do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych. Do NIK wpłynęło łącznie sześć zastrzeżeń złożonych do trzech wystąpień pokontrolnych:

- 1) Minister Sprawiedliwości w zakresie:
 - uwagi, w której NIK stwierdziła, że wszczęcie postępowania przetargowego na cztery miesiące przed planowanym rozpoczęciem świadczenia usług i zawarcie umowy na niecałe dwa tygodnie przed rozpoczęciem realizacji umowy utrudniło w ocenie NIK, należyte przygotowanie się wykonawcy do realizacji umowy.

Uchwałą z dnia 25 marca 2015 r. Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie w części, uściślając uwagi w wystąpieniu kontrolnym, nadając im brzmienie *„Proces planowania, w którym założono wszczęcie postępowania przetargowego na dostarczanie pism przesyłek sądowych i prokuratorskich na cztery miesiące przed planowanym rozpoczęciem świadczenia usług i zawarcie umowy na niespełna dwa tygodnie przed rozpoczęciem realizacji umowy, w ocenie NIK, utrudnił prawidłowe funkcjonowanie systemu dostarczania przesyłek, zwłaszcza w pierwszych miesiącach 2014 r.”*

- uzasadnienia oceny ogólnej, że pomimo gromadzenia poczynawszy od 15 stycznia 2014 r., zagregowanych danych przekazywanych przez prezesów sądów apelacyjnych (m.in. o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie wykonania umowy oraz liczbie składanych reklamacji), Minister nie dysponował rzetelnymi danymi, które umożliwiałyby mu skuteczne sprawowanie nadzoru w zakresie realizacji umowy. Minister nie zgodził się również z uwagą NIK, iż w toku czynności kontrolnych prowadzonych w jednostkach sądownictwa powszechnego stwierdzono przypadki niepoprawnego i nierzetelnego wykazywania danych przesyłanych do Ministerstwa, w zakresie m.in. zwrotnych potwierdzeń odbioru i reklamacji. Z uwagą związany jest wniosek pokontrolny w którym NIK wystąpiła o *„podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją umowy na dostarczanie pism i przesyłek sądowych, w szczególności poprzez stworzenie skutecznych mechanizmów zbierania i weryfikowania danych przekazywanych przez jednostki organizacyjne sądownictwa powszechnego”*.

Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie Ministra sprawiedliwości w przedmiotowym zakresie.

- wniosku pokontrolnego dotyczącego podjęcia działań mających na celu dostosowanie regulaminów sądowych służb doręczeniowych do obowiązujących przepisów.

Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie w części, tym samym modyfikując treść kwestionowanego wniosku nadając mu brzmienie *„Przeprowadzenie przeglądu regulaminów sądowych służb doręczeniowych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa”*.

2) Polska Grupa Poczta S.A. w zakresie

- opisaney w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości polegającej na doręczaniu przez Spółkę przesyłek do sądów i prokuratur, niezgodnie z przepisami art. 133 § 2 Kpk oraz § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. Niniejsza nieprawidłowość stanowiła podstawę oceny częściowej badanego obszaru, a także część uzasadnienia oceny ogólnej.

Komisja rozstrzygająca NIK uchwałą z dnia 23 lutego 2015 r. oddaliła zastrzeżenia Prezesa Zarządu w przedmiotowym zakresie.

- opisanego w wystąpieniu pokontrolnym sposobu doboru próby, tj. sformułowania *„w wyniku kontroli 80 losowo objętych badaniem przesyłek niedoręczonych w zakresie danych zawartych na kopertach (pieczęcie, adnotacje doręczycieli) z danymi wprowadzonymi do systemu komputerowego Agent”*.

Komisja rozstrzygająca NIK uwzględniła zastrzeżenie w części poprzez skreślenie wyrazu „losowo”, nadając tym samym brzmienie *„w wyniku kontroli 80 objętych badaniem przesyłek niedoręczonych w zakresie danych zawartych na kopertach (pieczęcie, adnotacje doręczycieli) z danymi wprowadzonymi do systemu komputerowego Agent”*.

- 3) Prezes Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie w zakresie wniosku pokontrolnego w brzmieniu *„Podjęcie działań mających na celu dostosowanie funkcjonowania sądowej służby doręczeniowej do obowiązujących przepisów lub rozważenie złożenia wniosku do Ministra Sprawiedliwości o jej likwidację.”* Komisja rozstrzygająca NIK uchwałą z dnia 20 stycznia 2015 r. uznała adekwatność sformułowanego wniosku, oddalając zastrzeżenia Prezesa Sądu w tym zakresie.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 34 wnioski pokontrolne. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK. Według stanu na 1 czerwca 2015 r. zrealizowano 17 wniosków, 9 znajdowało się w trakcie realizacji, a nie zrealizowano 8 wniosków.

Minister Sprawiedliwości poinformował m.in. że:

- system sprawozdawczy w zakresie informacji dotyczących realizacji umowy z PGP stanowił jedynie doraźne rozwiązanie w obszarze monitorowania, zbudowane ze względu na zgłaszane incydenty oraz problemy Wykonawcy z dostarczaniem przesyłek sądowych zgodnie ze standardami wynikającymi z uregulowań prawnych oraz umowy. Począwszy od III kwartału 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości odstąpi od dotychczasowej formuły zbierania danych, wprowadzając wystandaryzowane raporty kwartalne. Proces ten będzie prowadzony z wykorzystaniem dostępnych narzędzi informatycznych do obsługi korespondencji w sądach, co ujednolici proces i zwiększy wiarygodność danych,
- podjęte zostaną działania polegające na dokonaniu przeglądu wszystkich regulaminów sądowej służby doręczeniowej, a w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami ustawowymi, do prezesów właściwych sądów skierowane zostaną wystąpienia z wnioskami o pilne podjęcie stosownych działań.

Minister Sprawiedliwości poinformował także o trwających zaawansowanych pracach związanych z kolejnym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług doręczania pism i przesyłek sądowych w latach 2016–2018. Harmonogram prac został skonstruowany w taki sposób, aby podpisanie umowy z operatorem, który zostanie wyłoniony w tym postępowaniu miało miejsce na co najmniej dwa miesiące przed terminem rozpoczęcia świadczenia usług.

Prokurator Generalny poinformował m.in. o:

- kontynuowaniu działań nadzorczych nad realizacją umowy o świadczenie usług pocztowych, planowanych cyklicznych spotkaniach z przedstawicielami PGP oraz wewnętrznych spotkaniach z pracownikami poszczególnych departamentów i biur,
- przekazaniu wystąpienia pokontrolnego do jednostek podległych celem wykorzystania zawartych tam uwag i wniosków, w szczególności w zakresie rozpatrywania skarg i wnoszenia reklamacji, w tym niezwłocznego występowania o należne odszkodowania.

Zarząd Polskiej Grupy Poczтовой S.A. poinformował m.in. że:

- uszczegółowiono wzory pism (odpowiedzi na reklamacje), wypłacono należne odszkodowania oraz zorganizowano spotkanie robocze z pracownikami Działu Skarg i Reklamacji w zakresie stosowania przepisów prawa dotyczących reklamacji,
- w związku z faktem, iż PGP S.A. stała się spółką zależną od InPost S.A. (głównego podwykonawcy w realizacji umów), zarząd InPost zapoznany został z wystąpieniem pokontrolnym NIK, a realizacja umów jest pod bieżącym nadzorem zarządu obu spółek.

W wyniku prowadzonych czynności kontrolnych przez Delegaturę NIK w Olsztynie pozyskano korzyści finansowe w kwocie 3,8 tys. zł z tytułu zmniejszenia wydatków w związku z rzetelną weryfikacją merytoryczną faktur Sądu Rejonowego w Mrągowie (3,4 tys. zł) oraz odzyskania kwot nienależnie wypłaconych operatorowi pocztowemu przez Prokuraturę Okręgową w Olsztynie (0,4 tys. zł). W Prokuraturze Okręgowej w Olsztynie stwierdzono, że nienależnie wypłacono PGP środki w wysokości 10,7 tys. zł (kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa).

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U., poz. 1529).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 259 ze zm.). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 8 lipca 2015 r. przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2015 r. o tym samym tytule (Dz. U., poz. 925).
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2014 r., poz. 144). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 14 stycznia 2015 r. przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2014 r. o tym samym tytule (Dz. U., poz. 82 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych (Dz. U., poz. 524).
14. Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej (Dz. U., poz. 1468).
15. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1350 ze zm.).
16. Rozporządzenie z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym (Dz. U. Nr 108, poz. 1022). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 30 stycznia 2015 r. przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2014 r. o tym samym tytule (Dz. U. z 2015 r., poz. 82 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 maja 2011 r. w sprawie warunków organizacji oraz struktury sądowej służby doręczeniowej (Dz. U. Nr 99, poz. 577).

Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Jednostka objęta kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Prokuratura Generalna	
3.	Sąd Apelacyjny w Krakowie	
4.	Polska Grupa Poczтовая S.A.	
5.	Sąd Okręgowy w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku
6.	Sąd Rejonowy w Sokółce	
7.	Prokuratura Okręgowa w Białymstoku	
8.	Sąd Okręgowy w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
9.	Sąd Rejonowy w Wieliczce	
10.	Prokuratura Okręgowa w Krakowie	
11.	Sąd Okręgowy w Zamościu	Delegatura NIK w Lublinie
12.	Sąd Rejonowy Lublin Zachód w Lublinie	
13.	Prokuratura Okręgowa w Lublinie	
14.	Sąd Okręgowy w Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi
15.	Sąd Rejonowy w Łasku	
16.	Prokuratura Okręgowa w Łodzi	
17.	Sąd Okręgowy w Elblągu	Delegatura NIK w Olsztynie
18.	Sąd Rejonowy w Mrągowie	
19.	Prokuratura Okręgowa w Olsztynie	
20.	Sąd Okręgowy w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu
21.	Sąd Rejonowy w Turku	
22.	Prokuratura Okręgowa w Poznaniu	

Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach wraz z oceną kontrolowanej działalności

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Cezary Grabarczyk – Minister Sprawiedliwości (od 22.09.2014 r.). Uprzednio funkcję Ministra pełnił Marek Biernacki	O
2.	Prokuratura Generalna	Andrzej Seremet – Prokurator Generalny	P
3.	Sąd Apelacyjny w Krakowie	Krzysztof Sobierajski – Prezes SA w Krakowie Andrzej Pęcak – Dyrektor SA w Krakowie	O
4.	Polska Grupa Poczтовая S.A.	Witold Szczurek – Prezes Zarządu PGP S.A. (od 1.04.2014 r.). Uprzednio Prezesem Zarządu był Leszek Żebrowski	O
5.	Sąd Okręgowy w Białymstoku	Krzysztof Chojnowski – Prezes SO w Białymstoku Maria Grażyna Kalińska – Dyrektor SO w Białymstoku	P (z)
6.	Sąd Rejonowy w Sokółce	Aneta Sidorowicz – Prezes SR w Sokółce (od 19.04.2014 r.). Uprzednio funkcję Prezesa pełnił Dariusz Gąsowski Iwona Gudalewska – Dyrektor SR w Sokółce	P (z)
7.	Prokuratura Okręgowa w Białymstoku	Tadeusz Włodzimierz Marek – Prokurator Okręgowy	P (z)
8.	Sąd Okręgowy w Krakowie	Barbara Baran – Prezes SO w Krakowie Bolesław Rausch – Dyrektor SO w Krakowie	O
9.	Sąd Rejonowy w Wieliczce	Łukasz Woźniak – Prezes SR w Wieliczce Andrzej Augustyn – Dyrektor SR w Wieliczce	O
10.	Prokuratura Okręgowa w Krakowie	Lidia Jaryczkowska – Prokurator Okręgowy	O
11.	Sąd Okręgowy w Zamościu	Jerzy Rusin – Prezes SO w Zamościu Dariusz Bartoszcze – Dyrektor SO w Zamościu	P (z)
12.	Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie	Wojciech Marek Wolski – Prezes SR Lublin-Zachód Wiesława Zwierz – Dyrektor SR Lublin-Zachód	P (z)
13.	Prokuratura Okręgowa w Lublinie	Cezary Maj – Prokurator Okręgowy	P
14.	Sąd Okręgowy w Łodzi	Sławomir Wlazło – Prezes SO w Łodzi Zbigniew Chablewski – Dyrektor SO w Łodzi	O
15.	Sąd Rejonowy w Łasku	Jacek Wojdyn – Prezes SR w Łasku Halina Gawron – Dyrektor SR w Łasku	O
16.	Prokuratura Okręgowa w Łodzi	Krzysztof Bukowiecki – Prokurator Okręgowy	O
17.	Sąd Okręgowy w Elblągu	Marek Omelan – Prezes SO w Elblągu (od 8.05.2014 r.). Uprzednio funkcję Prezesa pełniła Ewa Pietraszewska Agnieszka Nowińska – Dyrektor SO w Elblągu	P
18.	Sąd Rejonowy w Mrągowie	Bożena Wiczorkiewicz – Prezes SR w Mrągowie Izabela Nysztal – Dyrektor SR w Mrągowie (od 17.03.2014 r.)	P (z)
19.	Prokuratura Okręgowa w Olsztynie	Jan Przybyłek – Prokurator Okręgowy	P (z)
20.	Sąd Okręgowy w Poznaniu	Henryk KomisarSKI – Prezes SO w Poznaniu Jarosław Kaczmarek – Dyrektor SO w Poznaniu	P
21.	Sąd Rejonowy w Turku	Barbara Sowińska – Prezes SR w Turku Stanisław Marciniak – Dyrektor SR w Turku	P
22.	Prokuratura Okręgowa w Poznaniu	Krzysztof Grześkowiak – Prokurator Okręgowy	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (z) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna, O – ocena opisowa.

Wykaz organów i instytucji, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
8. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
9. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
10. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
14. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
15. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
16. Szef Kancelarii Sejmu
17. Szef Kancelarii Senatu
18. Minister Sprawiedliwości
19. Prokurator Generalny
20. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
21. Prezesi sądów apelacyjnych
22. Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej
23. Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych
24. Przewodniczący Krajowej Rady Prokuratury



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 26. 11. 2015 r.

PG I A 091/13/14

dot.

KPB- 4113 - 001-00/2014

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezeso!

W nawiązaniu do pisma Pana Prezesa z dnia 17 listopada 2015 r. nr j/w., przy którym przekazano informację o wynikach kontroli „Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich”, nie zgłaszam uwag do ustaleń i wniosków pokontrolnych w zakresie dotyczącym powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Z szacunkiem

A. Seremet

Andrzej Seremet



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

BAK-IV-0910-19/15

Warszawa, 2 grudnia 2015 r.

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

STANOWISKO MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

wobec informacji o wynikach kontroli:

„Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich”

Korzystając z przysługującego mi uprawnienia wynikającego z art. 62a ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., t. j. poz. 1096), po zapoznaniu się z informacją o wynikach kontroli doraźnej koordynowanej nr D/14/509. pn. „Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich” przeprowadzonej z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko. Zaznaczam przy tym, że niniejsze wystąpienie odnosi się wyłącznie do ustaleń dotyczących działań Ministra Sprawiedliwości w ramach sprawowanego nadzoru nad sądami powszechnymi. Dodaję, że Minister Sprawiedliwości, w przeciwieństwie do Prokuratora Generalnego, sprawującego nadzór nad prokuraturą, sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów (jednostkami sądownictwa powszechnego), a nie jak to wskazano w analizowanej informacji, nad „sądownictwem powszechnym”.

Doświadczenia sądów powszechnych w zakresie usług pocztowych, w tym dostrzegalne zakłócenia w procesie dostarczania przesyłek sądowych po zmianie operatora pocztowego w 2014 roku, były podstawą do przygotowania nowych zasad współpracy sądownictwa powszechnego z operatorem pocztowym zapewniającym doręczanie

nadawanych z sądów przesyłek. Analiza występujących trudności w ramach umowy na lata 2014-2015 miała znaczący wpływ na kształt specyfikacji istotnych warunków zamówienia na świadczenie usług pocztowych na rzecz sądów powszechnych w latach 2016-2018.

W wykonaniu zaleceń Najwyższej Izby Kontroli w komisji przetargowej na realizację usług pocztowych w latach 2016-2018 czynny udział biorą przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości.

Ponieważ za jedną z przyczyn wystąpienia zakłóceń w dostarczaniu przesyłek sądowych w roku 2014 uznano niewystarczający czas na przygotowanie się operatora pocztowego do świadczenia usług po wyborze najkorzystniejszej oferty i zawarciu umowy, prace nad postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego na lata 2016-2018 podjęto już na początku 2015 roku. Po uzgodnieniach z sądami powszechnymi oraz komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości, Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej przesłało ogłoszenie o zamówieniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 4 maja 2015 r. Ogłoszenie zostało opublikowane w dniu 7 maja 2015 r. pod numerem 2015/S 088-158925, z terminem składania ofert wyznaczonym na dzień 15 czerwca 2015 r.

Zainteresowani uzyskaniem zamówienia Wykonawcy korzystali jednak po wielokroć z przysługujących im uprawnień dotyczących składania środków ochrony prawnej od zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz jej zmian, co należy uznać za przykład naturalnej gry rynkowej i starań o ukształtowanie ostatecznych zapisów umowy w sposób zapewniający ochronę ich interesów majątkowych. Zapisy specyfikacji trzykrotnie były przedmiotem rozpraw w Krajowej Izbie Odwoławczej, która w swoich rozstrzygnięciach podtrzymała główne założenia Zamawiającego, nakazując zmianę SIWZ w mniej istotnych elementach. Kilukrotnie konieczne było przesunięcie terminu składania ofert, co było zgodne z przepisami Prawa zamówień publicznych i było uzasadnione stopniem skomplikowania postępowania.

W momencie sporządzania niniejszej informacji trwała ocena ofert, w tym weryfikacja placówek pocztowych oraz analiza możliwości wystąpienia rażąco niskiej ceny w złożonych ofertach. Dotychczasowe doświadczenia z realizacji umowy na świadczenie usług pocztowych wskazują jednoznacznie na konieczność żądania od wykonawcy wykazu placówek pocztowych, w których odbierana będzie korespondencja sądowa. Zdecydowano wobec tego o wymogu przedstawienia takiej listy już na etapie oceny ofert złożonych w postępowaniu.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia od początku zakładała podwyższenie standardu zamawianej usługi, w celu zapewnienia realizacji postulatu sprawności postępowań sądowych. Najistotniejszym narzędziem, jakie postanowił wykorzystać w tym celu Zamawiający, jest zwiększenie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej operatora pocztowego. Rozbudowany katalog kar umownych, dostosowanych do specyfiki sądownictwa powszechnego, powiązany z obowiązkami sprawozdawczymi operatora pocztowego, ma za zadanie znacząco podwyższyć poziom świadczonych usług, w szczególności terminowość doręczania przesyłek sądowych.

Wobec braku wyraźnego przepisu, który sprzeciwiałby się swobodnemu sformułowaniu wymagań Zamawiającego w tym zakresie Zamawiający przewidział w SIWZ wiele mechanizmów kształtujących współpracę z przyszłym wykonawcą w sposób korzystny dla sądów powszechnych, wykraczając poza zobowiązania mające zastosowanie dla operatora wyznaczonego. W odniesieniu do tej kwestii zostało ustalone, że żaden przepis prawa nie ogranicza Zamawiającego w swobodzie określenia przedmiotu zamówienia, zgodnie z jego indywidualnymi potrzebami. Założenia Zamawiającego w tym zakresie znalazły potwierdzenie w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej.

Ponadto, biorąc pod uwagę liczne głosy krytyczne i zalecenia dotyczące oczekiwań wobec poziomu świadczonych usług, ocena ofert jest w znacznym stopniu oparta na kryteriach pozacenowych – w tym wolumenu doręczenia przesyłek w terminie 5 dni od ich nadania, terminów zwrotu przesyłek, obszaru dostępności elektronicznego potwierdzenia odbioru (EPO) oraz kryterium społecznego – zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

Istotnym elementem postępowania przetargowego, również sprzyjającym realizacji zaleceń Najwyższej Izby Kontroli, jest żądanie przez Zamawiającego wykazu placówek pocztowych, w których świadczone będą usługi pocztowe, już na etapie składania ofert jako tzw. warunek przedmiotowy. Trzeba przy tym podkreślić, że Zamawiający postawił sobie możliwość sprawdzenia, czy placówki wskazane przez Wykonawcę spełniają wymogi określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Zamawiający określił w specyfikacji określone wymogi dotyczące sieci placówek pocztowych, w tym braku utrudnień dostępu dla osób niepełnosprawnych lub posiadanie mechanizmów niwelowania istniejących utrudnień. Określono również wymaganie, aby każda placówka posiadała wydzielone stanowisko do wydawania przesyłek pocztowych – biorąc pod uwagę liczne uwagi dotyczące wydawania przesyłek sądowych w miejscach całkowicie do takiej działalności niedostosowanych. Osobne stanowisko, przeznaczone do świadczenia usług pocztowych, wiąże się m.in. ze zwiększonym zaufaniem wobec osoby

zatrudnionej przy takim stanowisku i w tym zakresie, wymóg zawarty w SIWZ jest zgodny z oczekiwaniem społecznym. Dodatkowo, celem takiego wymogu jest zwiększenie zobowiązań organizacyjnych wykonawcy, które powinno pozytywnie wpłynąć na wywiązywanie się z obowiązków dotyczących zabezpieczenia przesyłek oraz wymogów dotyczących tajemnicy korespondencji.

Ponadto SIWZ przewiduje elastyczne mechanizmy dostosowywania sposobu świadczenia usług przez Wykonawcę do możliwości zmian struktury organizacyjnej sądów powszechnych i ich infrastruktury informatycznej.

Duży nacisk położono na świadczenie usługi elektronicznego potwierdzenia odbioru – zgodnie z dokumentacją świadczenie usługi EPO ma rozpocząć się od pierwszego dnia świadczenia usług pocztowych. Minimalny obszar świadczenia usługi EPO przewidziany w SIWZ wynosi 50% kodów pocztowych w Polsce na dzień rozpoczęcia świadczenia usług oraz 75% w terminie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia świadczenia usług.

Realizując cele zamówień publicznych wskazane przez Ustawodawcę, Zamawiający zdecydował, aby na udzielenie zamówienia publicznego miał wpływ również zakres społecznego zobowiązania Wykonawcy. Na podstawie przepisów prawa zamówień publicznych oraz w celu zwiększenia jakości świadczonych usług i społecznego zaufania do metod i zasad doręczania korespondencji sądowej, Zamawiający wprowadził wymóg, aby, elementem oceny ofert był stopień, w jakim poszczególni wykonawcy powierzą realizację przedmiotu zamówienia w zakresie doręczania i wydawania korespondencji sądowej osobom pozostającym w stosunku pracy. Sposób sformułowania tego kryterium obejmuje również personel podwykonawców. Zamawiający stanął na stanowisku, iż z intencją Ustawodawcy zgodne jest stwierdzenie, iż osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy dają lepszą rękojmię realizacji zamówienia, w tak ważnym przedmiocie jakim jest obsługa korespondencji sądowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w odczuciu społecznym zatrudnienie na podstawie umowy o pracę jest bardziej cenione niż inne formy zatrudnienia, przez co stwarza oczekiwanie większej dbałości o rzetelne wykonywanie obowiązków pracowniczych. W przypadku listonoszy, zatrudnienie na podstawie stosunku pracy stwarza dodatkowe społeczne oczekiwanie, iż dla danego obszaru listonoszem będzie niezmiennie ta sama osoba, znająca specyfikę poszczególnych adresów, z którą łatwo będzie pozostawać w stałym kontakcie. Stosunek pracy zapewnia większą stabilność zatrudnienia, bezpośredni nadzór i jasne zasady odpowiedzialności, a w konsekwencji daje podstawę, aby oczekiwać większej rzetelności przy awizowaniu przesyłek sądowych.

Wskazane powyżej mechanizmy mają na celu zagwarantowanie pełnej i wszechstronnej ochrony interesów wymiaru sprawiedliwości na etapie konstruowania nowej umowy na świadczenie usługi doręczeń sądowych.

Następnie chciałbym poinformować o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego dotyczącego przeprowadzenia przeglądu regulaminów sądowych służb doręczeniowych sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 grudnia 2014 r. W wykonaniu ww. wniosku w Ministerstwie Sprawiedliwości przeprowadzono przegląd regulaminów sądowych służb doręczeniowych funkcjonujących obecnie w 12 sądach rejonowych i 1 sądzie okręgowym. W wyniku przeglądu stwierdzono, że regulaminy doręczania pism sądowych wszystkich utworzonych służb, w części wskazującej na możliwość zaniechania awizowania przesyłek przez doręczyciela i pozostawiania ich w urzędzie gminy, są niezgodne z art. 139 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.) oraz z art. 133 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

Doręczanie korespondencji przez sądową służbę doręczeniową traktowane jest przez sądy jako próba dostarczenia przed właściwym doręczeniem jej przez operatora pocztowego. Doręczyciele pobierają korespondencję w biurze podawczym sądu i podejmują jedną próbę doręczenia jej adresatowi w sposób bezpośredni. W przypadku braku obecności adresata lub dorosłego domownika pod wskazanym adresem, doręczyciel nie zostawia w drzwiach mieszkania, ani też w oddawczej skrzynce pocztowej zawiadomienia o próbie doręczenia. Niedoręczoną korespondencję doręczyciel zwraca do biura podawczego, które niezwłocznie wysyła ją za pośrednictwem operatora pocztowego.

Przypominam, że Najwyższa Izba Kontroli podzieliła pogląd wyrażony przez Ministra Sprawiedliwości w ramach zastrzeżeń zgłoszonych do informacji pokontrolnej, według którego Minister Sprawiedliwości nie ma uprawnień do wydawania prezesom sądów wiążących poleceń co do treści stanowiących przez nich regulaminów. W związku z powyższym do prezesów sądów wystosowane zostały pisma, w których wskazano na niezgodność niektórych zapisów zawartych w regulaminach sądowych służb doręczeniowych z przywołanymi powyżej przepisami Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego oraz podniesiono konieczność pilnego podjęcia działań w zakresie dostosowania tych regulaminów do przepisów rangi ustawowej.

W odpowiedzi na przedmiotową korespondencję prezesi niektórych sądów rejonowych wskazali, że nie zgadzają się z ww. stanowiskiem, w ich ocenie bowiem w regulaminach brak jest zapisów sprzecznych z regulacjami ustawowymi odnoszącymi się do doręczania korespondencji sądowej.

Niezależnie od powyższego w Ministerstwie Sprawiedliwości zainicjowano prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia zmian w Kodeksie postępowania cywilnego oraz w Kodeksie postępowania karnego, w częściach dotyczących doręczania korespondencji sądowej. W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości możliwe jest wprowadzenie rozwiązania przewidującego możliwość podejmowania przez pracowników sądów lub sądową służbę doręczeniową próby dostarczenia korespondencji przed właściwym doręczeniem jej przez operatora pocztowego. W przypadku niedoręczenia adresatowi przesyłki, przy jednoczesnym braku możliwości pozostawienia korespondencji w urzędzie gminy, podlegałaby ona zwrotowi do sądu i wysłaniu przez operatora pocztowego. W związku z tym, że wszczęcie prac legislacyjnych ww. zakresie należało poprzedzić uzyskaniem danych statystycznych obrazujących skuteczność doręczeń dokonywanych przez sądową służbę doręczeniową i pracowników sądów, Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło o przedmiotowe dane do prezesów właściwych sądów. Przekazane informacje są aktualnie analizowane.

Przekazując niniejsze stanowisko zwracam uwagę na fakt, że dotyczy ono kontroli działalności Ministerstwa Sprawiedliwości w okresie, w którym nie zajmowałem stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Niemniej jednak pragnę jednoznacznie podkreślić, że wszystkie uwagi krytyczne Najwyższej Izby Kontroli zgłoszone w informacji o wynikach niniejszej kontroli zostały wnikliwie przeanalizowane i będą uwzględnione w aktualnej i przyszłej działalności Ministerstwa Sprawiedliwości.

