



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4113-002-02/2014

D/14/509

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/509 – Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Barbara Guga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92145 z 22 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Prokuratura Okręgowa w Krakowie, ul. Mosiężnicza 2, 30-965 Kraków (<i>Prokuratura</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lidia Jaryczkowska, Prokurator Okręgowy (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wprowadzona z dniem 1 kwietnia 2014 r. zmiana operatora pocztowego nie spowodowała poważnych utrudnień w realizacji zadań Prokuratury. Przesyłki pocztowe nadawane przez Prokuraturę w badanym okresie były prawidłowo oznakowywane i przygotowywane do wysyłki. Wszystkie faktury były weryfikowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a stwierdzone rozbieżności co do ilości nadanej korespondencji niezwłocznie wyjaśniane. Jednakże zdaniem NIK konieczne jest wprowadzenie narzędzi umożliwiających stały i pełny nadzór nad terminowością dostarczania przesyłek pocztowych i zwrotnych potwierdzeń odbioru.

W odniesieniu do działalności Prokuratury, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła okoliczności mogące wskazywać na nieweryfikowanie przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych, prawidłowości awizacji przesyłek dostarczanych przez operatora pocztowego na rzecz kontrolowanej jednostki, co może skutkować stwierdzeniem wadliwości (nieskuteczności) takich doręczeń i pociągać za sobą konsekwencje procesowe oraz finansowe. W 35 przypadkach (na 100 badanych) doręczyciel stwierdził niepodjęcie przesyłek w terminie, siódmego dnia po ich awizowaniu tj. niezgodnie z przepisem art. 133 §2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (*dalej kpk*)². Tak wysoka liczba nieprawidłowości w awizowaniu przesyłek i brak reakcji ze strony Prokuratury wskazują, że Prokuratura nie wprowadziła skutecznych mechanizmów kontrolnych w celu zapewnienia prawidłowej realizacji umowy.

Z ustaleń kontroli wynika również, że w czasie obowiązywania umowy, Polska Grupa Poczтовая S.A. (*PGP*) nie zwróciła do Prokuratury, pomimo upływu 30 dni od nadania korespondencji 185 ZPO, a 321 wróciło po 30 dniach. Pomimo tego Prokuratura nie podjęła żadnych czynności monitorujących PGP. Zdaniem NIK brak, lub znaczne opóźnienie dostarczenia zwrotnego potwierdzenia odbioru w przypadku realizacji czynności procesowych obwarowanych terminem może uniemożliwić podjęcie tych czynności i spowodować nieuzasadnioną przewlekłość postępowania ponieważ ich ważność i skuteczność jest uzależniona od daty odebrania korespondencji

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniami objęto również stany faktyczne i działania podejmowane w 2013 r.

² Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja umowy na świadczenie usług pocztowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Mechanizmy kontrolne

Od 1 stycznia 2014 r. usługi pocztowe na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury świadczone są przez PGP na podstawie umowy „*Na świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych*” podpisanej 18 grudnia 2013 r. ze Skarbem Państwa – Prokuratorem Generalnym³ (*Umowa*). Z uwagi na obowiązującą do 31 marca 2014 r. umowę z Poczta Polska⁴, Prokuratura Okręgowa w Krakowie z usług PGP zaczęła korzystać od 1 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-11)

W okresie od 1 kwietnia do 30 września 2014 r. Prokuratura Okręgowa oraz Prokuratura Rejonowa dla Krakowa Śródmieścia Wschód i Prokuratura Rejonowa dla Krakowa Śródmieścia Zachód⁵ nadały ogółem 53 564 przesyłek pocztowych, w tym w II kwartale 23 655 oraz 29 909 w III kwartale. W analogicznym okresie 2013 r. ww. prokuratury nadały 34 698 przesyłek, w tym w II i III kwartale odpowiednio: 17 741 i 16 957.

(dowód: akta kontroli str. 12)

W Prokuraturze nie wprowadzono mechanizmów kontrolnych, które monitorowałyby terminowość dostarczania przesyłek pocztowych i zwrotnych potwierdzeń odbioru (*ZPO*). Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że w Systemie Informatycznym Prokuratury Libra 2 (*SIP*) odnotowywana jest korespondencja wychodząca z jednostki (całość poczty, tj. listy ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru, listy polecone, listy zwykłe oraz paczki). W Rejestrze E (*ekspedycja*) tego systemu można sprawdzić korespondencję wysłaną, niewysłaną, wykaz korespondencji do ekspedycji (niewysłane), wykaz korespondencji do ekspedycji (wysłane). W rejestrze Ekspedycja – Korespondencja *ZPO* – w zakładce *niedoręczone* można sprawdzić korespondencję, która nie została doręczona natomiast w zakładce *doręczona/uznana za doręczoną* odnotowuje się zwrotne potwierdzenia odbioru lub korespondencję, która zostaje uznana za doręczoną. W ww. Rejestrze zakładka *wykaz korespondencji oczekującej na potwierdzenie odbioru* daje możliwość sprawdzenia, które *ZPO* nie zostały doręczone. W poszczególnych wydziałach Prokuratury zostały wyznaczone osoby zajmujące się ekspedycją poczty oraz prowadzeniem rejestrów (doręczeń, ekspedycji) w *SIP*.

(dowód: akta kontroli str. 14-105)

W wyniku badania 100 losowo wybranych *ZPO* stwierdzono m.in., że w 90 przypadkach były one rejestrowane w *SIP* w dniu ich wpływu do Prokuratury. W pozostałych przypadkach dziewięć *ZPO* zostało zarejestrowanych w dniu następnym, a jedno w piątym dniu. Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że opóźnienia zdarzają się „*z uwagi na dużą ilość pracy pracowników odpowiedzialnych za odnotowywanie zwrotek*”.

(dowód: akta kontroli str. 113-116, 18)

W Prokuraturze przesyłki były oznakowywane zgodnie z wymogami określonymi w § 9 pkt. 1 Regulaminu świadczenia usług przez PGP (*Regulaminu*). Na wszystkich przesyłkach umieszczono:

- a) na stronie adresowej koperty imię i nazwisko, bądź pełną nazwę adresata z dokładnym określeniem miejscowości, kodu pocztowego, ulicy, numeru domu i mieszkania lub lokalu,

³ Umowa nr 68-ZP-U/2013.

⁴ Umowa nr 216933/K zawarta 13 grudnia 2012 r. na okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2014 r.

⁵ Porównanie danych wyłącznie dotyczących Prokuratury Okręgowej pomiędzy 2013 i 2014 rokiem nie było możliwe ze względu na przyjęte rozwiązania organizacyjne. W trakcie obowiązywania umowy z Poczta Polska faktury za usługi pocztowe były wystawiane łącznie na wymienione prokuratury mające siedzibę w tym samym budynku.

- b) na stronie adresowej koperty adres Prokuratury z dokładnym określeniem miejscowości, kodu pocztowego, ulicy i numeru lokalu,
- c) datę nadania przesyłki potwierdzał stempel PGP S.A. umieszczony na stronie adresowej koperty.

Przesyłki zawierały ponadto informację o operatorze wykonującym usługę pocztową (w prawym górnym rogu koperty).

Przyjęcie przesyłek od Prokuratury potwierdzane było zbiorczym potwierdzeniem nadania. W wyniku badania zbiorczych potwierdzeń nadania z wybranych losowo trzech dni II i III kwartału 2014 r.⁶ stwierdzono m.in., że przyjęcie przesyłki przez PGP od nadawcy potwierdzone było umieszczeniem pieczęci PGP z datą przyjęcia korespondencji, numerem i parafą osoby przyjmującej. Natomiast dokumenty potwierdzenia nadania nie zawierały podpisu osoby reprezentującej nadawcę (Prokuratę). Zgodnie z postanowieniami § 11 pkt 1 Regulaminu, przyjęcie przesyłek od nadawcy odbywa się po podpisaniu Zbiorczej Karty Potwierdzenia Nadania przez upoważnione osoby reprezentujące zarówno nadawcę jak i operatora.

Ponadto, operator odbierając przesyłki rejestrowane powinien, zgodnie z § 12 pkt 2 Regulaminu, potwierdzić sumarycznie ilość przyjętych przesyłek. Stwierdzono, że dokumenty nadania z 29 sierpnia i 1 września 2014 r. opatrzone były zapisem o liczbie przekazywanych przesyłek. Natomiast na dokumentach nadania z 5 maja 2014 r. brak było takiego potwierdzenia. Listy zawierały ponumerowane pozycje bez podsumowania ilości przyjętych przez PGP przesyłek.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 109-112)

Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że brak podpisów na korespondencji nadawanej do PGP wynikał z niedokładnej „lektury” Regulaminu przez pracowników Prokuratury. W wyjaśnieniach podała, że od października 2014 r. obowiązek ten jest w pełni realizowany.

Brak sumarycznego potwierdzenia liczby przesyłek z 5 maja 2014 r. wynikał – wg treści wyjaśnień – z niedopatrzenia pracownika na skutek nadmiernego obciążenia pracą i braków kadrowych na Dzienniku Podawczym.

(dowód: akta kontroli str. 184-185)

Stosownie do zapisów § 12 pkt 1 Regulaminu, potwierdzenia nadania przesyłek rejestrowanych opatrzone były pieczęcią Prokuratury Okręgowej w Krakowie wraz z jej adresem i zawierały datę nadania przesyłki oraz imię, nazwisko lub nazwę adresata z dokładnym określeniem miejscowości, kodu pocztowego, ulicy, numeru domu mieszkania lub lokalu.

Każda przesyłka zgodnie z pkt 3 ww. Regulaminu oznaczona była Indywidualnym Kodem Przesyłki (numerem nadawczym).

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 109-112)

W wyniku badania 100 wybranych losowo ZPO oraz 100 zwróconych przesyłek stwierdzono, że ZPO były prawidłowo wypełniane przez doręczycieli. Zapisy na ZPO (daty, podpisy adresatów) oraz adnotacje i stemple na korespondencji były czytelne i kompletne. W przypadku ośmiu zwróconych przesyłek na których były dokonywane skreślenia (poprawki) jako datę doręczenia i awizacji przyjęto ostatni nieskreślony zapis.

(dowód: akta kontroli str. 107-108)

Prokurator Okręgowa, wyjaśniła że prokuratury rejonowe zgłaszały w początkowej fazie realizacji umowy problemy związane z pozostawianiem awiza przez pracowników PGP po godzinach pracy Prokuratury i prokuratur rejonowych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Problem ten, po interwencji telefonicznej ze strony Prokuratury, został niezwłocznie rozwiązany.

(dowód: akta kontroli str. 14-16)

⁶ Dokumenty nadania z 5 maja, 29 sierpnia i 1 września 2014 r.

W związku z pismem Dyrektora Departamentu Budżetu i Majątku Prokuratury Generalnej⁷, 12 września 2014 r. Prokuratura zwróciła się do wszystkich podległych prokuratur rejonowych o wskazanie uwag dotyczących współpracy z PGP. Sześć prokuratur rejonowych zgłosiło następujące problemy:

- rozbieżności pomiędzy wykazami przesyłek sporządzanymi przez pracowników prokuratur, a specyfikacją przedstawianą przez PGP stanowiącą załącznik do faktur⁸,
- długotrwałe rozpatrywanie pism reklamacyjnych⁹,
- nieudzielenie odpowiedzi na złożone reklamacje dotyczące braku zwrotnego potwierdzenia odbioru¹⁰,
- przypadki braku zwrotu potwierzeń odbioru¹¹,
- czas oczekiwania na zwrotne potwierdzenie odbioru przesyłek poleconych oraz ich reklamacji dłuższy niż w okresie współpracy z Poczta Polska¹².

Pozostałych osiem prokuratur rejonowych oświadczyło, że nie ma uwag dotyczących współpracy z PGP.

(dowód: akta kontroli str. 17-132)

Prokurator Okręgowa stwierdziła, że współpraca z PGP przyniosła znaczne oszczędności finansowe, a pojawiające się problemy rozwiązywane są na bieżąco. Natomiast główne niedociągnięcia związane są z brakiem instrumentu, który umożliwiałby prawidłowe zliczanie przesyłek przez PGP. Prowadzi to do sytuacji, w której dane ilościowe przesyłane w zestawieniach będących załącznikiem do faktury w niektórych przypadkach w sposób zasadniczy różnią się o d faktycznej ilości zrealizowanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 14-16)

W wyniku analizy wybranej próby 100 przesyłek niedoręczonych do adresata i zwróconych przez PGP do Prokuratury ustalono, że:

- średni czas doręczenia przesyłki do adresata (od daty nadania do pierwszej awizacji) wynosił 2 dni robocze (od 2 do 13 dni, w tym: 98 przesyłek od 2 do 5 dni, a dla pozostałych dwóch wyniósł odpowiednio 9, 12 dni);
- średni czas od daty pierwszej awizacji do daty drugiej awizacji wynosił 8 dni (od 8 do 11 dni, w tym: 98 przesyłek od 8 do 10 dni, a w pozostałych dwóch przypadkach 11 dni);
- średni czas od daty drugiej awizacji do stwierdzenia przez doręczyciela niepodjęcia przesyłki w terminie wynosił 8 dni (od 7 do 11 dni) – przy czym w 35 przypadkach stwierdzono niepodjęcie przesyłki siódmego dnia po ich awizowaniu (wg adnotacji naniesionych na kopertach nieodebranych przez adresatów przesyłek);
- średni czas zwrotu przesyłek przez PGP od daty ich niepodjęcia w terminie przez adresata wynosił 4 dni robocze (od 2 do 28 dni, przy czym w terminie od 2 do 9 dni zwrócono 99 przesyłek).

Stosownie do art. 133 §2 kpk doręczający powinien umieścić zawiadomienie o pozostawieniu pisma, ze wskazaniem gdzie i kiedy go pozostawiono oraz informacją o siedmiodniowym terminie jego odbioru. Natomiast w razie bezskutecznego upływu tego terminu, powyższa czynność powinna być powtórzona, łącznie z ponownym wskazaniem siedmiodniowego terminu do odbioru pisma. Zdaniem NIK dopiero po bezskutecznym upływie siedmiodniowego terminu do odbioru pisma (tj. najwcześniej ósmego dnia od daty pozostawienia powtórnego zawiadomienia), można stwierdzić upływ terminu do odbioru przesyłki i pismo może być odesłane do nadawcy.

(dowód: akta kontroli str. 107-112)

W wyniku analizy wybranej próby 100 ZPO, ustalono, że:

- średni czas od odbioru przesyłki przez adresata do daty nadania przez PGP podpisanego ZPO (tj. daty wysłania ZPO do Prokuratury) wynosił 2 dni. Trzydzieści sześć przesyłek zostało wysłanych do Prokuratury w tym samym dniu, jedna przesyłka

⁷ Pismo z 10 września 2014 r. znak: PG VI B 0140/7/14.

⁸ PR w Wadowicach, Suchej Beskidzkiej, Chrzanowie, Krakowie-Śródmieściu Wschód, Oświęcimiu.

⁹ PR w Olkuszu.

¹⁰ PR w Wadowicach.

¹¹ PR w Olkuszu.

¹² PR w Oświęcimiu.

16 dni od odbioru przez adresata, a pozostałe 63 przesyłki zostały wysłane od 1 do 11 dni);

- średni czas od daty nadania przez PGP podpisanego przez adresata ZPO do daty wpływu ZPO do Prokuratury wynosił 4 dni (od 1 do 27 dni, w tym: w 11 przypadkach od daty nadania do daty wpływu upłynął 1 dzień, w 87 przypadkach od 2 do 8 dni, w jednym przypadku wyniósł 17 dni i również w jednym 27 dni¹³);
- średni czas od daty odbioru przesyłki przez adresata do daty wpływu ZPO do Prokuratury wynosił 4 dni robocze (od 1 do 17 dni, w tym: w 96 przypadkach od odbioru przesyłki do daty wpływu do Prokuratury upłynęło od 1 do 9 dni, w pozostałych przypadkach 13, 17 oraz dwukrotnie 12 dni);
- średni czas od daty nadania przesyłki do daty zwrócenia podpisanego przez adresata ZPO do Prokuratury wynosił 13 dni (od 2 do 34 dni, w tym w 88 przypadkach od nadania przesyłki do zwrócenia ZPO upłynęło od 2 do 20 dni, w 9 przypadkach od 21 do 30 dni, a w pozostałych 3 przypadkach od 31 do 34 dni).

Stosownie do postanowień pkt 10 Opisu przedmiotu zamówienia, stanowiącego załącznik do umowy nr 68/ZP-U/2013, PGP ma obowiązek dostarczać do siedziby nadawcy pokwitowanie odbioru potwierdzone przez jej adresata niezwłocznie po dokonaniu doręczenia przesyłki, nie później jednak niż w ciągu 7 dni roboczych od dnia doręczenia.

Objęte analizą ZPO zwracane były do Prokuratury średnio w terminie 5 dni roboczych od odbioru przesyłki przez adresata, przy czym:

- 89% badanych ZPO zwróconych zostało po upływie od 1 do 7 dni od odbioru;
- 11% badanych ZPO zwróconych zostało po upływie od 8 do 18 dni od odbioru.

W jednym przypadku ZPO wpłynęło do Prokuratury po 18 dniach od odbioru przesyłki przez adresata. Dotyczyło to przesyłki zagranicznej, zaadresowanej do Ostrawy w Republice Czeskiej.

(dowód: akta kontroli str. 107-108, 113-116)

Odpowiadając na pytanie, czy Prokuratura monitorowała wywiązywanie się PGP z wymaganych terminów świadczenia usług pocztowych Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że:

- „w poszczególnych wydziałach Prokuratury, osoby zajmujące się ekspedycją poczty z zakresu swojej agendy, czuwają również nad prawomocnością decyzji zależną od otrzymania ZPO i w uzasadnionych przypadkach reklamują brak zwrotnych potwierdzeń odbioru (program SIP Libra 2),
- zgodnie z obowiązującymi przepisami za doręczanie przesyłek i tym samym przestrzeganie terminów awizowania odpowiedzialny jest operator pocztowy,
- w przypadku naruszenia praw uczestnika postępowania wskutek nieprawidłowego doręczenia bądź awizowania przesyłki, strona może wnosić o przywrócenie terminu do wykonania czynności. Od 1 kwietnia 2014 r. tj. od dnia obowiązywania umowy z PGP S.A. przypadków takich nie stwierdzono”.

(dowód: akta kontroli str. 179-183)

W czasie obowiązywania umowy PGP nie zwróciła do Prokuratury, pomimo upływu 30 dni od nadania korespondencji, 185 ZPO. W tym samym okresie roku poprzedniego, Poczta Polska nie zwróciła do Prokuratury 53 ZPO.

(dowód: akta kontroli str. 133)

W okresie od 1 kwietnia do 30 września 2014 r. PGP zwróciła do Prokuratury 321 ZPO po 30 dniach od dnia nadania korespondencji. W tym samym okresie roku poprzedniego, po 30 dniach od dnia nadania korespondencji, Poczta Polska zwróciła do Prokuratury 213 ZPO.

(dowód: akta kontroli str. 133)

W Prokuraturze – jak wyjaśniła Prokurator Okręgowa - brak jest narzędzia, które wychwytyłoby nieprawidłowości w realizacji przez PGP doręczania korespondencji oraz jej

¹³ Pismo nr IIIOZ357/13, nr nadawczy: 956315804 (przesyłka zagraniczna).

awizowania. System SIP Libra 2 nie posiada funkcji filtrowania ww. danych. Prokuratura nie posiadała wiedzy o nieprawidłowościach w realizacji standardów i nie podejmowała żadnych czynności upominających. Nie podjęła też żadnych działań w stosunku do PGP dotyczących przypadków nieprawidłowej awizacji. Nie występowała również do PGP o odszkodowania z tytułu nienależycie wykonywanych usług. Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że „nie dochodzono odszkodowań, ponieważ uznano, iż niezachowanie terminów jest wynikiem ciągłego dopracowywania modelu pracy w początkowej fazie funkcjonowania umowy. Dlatego też przyjęto, że dochodzenie tych odszkodowań będzie miało miejsce jeżeli w późniejszym okresie się powtórzy”.

(dowód: akta kontroli str. 186-194)

W okresie od 1 kwietnia do 30 września 2014 r. nie stwierdzono przypadków, w których w wyniku opóźnień w doręczeniach przesyłek pocztowych miały miejsce odroczenia czynności prokuratorskich lub uchybienia terminów procesowych. Przypadki takie nie miały miejsca również w tym samym okresie roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 134)

Prokurator Okręgowa wyjaśniła że brak ZPO: „może wpływać na rytmiczność pracy prokuratorów. W celu uniknięcia odraczania czynności prokuratorskich lub uchybień terminów procesowych, w sytuacjach tego wymagających przyjęto praktykę powiadamiania strony telefonicznie bądź za pośrednictwem faksu”.

(dowód: akta kontroli str.179-183)

1.2. Wydatki ponoszone z tytułu realizacji usług pocztowych

Z tytułu realizacji usług pocztowych przez PGP w okresie od 1 maja do 30 września 2014 r. Prokuratura oraz Prokuratury Rejonowe: dla Krakowa-Śródmieścia Wschód i dla Krakowa-Śródmieścia Zachód¹⁴ poniosły wydatki w wysokości 107 826,92 zł. Wydatki z tego tytułu poniesione w tym samym okresie roku poprzedniego wyniosły 142 856,71 zł, tj. były o 35 029,79 zł wyższe (o 24,5%).

Średni koszt jednej przesyłki za okres od 1 maja do 30 września 2014 r. wyniósł 2,31 zł, podczas gdy średni koszt przesyłki w tym samym okresie roku poprzedniego wynosił 4,96 zł.

(dowód: akta kontroli str. 12)

W 2014 r. miały miejsce trzy usługi pocztowe w formie przesyłek kurierskich w ramach całego okręgu krakowskiego. Koszty poniesione z tego tytułu wyniosły 301,86 zł (w 2013 r. zrealizowano 10 przesyłek kurierskich za kwotę w wysokości 655,17 zł. Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że zastosowanie tej formy ma charakter wyjątkowy i dotyczy najczęściej konieczności niezwłocznego przesłania dokumentacji biegłemu.

(dowód: akta kontroli str. 14-16)

W Prokuraturze każdorazowo weryfikowano dane zawarte w fakturach otrzymywanych od PGP za realizację usług pocztowych. Dokonywana była ocena prawidłowości danych zawartych w specyfikacjach usług będących załącznikami do faktur w stosunku do faktycznie wysłanych przesyłek. Po dokonaniu sprawdzenia faktur pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym dokonywano ich zapłaty. W przypadku stwierdzenia rozbieżności, PGP była pisemnie informowana i proszona o wyjaśnienie różnic oraz wystawienie faktury korygującej. Do każdego pisma w sprawie stwierdzonych rozbieżności dołączane było zestawienie nadanych przesyłek w ujęciu ilościowym.

Nieprawidłowe dane wg analiz Prokuratury zawierały wszystkie faktury przedstawione przez PGP od maja do września 2014 r.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, PGP dokonało dwóch korekt faktur wystawionych na rzecz Prokuratury:

1. rozliczenie za maj 2014 r.: przed korektą 6 933,52 zł; po korekcie 7 029,36 zł (różnica 95,84 zł),

¹⁴ Porównanie danych wyłącznie dotyczących Prokuratury Okręgowej pomiędzy 2013 i 2014 rokiem nie było możliwe ze względu na przyjęte rozwiązania organizacyjne.

2. rozliczenie za czerwiec 2014 r.: przed korektą 6 151,06 zł; po korekcie 6 257 (różnica 106,44 zł).

(dowód: akta kontroli str. 135-164)

Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że podjęte zostały działania w celu wyeliminowania ww. rozbieżności. Pracownicy dziennika podawczego prowadzą odrębny rejestr korespondencji wysyłanej (dla własnych celów), który sprawdzają z rejestrem przedstawionym przez listonosza (cotygodniowo). Rozbieżności – wg treści wyjaśnień - biorą się m.in. z omyłkowego kwalifikowania korespondencji (np. listy uznane za paczki, listy ZPO traktowane jako priorytet, lub niewłaściwie podana waga przesyłki). Przyczyn tych rozbieżności można upatrywać – zdaniem Prokurator Okręgowej – zarówno po stronie PGP, jak i po stronie Prokuratury.

(dowód: akta kontroli str. 186-194)

W 2014 r. nie było przypadków, w których doręczeń korespondencji dokonywano za pośrednictwem policji. Za pośrednictwem własnych pracowników (kierowców i pracowników obsługi) poczta jest doręczana do Aresztów Śledczych, Komend Policji, Komisariatów Policji, Prokuratur Rejonowych w Krakowie.

Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że: nie zdarzyły się przypadki zwrotu przez Poczta Polska ZPO nadanych przez PGP.

(dowód: akta kontroli str. 14-19)

Kwestia doręczeń przesyłek prokuratorskich nie była poruszana przez Prokuraturę w ramach sprawowanego nadzoru nad jednostkami podległymi.

(dowód: akta kontroli str. 107)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W Prokuraturze nie wprowadzono skutecznych mechanizmów kontrolnych zapewniających prawidłową realizację postanowień umowy w zakresie terminowości i standardów doręczeń przesyłek pocztowych, co może skutkować stwierdzeniem nieskuteczności takiego doręczenia i pociągać za sobą konsekwencje procesowe oraz finansowe. Ponadto brak, lub znaczne opóźnienie dostarczenia zwrotnego potwierdzenia odbioru może, zdaniem NIK, uniemożliwić podjęcie czynności procesowych i spowodować nieuzasadnioną przewlekłość postępowania. Wyniki kontroli wskazują na występowanie nieprawidłowości w sposobie doręczania przez PGP przesyłek, które dzięki prawidłowo funkcjonującym mechanizmom kontrolnym mogłyby zostać przez Prokuraturę wychwycone. W aż 35 na 100 badanych przypadków doręczyciel stwierdził niepodjęcie przesyłek przed upływem siódmego dnia od ich awizowania.

Ocena cząstkowa

Zmiana operatora pocztowego nie spowodowała poważnych utrudnień w realizacji zadań Prokuratury. Przesyłki pocztowe nadawane przez Prokuraturę w badanym okresie były prawidłowo oznakowywane i przygotowywane do wysyłki. Wszystkie faktury były weryfikowane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a stwierdzone rozbieżności, co do ilości nadanej korespondencji niezwłocznie wyjaśniane. Prokuratura nie monitorowała jednak w sposób należyty prawidłowości realizacji umowy. Zdaniem NIK brak dokładnej wiedzy na temat nieprawidłowości w realizacji przez PGP umowy, utrudnia Prokuraturze egzekwowanie przyjętych standardów doręczeń.

2. Rozpatrywanie skarg i wnoszenie reklamacji oraz odszkodowania z tytułu nienależycie wykonanych usług

Opis stanu faktycznego

W rejestrze skarg i wniosków Prokuratury za 2014 r. nie odnotowano skarg na sposób dostarczania przesyłek prokuratorskich.

(dowód: akta kontroli str. 107)

W okresie obowiązywania umowy Prokuratura (pismem z 4 sierpnia 2014) zwróciła się do PGP o wyjaśnienie braku doręczenia trzech przesyłek listowych zwykłych. W przypadku dwóch przesyłek ze wskazaniem adresu do doręczeń urzędu pocztowego Poczty Polskiej S.A. – PGP zwróciło się do Prokuratury o wskazanie podstawy prawnej do wprowadzenia do obrotu pocztowego przesyłki ze wskazaniem adresu do doręczeń – poste restante w postaci urzędu pocztowego Poczty Polskiej.

W pozostałym przypadku PGP wyjaśniło, że przyczyną zwrotu był brak możliwości zostawienia przesyłki w miejscu do tego przeznaczonym.

(dowód: akta kontroli str. 186-194)

W 2014 r. (od 1 kwietnia do 30 września) Prokuratura złożyła do PGP 10 reklamacji¹⁵. Wszystkie roszczenia dotyczyły korespondencji wysyłanej poza granicę Polski (dziewięć roszczeń dotyczyło nieotrzymania ZPO, jedno roszczenie braku daty odbioru na ZPO). W żadnym przypadku, pomimo upływu 30 dni od dnia otrzymania reklamacji, PGP nie udzieliło Prokuraturze odpowiedzi¹⁶.

W tym samym okresie roku poprzedniego Prokuratura występowała 11 razy z roszczeniami do Poczty Polskiej. Z tytułu odszkodowań, w 2013 r. Poczta Polska wypłaciła Prokuraturze kwotę w wysokości 1 667,95 zł.

(dowód: akta kontroli str. 165-176, 178)

W trakcie kontroli stwierdzono brak odpowiedzi na reklamację w terminie określonym w § 14 w związku z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej¹⁷, Prokuratura nie skierowała do PGP pisma ponaglącego. Nie wystąpiła również o wypłatę odszkodowania. Referent prawny Konrad Siwek – odpowiedzialny m.in. za obsługę obrotu prawnego z zagranicą – oświadczył, że czas doręczania przesyłek w obrocie zagranicznym może być zróżnicowany z takich powodów jak, np. odległość kraju przeznaczenia, przepisy i obyczaje panujące w danym państwie, charakter adresata, tj. urząd, instytucja, osoba fizyczna i inne. Jego zdaniem, w wykazanych przypadkach możliwa jest bezzwłoczna wypłata odszkodowania i uznanie przesyłki za zaginioną, podczas gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, iż np. w przypadku instytucji przesyłka została doręczona, a czas oczekiwania na ZPO jest wydłużony. Ze względu na powyższe, jak i względy ekonomiczne, występowanie o odszkodowanie, w tak krótkim czasie wydaje się bezcelowe.

(dowód: akta kontroli str. 165-176, 178)

Odpowiadając na pytanie, dlaczego Prokuratura nie składała do PGP reklamacji w pozostałych przypadkach braku ZPO¹⁸, Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że „*mimo braku zwrotnych potwierdzeń odbioru reklamacje nie są składane jeżeli adresaci przesyłek zrealizowali żądania i wnioski zawarte w pismach przesłanych za ZPO. Kontrola zwrotek dokonywana jest w przypadku realizacji czynności procesowych obwarowanych terminem. Ważność i skuteczność tych czynności jest uzależniona od daty odebrania korespondencji (odbioru wezwania do stawiennictwa, prawomocność decyzji procesowych). Taka sytuacja ma miejsce w przypadku np. wezwania stron postępowania do prokuratury na przesłuchanie, czynności zaznajomienia z aktami sprawy (w razie potwierdzenia odbioru wezwania i nieusprawiedliwionego niestawiennictwa prokurator może nałożyć na świadka karę pieniężną, wydać nakaz doprowadzenia podejrzanego przez Policję). Z kolei od stwierdzenia prawomocności decyzji (ustalenia, że strona została prawidłowo zawiadomiona o jej treści i w przewidzianym terminie nie zaskarżyła jej) zależy np. wydanie dowodów rzeczowych, zwolnienia zabezpieczenia majątkowego, poręczenia majątkowego, uchylecia dozoru policji i innych środków wolnościowych. Potwierdzenie odbioru przesyłki jest też niezbędne celem stwierdzenia prawomocności końcowych decyzji i liczenia terminu np. do archiwizacji akt, ewentualnego wznowionego postępowania umorzonych (w trybie art. 328 kpk)*”.

Według treści wyjaśnień, w celu weryfikacji miejsca przesyłki, istnieje możliwość (na polecenie prokuratora) korzystania ze strony internetowej udostępnionej przez PGP (śledzenie korespondencji). W przypadku korespondencji zagranicznej, odbiór i nadesłanie zwrotki do prokuratury z uwagi na specyfikę doręczenia bywa wydłużony w stosunku do

¹⁵ Jedną w dniu 28 sierpnia 2014 r. oraz dziewięć w dniu 18 września 2014 r.

¹⁶ Zgodnie z § 9 ust.1 *Rozporządzenia* Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej (Dz. U. 2013 poz. 1468), operator pocztowy rozpatruje reklamację niezwłocznie i udziela odpowiedzi na reklamację w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania reklamacji, a nieudzielenie odpowiedzi na reklamację w terminie, o którym mowa w § 9 ust. 1, lub na odwołanie od reklamacji w terminie, o którym mowa w § 12 ust. 1 tego rozporządzenia skutkuje uznaniem reklamacji.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1468

¹⁸ Oprócz złożonych 10 reklamacji odnośnie do zagranicznych przesyłek.

deklarowanej. Prokurator Okręgowa zwróciła uwagę, iż w umowie z PGP termin do wniesienia reklamacji wynosi 12 miesięcy od daty nadania przesyłki.

(dowód: akta kontroli str.179-183)

Prokuratura nie została poinformowana o nowym regulaminie świadczenia usług pocztowych wg stanu prawnego na 18 sierpnia 2014 r. Prokurator Okręgowa wyjaśniła, że Prokuratura stosuje Regulamin, który był załącznikiem do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 17-19)

Zgodnie z postanowieniami załącznika do umowy (Opis przedmiotu zamówienia) najpóźniej do 1 lipca 2015 r. formularz potwierdzenia odbioru przesyłek doręczanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma mieć postać elektroniczną (EPO). Prokurator Okręgowa wyjaśniła, iż w chwili obecnej na poziomie Prokuratury Okręgowej nie zostały podjęte prace w tym kierunku. Według treści wyjaśnień, Prokuratura oczekuje na decyzje Prokuratury Generalnej.

(dowód: akta kontroli str. 17-19)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wnoszenia reklamacji i składania roszczeń finansowych.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją umowy z PGP, polegającego na stałej weryfikacji terminów dostarczania przesyłek i ich awizacji oraz podejmowaniu odpowiednich działań w przypadku niedochowywania przyjętych terminów i standardów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kraków, dnia

Kontroler:
Barbara Guga
główny specjalista kontroli państwowej

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.