



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB – 4113-001-02/2014

D/14/509

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/509 – Dostarczanie pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Szymańska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92609 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 1-2) 2. Anna Mach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92610 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 3-4) 3. Rafał Piekarski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92629 z dnia 19 września 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Prokuratura Generalna w Warszawie (dalej Prokuratura lub PG)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prokuratorem Generalnym jest od dnia 31 marca 2010 r. Pan Andrzej Seremet

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ nadzór Prokuratora Generalnego nad realizacją umowy nr 68-ZP-U/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. „Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych”.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają działania podejmowane przez Prokuratora Generalnego w zakresie monitorowania realizacji umowy w podległych jednostkach, analizowania zgromadzonych informacji oraz podejmowania działań celem bieżącego wyjaśniania z operatorem zgłaszanych uwag i nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór Prokuratora Generalnego nad realizacją umowy na świadczenie usług pocztowych

Opis stanu
faktycznego

1. Od dnia 1 stycznia 2014 r. usługi pocztowe na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury świadczone są przez Polską Grupę Pocztową S.A. na podstawie podpisanej w dniu 18 grudnia 2013 r. ze Skarbem Państwa – Prokuratorem Generalnym umowy nr 68-ZP-U/2013 „Świadczenie usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym w zakresie przyjmowania, przemieszczania

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

i doręczania przesyłek pocztowych oraz zwrotu przesyłek niedoręczonych" (dalej umowa)².

Wszystkie powszechne jednostki organizacyjne prokuratury przystąpiły do realizacji usług w ramach umowy, w tym 10 jednostek³ w okresie od marca do sierpnia 2014 r. (obowiązujące w 2014 r. umowy z Poczta Polska zawarte zostały w 2013 r. w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług pocztowych w związku z przedłużającą się procedurą przetargową).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 7-82)

2. Poleceniem z dnia 22 stycznia 2014 r. Prokurator Generalny zobowiązał Dyrektora Departamentu Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych PG⁴ do monitorowania prawidłowości realizacji umowy z PGP.

W związku z powyższym nadzór Prokuratora Generalnego nad realizacją umowy prowadzony był przez:

- 1) Departament Organizacji Pracy i Biuro Administracyjno-Finansowe poprzez rozliczenie prawidłowości realizacji umowy w zakresie działania PG jako jednostki organizacyjnej;
- 2) Departament Budżetu i Majałku PG poprzez ogólny nadzór nad jej realizacją 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 podliczeń budżetowych, które spływają do operatora pocztowego, współdziałając w tym zakresie z Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej,
 - monitorowania nieprawidłowości w trakcie realizacji umowy, współdziałając w tym zakresie z Departamentem Organizacji oraz prokuraturami apelacyjnymi.

Jednostki prokuratury samodzielnie zgłaszały reklamacje do operatora pocztowego, a w przypadku braku odpowiedzi i przypadkach trudnych zwracały się do Prokuratury Generalnej o interwencję.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 3-73, 171, 179)

Główne nieprawidłowości zgłaszane przez powszechne jednostki prokuratury do Prokuratury Generalnej obejmowały:

- 1) nieprawidłowe awizowanie przesyłek lub niepodejmowanie próby dostarczenia przesyłki,
- 2) długie terminy doręczeń zwrotnych potwierdzeń odbioru,
- 3) niezgodnie z prawdą stwierdzenie „nie zastano adresata” w przypadku korespondencji kierowanej do instytucji.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 46-73, 158-273, 348-372)

² Do podpisania umowy w imieniu Prokuratora Generalnego, na podstawie porozumienia nr 1/2013 z dnia 24 sierpnia 2014 r. w zakresie wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego, upoważniony został Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

³ 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.).

⁴ Dalej Departament Organizacji Pracy.

W ocenie NIK Prokuratura rzetelnie weryfikowała faktury wystawione przez operatora pocztowego. W przypadku ośmiu faktur wystawionych przez PGP na rzecz Prokuratury Generalnej z tytułu świadczenia w 2014 r. usług pocztowych odnotowano błędy uniemożliwiające ich bieżącą realizację. Nadsyłane przez operatora pocztowego korekty powielają błędy w zakresie ilości i wartości ekspediowanej korespondencji lub generowały nowe.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 74, Tom III, str. 2-278)

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji Pracy podał m.in., że „działania podejmowane przez Prokuraturę Generalną, zmierzające do zapłaty należności wynikających z realizacji świadczonych usług, polegały przede wszystkim na stałym monitorowaniu i ponaganiu osób odpowiedzialnych ze strony [PGP] za terminowe wystawianie tego rodzaju dokumentacji. Ponadto dwukrotnie zorganizowano spotkania robocze przedstawicieli [PGP] i Prokuratury zmierzające do wyeliminowania powtarzających się nieprawidłowości. (...) Aktualnie spływają korekty, które są prawidłowo sporządzone co należy wiązać ze zmianą osoby odpowiedzialnej po stronie [PGP] za wystawianie faktur i ich korektę.”

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 7-8)

Zgłaszane nieprawidłowości były analizowane przez PG i następnie przekazywane do PGP. Prokuratura prowadziła również spotkania z przedstawicielami prokuratur apelacyjnych i operatora pocztowego celem omówienia zasad współpracy i kwestii związanych z realizacją umowy.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 107-143, 173-175, 181-184, Tom II str. 31-41, Tom III str. 286-290)

W odniesieniu do oceny współpracy Prokuratora Generalnego z PGP w zakresie dostarczania przesyłek prokuratorskich Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji Pracy wskazał m.in., że „analiza informacji przekazywanych przez pracowników [PG], wskazywała na szereg nieprawidłowości i utrudnień w zakresie usług świadczonych przez [PGP], co pozwala na stwierdzenie iż operator nie realizuje zadania na poziomie wynikającym z treści warunków umowy. W związku z tym dotychczasową współpracę [PG] z [PGP] należy ocenić negatywnie. Jednocześnie należy zauważyć, że w stosunku do współpracy w minionych latach w ramach ww. usług z Poczta Polska S.A., współpraca z obecnym operatorem zdecydowanie zwiększyła obowiązki pracowników Biura Podawczego Prokuratury Generalnej oraz ich przełożonych”.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 107-114, 144-149, Tom II, str. 8)

Ponadto, Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji Pracy podał, że „w przypadku braku radykalnej poprawy świadczonych usług przewidywane jest podjęcie działań w celu rozwiązania umowy, przy czym należy podkreślić, iż najkorzystniejszym byłoby wskazanie braku możliwości jej realizacji od samego początku przez PGP S.A., o czym jednakże może świadczyć kompleksowa analiza wszystkich nieprawidłowości, która jest dokonywana.”

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 278)

Zdaniem NIK w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w procesie doręczania przesyłek przez PGP należałoby przyspieszyć działania związane z dokonywaną analizą, tak aby było możliwe wyeliminowanie nieprawidłowości w systemie doręczania przesyłek w możliwie jak najkrótszym czasie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

2. Sposób rozpatrywania skarg i wnoszenia reklamacji

Opis stanu
faktycznego

1. Do Prokuratury Generalnej nie wpłynęły skargi, o jakich mowa w § 394 Regulaminu urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, 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). Pisma przekazane zostały do operatora pocztowego lub Departamentu Budżetu i Majątku PG.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 6-7, 91-114)

2. Od dnia 1 stycznia 2014 r. Prokuratura Generalna złożyła do PGP reklamacje dotyczące 49 przesyłek pocztowych, z czego 6 rozpatrzono pozytywnie, a 43 negatywnie. W odniesieniu do 4 reklamacji złożono odwołania od odmowy ich uznania, które w 3 przypadkach zostały rozpatrzono pozytywnie, a jedno odwołanie oczekuje na rozpoznanie.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 185-189 i Tom II str. 89, 274)

Prokurator Generalny nie podpisał przedłożonego przez PGP *Porozumienia w sprawie rozszerzenia gwarancji jakości usług*⁵ uznając, że operator zawsze odpowiada za nienależyte wykonanie zobowiązania, chyba że zdoła wykazać, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie nastąpiło w skutek 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.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 83-98)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie reklamacji usługi pocztowej⁶ (dalej: rozporządzenie) operator pocztowy rozpatruje reklamację niezwłocznie i udziela odpowiedzi na reklamację w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania reklamacji. W takim samym terminie rozpatrywane jest również odwołanie od odpowiedzi na reklamację (§ 12 ust. 1 rozporządzenia). Natomiast zgodnie z § 14 rozporządzenia nieudzielenie przez operatora pocztowego odpowiedzi na reklamację lub na odwołanie od reklamacji w ww. terminie skutkuje uznaniem reklamacji.

NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do 12 (z 49) złożonych reklamacji rozpatrzonych po terminie lub w ogóle nierozpatrzonych mimo upływu terminu (a więc uznanych na podstawie ww. przepisów) w PG nie podejmowano działań zmierzających do wypłaty odszkodowania lub wyjaśnienia ewentualnych błędów operatora podnoszonych w reklamacjach.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 185-189)

W odpowiedzi na pytanie dlaczego nie monitorowano terminów rozpatrywania reklamacji przez PGP i nie podejmowano stosownych działań Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji podał m.in., że „*wdrożenie postępowania przed sądem powszechnym w następstwie braku rozpoznania reklamacji musi mieć nie tylko*

⁵ Porozumienie takie podpisane zostało przez Skarb Państwa – Sąd Apelacyjny w Krakowie w dniu 10 kwietnia 2014 r. w ramach realizacji 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.

⁶ Rozporządzenie z dnia 26 listopada 2013 r., Dz. U. 2013 r., poz. 1468.

uzasadnienie formalne, ale także wnikać z zasad racjonalnego postępowania. Faktem jest, iż powołane przepisy mają charakter jednoznaczny, to jednak nie przesądzają kwestii egzekucyjnych. W tej sytuacji niezbędne jest wyważenie, na jakiej płaszczyźnie i jakie czynności należy podejmować w trybie nadzoru nad realizacją umowy (...), a jakie powinny być przedmiotem sporu sądowego. Ogólna wartość odszkodowania to około 80 złotych, a reklamacje były składane w różnym czasie."

(dowód: akta kontroli Tom II str. 275-278)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzeniem faktu zwracania przez PGP przesyłek do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Żoliborz⁷ (po drugim awizowaniu) zanim upłynął siedmiodniowy termin do ich odbioru, kontrolerzy NIK skierowali w dniu 1 sierpnia 2014 r., w trybie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, pismo do Prokuratora Generalnego informujące o stwierdzeniu okoliczności, które mogą prowadzić do powstania znacznej szkody, w tym m.in. do stwierdzenia nieskuteczności dokonanych w powyższy sposób doręczeń.

Pismem z dnia 15 października 2014 r. Dyrektor Departamentu Organizacji PG poinformował, że w dniu 21 sierpnia 2014 r. uzyskano informację z Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie, iż podobne uchybienia w doręczaniu pism procesowych zarejestrowano także w innych jednostkach i nie stwierdzono, aby występujące nieprawidłowości wywoływały skutki prawne. O nieprawidłowościach poinformowano PGP prosząc o podjęcie stosowanych działań oraz wyeliminowanie w przyszłości zaistniałych uchybień.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 87-88)

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) monitorowanie terminów rozpatrywania przez PGP reklamacji.
- 2) niezwłoczne występowanie do PGP o należne odszkodowania,
- 3) monitorowanie prawidłowości terminów awizowania przesyłek.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

⁷ Kontrola nr R/14/004 – Dostarczanie pism i przesyłek sądowych i prokuratorskich.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 11 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



podpis

