



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4113-001-03/2014  
D/14/509

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29  
kpb@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## 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. Anna Mach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92607 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli, Tom II str. 1-2) 2. Katarzyna Szymańska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92606 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli, Tom II str. 3-4) 3. Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92608 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli, Tom II str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Sąd Apelacyjny w Krakowie (SA w Krakowie lub Sąd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Sadu Apelacyjnego w Krakowie jest od 2010 r. Krzysztof Sobierajski

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Sąd Apelacyjny w Krakowie nie dysponował odpowiednimi narzędziami do prowadzenia systemowego nadzoru nad realizacją umowy 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”<sup>1</sup> przez inne jednostki sądownictwa powszechnego. Sąd podejmował jednakże, jako strona umowy, doraźne działania reagując na zgłaszane nieprawidłowości w zakresie jej realizacji.

W ocenie NIK występujące w pierwszych miesiącach 2014 r. nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu doręczeń w postępowaniach sądowych i prokuratorskich wynikały między innymi z późnego rozstrzygnięcia przetargu na doręczanie przesyłek sądowych i prokuratorskich, skutkującego podpisaniem umów dopiero w dniu 18 grudnia 2013 r., tj. praktycznie bezpośrednio przed rozpoczęciem ich realizacji.

Pomimo uchybień związanych z terminowością przekazywania skarg do operatora pocztowego – Polskiej Grupy Pocztovej S.A. (dalej operator lub PGP), NIK pozytywnie ocenia działania Sądu w przedmiotowym zakresie. Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Sąd Apelacyjny nie w pełni wykorzystywał uprawnienia wynikające z rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Umowa zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – Sądem Apelacyjnym w Krakowie a Polską Grupą Pocztową S.A., zawarta w Warszawie dnia 18 grudnia 2013 r. (dalej Umowa).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1468

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła m.in.:

- brak zapisów zabezpieczających interesy Skarbu Państwa w zakresie terminowości doręczeń przesyłek sądowych i prokuratorskich w podpisanych umowach,
- przyjęcie wyłącznie kryterium najniższej ceny przy rozstrzygnięciu przetargu na świadczenie usług pocztowych na rzecz sądów i prokuratur,
- niewystępowanie do operatora pocztowego z wnioskami o wypłatę odszkodowania w przypadku nieudzielenia przez PGP odpowiedzi na reklamację w terminie,
- nieewidencjonowanie terminów przekazywania skarg i wniosków do PGP w pierwszym kwartale 2014 r., a następnie przekazywanie ich w terminie od 12 do 55 dni (średnio 31 dni),
- niedostosowanie systemów informatycznych do rejestracji przesyłek w sposób pozwalający na weryfikację terminowości ich dostarczania.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania Sądu Apelacyjnego w Krakowie w zakresie przygotowania i zawarcia umów na świadczenie usług pocztowych**

Opis stanu  
faktycznego

Rządowy projekt Prawa pocztowego wpłynął do Sejmu 8 października 2012 r. Parlamentarny etap procesu legislacyjnego zakończył się 14 grudnia 2012 r., kiedy to uchwalona ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta. Ustawa Prawo pocztowe weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

Dopiero w dniu 25 lutego 2013 r., to jest blisko po dwóch miesiącach od wejścia w życie ustawy Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.<sup>3</sup> – Prawo zamówień publicznych, powierzył przygotowanie i przeprowadzenie zamówienia publicznego w zakresie usług pocztowych Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie (dalej: SA w Krakowie). Nastąpiło to na mocy § 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 2d zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie wskazania zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielania zamówień oraz zawierania umów ramowych na potrzeby jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, udzielenia zamówień oraz zawierania umów ramowych na rzecz sądów powszechnych<sup>4</sup>.

Do przeprowadzenia, w imieniu Prokuratora Generalnego, postępowania i udzielenia zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych na rzecz powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury Dyrektor Sądu Apelacyjnego w Krakowie upoważniony został na podstawie porozumienia nr 1/2013 z dnia 24 sierpnia 2013 r.<sup>5</sup>

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 430)

Pierwotny termin składania ofert został ustalony na 10 października 2013 r., czyli wynosił nieco ponad jeden miesiąc od dnia wszczęcia postępowania. Termin ten był dwukrotnie przedłużany w związku ze złożonymi odwołaniami wskazującymi na ograniczające konkurencję postanowienia zawarte w Specyfikacji Istotnych

<sup>3</sup> T.j. Dz. U. z 2013 r. Nr 907.

<sup>4</sup> Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 122. Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania.

<sup>5</sup> Porozumienie nr 1/2013 w zakresie wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego, zawarte w dniu 24 sierpnia 2013 r. w Warszawie pomiędzy Sądem Apelacyjnym w Krakowie a Prokuraturą Generalną.

Warunków Zamówienia (SIWZ), tj. wymóg, aby potwierdzenia nadania wydane przez placówkę wybranego operatora miało moc dokumentu urzędowego, czy wymóg posiadania określonej sieci placówek na terenie całego kraju w dacie składania ofert. W praktyce wymogi te wykluczały możliwość złożenia w analizowanym przetargu oferty przez jakikolwiek podmiot inny niż Poczta Polska S.A. Eliminujący konkurencję charakter tych zapisów został potwierdzony orzeczeniem KIO z 7 października 2013 r., w konsekwencji czego dokonano zmiany w SIWZ i przesunięto termin składania ofert na 31 października 2013 r. Ponowne przesunięcie wskazanego terminu – na 5 listopada 2013 r. – nastąpiło w związku z kolejnym odwołaniem dotyczącym preferencyjnego traktowania Poczty Polskiej w odniesieniu do przysługującego jej zwolnienia z VAT.

(dowód: akta kontroli, Tom I str. 7-375, 408-833)

Oferta PGP wybrana została w wyniku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego przeprowadzonego przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej (dalej: CZDSIGB) działające w imieniu i na rzecz Sądu Apelacyjnego w Krakowie. 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 na podstawie umów 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” podpisanych odpowiednio: ze Skarbem Państwa – Sądem Apelacyjnym w Krakowie (umowa nr 67-ZP-U/2013) oraz Skarbem Państwa – Prokuratorem Generalnym (umowa nr 68-ZP-U/2013).

(dowód: akta kontroli, Tom I str. 407, Tom II str. 14-79)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Wszczęcie postępowania przetargowego<sup>6</sup> na cztery miesiące przed planowanym rozpoczęciem świadczenia usług i zawarcie umowy na niecałe dwa tygodnie przed rozpoczęciem realizacji umowy utrudniało, w ocenie NIK, należyte przygotowanie się wykonawcy oraz sądów i prokuratur do obsługi przesyłek. W ocenie NIK na termin zawarcia umów wpływ miał szereg czynników, począwszy od późnego wdrożenia dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r.<sup>7</sup> aż po opóźnienia związane z procesem udzielania zamówienia. W efekcie skutkowało to zaistnieniem szeregu problemów w funkcjonowaniu systemu doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich, zwłaszcza w pierwszych miesiącach 2014 r.

2. Wyłącznie podstawą rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie obsługi przesyłek sądowych i prokuratorskich było kryterium najniższej ceny.

(dowód: akta kontroli, Tom I str. 84-162)

Prezes Sądu wyjaśnił, że „Sposób świadczenia usług pocztowych jest precyzyjnie uregulowany poprzez odpowiednie przepisy Ustawy z dnia 23.11.2012 r. Prawo Pocztowe (...) oraz przepisów wykonawczych wydanych na podstawie delegacji zawartych w tej Ustawie. Dodatkowo Zamawiający w SIWZ dookreślił szczegółowo pozostałe istotne warunki świadczenia usług na rzecz sądów i prokuratur, w tym poprzez określenie minimalnych wymagań dotyczących placówek pocztowych za pomocą których ma być świadczona usługa. W tym zakresie oparto się na Rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r.

<sup>6</sup> 29 sierpnia 2013 r.

<sup>7</sup> Dyrektywa w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmieniona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego uruchomienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty.

w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, które reguluje m.in. sposób rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego, wychodząc z założenia, iż charakter usługi oraz krąg potencjalnych adresatów korespondencji wymaga, aby rozmieszczenie placówek odpowiadało co najmniej wymogom postawionym przez legislatora operatorowi wyznaczonemu do świadczenia powszechnej usługi pocztowej. W związku z tak zakreślonymi przez Zamawiającego warunkami minimalnymi dotyczącymi sposobu świadczenia usług bezzasadnym było określanie dodatkowych kryteriów wyboru oferty, skoro minimalne wymogi jakie miał spełniać wykonawca tożsame były z najlepszym dostępnym wówczas na rynku standardem ich wykonywania. Każde zwiększenie wymogów ponad te, określone przez Zamawiającego, stanowiłoby potencjalne zagrożenie wniesienia odwołań przez wykonawców, z uwagi na stawianie wymagań wyższych niż wynikają z obowiązujących przepisów prawa. Dodaję, że prawidłowość działań w tym zakresie była przedmiotem orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz Sądu Okręgowego w Krakowie, które nie zakwestionowały przyjętych rozwiązań”.

(dowód: akta kontroli, Tom II 84-162, 163-250)

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 najniższej 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 nie budzi wątpliwości zarówno w świetle obowiązujących przepisów, jak i orzecznictwa.

2. W SIWZ, a także w podpisanych umowach, zakres obowiązków wykonawcy ograniczono do obowiązujących przepisów dotyczących przedmiotu zamówienia (§ 3).

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 14-79)

Prezes oraz Dyrektor Sądu wyjaśnili, że „obowiązki wykonawcy sformułowano za pomocą przywołania powszechnie obowiązujących przepisów prawa, ponieważ większość obowiązków operatora pocztowego świadczącego jakiegokolwiek usługi pocztowe oraz sposób ich świadczenia jest dookreślona przez przepisy. Niecelowym byłoby przywoływanie tych wszystkich obowiązków i warunków świadczenia usług w samej treści umowy, sprowadziłoby się bowiem do „przepisania” stosownych ustaw lub umów międzynarodowych. Doprecyzowaniem istotnych dla Zamawiającego kwestii były pozostałe zapisy umowy, w tym przywołany § 6 umowy”.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 397-398, 411)

W ocenie NIK brak umownych zapisów zabezpieczających interesy Skarbu Państwa w zakresie terminowości doręczeń przesyłek sądowych wpływał negatywnie na możliwość egzekwowania właściwej realizacji umowy w stosunku do PGP. Dopiero od dnia 1 maja 2014 r., tj. po zawarciu Porozumienia uszczegółwiającego obowiązki wykonawcy<sup>8</sup>, w ramach którego zmieniono deklarowane terminy doręczenia przesyłek na terminy gwarantowane (tj. takie których naruszenie powoduje powstanie zobowiązania operatora pocztowego do zapłaty

<sup>8</sup> 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” (dalej: Porozumienie).

zryczałowanego odszkodowania), jednostki sądownictwa powszechnego mogły występować do PGP o wypłatę odszkodowań.

W ocenie NIK późne rozstrzygnięcie przetargu na doręczanie przesyłek sądowych i prokuratorskich, skutkujące podpisaniem umów dopiero w dniu 18 grudnia 2013 r., tj. praktycznie bezpośrednio przed rozpoczęciem ich realizacji, miało wpływ na wystąpienie problemów w funkcjonowaniu systemu doręczeń w postępowaniach sądowych i prokuratorskich w pierwszych miesiącach 2014 r.

## 2. Nadzór Sądu Apelacyjnego w Krakowie nad realizacją umowy na świadczenie usług pocztowych

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie zarządzenia z dnia 25 lutego 2013 r. Minister Sprawiedliwości - zgodnie z upoważnieniem ustawowym (Pzp) – powierzył Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie zadania dotyczące przygotowania i przeprowadzenia postępowań o zamówienia publiczne i zawierania w tym zakresie umów ramowych. Minister Sprawiedliwości powierzył Sądowi wszystkie zadania związane z przygotowaniem, przeprowadzeniem postępowania oraz zawarciem i realizacją umowy nr 67-ZP-U/2013.

Na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup> wprowadzony został od dnia 1 stycznia 2013 r. tzw. menadżerski model zarządzania sądami powszechnymi.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>10</sup> (dalej usp) działalność administracyjna sądów polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań ustawowych. Realizacja tych zadań należy przede wszystkim do dyrektora sądu, a nadzór nad tą działalnością, tzw. nadzór zewnętrzny, wykonuje Minister Sprawiedliwości (art. 9).

Druga kategoria działalności administracyjnej, określona w art. 8 ust. 2 usp obejmuje zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań ustawowych (tzw. nadzór wewnętrzny). Wykonywanie tego nadzoru należy do prezesów sądów (art. 22 § 1 pkt 1 lit. a), a w szczególności do prezesa sądu apelacyjnego, który odpowiada za należyte sprawowanie nadzoru w całej apelacji (art. 37a).

W zakresie nadzoru nad realizacją umowy nr 67-ZP-U/2013 Prezes Sądu wyjaśnił m.in., że „problematyka zawarcia umowy przez Sąd Apelacyjny z Polską Grupą Poczтовую oraz nadzór nad jej wykonaniem należy do działalności administracyjnej wymienionej w art. 8 ust. 1 usp co pozbawia mnie możliwości uruchamiania instrumentów skierowanych na opracowanie zasad przetargu, treść SIWZ oraz kontroli wykonywania umowy o ile nie dotyczy to bezpośrednio dostarczania przesyłek na rzecz Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Nie mniej jednak chcę podkreślić, że Dyrektor Sądu Apelacyjnego na bieżąco informował mnie o stanie zaawansowania prac nad wyborem oferty na dostarczenie przesyłek, wykonaniu umowy i związanych z tym problemów. (...) Chcę podkreślić, że 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 jakiegokolwiek uprawnienia

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 203, poz. 1192

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 427.

*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. Nadto wykonywanie dodatkowych zadań nie przełożyło się na wzrost liczby etatów co również ma wpływ na skuteczność sprawowanego nadzoru w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny w sferze nadzoru nad orzecznictwem został obciążony szeregiem innych dodatkowych zadań."*

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 401-412)

2. Jako strona umowy nr 67-ZP-U/2013 Sąd Apelacyjny w Krakowie podejmował działania w zakresie zgłaszanych przez jednostki sądownictwa powszechnego nieprawidłowości w jej realizacji. Nieprawidłowości te były przez SA w Krakowie analizowane i przekazywane do PGP, a Sąd Apelacyjny uczestniczył w spotkaniach z przedstawicielami operatora celem omówienia zasad współpracy i kwestii związanych z realizacją umowy.

Ponadto, na przełomie marca/kwietnia 2014 r. dokonano kontroli punktów odbioru korespondencji (POK). Stwierdzone w czasie kontroli nieprawidłowości dotyczyły sposobu oznakowania POK, niejednoznacznych wskazań lokalizacji, niezgodności godzin otwarcia z zadeklarowanymi na stronie internetowej PGP.

PGP przesyłało do Sądu, jako strony umowy, wszelkie informacje dotyczące realizacji umowy, m.in. informacje w sprawie procedury wdrożenia nowoczesnych rozwiązań informatycznych, poprzez zainstalowanie oprogramowania SAWA do prowadzenia elektronicznej książki nadawczej, wraz z udostępnieniem nowoczesnych technologii monitorowania przesyłek (system SAWA był stosowany przez SA w Krakowie od 2003 r., natomiast wersja po zmianach jest stosowana od czerwca 2014 r.). Sąd na bieżąco informował wszystkie sądy apelacyjne, a za ich pośrednictwem sądy okręgowe i rejonowe o występujących problemach i możliwych sposobach ich rozwiązywania (przesłano m.in.: formularz reklamacyjny, cennik usług – załącznik do umowy).

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 177-264, 268-282, 294-295, 316-322, 370)

*Dyrektor Sądu wyjaśnił m.in. że „Sąd Apelacyjny w Krakowie oraz działające w jego imieniu Centrum Zakupów dla Sądownictwa od początku realizacji umowy zbierał informacje dotyczące problemów z jej realizacją i konsultował możliwe rozwiązania z wykonawcą, czy to za pomocą środków telekomunikacji elektronicznej czy też spotkań roboczych na których omawiane były występujące zagrożenia. Jednocześnie wykonawca odbył szereg spotkań z jednostkami sądownictwa różnego szczebla za wiedzą i zgodą Sądu Apelacyjnego w Krakowie celem rozwiązywania problemów z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań panujących na danym obszarze. Dokonywano również całościowych analiz sposobu realizacji umowy, których wyniki były przedstawiane m.in. na sejmowej Komisji Infrastruktury w miesiącu kwietniu. W przypadku zagadnień związanych już stricte z doręczaniem poszczególnej korespondencji wskazać należy, iż zgodnie z przepisami Prawa pocztowego to nadawca przesyłki, którym w tym wypadku jest właściwa jednostka nadająca korespondencje posiada uprawnienia do reklamowania nienależytego wykonania usługi pocztowej (...) Najlepszym przykładem pozytywnego wpływu działań kontrolnych i nadzorczych podejmowanych przez Zamawiającego jest zauważalny spadek liczby skarg zgłaszanych zarówno przez jednostki jak i osoby trzecie dotyczących realizacji."*

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 396)

Ponadto, w celu usprawnienia procesu nadzoru nad ilością wysyłanej korespondencji oraz miesięcznych rozliczeń wspólnie z Operatorem Poczтовым PGP – do dyspozycji sądów przekazano narzędzie umożliwiające ilościowe rejestrowanie wysyłanej korespondencji – program „Mercury” (program wykonawcy). Program ten wykorzystywany był do 15 września 2014 r. Natomiast od 8 września 2014 r. w SA w Krakowie wprowadzono system obsługi poczty SOP (program zamawiającego). Na dzień 30 września 2014 r. w SOP zarejestrowano 5 225 przesyłek, a na dzień 28 października 2014 r. 11 679 przesyłek.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 328-337)

3. Według danych za miesiące styczeń-wrzesień 2014 r. wydatki jednostek sądownictwa powszechnego poniesione z tytułu umowy na świadczenie usług pocztowych wyniosły ogółem 164 830,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 428)

W ocenie NIK Sąd rzetelnie weryfikował faktury wystawione przez operatora pocztowego. W przypadku trzech faktur wystawionych przez PGP na rzecz Sądu Apelacyjnego w Krakowie z tytułu świadczenia w 2014 r. usług pocztowych dokonano korekt w zakresie danych liczbowych dotyczących ilości ekspediowanych przesyłek wg poszczególnych ich rodzajów.

(dowód: akta kontroli Tom, II str.165-170)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższa Izba Kontroli Sąd Apelacyjny w Krakowie podejmował doraźne działania reagując na zgłaszane nieprawidłowości w zakresie realizacji umowy nr 67-ZP-U/2013. NIK podziela zdanie Prezesa Sądu, że Sąd Apelacyjny nie dysponował odpowiednimi narzędziami prawnymi i organizacyjnymi do prowadzenia systemowego nadzoru nad realizacją umowy przez inne jednostki sądownictwa powszechnego.

### 3. Sposób rozpatrywania skarg oraz wnoszenia reklamacji i odszkodowań

Opis stanu faktycznego

1. W prowadzonym w Sądzie rejestrze „Skarg i wniosków dotyczących sądów powszechnych” (w Wydziale IV Wizytacji) do dnia 30 września 2014 r. zarejestrowano 175 skarg i wniosków, z których żadne nie dotyczyły sposobu doręczania przesyłek przez PGP. Oprócz ww. rejestru, od miesiąca stycznia 2014 r., w Sądzie prowadzono ewidencję zgłaszanych uwag i zastrzeżeń do operatora pocztowego PGP, w której zarejestrowano 632 skargi przekazane za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości w kilkudziesięciu transzach, a ponadto w CZDSIGB zaewidencjonowano 449 skarg (dane za III kwartały 2014 r.).

W okresie III kwartałów 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.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 91, 124-125)

W wyniku analizy 60 skarg stwierdzono, że dotyczyły one 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).

Skargi i wnioski były przesyłane przez Sąd do PGP celem rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 10-13, 92, 124-125)

Dyrektor Sądu podał m.in., że *„zarówno Sąd Apelacyjny w Krakowie jak i Centrum Zakupów dla Sądownictwa IGB nie posiadając dostatecznej wiedzy na temat poszczególnej nadawanej korespondencji (tą wiedzę posiada tylko jej nadawca) nie były w stanie ustosunkowywać się do szeregu skarg związanych z nieterminowym doręczeniem korespondencji. Dlatego też były one kierowane do wyjaśnienia Polskiej Grupy Pocztovej.”*

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 198-203)

2. W okresie trzech kwartałów 2014 r. cztery wydziały (spośród 12 komórek organizacyjnych Sądu) złożyły 19 reklamacji, które dotyczyły wyłącznie braku przekazania przez operatora pocztowego zwrotnych potwierdzeń odbioru (ZPO). Według oświadczeń złożonych przez komórki organizacyjne Sądu w dziewięciu przypadkach otrzymano zareklamowane ZPO lub otrzymano informacje o datach doręczenia przesyłek adresatowi albo dacie zwrotu do nadawcy. Siedem reklamacji uznano za bezzasadne, jedna była w trakcie rozpatrywania, a w dwóch przypadkach operator nie udzielił odpowiedzi na reklamację pomimo upływu terminu określonego w § 14 w zw. Z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie reklamacji usługi pocztowej.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 171-176)

3. Zgodnie z postanowieniami Porozumienia 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.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 80-82)

Z raportów doręczeń dla poszczególnych jednostek sądownictwa przekazanych przez PGP do Sądu wynika, że operator w miesiącach maj, sierpień, wrzesień i październik 2014 r. zachował określoną w § 1 ust. 2 Porozumienia terminowość doręczeń, tj. w terminie trzech dni roboczych zostało doręczonych odpowiednio 88,96%, 91,71%, 92,36% oraz 91,86% przesyłek. Przedmiotowe informacje Sąd przekazywał, za pośrednictwem właściwych miejscowo sądów apelacyjnych, jednostkom powszechnym sądownictwa. Spośród 298 jednostek terminy przekroczone zostały jedynie przy doręczaniu pism z 33, tj. w maju 10 (3%), sierpniu – 9 (3%), wrześniu – 7 (2%), październiku – 7 (2%).

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 419, 425-427, 429)

Dyrektor Sądu wyjaśnił, m. in. że: *„SA przekazywał Jednostkom (za pośrednictwem sądów apelacyjnych), zestawienia wskazujące na powstanie po ich stronie prawa do odszkodowania z tytułu nieosiągnięcia gwarantowanego wskaźnika doręczeń (...). Zgodnie z Porozumieniem to Jednostki były uprawnione do dochodzenia ewentualnych roszczeń z tego tytułu. Sąd Apelacyjny w Krakowie uznał za niekonieczne dodatkowe informowanie Jednostek o możliwości dochodzenia stosownych roszczeń, bowiem taka ewentualność była dookreślona w przekazanym*

*Porozumieniu, a z przesyłanych zestawień jasno wynikało, które jednostki mają prawo ubiegać się o odszkodowania”.*

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 167)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Do dnia 14 kwietnia 2014 r. w Sądzie nie ewidencjonowano daty przekazania skarg i wniosków do rozpatrzenia przez PGP. W wyniku analizy objętej badaniem próby skarg (ok. 10%) stwierdzono, że czas przekazywania skarg do operatora – od kwietnia 2014 r. – wynosił od 12 do 55 dni (średnio 31 dni).

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 92)

*Dyrektor Sądu podał m.in., że wszelkie skargi „były podejmowane niezwłocznie, z uwzględnieniem stosownych okoliczności występujących w miejscu i czasie wpływu takiej skargi (tj. m.in. obłożenie pracą w danym okresie). Celem umożliwiania zachowania możliwe najkrótszego terminu odpowiedzi na skargę, powierzono obróbkę i przygotowanie stosownych materiałów dotyczących tego typu spraw stałemu zespołowi pracowników, którzy z czasem wykazały się większą efektywnością załatwianych przez nich spraw.”*

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 418)

2. W toku kontroli NIK ustalono, że systemy informatyczne za pomocą, których rejestrowano przesyłki nie pozwalały na weryfikację terminowości ich dostarczenia. W szczególności systemy te nie uwzględniały dni wolnych od pracy oraz nie odnotowywano w nich dat dostarczenia bądź awizowania przesyłek. Tym samym Sąd nie posiadał rzetelnej wiedzy pozwalającej na ocenę prawidłowości realizacji przez PGP postanowień umowy i zawartego Porozumienia.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 167)

*Prezes Sądu wyjaśnił m.in., że „żadne oprogramowanie wykorzystywane w sądach nie było przystosowane do mierzenia współczynników D+3 i D+5 gdyż uprzednio, z uwagi na wyłączność Poczty Polskiej SA w świadczeniu usług pocztowych, zakup i instalowanie dedykowanego dla tych celów specjalnego kosztownego oprogramowania były ekonomicznie nieuzasadnione. Oprogramowanie w Sądzie zostało dostosowane do wymagań sędziów i terminów wynikających z kodeksów KPC i KPK.”*

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 410)

Ustalone  
nieprawidłowości

W Sądzie Apelacyjnym nie podejmowano działań w związku z nieotrzymaniem 281 ZPO oraz opóźnieniami, ponad 30 dni od daty nadania korespondencji, w otrzymaniu 356 ZPO (wg stanu na 4 listopada 2014 r.). Stwierdzono, że Sąd złożył jedynie 19 reklamacji, natomiast w żadnym przypadku nie wystąpiono do PGP z roszczeniami finansowymi, do których uprawniały zapisy Umowy, jak i Porozumienia.

(dowód: akta kontroli, Tom II str. 394)

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.

## Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wpływające do Sądu Apelacyjnego w Krakowie skargi dotyczące usług świadczonych od dnia 1 stycznia 2014 r. przez PGP na rzecz sądów powszechnych przekazywane były według właściwości do operatora pocztowego. Jednakże w pierwszym 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. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Sąd nie wykorzystał uprawnień przysługujących mu z tytułu reklamacji.

## IV. Uwagi i wnioski

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 niezwłoczne:

1. Występowanie do PGP z roszczeniami odszkodowawczymi w przypadkach przewidzianych Umową.
2. Przekazywanie do PGP skarg wpływających do Sądu Apelacyjnego w Krakowie na działalność operatora pocztowego.

## 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 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

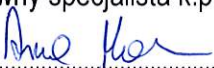
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

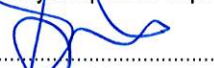
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 21 grudnia 2014 r.

Kontrolerzy  
Anna Mach  
główny specjalista k.p.

  
.....  
podpis

Katarzyna Szymańska  
starszy inspektor k.p.

  
.....  
podpis

  
i B.E.

