



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4113-001-04/2014
D/14/509

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

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 89704 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 1-2) 2. Katarzyna Szymańska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89705 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 3-4) 3. Rafał Piekarski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92630 z dnia 19 września 2014 r. (dowód: akta kontroli Tom I str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Polska Grupa Poczтовая S.A. (PGP lub operator)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Zarządu PGP jest od dnia 1 kwietnia 2014 r. Pan Witold Szczurek. Upřednio Prezesem Zarządu PGP do dnia 31 marca 2014 r. był Pan Leszek Żebrowski.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Polska Grupa Poczтовая rozpoczynając z dniem 1 stycznia 2014 r. realizację, umów nr 67-ZP-U/2013 i 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” nie była dostatecznie przygotowana do wykonywania tego zadania, co powodowało, zwłaszcza w I kwartale 2014 r., szereg problemów w funkcjonowaniu systemu doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich.

PGP na początku 2014 r. nie było właściwie przygotowane do świadczenia usług na rzecz sądów i prokuratur, przede wszystkim z uwagi na zbyt krótki czas (niespełna 14 dni) na rzetelne przygotowanie się do realizacji umów. Zostały one podpisane dopiero 18 grudnia 2013 r., a datę rozpoczęcia ich realizacji wyznaczono na dzień 1 stycznia 2014 r. W efekcie podjętych w trakcie 2014 r. działań organizacyjnych jakość wykonywania przez operatora pocztowego usług określonych w ww. umowach wzrosła.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- doręczania przez PGP przesyłek do sądów i prokuratur niezgodnie z przepisami art. 133 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania

karnego¹ (dalej: Kpk) oraz § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym² co mogło prowadzić do nieskuteczności dokonywanych w powyższy sposób doręczeń,

- niedotrzymywania przez operatora wskazanego w umowach 7-dniowego terminu na przekazanie zwrotnego potwierdzenia odbioru do sądów i prokuratur, co wpływało na ich organizację pracy,
- rozpatrywania reklamacji składanych przez sądy i prokuratury niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej³ (dalej: Rozporządzenie w sprawie reklamacji).

NIK nie wnosi zastrzeżeń co do sposobu wypłaty przez PGP odszkodowań z tytułu nienależnie wykonanych usług na rzecz jednostek sądownictwa powszechnego i prokuratury.

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez PGP w zakresie wdrażania systemu Elektronicznego Potwierdzenia Odbioru (EPO).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i zawarcie umowy 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 pocztowe⁴ weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

W dniu 25 lutego 2013 r. Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.⁵ – 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 powszechnych⁶.

Oferta PGP wybrana została w wyniku rozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego przeprowadzonego przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej (dalej: CZDS) 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

¹ Dz. U. z 1997, Nr 89, poz. 555 ze zm.

² Dz. U. z 2003 r. Nr 108, poz. 1022.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1468.

⁴ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012, poz. 1529).

⁵ Dz. U. z 2013 r. Nr 907 – j.t.

⁶ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 122. Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania.

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. 7-165)

Oznaczało to, że od momentu podpisania umowy do momentu rozpoczęcia świadczenia usług na terenie całego kraju pozostawały jedynie dwa tygodnie. Zdaniem NIK, uwzględniając realia ekonomiczne i organizacyjne, tak późne podpisanie umowy musiało skutkować problemami z jej realizacją.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wszczęcie postępowania przetargowego⁷ 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 do obsługi dostarczania przesyłek. W efekcie skutkowało to zaistnieniem szeregu problemów w funkcjonowaniu systemu doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich, zwłaszcza w pierwszych miesiącach 2014 roku..

W I kwartale 2014 r. zarówno Sąd Apelacyjny w Krakowie jak i Prokuratura Generalna na bieżąco zgłaszały operatorowi uwagi dotyczące realizowanych umów, które w szczególności dotyczyły nieprawidłowego awizowania przesyłek w postępowaniu karnym lub niepodejmowania próby dostarczenia przesyłki oraz długich terminów doręczeń zwrotnych potwierdzeń odbioru. Z informacji uzyskanych w kontrolowanych jednostkach wynika, iż jakość świadczonych usług – pomimo stwierdzanych nieprawidłowości – w takcie roku uległa poprawie.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 173)

Zarząd PGP podał 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 przebiegu nadawanej korespondencji. W związku z powyższym PGP w przeciwieństwie do Poczty Polskiej nie znała tego rozkładu i musiała przygotować swoje struktury w ten sposób, że bazowała na danych statystycznych gęstości zaludnienia. W praktyce I kwartału 2014 r. okazało się, że rzeczywisty rozkład geograficznych przebiegów korespondencji odbiega od gęstości zaludnienia (która nie uwzględnia lokalizacji firm, urzędów, skupisk kancelarii prawnych, rozmieszczenia osób fizycznych zaangażowanych w sprawy sądowe itp.). Dopiero uzyskawszy w czasie wykonywania kontraktu niezbędnych danych statystycznych możliwym było takie zreorganizowanie zasobów poświęconych na wykonywanie kontraktów by proces obsługi rzeczywistych przebiegów geograficznych korespondencji był zoptymalizowany. Przedsięwzięte działania zaskutkowały skokowym wzrostem zadowolenia z usług świadczonych przez PGP, czego najlepszym dowodem jest spadek składanych reklamacji mimo, że po zawarciu porozumienia dodatkowego liczba sytuacji, w których możliwe jest złożenie uzasadnionych reklamacji wzrosła wielokrotnie”.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 118-119)

Kierownik Biura Obsługi Klienta PGP oświadczył ponadto m.in., że „Istotnym problemem było składanie w początkowej fazie realizacji kontraktu tysięcy reklamacji, które były nieuzasadnione. Ich wnoszenie było wynikiem braku wiedzy o podstawach reklamacyjnych po stronie sądów. Ten skokowy przyrost

⁷ 29 sierpnia 2013 r.

nieuzasadnionych reklamacji spowodował nieoczekiwane i niepotrzebne obciążenie działu reklamacyjnego, skutkujące pewnego rodzaju zatorym w rozpoznawaniu reklamacji. Usunięcie zaległości powstałych w pierwszym okresie świadczenia usługi wymaga więcej czasu, ponieważ zatrudnieni dodatkowo pracownicy, pomimo prowadzonego przez cały czas intensywnego szkolenia, wymagali jeszcze wzmocnionego nadzoru, a ich wydajność była ograniczona.”

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 445-446)

Ocena cząstkowa

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.

2. Prawidłowość realizacji postanowień umów na świadczenie usług pocztowych

Opis stanu faktycznego

1. Załącznikiem do umów nr 67-ZP-U/2013 oraz 68-ZP-U/2013 był „Regulamin świadczenia usług przez Polską Grupę Poczтовую S.A.” (dalej Regulamin), w którym uregulowano m.in. 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.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 40-70, 133-163)

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 (dalej ZPO) i bezpieczeństwa przesyłek.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 489-500, Tom III, str. 6-89)

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 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.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 432-433)

2. W dniu 10 kwietnia 2014 r. PGP zawarło ze Skarbem Państwa – Sądem Apelacyjnym w Krakowie 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” (dalej: Porozumienie). Z dniem podpisania Porozumienia zmieniono deklarowane terminy doręczenia przesyłek na terminy gwarantowane,

tj. takie których naruszenie powoduje powstanie zobowiązania operatora pocztowego do zapłaty zryczałtowanego odszkodowania.

Zgodnie z postanowieniami porozumienia PGP udzieliło dodatkowej gwarancji na jakość wykonywanych usług, którego wymiarem są wyniki terminowości doręczeń korespondencji. Terminy doręczenia wynoszą do 3 dni roboczych od daty nadania = 85% lub doręczenia do 5 dni roboczych od daty nadania = 97%.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 166-175)

W zakresie sposobu dokonywania obliczeń Zarząd PGP wskazał m.in., że „jeżeli w ciągu D+3 od daty nadania doszło do fizycznej próby doręczenia (np. przesyłkę doręczono, awizowano, odmówiono przyjęcia lub adresat nie istnieje, adres jest nieprawidłowy itp.) przesyłka taka zaliczana jest do „doręczonych” w D+3, w przeciwnym wypadku do niedoręczonych w D+3. Analogiczna zasada obowiązuje w obliczeniu D+5. Pamiętać należy że „D” oznacza datę nadania, a dni doręczenia liczy się w dniach roboczych. Powyższy parametr jakościowy jest niespełniony, jeśli w przypadku danego nadawcy jednocześnie 85% przesyłek nie zostało doręczonych w terminie D+3 i 97% przesyłek nie zostało doręczonych w terminie D+5. Jeśli jeden z tych parametrów jest zachowany, wskaźnik jakościowy jest spełniony.”

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 50)

Z raportów doręczeń dla poszczególnych jednostek sądownictwa wynika, że w miesiącach maj, sierpień, wrzesień i październik 2014 r.⁸ 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 22 jednostek, tj. w maju 10 (3%), sierpniu – 9 (3%), wrześniu – 7 (2%), październiku – 7 (2%).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 387-429, Tom IV str. 132-139)

Zarząd PGP podał m.in., że „PGP podejmowało i nadal podejmuje szereg działań mających na celu usprawnienie obsługi korespondencji sądowej i prokuratorskiej. Pamiętać należy, że korespondencja tego typu jest najtrudniejszą w obsłudze dla operatora pocztowego. Najlepszym dowodem na to, że działania te przynoszą efekty jest uzyskanie przez PGP wskaźników czasu przebiegu korespondencji na poziomie, który wcześniej nie był osiągnięty. Obecnie (dane za październik) 91,86 % korespondencji rejestrowanej doręczana jest w terminie D+3, a 97,27% takiej korespondencji doręczane jest w terminie D+5. Są to wskaźniki nieosiągalne dla Poczty Polskiej S.A. - która jak wynika z raportów publikowanych przez UKE przez wiele lat nie jest w stanie zapewnić czasów przebiegów w sposób wynikający z przepisów o usłudze powszechnej. PGP uzyskała w tym zakresie wskaźniki wyższe już po kilku miesiącach wykonywania umów dla sądów i prokuratur, zestawienie tych dwóch okoliczności wskazuje, że działania PGP mające na celu usprawnienie obsługi korespondencji przyniosły szybko pozytywne efekty”.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 116-117)

3. Podwykonawcą PGP (w rozumieniu Prawa zamówień publicznych), w zakresie wykonywania usług dla sądów i prokuratur jest InPost Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie (dalej InPost). Spółka ta korzysta z dalszych podwykonawców, w tym

⁸ Porozumienie ustalo 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.

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. „Warunki współpracy dotyczące świadczenia usług pocztowych na potrzeby umów zawartych za Skarbem Państwa Sądem Apelacyjnym w Krakowie i Prokuratorem Generalnym w Warszawie” zostały ustalone z InPost w dniu 18 grudnia 2013 r. (dalej Warunki współpracy).

(dowód: akta kontroli Tom I str. 290-291, Tom IV, str. 51-79)

Według stanu na dzień 1 listopada 2014 r. spośród 6 239 doręczycieli, 6 091 (tj. 97,6%) stanowili doręczyciele InPost. 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).

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 119-121)

Zarząd PGP podał m.in., że „PGP i InPost prócz zawartej umowy precyzyjnie regulującej zasady współpracy pozostają w stałym, codziennym kontakcie operacyjnym. Dzięki współdzieleniu systemów informatycznych PGP ma bezpośredni nadzór nad wykonywaniem usług przez InPost.”

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 7, 119)

4. Zgodnie z § 2 pkt 2.3 Warunków współpracy, InPost udostępnia PGP placówki pocztowe, w których można odebrać korespondencję, zgodnie z wymaganiami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, ogłoszonego przetargu. InPost zobowiązany jest do udostępniania PGP wykazu udostępnionych placówek, jego aktualizacji oraz udzielania innych niezbędnych danych.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 52)

Według stanu na 30 października 2014 r. liczba agencji i punktów awizacyjnych do obioru 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).

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 29)

Według danych przekazanych przez operatora, główną przyczyną likwidacji Punktów Obsługi Korespondencji (dalej POK) była likwidacja działalności gospodarczej (50%) oraz wypowiedzenie umowy najmu lokalu (20%). Pozostałe przypadki obejmowały m.in. chorobę/śmierć właściciela i wypadki losowe. W 5% POK przyczyną likwidacji było niezadowolenie operatora ze współpracy.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 118)

Zarząd PGP podał m.in., że „dział POK dba o zapewnienie utrzymania wymaganej liczby placówek (pamiętać należy, że PGP w dużym stopniu wykorzystuje sieć InPost, który posiada własny dział POK). W przypadku wypowiedzenia umowy przez określony POK (obowiązuje 30 dniowy okres wypowiedzenia) oddział terenowy lub dział POK pozyskuje nowy POK/PA na terenie danej gminy. Całość jest przeprowadzana w taki sposób by zapewniona była niezbędna kontynuacja funkcjonowania placówek. W przypadkach siły wyższej np. powódź podejmowane są natychmiastowe działania by ewentualna przerwa w funkcjonowaniu POKu na danym obszarze nie trwała długo”. Ponadto Zarząd wyjaśnił, że „POK/PA ma 30 dniowy okres wypowiedzenia w tym czasie otwierany jest kolejny nowy POK/PA, w przypadkach siły wyższej POK/PA otwierany jest niezwłocznie. Jeśli by doszło do nieprawidłowości możliwym jest również otwarcie nowego POK/PA i przekierowanie

do niego korespondencji bez względu na to, że stary POK/PA ma jeszcze obowiązującą umowę".

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 152-153)

W kontrolowanym okresie dział Bezpieczeństwa PGP przeprowadził łącznie 2 011 kontroli/audytów Oddziałów. Ponadto prowadzono systematyczne kontrole doręczycieli i POK.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 439-488, Tom IV, str. 32)

Zarząd PGP podał m.in., że od początku obowiązywania umów „kontrolę agentów i punktów awizacyjnych prowadzone są systematycznie. W celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w czasie przeprowadzonych kontroli podjęto między innymi następujące działania naprawcze:

- ponowne szkolenia pracowników,
- wzmacnianie nadzoru nad POK/PA,
- uzupełnianie instrukcji eksploatacyjnych i druków,
- uzupełnianie wyposażenia POK/PA w celu prawidłowego zabezpieczenia przesyłek,
- rozwiązywanie umów z niesolidnymi pracownikami,
- usprawnianie systemów IT oraz przepływu informacji między POK/PA a oddziałami.

Ponadto, Zarząd PGP wskazał m.in, że „kontrola może dotyczyć statusu wyposażenia POK/PA lub/i prawidłowego procesowania przesyłek. Po każdej kontroli sporządzany jest raport/audyt, który przesyłany jest raz w tygodniu do Działu POK. Wyniki kontroli i audytów przekazywane są do POK/PA przez dział POK i oczekiwane jest określenie działań poprawczych i korygujących”.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 31-32, 152-153)

Pismem z dnia 24 kwietnia 2014 r. Prezes Zarządu PGP powiadomił Prezesów Sądów Rejonowych w Brzegu i Świdnicy o kradzieży w Oddziałach Agencyjnych. InPost Sp. z o. o. przesyłek listowych nadanych przez sąd w Brzegu i Świdnicy. W powyższych sprawach zostały skierowane przez PGP zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do właściwych miejscowo Prokuratur

W dniu 4 września 2014 r. zawarta została ugoda pomiędzy Sądem Rejonowym w Świdnicy a PGP, zgodnie z którą operator wypłacił odszkodowanie w wysokości 52,6 tys. zł. W wyniku zawartej ugody Sąd Rejonowy w Świdnicy zobowiązał się nie dochodzić żadnych roszczeń dotyczących przesyłek czasowo utraconych w miesiącu kwietniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 415-431, Tom IV, str. 174-175)

Zarządu PGP wyjaśnił, m.in., że „Przez pewien czas utracono kontrolę nad przesyłkami, ale na skutek intensywnych działań podjętych przez dział bezpieczeństwa, w tym dostarczeniu danych z systemu GPS zamontowanych w samochodach frachtowych, korespondencję udało się odebrać po uzyskaniu przez Policję nakazu przeszukania”.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 39)

Jak wynika z informacji pozyskanych w trakcie niniejszej kontroli przedmiotowe przesyłki w ilości 2 389 szt. zostały ponownie wysłane przez Sąd Rejonowy w Świdnicy w miesiącu maju.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 174-175)

Według danych przekazanych przez operatora do dnia 17 listopada 2014 r. stwierdzono 17 przypadków kradzieży przesyłek. Wszystkie zdarzenia zostały zgłoszone przez operatora na Policję. W związku z zaistniałymi kradzieżami korespondencji Zarząd podał m.in., że „*mając na względzie ciągłe dążenie do poprawy bezpieczeństwa powierzonych InPost-owi przesyłek, jak również wyciągając wnioski z zaistniałych sytuacji, zamierzamy w najbliższym czasie rozszerzyć dotychczasowy zakres obowiązujących standardów o kolejne elementy. (...). Każdorazowo po zdarzeniu dochodzi do spotkania z pracownikami i przekazania informacji o danym incydencie w celu uczulenia na negatywne zjawiska, a także ponownego przeszkolenia doręczycieli ze szczególnym uwzględnieniem elementów bezpieczeństwa przesyłek*”.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 40)

5. NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez PGP w zakresie wdrażania systemu Elektronicznego Potwierdzenia Odbioru (EPO).

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

W czwartym kwartale 2014 r. trwały prace wdrożeniowe EPO w Apelacji Białostockiej i Krakowskiej. Zgodnie z przedłożonym przez PGP harmonogramem w grudniu 2014 r. planowane było wdrożenie systemu w Apelacji Poznańskiej i Łódzkiej, a od lutego w pozostałych apelacjach.

Według danych z systemu MS EPO na dzień 21 listopada 2014 r. liczba przesyłek nadanych w trybie EPO wyniosła 218 035 przesyłek. W porównaniu do stanu na dzień 29 września 2014 r. liczba przesyłek wzrosła o 140 456 sztuk, tj. 181%.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 34, 601-603, Tom IV, str. 11)

Zarząd PGP wskazał, że „*harmonogram po stronie operatora może zostać skrócony, wynika to ze zdolności operacyjnych PGP i jego partnerów (...) Wraz z rozpoczęciem prac wdrożeniowych EPO dla Sądów, PGP podjęło pracę nad wdrożeniem EPO w obszarze Prokuratur. Prace zostały zainicjowane przez podpisanie listu intencyjnego z Prokuraturą Generalną.*”

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 11-12)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Pismem z 10 października 2013 roku Urząd Kontroli Elektronicznej, po zapoznaniu się z przedstawionym Regulaminem świadczenia usług pocztowych przez PGP S.A., poinformował o sprzeczności przepisów regulaminu polegającej na przyjęciu innych okresów w których przesyłkę uznaje się za utraconą dla przesyłek rejestrowanych i innych dla zwykłych przesyłek pocztowych (§ 14 ust. 15 i § 20 ust. 3).

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 90-92)

Na stronie internetowej PGP znajdował się Regulamin świadczenia usług pocztowych z dnia 18 sierpnia 2014 r., który przekazany został do Zamawiającego pismem z dnia 17 marca 2014 r. Zmiany i uzupełnienia w regulaminie dotyczyły m.in. doręczania korespondencji do skrzynek oraz oddawczych skrzynek pocztowych, a także reklamacji usług pocztowych (w szczególności skrócony został termin, w jakim przesyłkę uznaje się za utraconą – z 60 do 30 dni).

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 93-129, Tom IV, str. 5)

Zarząd PGP wskazał m.in., że „Obowiązującym regulaminem świadczenia usług dla jednostek sądów i prokuratur jest regulamin stanowiący załącznik do ww. umów. PGP zwróciło się z zapytaniem, czy zamawiający życzy sobie by zastąpić stary regulamin nowym regulaminem (...) Nie sposób jednak wykluczyć, że w niektórych przypadkach PGP w relacji z klientem zastosowała rozwiązania nowego regulaminu, o ile były korzystniejsze dla klienta.”

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 8-9)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 11 Umów dokonanie wszelkich zmian wymaga zastosowania formy pisemnego aneksu. Tym samym, w ocenie NIK, zasadnym jest doprowadzenie do aneksowania umów w celu usunięcia wskazanych rozbieżności.

2. Stwierdzono, że w Instrukcji doręczania przesyłek sądowych w trybie postępowania karnego (Sądy i Prokuratury) PGP S.A. oraz w Zasadach doręczania przesyłek nadawanych w trybie szczególnym (postępowanie karne) w PGP S.A. ujęto dwa różne terminy awizacji przesyłek, tj. odpowiednio 16 i 15 dni.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 51, 63)

Zarząd PGP podał m.in., że „PGP przyjęło w początkowej fazie obowiązywania umów, iż awizacja w procedurze karnej następuje na 15 dni, gdyż w ocenie PGP (jak również wielu sądów) wynika to z przepisów prawa i obowiązujących umów. Po pojawieniu się wątpliwości w tym zakresie sygnalizowanej przez poszczególne jednostki wystąpiliśmy z prośbą o wskazówki jak należy postępować. Wskazówki te zostały udzielone w postaci pisma z MS. (...) Rozbieżność w dokumentach wewnętrznych, które pokazywały (w okresie obowiązywania 15 dni) 16 dni na awizację karną wynikały z błędu osoby przygotowującej dany dokument. Błąd ten nie miał praktycznego znaczenia, gdyż faktycznie usługi były wykonywane jak wyżej to opisano.”

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 154)

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.

Badaniem objęto 128 zwrotnych potwierdzeń odbioru stwierdzając, że w 8⁹ (6%) przypadkach ZPO zwrócone zostały do nadawcy w terminie od 10 do 99 dni.

Ponadto ustalono, że na 70 objętych badaniem reklamacjach w 40 przypadkach (57%) sądy/prokuratury wskazywały na brak ZPO lub nieprawidłowe jego wypełnienie (min. brak daty i podpisu).

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 33, 118, Tom II str. 15-19, Tom III str. 130-133)

Zarząd PGP podał m.in., że „doręczenie ZPO w terminie powyżej 7-dniowego terminu co do zasady nie powinno się zdarzać. Jeśli do takiego zdarzenia dojdzie, PGP ponosi odpowiedzialność uregulowaną w umowie i porozumieniu dodatkowym. Odpowiedzialności takiej nie ponosi w sytuacji, gdy opóźnienie nie jest zawinione przez PGP. Należy zaznaczyć, że częste są sytuacje, w których doręczenie ZPO następuje z przyczyn niezależnych od PGP, np. nieprawidłowe przytwierdzenie przez nadawcę ZPO do koperty (ZPO odkleja się od koperty i musi być

⁹ Przesyłki o nr nadawczym: 760000052400000981062049, 760000033400000973530676, 043643332100, 221441451000, 760000114000009540919070, 00000000111001596321, 031941900002, 244149294200.

procesowane osobno, co ma wpływ czas jego procedowania) lub nielegalne wydawanie ZPO (przez adresata) pracownikom Poczty Polskiej S.A. lub też przetrzymywanie ZPO przez adresata. Oczywiście zdarzają się sytuacje, kiedy z przyczyn technicznych lub organizacyjnych leżących po stronie PGP, ZPO jest doręczane zbyt późno, w takich sytuacjach uprawnione jednostki mogą dochodzić stosownej odpowiedzialności od PGP."

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 48-49)

4. W toku kontroli stwierdzono 21 przypadków¹⁰ dokonania przez pracowników PGP (lub podwykonawcy w ramach doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich) zmiany statusu przesyłki zwykłej na rejestrowaną poprzez wypełnienie zwrotnego potwierdzenia odbioru.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 140)

Zarząd PGP wyjaśnił, że „w omawianych przypadkach naliczane były opłaty według ceny wynikającej z rzeczywiście zamawianej usługi. Niepotrzebne doręczenia formularza ZPO było podyktowane, błędem pracownika, który widząc kod kreskowy na przesyłce (który był nadawany po to by monitoringiem objąć również przesyłki zwykłe), błędnie zakładał, że ma do czynienia z przesyłką rejestrowaną ZPO, a dokument ZPO odkleił się od koperty i dlatego niepotrzebnie dołączał drugi dokument ZPO."

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 142)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z § 9 *Instrukcji Technologicznej Przyjmowania, Opracowywania, Przechowywania i Wydawania przesyłek rejestrowanych przez rozdzielnię przesyłek rejestrowanych w Oddziale/Centrum Dystrybucji PGP S.A.* pracownik rozdzielni przesyłek rejestrowanych (operator systemu) odpowiedzialny za bieżące wprowadzanie danych - wprowadza do systemu Agent dane zawarte w zwróconej przez POK i kurierów Liście Wydań (pkt 1). Operator systemu wprowadza dane do systemu Agent (każda przesyłka jest zeskanowana) przy pomocy skanera. Wprowadzane dane zawierają informację o statusie konkretnych przesyłek: – np. rozdzielnia PGP, doręczona, awizowana, wydana, zwrot do nadawcy (pkt 2). Wprowadzanie do systemu danych z dokumentów oddawczych jest realizowane na bieżąco (w dniu przyjęcia dokumentów przez rozdzielnię przesyłek rejestrowanych) (pkt 4).

(dowód: akta kontroli Tom III str. 15)

W wyniku kontroli 80 objętych badaniem przesyłek nedoręczonych¹¹ w zakresie danych zawartych na kopertach (pieczęcie, adnotacje doręczycieli) z danymi wprowadzonymi do systemu komputerowego Agent stwierdzono, że:

- 1) w ośmiu przypadkach (10%) stwierdzono rozbieżności, między datą pierwszej awizacji wskazaną w systemie a datą wskazaną na przesyłce, wynoszące od 1 do 18 dni;
- 2) w 30 przypadkach (38%) stwierdzono rozbieżności, między datą drugiej awizacji wskazaną w systemie a datą wskazaną na przesyłce, wynoszące od 2 do 6 dni;

¹⁰ Przesyłki nadane przez Prokuraturę Generalną o nr: 900000045300000532044456, 760000022400000967250580, 042449010006, 042445240006, 042445030008, 042445520007, 042446330007, 042442440006, 042449340006, 042445800007, 042441530007, 042441730007, 042447420007, 042441700007, 042442330007, 042443790006, 042447440006, 042446370006, 042442320007, 042441220007, 042440890012.

¹¹ Przesyłki nedoręczone i zwrócone do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Zoliborz, Sądu Okręgowego w Łodzi oraz Sądu Rejonowego w Mrągowie.

- 3) w 52 przypadkach (65%) termin zwrotu przesyłki do nadawcy nie był tożsamy z datą wskazaną na przesyłce – stwierdzone rozbieżności wyniosły od 1 do 7 dni;
- 4) w 14 przypadkach (18%) jako „powód zwrotu” w systemie wykazano „B2-odmowa przyjęcia”, a na kopertach widniał zapis „B3-przekroczony termin awizacji”;
- 5) w dwóch przypadkach (3%) dane dotyczące przesyłek nie widniały w systemie.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 35-37)

Zarząd PGP S.A. wyjaśnił m.in., że „w systemie nie ma możliwości zmiany daty na wsteczną (...) Jeśli pracownik nie zdąży rozliczyć (wprowadzić do systemu) przesyłek z danego dnia, wykonuje to dnia następnego. Zdarza się, że jest to następny dzień roboczy, np. poniedziałek (dane z piątku). Podkreślić należy, że sytuacja, w której dochodzi do powyższego „przesunięcia” jest zdarzeniem incydentalnym i może zaistnieć jedynie w szczególnych przypadkach. W pierwszych tygodniach bieżącego roku sytuacje takie mogły być powodowane czasowymi problemami z systemem informatycznym (który na skutek awarii uniemożliwiał bieżące rozliczanie przesyłek), problemy te zostały usunięte po przeprowadzeniu dodatkowych inwestycji w system informatyczny.”

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 38-39)

2. Zgodnie z art. 132 Kpk pismo doręcza się adresatowi osobiście. W razie nieobecności adresata w jego mieszkaniu, pismo doręcza się dorosłemu domownikowi, a gdyby go nie było – administracji domu, dozorczy domu lub sołtysowi, jeżeli podejmą się oddać pismo adresatowi. Natomiast zgodnie z art. 133 § 1 Kpk jeżeli doręczenia nie można dokonywać w sposób wskazany w art. 132, pismo przesłane za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy

z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, pozostawia się najbliższej placówce pocztowej tego operatora. Zgodnie z art. 133 § 2 Kpk o pozostawieniu pisma w myśl § 1 doręczający umieszcza zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej bądź na drzwiach mieszkania adresata lub w innym widocznym miejscu ze wskazaniem, gdzie i kiedy pismo pozostawiono oraz że należy je odebrać w terminie 7 dni.

W razie bezskutecznego upływu tego terminu, należy czynność zawiadomienia powtórzyć. Szczegółowe zasady doręczania per aviso reguluje § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym.

Analogicznie kwestię tę w procedurze cywilnej reguluje art. 139 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r.¹² (dalej: Kpc) oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym¹³. Zgodnie z ww. przepisami zawiadomienie dla adresata o pozostawieniu przesyłki sporządza doręczający wskazując w nim placówkę pocztową operatora lub urząd gminy, z którego przesyłkę należy odebrać w ciągu siedmiu dni, licząc od dnia następnego po dniu zostawienia zawiadomienia, zawiadomienie pozostawia w drzwiach mieszkania adresata lub w oddawczej skrzynce pocztowej.

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1350 – tj.

W odniesieniu do 10¹⁴ (13%) awizowanych przesyłek spośród 77 objętych badaniem stwierdzono ich nieprawidłowe awizowanie przez PGP, tj. zwracanie ich przed upływem terminu określonego w ww. ustawie Kpk.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 130-133)

Zarząd PGP S.A. podał m.in., że „PGP nie zgadza się z przedstawioną przez NIK interpretacją przepisów prawa. Podobnie PGP nie zgadza się z przedstawioną w tym zakresie interpretacją Ministerstwa Sprawiedliwości. (...) Zakładając, że wskazana legislacja jest wynikiem racjonalnego działania ustawodawcy, a system prawny ma charakter spójny i zupełny, nie ma podstaw do zastosowania w odniesieniu do ust. 1 i 2 przepisu wykładni a simile, gdyż analogię stosujemy tylko w sytuacji, gdy dany stan prawny jest nieuregulowany, nie zaś gdy jest uregulowany odmiennie. W konsekwencji analiza § 7 Rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca odmiennie ustalił początek biegu terminu pierwszej i drugiej awizacji, skoro podał początek biegu terminu dla drugiej awizacji, a nie podał go dla pierwszej awizacji. Wskazany w ust. 1 §7 Rozporządzenia sposób pierwszej awizacji mówi jedynie o czasie przechowywania przesyłki. Brak określenia początku biegu terminu nakazuje uznać, że bieg ten rozpoczyna się w dniu umieszczenia zawiadomienia w skrzynce, którego to dnia, ze względu na przytoczony powyżej art. 123 § 1 Kpk, nie wlicza się do określonego w ust.1 przepisu 7-dniowego terminu. Stanowiska tego nie sposób kwestionować, nie można bowiem, dokonując wykładni norm prawnych aktu niższego rzędu (w tym wypadku § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym), pomijać wskazań zawartych w akcie nadrzędnym (art. 123 Kpk). Inaczej rzecz ujmując, dla pierwszej awizacji siedmiodniowy termin ten liczy się od dnia pozostawienia pierwszego awizo. Inną regulację odnośnie początku biegu drugiej awizacji zawiera ust. 2 przepisu. Zatem już tylko z tego powodu należy poszukiwać takiej interpretacji, która w sposób odmienny niż w przypadku pierwszego terminu awizacji określa początek biegu terminu drugiej awizacji. Gdyby bowiem początek tego terminu miał być w obu przypadkach analogiczny, to zostałby analogicznie uregulowany, a jest, jak widać, uregulowany odmiennie, co z zgodnie z zasadami prawidłowej wykładni oznacza, że sytuacje te są uregulowane odmiennie, zwłaszcza że oba przepisy znajdują się w jednej jednostce redakcyjnej tego samego rozporządzenia (...). Operator podjął jednak decyzję o stosowaniu 16-dniowego terminu awizacji, wynika to jednak wyraźnych wskazówek otrzymanych od Centrum Zakupów dla Sądownictwa (stanowisko MS). Mając na względzie powyższe należy zauważyć, że na podstawie umów PGP zobowiązana była do stosowania się do ww. rozporządzeń, co PGP czyniła. Po otrzymaniu od Zamawiającego informacji o konieczności stosowania 16-dniowego terminu awizacji w procedurze karnej dokonano modyfikacji stosowanego trybu.”

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 45-48)

W ocenie NIK wykładnia § 7 rozporządzenia podana przez Zarząd PGP nie jest prawidłowa. 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. § 7 ust. 2 rozporządzenia

¹⁴ Przesyłki o nr nadawczym: 060043684001, 088347348200, 015641670000, 360546880000, 383448129000, 222840955200, 760000016400000962913467, 103947390000, 035344010007, 035344550006.

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 może budzić wątpliwości interpretacyjne należy ten przepis wyklądać 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*).

Ponadto, pomimo że „z dniem 21 lipca br. została podjęta decyzja o wydłużeniu okresu awizacji do 16 dni (pierwsze awizo D+7 dni, drugie awizo D+7 dni)”, to w toku kontroli stwierdzono jeden przypadek skróconego terminu drugiej awizacji przesyłki w postępowaniu karnym¹⁵.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 73-89, 182, Tom III str. 130-133)

Ocena cząstkowa

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 miały wpływ na przedłużanie postępowań sądowych i prokuratorskich. NIK pozytywnie ocenia natomiast działania podejmowane przez PGP w zakresie wdrażania systemu Elektronicznego Potwierdzenia Odbioru (EPO).

3. Sposób rozpatrywania reklamacji oraz wypłacania odszkodowań z tytułu nienależycie wykonanych usług

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 31 października 2014 r. do PGP wpłynęło ogółem 165 065 zgłoszeń reklamacyjnych¹⁶, z tego:

- 158 918 z sądów, 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).

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

(dowód: akta kontroli Tom II str. 1-4)

Większość badanych postępowań reklamacyjnych (41 spośród 70 badanych, tj. 58,6%) dotyczyła możliwości utraty przesyłki¹⁷, co w reklamacjach podawane było jako brak doręczenia przez operatora zwrotnego potwierdzenia odbioru lub brak zwrotu przesyłki niedoręczonej. W pozostałych reklamacjach¹⁸ przyczyny ich zgłoszenia wiązane były z nienależytym wykonaniem usługi doręczenia przesyłek rejestrowanych¹⁹, w tym 12 reklamacji dotyczyło błędnej awizacji przesyłek, w 10 reklamacjach wskazano nieprawidłowe wypełnienie przez Operatora dokumentów potwierdzających odbiór przesyłek, w 4 przypadkach wnoszący reklamację zarzucili nieprawidłowy powód („brak adresu”) zwrotu przesyłki, z kolei 2 reklamacje dotyczyły zbyt późnego doręczenia zwrotnego potwierdzenia odbioru. W 21 (30%) reklamacjach zgłaszające jednostki żądały wypłaty odszkodowania.

Na 65 reklamacji wybranych w sposób losowy, 4 z nich operator uznał za zasadne (w 3 przypadkach przyznano odszkodowanie o łącznej kwocie 306,36 zł, w 1 przypadku wyrażono gotowość wypłaty odszkodowania). W jednym przypadku

¹⁵ 360546880000.

¹⁶ Bez uwzględnienia duplikatów zgłoszeń (1 501) oraz reklamacji anulowanych przez zgłaszającego (9 225).

¹⁷ Zob. § 6 ust. 1 pkt 1) rozporządzenia, który jako powód reklamacji wymienia utratę m.in. przesyłki poleconej.

¹⁸ Z wyjątkiem jednej, która stanowiła zapytanie do PGP odnośnie przesyłki.

¹⁹ Zob. § 6 ust. 1 pkt 5) rozporządzenia.

wniesiono odwołanie od odmowy uznania reklamacji. W pozostałych 5 postępowaniach reklamacyjnych wybranych w sposób celowy (postępowania, w których wniesiono odwołania), w czterech przypadkach uznano odwołanie za zasadne.

Wśród 60 odpowiedzi²⁰ aż 57 tj. 95% nie zawierało wszystkich koniecznych elementów, których wymaga § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie reklamacji²¹ i jednocześnie nie były one udzielone w terminie wskazanym w § 14 tego rozporządzenia. Badane odwołania od odpowiedzi na reklamację rozpatrywano w terminie określonym w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia²². Informacje o wyniku rozpatrzenia odwołania w badanych sprawach zawierały pouczenie zgodnie z § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia²³.

(dowód: akta kontroli, Tom II, str. 15-19)

W dniu 5 lutego 2014 r. PGP poinformowało Centrum Zakupów dla Sądownictwa Instytucja Gospodarki Budżetowej o możliwościach zgłaszania reklamacji drogą mailową lub przez stronę internetową. W piśmie z 12 marca 2014 r. PGP poinformowało natomiast, że *„forma przesyłania zgłoszeń za pośrednictwem e-maila niestety nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, a ponadto niejednokrotnie wprowadzała znaczne i czasochłonne utrudnienia w ich procesowaniu”*. W związku z powyższym reklamacje przyjmowane są za pośrednictwem formularza reklamacyjnego na stronie internetowej lub w wersji papierowej.

Reklamacje przesyłek zagranicznych do dnia 30 października 2014 r. przyjmowane były przez PGP na wypełnionym formularzu (skan lub wersja papierowa).

W dniu 30 października 2014 r. udostępniono dla jednostek realizujących umowy powszechne narzędzie w postaci Systemu Obsługi Przesyłek (SOP), która umożliwia składanie reklamacji przesyłek zagranicznych w drodze elektronicznej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 5-14, 440-442)

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

- 161,1 tys. zł na rzecz ośmiu sądów – 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).

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 472-475)

²⁰ Pominęto odpowiedzi z 5 postępowań reklamacyjnych wybranych celowo, od których wnoszono odwołania oraz 5 odpowiedzi na reklamację, które trudno oceniać z punktu widzenia zachowania warunków formalnych wskazanych w rozporządzeniu, tj.: 3 odpowiedzi, które dotyczyły reklamacji, które wg Operatora były wniesione przez osoby nieuprawnione, 1 odpowiedź na reklamację, która wg treści była w istocie wezwaniem do uzupełnienia braków, 1 odpowiedź, która była w zasadzie odpowiedzią na zapytanie sądu, które trudno uznać za spełniające warunki reklamacji.

²¹ 1. Odpowiedź na reklamację zawiera: nazwę operatora pocztowego; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie o uznaniu lub odmowie uznania reklamacji w całości lub w części; w przypadku przyznania odszkodowania – kwotę odszkodowania oraz informację o sposobie i terminie jego wypłaty, nie dłuższym niż 30 dni od dnia uznania reklamacji; imię, nazwisko i stanowisko służbowe pracownika operatora pocztowego, upoważnionego do udzielenia odpowiedzi na reklamację; pouczenie o prawie odwołania się oraz wskazanie adresu na jaki należy złożyć odwołanie, a w przypadku usług pocztowych nie będących powszechnymi – informację o możliwości wcześniejszego, tj. przed wyczerpaniem drogi reklamacyjnej, dochodzenia roszczeń określonych w ustawie w postępowaniu: - sądowym albo, - mediacyjnym przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej. – przed stałym polubownym sądem konsumenckim przy Prezesie UKE. 2. Odpowiedź na reklamację powinna dodatkowo zawierać: uzasadnienie faktyczne i prawne – w przypadku odmowy uznania reklamacji w całości lub części; informację o zatrzymaniu przesyłki pocztowej, gdy reklamacja dotyczy przesyłki zatrzymanej przez operatora pocztowego w przypadkach określonych w art. 36 ust. 2 ustawy.

²² Operator pocztowy rozpatruje odwołanie niezwłocznie i informuje reklamującego o wyniku rozpatrzenia w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania odwołania.

²³ Informacja o wyniku rozpatrzenia odwołania powinna zawierać pouczenie o wyczerpaniu drogi postępowania reklamacyjnego i o prawie dochodzenia roszczeń określonych w ustawie w postępowaniu: - sądowym albo, - mediacyjnym przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej. – przed stałym polubownym sądem konsumenckim przy Prezesie UKE.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wśród badanej dokumentacji dotyczącej postępowania reklamacyjnego trzy zgłoszenia reklamacyjne²⁴ zostały wniesione przez adresata, w tym w jednym przypadku adresata, któremu doręczono przesyłkę²⁵. PGP S.A. w odpowiedziach na te reklamacje poinformowała zgłaszających o tym, że „zgodnie z prawem w pierwszej kolejności to sądom przysługuje prawo wniesienia reklamacji w zakresie usług pocztowych” i po przytoczeniu treści 92 ust. 1 pkt 2 Prawa pocztowego wskazano, że „pierwszeństwo do wniesienia roszczenia ma tu Nadawca”. W konsekwencji niesłusznie nie rozpoznano merytorycznie reklamacji wniesionej przez adresata, któremu doręczono przesyłkę. NIK zwraca uwagę, że z treści art. 92 ust. 1 Prawa pocztowego²⁶ wynika, że uprawnionymi do wniesienia reklamacji są na równi: nadawca, jak i adresat, nawet ten któremu przesyłka zostanie doręczona, bowiem ustawa nie przewiduje gradacji uprawnionych do reklamacji.

(dowód: akta kontroli, Tom II, str. 15-19)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 70 badanych²⁷ odpowiedzi na reklamację 16²⁸ (23%) (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. szesnastu 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. Skutkiem ww. nieprawidłowości był brak przyznania w 4 przypadkach²⁹ (25%) należnego odszkodowania.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 15-19)

Zarząd PGP S.A. wyjaśnił m.in., że reklamacje udzielone w terminie dłuższym niż 30 dni „winny zostać uznane za zasadne. Tym niemniej błędne rozpoznanie reklamacji, jest sytuacją, która choć co do zasady nie powinna się zdarzyć, to jednak wywołuje określone prawem skutki. Jednym z nich jest uprawnienie reklamującego do złożenia odwołania. Jeśli reklamujący odwołania takiego nie złożył, to rozpoznanie reklamacji (mimo, że błędne) staje się prawomocne na podobnej zasadzie jak prawomocne stają się błędne wyroki sądów pierwszej instancji, które przez stronę nie zostaną zaskarżone. To błędne rozstrzygnięcie wywołuje skutki między stronami i nie może zostać zmienione.”

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 30-31)

W ocenie NIK, działanie operatora, jakim jest udzielenie przez niego odpowiedzi na reklamacje po terminie nie może zmienić skutków prawnych powstałych na podstawie prawa powszechnie obowiązującego (tj. § 14 rozporządzenia w sprawie reklamacji) i z mocy prawa reklamacje nierozpatrzone w terminie 30 dni stają się reklamacjami uwzględnionymi.

²⁴ IPR9813021, IPR6475555, IPR7141234.

²⁵ Dotyczy reklamacji nr IPR9813021.

²⁶ Zgodnie z którym w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej prawo wniesienia reklamacji przysługuje: 1) nadawcy; 2) adresatowi - w przypadku gdy nadawca zrzeknie się na jego rzecz prawa dochodzenia roszczeń albo gdy przesyłka pocztowa lub kwota pieniężna określona w przekazie pocztowym zostanie doręczona adresatowi.

²⁷ zakwalifikowanych przez PGP jako odpowiedzi na reklamację.

²⁸ IPR1055636, IPR0135158, IPR3716191, IPR9813021, IPR3519612, IPR7127376, IPR3677548, IPR4856511, IPR3952213, IPR8041569, IPR7486284, IPR6536802, IPR6621882, IPR6529144, IPR6117548, IPR7889543.

²⁹ Uwzględniono spośród ww. 16 postępowań reklamacyjnych tylko 4 przypadki, w których reklamujący żądali odszkodowania; ponadto pominięto reklamację, w których pomimo żądania odszkodowania wskazywano jako powód reklamacji brak doręczenia zwrotnego potwierdzenia odbioru albo zwrotu przesyłki.

2. Spośród 65 badanych odpowiedzi³⁰ na reklamację 57³¹ (88%) odpowiedzi nie zawierało podstawy prawnej, 50³² (77%) odpowiedzi nie zawierało stwierdzenia o rozstrzygnięciu a w 8³³ (12%) odpowiedziach brak było pouczenia, co było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie reklamacji, który wymaga aby odpowiedź na reklamację zawierała m.in.: powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie o uznaniu lub odmowie uznania reklamacji w całości lub w części; pouczenie o prawie odwołania się.

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 odpowiedzi³⁴ (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 jednej³⁵ z nich (1%) jednocześnie wezwano do uzupełnienia braków reklamacji i stwierdzono, że na dzień udzielenia odpowiedzi „zgłoszenie zostaje odrzucone” mimo, że rozporządzenie nie przewiduje takiego sposobu rozstrzygnięcia odpowiedzi na reklamację.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 15-19)

Zarząd PGP S.A. wyjaśnił m.in., że „wszyscy pracownicy PGP S.A. uczestniczący w procesie reklamacyjnym posiadają odpowiednie przeszkolenie. Realizowany od dnia 01 stycznia br. kontrakt niewątpliwie wymaga sprawnego poruszania się w przepisach prawnych dotyczących doręczania przesyłek na warunkach specjalnych i zdobycia odpowiedniej praktyki. W celu przeciwdziałania w przyszłości powstawaniu nieprawidłowości [PGP S.A.] opracowała i ciągle udoskonala ramowe wzory udzielania odpowiedzi na złożone reklamacje, spełniające warunki określone w [rozporządzeniu w sprawie reklamacji]. Wzory odpowiedzi na reklamacje po opracowaniu są przekazywane wszystkim pracownikom Działu Skarg i Reklamacji PGP z zaleceniem bezwzględnej stosowania. Niezależnie od przedstawionych wyżej działań pracownicy rozpatrujący reklamacje klientów zostaną ponownie przeszkoleni.”

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 30-31)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób rozpatrywania reklamacji składanych przez sądy i prokuratury. Ustalenia dokonane w toku kontroli wskazują

³⁰ Pominięto 3 odpowiedzi na reklamację, które były wg Operatora uznane za wniesione przez osoby nieuprawnione (IPR9813021, IPR6475555, IPR7141234) oraz 1 odpowiedź na reklamację, która wg treści była wezwaniem do uzupełnienia braków (IPR1307684) oraz 1, która była odpowiedzią na zapytanie sądu dotyczące przesyłki (IPR6241544).

³¹ IPR6321731, IPR5862533, IPR6191276, IPR0135158, IPR6701646, IPR3716191, IPR1367759, IPR7874337, IPR4338750, IPR3219257, IPR3366845, IPR5596358, IPR7127376, IPR4413673, IPR4171507, IPR4856511, IPR4550289, IPR0414534, IPR3952213, IPR7848671, IPR4813684, IPR4831633, IPR3471281, IPR8771357, IPR8041569, IPR7683956, IPR2324112, IPR9632446, IPR5752352, IPR6513903, IPR6191356, IPR8004641, IPR7686064, IPR7751246, IPR4074476, IPR3515023, IPR5851269, IPR3128737, IPR227385, IPR4815538, IPR6536802, IPR6621882, IPR4423442, IPR7953930, IPR1786512, IPR5325133, IPR0876821, IPR6529144, IPR6117548, IPR1286717, IPR7652218, IPR4016692, IPR4886323, IPR6644229, IPR7889543, IPR5401863, IPR5442541.

³² IPR6321731, IPR6191276, IPR0135158, IPR6701646, IPR3716191, IPR1367759, IPR7874337, IPR4338750, IPR3366845, IPR7127376, IPR4413673, IPR4171507, IPR4856511, IPR4550289, IPR0414534, IPR3952213, IPR7848671, IPR4813684, IPR4831633, IPR3471281, IPR8041569, IPR7683956, IPR2324112, IPR9632446, IPR5752352, IPR6513903, IPR6191356, IPR7686064, IPR7751246, IPR4074476, IPR3515023, IPR5851269, IPR3128737, IPR227385, IPR4815538, IPR6536802, IPR4423442, IPR7953930, IPR1786512, IPR5325133, IPR0876821, IPR6529144, IPR1286717, IPR7652218, IPR4016692, IPR4886323, IPR6644229, IPR7889543, IPR5401863, IPR5442541.

³³ IPR5851269, IPR3128737, IPR6536802, IPR6621882, IPR4423442, IPR0876821, IPR6529144, IPR5401863.

³⁴ IPR1307684, IPR3219257.

³⁵ IPR3219257.

na występowanie w praktyce licznych przypadków nieprzestrzegania wymogów rozporządzenia w sprawie reklamacji. NIK nie wnosi zastrzeżeń co do sposobu wypłaty przez PGP odszkodowań z tytułu nienależnie wykonanych usług na rzecz jednostek sądownictwa powszechnego i prokuratury.

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:

1. Podjęcie odpowiednich działań (organizacyjnych, szkoleniowych itp.) mających na celu poprawę jakości i zapewnienie zgodności z przepisami procesu rozpatrywania reklamacji dotyczących przesyłek sądowych i prokuratorskich.
2. Sprawowanie efektywnego nadzoru nad pracownikami oraz podwykonawcami umów nr 67-ZP-U/2013 i 68-ZP-U/2013 w celu zapewnienia wykonywania ww. umów zgodnie z przepisami dotyczącymi doręczania przesyłek sądowych i prokuratorskich.

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 14 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 22 grudnia 2014 r.

DYREKTOR
Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Marek Bienkowski