



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
TADEUSZ DZIUBA

KIN.410.003.02.2020

Pan  
Jacek Oko  
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Urząd Komunikacji Elektronicznej  
ul. Giełdowa 7/9, 01-211 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/029 – Jakość i dostępność powszechnych usług pocztowych  
świadczonych przez Poczta Polska S.A.

## I.

### I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komunikacji Elektronicznej, ul. Giełdowa 7/9, 01-211 Warszawa (dalej: UKE).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Oko, Prezes UKE, od 18 września 2020 r. (dalej: Prezes UKE). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Magdalena Gaj, Prezes UKE, od 1 lutego 2012 r. do 7 lipca 2016 r., Marcin Cichy, Prezes UKE, od 22 września 2016 r. do 30 maja 2020 r., Krzysztof Dyl, wykonujący obowiązki Prezesa, Zastępca Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, od 31 maja 2020 r. do 17 września 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>- Regulacja rynku pocztowego, monitoring i kontrola sposobu świadczenia powszechnych usług pocztowych;</li><li>- Realizacja obowiązków dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących powszechnych usług pocztowych oraz prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w zakresie niewykonania lub nienależytego wykonania usługi powszechnej.</li></ul>
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 do dnia zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Agnieszka Sej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/35/2020 z 10 czerwca 2020 r.; Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/39/2020 z 29 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str.1-11)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes UKE wykonując obowiązki regulatora rynku pocztowego monitorował jakość powszechnych usług pocztowych świadczonych przez operatora wyznaczonego<sup>3</sup> w zakresie ich terminowości i dostępności cenowej. Nie wykorzystywał jednak w pełni dostępnych mu narzędzi w celu egzekwowania od operatora wyznaczonego świadczenia usług powszechnych na wymaganym poziomie. Prowadzone przez Prezesa UKE nieliczne kontrole działalności operatora wyznaczonego dotyczyły zaledwie niewielkiego wycinka usług powszechnych.

NIK pozytywnie ocenia zapewnienie przez Prezesa UKE przeprowadzenia: badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych - przez wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny, badania społecznego zapotrzebowania na usługi pocztowe oraz analiz projektów zmian obowiązującego regulaminu świadczenia usług powszechnych, przedłożonych przez operatora wyznaczonego. Prezes UKE rzetelnie realizował obowiązki sprawozdawcze wskazane w ustawie z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>4</sup> oraz prowadził postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich<sup>5</sup>.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepodejmowania przez Prezesa UKE efektywnych działań w zakresie poprawy terminowości dostarczania przesyłek przez operatora wyznaczonego, w tym nieprzeprowadzenia własnych kontroli wypełniania przez Poczta Polska S.A. wymagań w zakresie czasu przebiegu przesyłek pocztowych, braku formalnego wszczynania postępowań w celu wymierzenia kary pieniężnej w związku z naruszeniem obowiązku świadczenia usług powszechnych z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych przez Poczta Polska S.A., a także braku działań zapobiegających zmniejszeniu dostępności cenowej usług powszechnych oraz niedopełnienia obowiązku określenia maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Regulacja przez Prezesa UKE rynku pocztowego, monitoring i kontrola sposobu świadczenia powszechnych usług pocztowych

Opis stanu faktycznego

Kompetencje i obowiązki Prezesa UKE w zakresie regulacji rynku i nadzoru nad wykonywaniem usługi powszechnej określały Prawo pocztowe i ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>7</sup>.

Prezes UKE wykonując zadania regulatora rynku pocztowego w okresie objętym kontrolą monitorował jakość świadczonych przez Poczta Polska S.A. usług powszechnych poprzez:

1. badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych;
2. badanie społeczne zapotrzebowania na usługi pocztowe;

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.  
<sup>3</sup> Poczta Polska S.A. decyzją Prezesa UKE z dnia 30 czerwca 2015 r. została wybrana operatorem wyznaczonym do świadczenia usług powszechnych na lata 2016-2025.  
<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1041., dalej: Prawo pocztowe.  
<sup>5</sup> Dalej: ADR.  
<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.  
<sup>7</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm., dalej: Prawo telekomunikacyjne.

3. analizę projektów cenników usług powszechnych oraz zmian do obowiązującego regulaminu świadczenia usług powszechnych;
4. uzgadnianie z operatorem wyznaczonym, a następnie zatwierdzanie instrukcji rachunkowości regulacyjnej i opisu kalkulacji kosztów;
5. prowadzenie postępowań ADR;
6. analizę danych przekazywanych Prezesowi UKE m.in. w ramach corocznego obowiązku sprawozdawczego operatora wyznaczonego lub pozyskiwanych w ramach prowadzonych kontroli, a w szczególności danych dotyczących sposobu rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego, a także liczby i rodzaju złożonych reklamacji, sposobu ich rozparzenia oraz liczby i wysokości wypłaconych odszkodowań.

W latach 2015-2020 Prezes UKE przeprowadził łącznie 11 kontroli Poczty Polskiej S.A.:

- w 2015 r. w zakresie zapewniania osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych;
- w latach 2016 -2018 r.<sup>8</sup> w zakresie: zapewniania osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych, rozpatrywania reklamacji usług powszechnych;
- w 2019 r. w zakresie: zapewniania osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych, rozpatrywania reklamacji usług powszechnych (w tym w zakresie zastosowania się do zaleceń pokontrolnych Prezesa UKE z 2019 r.), realizacji obowiązku udostępnienia w wybranych placówkach pocztowych Poczty Polskiej S.A. regulaminu świadczenia usług powszechnych oraz w zakresie realizacji obowiązku zachowania tajemnicy pocztowej;

(akta kontroli str.12-26, 197-205)

Kontrola Prezesa UKE przeprowadzona w 2019 r. w zakresie realizacji obowiązku zachowania tajemnicy pocztowej w placówce pocztowej UP Starogard Gdański 1, w wyniku której wydał on zalecenia pokontrolne<sup>9</sup>. Została ona przeprowadzona na skutek pozyskania informacji o możliwości niewywiązywania się Poczty Polskiej S.A. z obowiązku zachowywania tajemnicy pocztowej. Poczta Polska S.A. pismem z 30 września 2019 r. poinformowała o sposobie realizacji zaleceń. Kontrolę w zakresie zastosowania się Poczty Polskiej S.A. do zaleceń pokontrolnych Prezesa UKE rozpoczął 27 sierpnia 2020 r., a jej zakończenie przewidziano na 30 września 2020 r.<sup>10</sup>

(akta kontroli str.12-26, 513-524, 529, 556-558, 600-601, 608-609, 807-808, 813, 1059-1061)

Prezes UKE wypełniając dyspozycję art. 52 ust. 1 Prawa pocztowego zapewnił przeprowadzenie badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych w każdym roku

<sup>8</sup> Opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego - obszar 2. „Prawidłowość rozpatrywania skarg i wniosków na usługę powszechną oraz prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich”.

<sup>9</sup> Zalecenia z 9 września 2019 r. dotyczyły m.in.: usunięcia naruszeń w zakresie nieefektywnej organizacji procesu szkoleń, prowadzenia narad i odpraw w zakresie obowiązku przestrzegania tajemnicy pocztowej oraz podniesienia świadomości i wrażliwości dotyczącej tego obowiązku u pracowników Poczty Polskiej S.A. oraz nieefektywnego systemu weryfikacji wiedzy uczestników ww. szkoleń.; niepełnego zastosowania procedur i instrukcji w sytuacji wystąpienia ryzyka operacyjnego możliwości naruszenia tajemnicy pocztowej przez zobowiązanych pracowników Poczty Polskiej S.A.; nieefektywnej kontroli oraz nadzoru bezpośredniego i instytucjonalnego, które były sprawowane przez przełożonych wobec pracowników odpowiedzialnych m.in. za ocenę zgłaszanych zdarzeń, jako zdarzenia ryzyka operacyjnego i podejmowanie decyzji w tym zakresie.

<sup>10</sup> Poczcie Polskiej S.A. 4 sierpnia 2020 r. zostało doręczzone zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli. Operator pocztowy poinformował, że w chwili zawiadomienia u przedsiębiorcy prowadzona jest kontrola przez inny organ (zgodnie z art. 54 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy, z wyłączeniem przypadku, gdy m.in. przedsiębiorca wyraził zgodę na równoczesne podjęcie i prowadzenie więcej niż jednej kontroli). Pismem z 21 sierpnia 2020 r. operator pocztowy wyraził zgodę na równoczesne prowadzenie więcej niż jednej kontroli. Kontrola została rozpoczęta przez pracowników UKE 27 sierpnia 2020 r.

z okresu 2015-2019<sup>11</sup> w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym świadczonych przez operatora wyznaczonego oraz zapewnił weryfikację prawidłowości realizacji badania, a także jego wyników. Wykonawcą badania czasu przebiegu przesyłek listowych nierejestrowanych był podmiot niezależny od Poczty Polskiej S.A., a badanie czasu przebiegu paczek pocztowych było realizowane przez Poczta Polska S.A. w oparciu o dane z informatycznego systemu śledzenia przesyłek pocztowych.

Prezes UKE wypełniając dyspozycję art. 52 ust. 7 Prawa pocztowego zapewnił: opracowanie metodyki badań terminowości, udział operatora wyznaczonego w opracowywaniu metodyki badań i metodyki prowadzenia badań.

Badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych w latach 2015-2019 wykazały, że Poczta Polska S.A. nie osiągnęła większości wymaganych przepisami wskaźników.

#### 1. Rok 2015

Minimalny standard czasów dostarczania przesyłek w 2015 r. wyznaczał art. 178 ust. 2 pkt 2 Prawa pocztowego stanowiący m.in., że wskaźniki czasu przebiegu przesyłek uzyskane przez Poczta Polska S.A. w 2015 r. nie mogą być niższe niż uzyskane w 2012 r.

##### a) Przesyłki listowe nierejestrowane priorytetowe:

- czas przebiegu D+1<sup>12</sup> – 60,9%<sup>13</sup>, wymagana wartość wskaźnika - 68,5%,
- czas przebiegu D+2 – 90,7%, wymagana wartość wskaźnika - 92,5%,
- czas przebiegu D+3 – 97,3%<sup>14</sup>, wymagana wartość wskaźnika - 97,8%.

##### b) Przesyłki listowe nierejestrowane ekonomiczne:

- czas przebiegu D+3 – 80,7%<sup>15</sup>, wymagana wartość wskaźnika - 82,8%;
- czas przebiegu D+5 – 97,3%<sup>16</sup>, wymagana wartość wskaźnika - 98,1%;

##### c) Paczki pocztowe priorytetowe:

- czas przebiegu D+1 – 84,95%, wymagana wartość wskaźnika - 79,5%.

##### d) Paczki pocztowe ekonomiczne:

- czas przebiegu D+3 – 99,58%, wymagana wartość wskaźnika - 98,3%.

#### 2. Lata 2016-2019

Wymagane wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym określone zostały w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego<sup>17</sup>.

##### a) Przesyłki listowe nierejestrowane priorytetowe:

<sup>11</sup> Ogólnopolskie wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych w 2020 r. będą dostępne po zakończeniu prowadzonego badania i jego weryfikacji w kwietniu 2021 r.

<sup>12</sup> D+n, gdzie: „D” – dzień zawarcia umowy o świadczenie usługi pocztowej; n - liczba dni, które upłynęły od dnia nadania do doręczenia przesyłki pocztowej (przy czym do terminów nie wlicza się dni ustawowo wolnych od pracy oraz sobót). D+1 (doręczenie następnego dnia po dniu nadania), D+2 (doręczenie dwa dni po dniu nadania), D+3 (doręczenie trzy dni po dniu nadania), D+5 (doręczenie pięć dni po nadaniu). Do czasu przebiegu nie wliczono objętych badaniem dni ustawowo wolnych od pracy oraz sobót.

<sup>13</sup> Udział liczby przesyłek pocztowych doręczonych w określonym terminie liczoną od dnia nadania do dnia doręczenia (liczba przesyłek pocztowych doręczonych w określonym terminie i w terminach go poprzedzających) do ogólnej liczby nadanych przesyłek pocztowych, wyrażony w procentach.

<sup>14</sup> Błąd statystyczny pomiaru dla przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych D+3 wynosił +0,4%/-0,4%.

<sup>15</sup> Błąd statystyczny pomiaru dla przesyłek listowych nierejestrowanych ekonomicznych D+3 wynosił +2%/-1,9%.

<sup>16</sup> Błąd statystyczny pomiaru dla przesyłek listowych nierejestrowanych ekonomicznych D+5 wynosił +0,8%/-0,8%.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1026.

- czas przebiegu D+1 - 59,2% (2016), 57,2% (2017), 57,1% (2018), 59,2% (2019), wymagana wartość wskaźnika -82%;
  - czas przebiegu D+2 – 88,8% (2016), 84,8% (2017), 84,7% (2018), 85,4% (2019), wymagana wartość wskaźnika -90%;
  - czas przebiegu D+3 – 96,6% (2016), 93,1% (2017), 93,8% (2018)<sup>18</sup>, 93,8% (2019)<sup>19</sup> wymagana wartość wskaźnika - 94%.
- b) Przesyłki listowe nierejestrowane ekonomiczne:
- czas przebiegu D+3 – 79,3% (2016), 74,1% (2017), 74,8% (2018), 75,5% (2019), wymagana wartość wskaźnika - 85%;
  - czas przebiegu D+5 – 96,7% (2016)<sup>20</sup>, 94,7% (2017), 94,3% (2018), 94,0% (2019), wymagana wartość wskaźnika - 97%;
- c) Paczki pocztowe priorytetowe:
- czas przebiegu D+1 – 83,7% (2016), 80,8% (2017), 71,7% (2018), 75,6% (2019), wymagana wartość wskaźnika - 80%.
- d) Paczki pocztowe ekonomiczne:
- czas przebiegu D+3 – 99,5% (2016), 98,3% (2017), 97,8% (2018), 98,8% (2019), wymagana wartość wskaźnika (90%).

W żadnym z lat z okresu 2015 – 2019 operator wyznaczony nie zapewnił zgodnego z określonymi wyżej standardami dostarczenia przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych (D+1 i D+2) oraz przesyłek listowych nierejestrowanych ekonomicznych (D+3). Jedynie w przypadku paczek pocztowych ekonomicznych (D+3) wskaźnik został osiągnięty w latach 2015-2019. W 2019 r., w porównaniu z 2018 r., nastąpiła nieznaczna poprawa części wskaźników.

Biorąc pod uwagę powyższe wyniki badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych i stwierdzone w odniesieniu do niektórych usług, niedotrzymanie wymaganych wskaźników doręczeń przesyłek<sup>21</sup>, Prezes UKE zwracał się w latach 2016-2019 do operatora wyznaczonego o informacje i wyjaśnienia<sup>22</sup> w sprawie działań podjętych na rzecz poprawy osiąganych wskaźników terminowości.

Poczta Polska S.A. przekazywała wyjaśnienia<sup>23</sup> wskazujące na dokonanie szczegółowej analizy sytuacji i podjęcie szeregu działań w celu wyeliminowania problemów pojawiających się w najistotniejszych fazach procesu doręczania przesyłek (nadawczej i oddawczej), w tym związanych z brakami kadrowymi, w szczególności w służbie doręczeń oraz rotacją pracowników w służbach eksploatacyjnych.

Przepisy art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego stanowią m.in., że operator wyznaczony, który narusza obowiązek świadczenia usług powszechnych, o którym mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 lit a.) i pkt 3, tj. m.in. świadczy usługi powszechne bez zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych, podlega karze pieniężnej.

Na podstawie uzyskanych wyników badania, wyjaśnień Poczty Polskiej S.A. w zakresie podjętych działań na rzecz poprawy osiąganych wskaźników terminowości oraz dostępnych danych gospodarczych i rynkowych, każdorazowo

<sup>18</sup> Błąd statystyczny pomiaru dla przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych D+3 wynosił +0,5%/-0,5%.

<sup>19</sup> Błąd statystyczny pomiaru dla przesyłek listowych nierejestrowanych priorytetowych D+3 wynosił +0,5%/-0,5%.

<sup>20</sup> Błąd statystyczny pomiaru dla przesyłek listowych nierejestrowanych ekonomicznych D+5 wynosił +0,9%/-0,9%.

<sup>21</sup> Wynikających odpowiednio z rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego oraz przepisów Prawa pocztowego (art. 178 ust. 2)

<sup>22</sup> Pisma z: 28 czerwca 2016 r., 27 września 2017 r., 5 lipca 2018 r. i 7 listopada 2019 r.

<sup>23</sup> Pisma z: 15 lipca 2016 r., 11 października 2017 r. (uzupełnione pismem z 3 grudnia 2018 r.), 24 lipca 2018 r. (uzupełnione pismem z 31 grudnia 2018 r.) oraz 26 listopada 2019 r.

Departament Rynku Poczтового (dalej: DRP) przeprowadzał analizę przesłanek określonych w art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego, które umożliwiały Prezesowi UKE odstąpienie od wymierzenia kary, tj.: aktualna sytuacja finansowa operatora wyznaczonego (w tym w zakresie świadczenia usług powszechnych), koniunktura gospodarcza, uwarunkowania rynku pracy oraz utrzymanie ciągłości świadczenia usług powszechnych. Ponadto stosownie do norm prawnych zawartych w tym przepisie, Prezes UKE każdorazowo uwzględniał także wyniki badań terminowości z ostatnich dwóch lat, wielkość różnicy między wskaźnikami obowiązującymi a osiągniętymi i działania podjęte przez operatora na rzecz poprawy osiąganych wskaźników.

Analizy DRP zostały udokumentowane w formie *notatek dla Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie realizacji/naruszenia obowiązku świadczenia usług powszechnych z zachowaniem czasu przebiegu przesyłek pocztowych przez operatora wyznaczonego w latach 2015, 2016, 2017*<sup>24</sup>. Notatki te zawierały również rekomendacje DRP w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej lub wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na Poczta Polska S.A. kary pieniężnej, w związku z naruszeniem przez operatora wyznaczonego obowiązku, o którym w mowa w art. 46 ust. 2 pkt 3 Prawa pocztowego tj. obowiązku świadczenia usług powszechnych z zachowaniem czasu przebiegu przesyłek pocztowych i zostały zaakceptowane przez Zastępcę Prezesa UKE ds. rynku pocztowego.

W podsumowaniu notatek wskazywano m.in., że *„Przyjęte w Prawie pocztowym rozwiązania prawne mają zapewnić ciągłość świadczenia usług powszechnych w zmieniających się uwarunkowaniach. Ciągłość i jakość świadczenia usług pocztowych zależy w znacznej mierze od kondycji operatora wyznaczonego. Wydaje się, że nałożenie kary powodujące ograniczenie dostępnych przez spółkę środków finansowych w obecnej sytuacji podejmowanych działań naprawczych nakierowanych m.in. na rozwój i uzupełnienie braków kadrowych mogłoby osłabić pozycję operatora wyznaczonego i niekorzystnie wpłynąć na utrzymanie i poprawę jakości świadczonych usług powszechnych”*.

W notatce dotyczącej 2017 r. wskazano ponadto m.in., że *„Pogłębiające się zmiany na rynku pracy i rynku usług pocztowych, jak również sytuacja finansowa operatora wyznaczonego bezpośrednio wpływały na osiągnięte wskaźniki terminowości przesyłek nieregulowanych. Poczta Polska w 2017 r. kontynuowała wszechstronne działania, które koncentrowały się na poprawie sytuacji kadrowej oraz jakości świadczonych usług. Jednakże należy zauważyć, że działania te, zwłaszcza dotyczące zapewnienia odpowiedniego do wielkości obsługiwanego wolumenu przesyłek zatrudnienia, mają charakter długofalowy.(...) Podjęte przez operatora wyznaczonego działania, zarówno strategiczne jak i operacyjne, w dalszej perspektywie mogą przyczynić się do podniesienia jakości świadczonych usług”*.

Z inicjatywy UKE w 2017 i 2018 r. przeprowadzono cykl spotkań z przedstawicielami operatora wyznaczonego<sup>25</sup> mających na celu omówienie bieżącej sytuacji operatora wyznaczonego, a przede wszystkim zainspirowanie do podejmowania przez Poczta Polska S.A. działań w celu poprawy jakości usług pocztowych, ze szczególnym uwzględnieniem terminowości doręczania przesyłek. W trakcie spotkań pracownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych Poczty Polskiej S.A. przedstawiali bieżącą sytuację oraz zastosowane lub przygotowane rozwiązania (procedury) zmierzające do poprawy jakości lub usprawnienia procesów, w szczególności

<sup>24</sup> Notatki: dotycząca wyników badań za 2015 r. z 10 marca 2017 r., dotycząca wyników badań za 2016 r. z 8 kwietnia 2017 r., dotycząca wyników badań za 2017 r. z 15 kwietnia 2018 r. W odniesieniu do wskaźników osiągniętych przez operatora wyznaczonego w 2018 r. przedmiotowa analiza jest jeszcze prowadzona. W zakresie wskaźników osiągniętych w 2019 r. planowane jest wystąpienie do operatora wyznaczonego o wyjaśnienia w sprawie podjętych działań.

<sup>25</sup> Spotkania m.in. 5 lipca 2017 r., 13 września 2017 r., 1 marca 2018 r., 13 listopada 2018 r.

w aspekcie obsługi w placówkach, obsługi rejonu doręczeń, organizacji opróżniania skrzynek nadawczych, analizy opóźnień międzywęzłowych i wewnątrz węzłowych, działań mających na celu zmniejszenie nierówności w wolumenie dostarczanego w poniedziałki do urzędów pocztowych materiału pocztowego do doręczenia (tzw. spłaszczenie „piku poniedziałkowego”), zachowania ciągłości operacyjnej świadczenia usług, identyfikacji miejsc występowania problemów ze świadczeniem usług mających wpływ na ich jakość (tzw. „wąskich gardeł”), czy też wpływu likwidacji datowników (zawierających informację o godzinie nadania przesyłki) na jakość świadczonych usług.

(akta kontroli str. 12-45, 525-528, 530, 559-568, 594-596)

Prezes UKE w okresie objętym kontrolą monitorował rozmieszczenie placówek pocztowych Poczty Polskiej S.A. jedynie poprzez: pozyskiwanie i analizę danych od operatora wyznaczonego przekazywanych w ramach obowiązku sprawozdawczego (składane corocznie Prezesowi UKE, do 31 marca, sprawozdania z działalności pocztowej w roku poprzednim)<sup>26</sup> oraz pozyskiwanych w toku kontroli w zakresie zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych, a także analizy informacji pozyskanych w toku prowadzonych interwencji czy postępowań ADR. Dodatkowo operator wyznaczony corocznie przedkładał Prezesowi UKE informacje w zakresie stopnia spełnienia przez Poczczę Polską S.A. warunków dostępności powszechnych usług pocztowych w odniesieniu do przepisów rozdziału 4 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego.

Z danych przekazywanych przez Poczczę Polską S.A. wynika, że w latach 2015-2019 wskaźniki wskazane w § 24 ust. 1-3 oraz § 25 ww. rozporządzenia zostały zrealizowane na poziomie wymaganym przez to rozporządzenie.

W przepisach prawa nie określono minimalnej liczby placówek operatora wyznaczonego, jednak, na podstawie wskaźników wskazanych w powołanym wyżej rozporządzeniu możliwe było wyliczenie minimalnej liczby placówek pocztowych na poszczególne lata: 2015 r. – 6896, 2016 r. – 6886, 2017 r. – 6888, 2018 r. – 6872, 2019 r. – 6852. W okresie od 2015 r. do 2019 r. liczba placówek pocztowych wykazywanych przez operatora wyznaczonego rosła, tj.: 2015 r. – 7387, 2016 r. – 7497, 2017 r. – 7564, 2018 r. – 7602, 2019 r. – 7627.

Prezes UKE w okresie 2015-2020 (I połowa) nie ustanawiał operatorowi wyznaczonemu (w drodze decyzji) odstępstw od obowiązku świadczenia usług powszechnych na określonym obszarze.

W ocenie Prezesa UKE nie było uzasadnionych przesłanek świadczących o tym, że standardy rozmieszczenia placówek pocztowych, określone w rozporządzeniu w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, nie zapewniają występującego na danym obszarze zapotrzebowania na usługi pocztowe. Prezes UKE w latach 2015-2020 (I połowa) nie podejmował działań mających na celu zmianę przez ministra właściwego ds. łączności, przepisów dotyczących standardów rozmieszczenia placówek pocztowych.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 43 ust. 2 Prawa pocztowego w sprawozdaniu zamieszcza się informacje dotyczące m.in. liczby placówek pocztowych, w tym jednostek organizacyjnych agentów pocztowych, a zgodnie z art. 43 ust. 3 tej ustawy do sprawozdania operatorzy byli zobowiązani dołączyć m.in. aktualny wykaz adresów placówek pocztowych (w podziale na: jednostki organizacyjne operatora pocztowego i inne wyodrębnione i oznaczone przez niego miejsca, w których można zawrzeć umowę o świadczenie usługi pocztowej lub odebrać przesyłkę pocztową lub kwotę pieniężną określoną w przekazie pocztowym oraz jednostki organizacyjne agentów pocztowych).



Jednocześnie na żądanie kontrolera o przygotowanie zestawienia 10 placówek Poczty Polskiej S.A. z największą liczbą mieszkańców przypadających na daną placówkę na terenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich oraz 10 placówek z największą liczbą km<sup>2</sup> powierzchni przypadających na daną placówkę na terenie gmin wiejskich, w każdym roku w okresie 2015-2020, Dyrektor DRP odpowiedziała, że: „Prezes UKE nie jest w posiadaniu tak szczegółowych danych dotyczących sieci operatora wyznaczonego, ponieważ nie ma potrzeby aby dodatkowo nakładać obciążenia administracyjne. Każdorazowo Poczta Polska udostępnia stosowną informację w tym zakresie. Zgodnie z regulacją rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w każdej gminie powinna być uruchomiona co najmniej jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego, natomiast wyliczenie rozmieszczenia stałych placówek pocztowych operatora wyznaczonego oparte jest o wartości średniej w skali kraju. Szczegółowymi wyliczeniami do rozmieszczenia sieci placówek pocztowych dysponuje operator wyznaczony. Jednocześnie przedłożenie niepełnych lub nieprawdziwych danych stosownie do art. 126 Prawa pocztowego podlega karze pieniężnej”. Ponadto Zastępca Prezesa UKE ds. rynku pocztowego wyjaśnił, m.in. że „dane te wychodzą poza obszar podlegający ustawowej weryfikacji przez Prezesa UKE”.

(akta kontroli str. 197-497, 498-499, 559-579, 600-601, 606-607)

Jednym z obowiązków operatora wyznaczonego jest świadczenie usług powszechnych po przystępnych cenach. Z badań przeprowadzonych przez Prezesa UKE wynika, że przystępność cenowa w hierarchii oczekiwań klientów plasuje się na pierwszej pozycji<sup>27</sup>. Respondenci badania pozytywnie ocenili przystępność cenową usług pocztowych (72,1% klientów indywidualnych oraz 69,5% klientów instytucjonalnych), jednocześnie wskazali, że obniżka cen jest jednym z najbardziej pożądanых działań na rynku usług pocztowych.

(akta kontroli str.76-79)

W latach 2015-2020 Poczta Polska S.A. sześciokrotnie przedkładała Prezesowi UKE projekty zmian do obowiązującego cennika usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym, nie wszystkie wnioski dotyczyły bezpośrednio zmian opłat w cenniku. Prezes UKE nie wyrażał sprzeciwu do projektowanych zmian. Dyrektor DRP każdorazowo sporządzała notatkę - analizę zmian cennika, która była przekazywana Prezesowi UKE. Zawierała ona informacje przekazane przez Poczta Polska S.A., tj. przyczyny zmiany opłaty i poziom tych zmian, w większości przypadków wykazywała, że wraz ze wzrostem cen spada przystępność cenowa usług, jednocześnie wzrasta ich rentowność. W analizowanych notatkach<sup>28</sup> Dyrektor DRP proponowała nie zgłaszać sprzeciwu w stosunku do projektu zmian cennika usług powszechnych. Trzy zmiany dotyczyły zmian cen usług, które dla wybranych rodzajów przesyłek kształtowały się w następujący sposób, dla:

- listu ekonomicznego krajowego cena od 2015 r. wzrosła o 89% (z 1,75 zł w 2015 r. do 3,3 zł w 2020 r.), a marża Poczty Polskiej w latach 2015-2019 wynosiła odpowiednio 12,58%, 20,65%, 22,22%, 2,76%, 3,34%,
- listu krajowego poleconego ekonomicznego cena od 2015 r. wzrosła o 40% (z 4,2 zł w 2015 r. do 5,9 zł), a marża Poczty Polskiej w latach 2015-2019 wynosiła odpowiednio 16,83%, 15,27%, 23,33%, 6,69%, 9,17%,

<sup>27</sup> Raport z badania zapotrzebowania na usługi pocztowe, opublikowany w sierpniu 2017 r.

<sup>28</sup> Notatki z: 19 stycznia 2016 r., 22 grudnia 2016 r., 18 września 2018 r., 17 stycznia 2019 r.

- listu poleconego priorytetowego krajowego cena od 2015 r. wzrosła o 53%, a marża Poczty Polskiej w latach 2015-2019 wynosiła odpowiednio 20,91%, 22,91%, 12,21%, -2,11%, 0,73%,
- paczki pocztowej priorytetowej gabaryt A od 1kg-do 2kg cena od 2015 r. wzrosła o 10% (z 14,50 zł w 2015 r. do 16 zł w 2020 r.), a marża Poczty Polskiej w latach 2015-2019 wynosiła odpowiednio 2,03%, 6,66%, 1,79%, 21,24%, 2,32%,
- paczki pocztowej priorytetowej gabaryt A od 2kg-do 5kg cena od 2015 r. zmalała o 12% (z 17 zł w 2015 r. do 15 zł w 2020 r.), a marża Poczty Polskiej w latach 2015-2019 wynosiła odpowiednio 5,95%, 26,66%, 20,87%, 2,10%, 4,41%
- paczki pocztowej ekonomicznej gabaryt A od 1kg-do 2kg cena od 2015 r. wzrosła o 73% (z 11 zł w 2015 r. do 19 zł w 2020 r.), a marża Poczty Polskiej w latach 2015-2019 wynosiła odpowiednio -22,83%, 7,50%, 1,03%, 1,42%, 2,36%.

(akta kontroli str. 500-530, 925, 1013-1015, 1019-1028)

Decyzją z 19 maja 2014 r. Prezes UKE określił wskaźnik zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału Poczty Polskiej S.A. na 10,82%.

(akta kontroli str. 529-530)

W sprawie weryfikacji przez Prezesa UKE kosztów Poczty Polskiej S.A. będących podstawą zmian cennika Dyrektor DRP wyjaśniała m.in., że: „Operator wyznaczony przedkładając projekt zmian do obowiązującego cennika przedstawia koszty świadczenia każdej usługi (przede wszystkim koszty na rok, w którym nastąpić ma ewentualna zmiana cennika). Prezes UKE, analizuje dane kosztowe przedłożone wraz z projektem zmiany cennika, w oparciu o dane zawarte w dysponowanym także zaudytowanym sprawozdaniu Poczty Polskiej z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej. (...) Operator wyznaczony kalkuluje koszty zorientowane przyszłościowo wg określonej procedury uzgodnionej z Prezesem UKE. Z kolei wynik tych kalkulacji zawarty jest w badanym przez biegłego rewidenta sprawozdaniu z rachunkowości regulacyjnej za dany rok. A zatem, kompleksowy sposób opracowania danych kosztowych, a także ich weryfikacja przez niezależnego biegłego rewidenta stanowią podstawy do uznania ich za wiarygodne. (...) dotyczy to zarówno danych zawartych w sprawozdaniu, jak i danych przedkładanych przez operatora wyznaczonego wraz z projektem zmian obowiązującego cennika usług powszechnych. (...) ocena przez Prezesa UKE przedłożonego projektu cennika polega każdorazowo na analizie otrzymanego zestawu danych opracowanych na podstawie konsekwentnie stosowanych i podlegających weryfikacji zasad rachunku kosztów.”

(akta kontroli str.1019-1025)

DRP na potrzeby oceny zmiany cenników Poczty Polskiej S.A. wyliczał maksymalne roczne poziomy opłat za usługi powszechne m.in. na 2016 r. stosownie do metodologii przedstawionej w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie metodologii ustalenia maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne<sup>29</sup>. Na 38 usług powszechnych objętych wyliczeniem w 7 przypadkach poziom cen z cennika Poczty Polskiej S.A. przekraczał maksymalny poziom opłat za usługi powszechne wyliczony zgodnie z przepisami powołanego wyżej rozporządzenia. DRP nie mógł wyliczyć maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne na koniec 2019 r. stosownie do ww. metodologii.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 543

W sprawie niemożliwości wyliczenia maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne dla roku 2019 Dyrektor DRP wyjaśniła, m.in. że: "(...) Idea konstrukcji wzoru w Rozporządzeniu wymusza dla skalkulowania limitu „price cap” dla danej usługi jej istnienie w roku bazowym. (...) krytycznie ważnym czynnikiem przekładającym się na wiarygodność i prawidłowość otrzymanych wyników jest zapewnienie odpowiedniej ekwiwalentności i porównywalności wolumenów pomiędzy rokiem bazowym a rokiem prognozy. Podkreślić bowiem należy, że przyjęty w Rozporządzeniu wzór do wyliczenia maksymalnych rocznych poziomów opłat będzie prawidłowo kalkulował limity wyłącznie dla całkowicie porównywalnych okresów tj. wtedy, gdy w roku bazowym i w określonym roku prognozy można się oprzeć na pełnym 12 miesięcznym wolumenie testowanej usługi w niezmięnionej postaci. Istotny problem pojawia się np. wtedy, gdy cena usługi w roku bazowym nie obowiązuje w całym okresie bazowym bądź w roku prognozy. Projektodawca Rozporządzenia nie zaadresował tego problemu poprzez przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych (np. poprzez możliwość wprowadzania korekt do wzoru), dlatego też nie ma w obowiązujących przepisach przewidzianego sposobu na zapewnienie porównywalności i ekwiwalentności wolumenu roku bazowego i lat prognozy w przypadku wystąpienia jego braku lub zakłócenia. Tymczasem rok 2019 był okresem, w którym świadczone nowe formaty przesyłek listowych (S, M, L) funkcjonowały w obrocie pocztowym tylko 9 miesięcy (od wejścia w życie cennika w 1 kwietnia 2019 r.), a zatem zwykłe porównywanie do wolumenów z roku bazowego poprzedzającego rok 2019 (bowiem w tym okresie nie istniały tak zdefiniowane usługi) do roku 2019 będzie zawsze obciążone systematycznym błędem, niemożliwym do skorygowania z punktu widzenia aktualnych zapisów Rozporządzenia. (...) Z powyższych właśnie powodów uważamy, że skalkulowanie limitów na rok 2019 jest niewykonalne z punktu widzenia zachowania poprawności kalkulacji zgodnej z literą Rozporządzenia.”

W sprawie funkcjonowania mechanizmu „price cap” Zastępca Prezesa UKE ds. rynku pocztowego wyjaśnił m.in. że: „Istotą tej metodologii jest wzór matematyczny, który w celu skalkulowania limitu opłaty (ceny) za daną usługę w danym roku okresu trzyletniego prognozy parametryzuje opłatę za tę usługę (lub jej odpowiednio określonego kosztu w przypadku, gdy opłata za usługę jest poniżej kosztu jej świadczenia zgodnie z zapisami § 4 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie metodologii ustalenia maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne (...) w roku bazowym. (...) Powyższy wzór, podobnie jak każdy wzór matematyczny, ma charakter neutralny i zdaniem Prezesa UKE spełnia warunki jakie przed tą metodologią postawił art. 55 ust. 5 Prawa Poczтового. (...) Prezes UKE nie zgłaszał na piśmie do ministra właściwego ds. łączności swoich uwag co do mechanizmu wyznaczania maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługę powszechną przy użyciu metody „price cap” w celu wprowadzenia zmian legislacyjnych. (...)”

(akta kontroli str. 1019-1029, 529-530, 1030, 1026)

Prezes UKE w latach 2014-2019 po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych zatwierdził instrukcję rachunkowości regulacyjnej i opis kalkulacji kosztów na każdy rok z okresu 2015-2020 stosownie do obowiązku określonego w art. 98 pkt 3 Prawa pocztowego.

(akta kontroli str. 502-530)

Postanowieniami z 19 maja 2014 r., 19 maja 2017 r. i 20 kwietnia 2020 r. Prezes UKE powołał niezależnych biegłych rewidentów do badania rocznych sprawozdań Poczty Polskiej S.A. z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej m.in. za lata 2015-2020. Zakres prac niezależnych biegłych rewidentów opisany w powołaniach był

szerszy od zakresu prac zawartego w umowach z biegłymi, m.in. zobowiązywał biegłego do:

- dokonania oceny wiarygodności źródeł danych operacyjnych i finansowych stanowiących podstawę sporządzenia rocznego sprawozdania z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej,
- dokonania oceny danych przyjętych za punkt wyjścia szacunków dokonywanych przez Poczta Polską S.A., sprawdzenia ich dokładności, kompletności, odpowiedniości oraz sprawdzenia czy stanowią miarodajną podstawę sporządzenia sprawozdania z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej,
- sprawdzenia czy zastosowana metoda szacunku była poprawna i uzasadniona, a wielkości określone w drodze szacunku zostały ustalone w racjonalnej wysokości,
- weryfikacji prawidłowości wyodrębnienia i przypisania przychodów i kosztów Poczty Polskiej S.A. do odpowiednich rodzajów działalności lub usług.

Natomiast w umowach zawartych z niezależnymi biegłymi rewidentami zakres prac do wykonania w celu wydania opinii określony w załączniku nr 1 do umowy pn. „zasady przeprowadzenia badania” nie ujmował wymienionych wyżej elementów tylko uprawnienie wykonawcy do ustalenia sposobu badania zgodnie z własnym uznaniem mając na uwadze m.in. zapisy powołania, tj.: „(...) wykonawca ustala sposób badania rocznego, jaki uzna za odpowiedni do wyrażenia opinii stosownie do (...) powołania. W taki sposób aby uzyskać racjonalną podstawę do stwierdzenia czy roczne sprawozdanie jest zgodne z przepisami prawa oraz zatwierdzonymi przez prezesa UKE instrukcją rachunkowości regulacyjnej i opisem kalkulacji kosztów. Badania roczne w dużej mierze wykonane będą metodą wrywkową dokumentacji, z której wynikają kwoty i informacje zawarte w rocznym sprawozdaniu poprawności zastosowanych przez Poczta Polską S.A. zasad rachunkowości i szacunków, jak i ogólnej prezentacji rocznego sprawozdania. (...)”

Po analizie sprawozdań i opinii biegłych sporządzonych przez Poczta Polską S.A. za lata 2015-2018, Prezes UKE wydał oświadczenia następującej treści: „Prezes UKE (...), oświadcza, że na podstawie opinii niezależnego biegłego rewidenta, (...), który zbadał sprawozdanie operatora wyznaczonego, (...) z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej za rok (...) pod kątem zgodności z przepisami prawa, zatwierdzonymi przez Prezesa UKE instrukcją rachunkowości regulacyjnej i opisem kalkulacji kosztów i wydał opinię bez zastrzeżeń, można stwierdzić, że w roku (...) operator wyznaczony prowadził rachunkowość regulacyjną zgodnie z wymaganiami określonymi w mających w tym przypadku zastosowanie przepisach prawa, (...)”.

(akta kontroli str. 502-530, 925-1002, 1062-1064)

Zastępca Prezesa UKE ds. rynku pocztowego wyjaśnił m.in. że: „(...) Podstawowym dokumentem, w którym Prezes UKE wskazuje niezależnego biegłego rewidenta oraz w szczególności określa przedmiot badania rocznego, jego zakres, warunki przeprowadzenia badania rocznego jest powołanie. W powołaniu, z uwagi na brzmienie art. 101 ust. 3 i ust. 4 Prawa pocztowego nie zawiera się kwestii dotyczących zasady współpracy pomiędzy wykonawcą a Prezesem UKE oraz współpracy pomiędzy wykonawcą a Poczta Polską. Wszystkie te kwestie uregulowane są w umowie (...)”.

(akta kontroli str. 1030-1052)

Wykonując obowiązek z art. 192a Prawa telekomunikacyjnego, Prezes UKE co najmniej raz na 4 lata ma przeprowadzić badanie społeczne zapotrzebowania na

usługi powszechne. Badanie zostało przeprowadzone w 2016 r.<sup>30</sup>, a kolejne zostało zaplanowane na 2020 r.

Celem ww. badania<sup>31</sup> było poznanie opinii na temat potrzeb osób i instytucji korzystających z usług pocztowych. Uzyskane informacje pozwoliły na ocenę sposobu wypełniania przez operatora wyznaczonego obowiązku zapewnienia dostępności i jakości usług powszechnych. Wnioski z wyników badania wskazywały m.in.:

- zdaniem badanych operator wyznaczony wywiązywał się z obowiązku świadczenia usług powszechnych (Poczta Polska S.A. cieszy się wśród użytkowników usług pocztowych dobrą opinią, jako operator przyjazny i godny zaufania),
- większość respondentów (61,8% klientów indywidualnych i 71,9% klientów instytucjonalnych) uznała obowiązujący katalog usług powszechnych za wystarczający,
- znaczna grupa klientów indywidualnych i instytucjonalnych uznała, że w skład katalogu usług powszechnych powinna wchodzić także przesyłka kurierska (na gruncie obowiązującego prawodawstwa europejskiego<sup>32</sup> i polskiego usługi kurierskie, ze względu na swoją charakterystykę oraz cenę nie mogą jednak zostać uznane za usługi powszechne, co nie zmienia faktu, że użytkownicy korzystają z nich coraz częściej, np. robiąc zakupy w Internecie),
- większość uczestników badania (69,9% klientów indywidualnych oraz 70,5% klientów instytucjonalnych) dobrze oceniła bliskość placówek pocztowych oraz rozmieszczenie skrzynek nadawczych (mieszkańcy wsi uznali dostępność usług pocztowych za nieco gorszą niż mieszkańcy miast),
- ceny usług pocztowych ocenione zostały przez użytkowników jako przystępne (72,1% klientów indywidualnych oraz 69,5% klientów instytucjonalnych); kategoria ta znajduje się na pierwszej pozycji w hierarchii oczekiwań użytkowników usług pocztowych, a znaczna część respondentów chciałaby spadku cen usług pocztowych (dla części respondentów indywidualnych zbyt wysokie ceny były barierą w korzystaniu z usług pocztowych),
- w opinii respondentów terminowe dostarczanie przesyłek i jak najkrótszy czas ich przebiegu, należy do drugiej w hierarchii potrzeby użytkowników usług pocztowych (mimo pozytywnej oceny terminowości – 82,3% klientów indywidualnych oraz 83,9% klientów instytucjonalnych, użytkownicy zwracali uwagę na konieczność podjęcia dodatkowych działań zmierzających do poprawy w tym zakresie).

(akta kontroli str. 12-26, 46-97, 1053)

Prezes UKE w okresie objętym kontrolą nie definiował docelowych/pożądanych standardów jakości doręczania listów przez operatora wyznaczonego, innych niż wynikają z przepisów prawa.

(akta kontroli str.12-26)

<sup>30</sup> Wyniki badania po ich opracowaniu zostały przekazane ministrowi właściwemu ds. łączności 22 sierpnia 2017 r. oraz zamieszczone na stronie podmiotowej BIP UKE.

<sup>31</sup> Badanie ankietowe zostało przeprowadzone w IV kwartale 2016 r. metodą wywiadu indywidualnego wspomaganego komputerowo (CAPI), na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1204 Polaków w wieku powyżej 18 roku życia oraz ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 400 instytucji. Dobór próby miał charakter kwotowo – warstwowy.

<sup>32</sup> Dyrektywa 97/67/WE parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. U. UE.L z 1998 r. Nr 15, poz. 14 ze zm.)

W latach 2015 - 2020 (I półrocze) Poczta Polska S.A. złożyła Prezesowi UKE siedem<sup>33</sup> projektów zmian do obowiązującego regulaminu świadczenia usług powszechnych. Zmiany dotyczyły m.in.: wprowadzenia bezgotówkowej formy wnoszenia opłat za usługi pocztowe (karta płatnicza), umożliwienia korzystania na żądanie nadawcy z usług dodatkowych do usług powszechnych określonych na stronie internetowej Poczty Polskiej S.A., odbioru przesyłek za pośrednictwem automatu pocztowego, doręczania przesyłek do skrzynki oddawczej, odpowiedzialności Poczty Polskiej S.A. z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej, zgłaszania reklamacji, likwidacji sądów polubownych. Prezes UKE, nie wniósł do nich sprzeciwu<sup>34</sup>.

(akta kontroli str.12-26, 98-165)

Prezes UKE w okresie 2015-2020 (I półrocze) wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych, tj.:

1. Terminowo przedkładał ministrowi właściwemu do spraw łączności raport o stanie rynku pocztowego za rok ubiegły łącznie z wynikami kontroli działalności pocztowej oraz publikował go w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP) na stronie podmiotowej Prezesa UKE. Prezes UKE przedłożył i opublikował raporty za lata 2015-2019;
2. Terminowo opublikował na stronie podmiotowej BIP roczne raporty zawierające wyniki badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych w zakresie usług powszechnych, za lata 2015-2019;
3. Sporządzał corocznie oświadczenie w sprawie zgodności prowadzenia przez operatora wyznaczonego rachunkowości regulacyjnej z wymaganiami określonymi w przepisach prawa i zatwierdzoną przez Prezesa UKE instrukcją rachunkowości regulacyjnej i publikował je na stronie podmiotowej BIP. Sporządzone i opublikowane oświadczenia dotyczyły lat 2015-2018;
4. Przeprowadził w 2019 r. badanie stanu rynku pocztowego w celu oceny adekwatności:
  - 1) progu przychodów operatora pocztowego z usług powszechnych lub usług wchodzących w zakres usług powszechnych, powyżej którego powstaje obowiązek udziału w dopłacie,
  - 2) wysokości wskaźnika procentowego kwoty tych przychodów określającego maksymalną wysokość udziału operatora pocztowego w dopłacie;

W związku z terminem wejścia w życie przepisów art. 119a<sup>35</sup> pierwsze z badań stanu rynku pocztowego przypadało na 2019 r. Prezes UKE przekazał 20 grudnia 2019 r. ministrowi właściwemu ds. łączności wyniki badania stanu rynku pocztowego pt. *„Badanie stanu rynku pocztowego - wykonanie art. 119a ustawy Prawo pocztowe”*.

(akta kontroli str. 500-501, 509-512, 525-528, 530, 589-593, 597-599)

Prezes UKE wykonując zadania regulatora rynku usług pocztowych miał uprawnienia do kontroli operatora wyznaczonego. Art. 121 Prawa pocztowego wskazuje, że do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>36</sup>. Konsekwencją odesłania do Prawa przedsiębiorców, było wprowadzenie

<sup>33</sup> W: 2015 r., 2016 r., 2017 r. i 2020 r. oraz 3 razy w 2018 r.

<sup>34</sup> Na podstawie art. 49 ust. 4 Prawa pocztowego Prezes UKE może, w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia projektu regulaminu świadczenia usług powszechnych albo projektu zmian do obowiązującego regulaminu, wnieść sprzeciw wobec ich postanowień, jeżeli są sprzeczne z przepisami prawa lub naruszają prawa podmiotów korzystających z usług powszechnych.

<sup>35</sup> Ustawa z 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo Pocztowe (Dz.U. z 2017 r. poz.1128).

<sup>36</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm. (Dalej: Prawo przedsiębiorców)

dotychczasowych ograniczeń w działalności kontrolnej Prezesa UKE. Dotyczyły one m.in.: obowiązku zawiadomiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli bez przewidzenia wyjątków (art. 48 Prawa przedsiębiorców) i wszczęcia kontroli dopiero po upływie 7 dni od zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 Prawa przedsiębiorców), ograniczenia co do liczby kontroli i jej czasu (art. 54-55 Prawa przedsiębiorców). Ograniczeniem w prowadzonej przez Prezesa UKE kontroli był również przepis art. 58 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym „Organ kontroli nie przeprowadza kontroli, w przypadku gdy ma ona dotyczyć przedmiotu kontroli objętego uprzednio zakończoną kontrolą przeprowadzoną przez ten sam organ.”

Nałożone na Prezesa UKE obowiązki regulacyjne nie zostały uwzględnione w szczególnych regulacjach Prawa przedsiębiorców uprawniających do stosowania odstępstw od niektórych rygorów wskazanych w rozdziale 5 Prawa przedsiębiorców, w celu wykonania ustawowych obowiązków.

Prezes UKE w toku prac legislacyjnych zgłaszał potrzebę zmiany projektowanych przepisów lub obowiązujących przepisów regulujących m.in. prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wprowadzenia odstępstw od niektórych rygorów dotyczących ograniczeń prowadzenia kontroli (np. Rozdział 5 Prawa przedsiębiorców), co pozwoliłoby na uwzględnienie specyfiki prowadzonej przez Prezesa UKE kontroli na podstawie przepisów Prawa pocztowego<sup>37</sup>.

(akta kontroli str. 17, 608-609, 807-924)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1.

**Prezes UKE, dysponując wiedzą o niedotrzymaniu przez operatora wyznaczonego wymaganego przepisami czasu przebiegu przesyłek pocztowych w latach 2015-2019 nie korzystał w pełni ze swoich ustawowych kompetencji w celu wyegzekwowania od Poczty Polskiej doprowadzenia do stanu prawidłowego. Nie wszczynał postępowań w zakresie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego, w związku z naruszeniem obowiązku świadczenia usług powszechnych z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych przez Poczta Polska S.A. Nie korzystał także z uprawnień kontrolnych.**

Prezes UKE jako organ administracji publicznej ma za zadanie stać na straży praworządności i w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów prawa z urzędu podejmować wszelkie przewidziane prawem czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Jego działania powinny mieć na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W okresie objętym kontrolą Prezes UKE posiadając wiedzę o niewypełnianiu przez operatora wyznaczonego zobowiązania w zakresie terminowości określonego w art. 46 ust. 2 pkt. 3 Prawa pocztowego, nie przeprowadził żadnej kontroli operatora wyznaczonego na podstawie art. 122 ust. pkt 1 lit. b Prawa pocztowego, a także nie wszczął żadnego postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia obowiązku świadczenia usług

<sup>37</sup> W zakresie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, który był procedowany w 2017 r. w ramach pakietu projektów 4 ustaw - „Konstytucja dla biznesu” (w przekazywaniu uwag UKE do Ministerstwa Rozwoju pośredniczyło Ministerstwo Cyfryzacji) wskazywano m.in. aby katalog przypadków, w których nie dokonuje się zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, gdy można równocześnie prowadzić więcej niż jedną kontrolę działalności przedsiębiorcy oraz gdy nie stosuje się ograniczeń czasu kontroli uzupełnić o przypadek kontroli prowadzonej na podstawie art. 122 Prawa pocztowego; W zakresie projektu ustawy wprowadzającej ustawę - Prawo komunikacji elektronicznej, Prezes UKE zgłaszał w 2020 r. na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych oraz międzyresortowych uwagi dotyczące wyłączenia wskazanych ograniczeń podczas kontroli prowadzonych na podstawie Prawa pocztowego m.in. obowiązku zawiadomiania o zamiarze wszczęcia kontroli oraz wykonywania czynności kontrolnych w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej.

powszechnych. Działania Prezesa UKE sprowadziły się do wymiany korespondencji i spotkań z przedstawicielami Poczty Polskiej S.A., a także analizy przesłanek z art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego pozwalających na nienakładanie kar pieniężnych na operatora wyznaczonego za naruszenie obowiązku odpowiedniego świadczenia usług powszechnych.

Działania podejmowane przez Prezesa UKE nie przyniosły efektów, a wskaźniki terminowości osiągane w latach 2015-2018 przez operatora wyznaczonego w większości przypadków były coraz gorsze, nieznaczna poprawa części wskaźników w 2019 r. nie doprowadziła do osiągnięcia minimalnych standardów określonych przepisami rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego.

Zastępca Prezesa UKE ds. rynku pocztowego wyjaśnił m.in., że: „Zapewnianie przez Prezesa UKE przeprowadzania badania czasu przebiegu przesyłek ma na celu stałe monitorowanie jakości świadczenia usług powszechnych oraz wywieranie wpływu na operatora wyznaczonego do jej podnoszenia. W przypadku niezachowania przez operatora wyznaczonego wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych, Prezes UKE przeprowadzał analizę przesłanek określonych art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego. Dotychczas, przedmiotowe analizy nie wykazały zasadności wszczęcia postępowania w celu wymierzenia fakultatywnej kary operatorowi wyznaczonemu. Kompleksowa ocena prowadziła bowiem do uznania, że wskazane przez Poczta Polską działania w dalszej perspektywie mogą przyczynić się do stopniowej poprawy parametrów jakościowych świadczonych usług, w tym także wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych.(...)”

W tym miejscu podkreślić należy, że przyjęte w Prawie pocztowym rozwiązania prawne mają zapewnić przede wszystkim ciągłość świadczenia usług powszechnych w zmieniających się uwarunkowaniach. Ciągłość i jakość świadczenia usług pocztowych zależy również w znacznej mierze od kondycji operatora wyznaczonego. Zatem nałożenie fakultatywnej kary pieniężnej skutkujące ograniczeniem dostępnych przez Spółkę środków finansowych w sytuacji podejmowanych działań naprawczych ukierunkowanych na rozwój prowadziłyby do znacznego osłabienia pozycji operatora wyznaczonego i w konsekwencji niekorzystnie wpłynęłyby na utrzymanie i poprawę jakości świadczonych usług powszechnych. (...) Podkreślić zatem należy, że nałożenie kary pieniężnej o charakterze fakultatywnym, której skutkiem byłoby ograniczenie dostępnych środków finansowych w sytuacji podejmowania działań naprawczych nakierowanych m.in. na ogólny rozwój Poczty Polskiej, w tym uzupełnienie braków kadrowych, mogłoby dodatkowo osłabić pozycję operatora wyznaczonego, a tym samym negatywnie wpłynąć na poprawę jakości świadczonych usług powszechnych.(...) Na mocy art. 122 ust. 1 Prawa pocztowego Prezes UKE otrzymał uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów i decyzji z zakresu działalności pocztowej. Katalog uprawnień kontrolnych Prezesa UKE, o którym mowa w art. 122 ust. 2 Prawa pocztowego, obejmuje m.in. kontrolę w zakresie stosowania przez operatora świadczącego usługi powszechne wymagań dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych, o których mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 47 pkt 1 Prawa pocztowego. (...) Nałożony na Prezesa UKE obowiązek badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych realizowany jest na podstawie art. 52 Prawa pocztowego. Zgodnie bowiem z tym przepisem, Prezes UKE zapewnia przeprowadzanie badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych uzyskanego w danym roku w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym przez operatora wyznaczonego oraz zapewnia weryfikację prawidłowości realizacji badania, a także jego wyników. Badanie to, stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów, przeprowadza podmiot wyspecjalizowany w realizacji badań rynkowych



*nieposiadający powiązań własnościowych lub kontrolnych z operatorem wyznaczonym. (...) Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że stosownie do art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego, na operatora wyznaczonego może być nałożona fakultatywna sankcja kary pieniężnej z tytułu naruszenia wymagań jakościowych dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych. W myśl obowiązujących w tym zakresie przepisów, Prezes UKE może odstąpić od wymierzenia kary, biorąc pod uwagę koniunkturę gospodarczą, aktualną sytuację finansową operatora wyznaczonego, w tym w zakresie świadczenia usług powszechnych, uwarunkowania rynku pracy oraz utrzymanie ciągłości świadczenia usług powszechnych. Prezes UKE, odstępując od wymierzenia kary, bierze także pod uwagę wyniki badań, o których mowa w art. 52 ust. 1 Prawa pocztowego, z ostatnich dwóch lat, oraz wielkość różnicy między wskaźnikami obowiązującymi a osiągniętymi i działania podjęte przez operatora na rzecz poprawy osiąganych wskaźników. Z powyższego przepisu wynika, że naruszenie wymagań w zakresie czasu przebiegu przesyłek pocztowych może być zagrożone karą pieniężną. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Prezes UKE podejmując decyzję o odstąpieniu od wymierzenia kary każdorazowo zobligowany jest do przeprowadzenia analizy, podczas której bada wpływ wskazanych w art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego przesłanek, jako potencjalnych przyczyn niespełniania przez operatora wyznaczonego wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym. Innymi słowy, w przypadku stwierdzenia, że na terminowość doręczania przez operatora wyznaczonego przesyłek mogły mieć wpływ czynniki obiektywne, a jednocześnie operator wyznaczony podejmował działania zmierzające do poprawy osiąganych wskaźników, niecelowe jest wymierzanie kary.(...)”*

(akta kontroli str. 559-565, 568-572)

Prezes UKE nie jest odpowiedzialny za wynik finansowy Poczty Polskiej S.A., a regulując rynek pocztowy i działając prokonsumencko powinien w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązku świadczenia usług powszechnych w zakresie niedotrzymania terminowości doręczania przesyłek pocztowych przez Poczta Polska S.A. przeprowadzać kontrole w zakresie stosowania przez operatora świadczącego usługi powszechne wymagań dotyczących czasu przebiegu przesyłek zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 1 lit. b Prawa pocztowego, a także wszczynać postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 126 ust. 3 cytowanej ustawy. NIK nie wyklucza możliwości odstąpienia od wymierzenia kary, po dokonanej analizie przesłanek określonych w art. 126 ust. 3 Prawa pocztowego przemawiających za odstąpieniem od jej wymierzenia, wskazuje jednak, że sytuacja taka była możliwa dopiero po przeprowadzeniu stosownego postępowania. Przyjęte w Prawie pocztowym rozwiązania prawne nie dopuszczają możliwości zaniechania prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawach wymierzania sankcji przewidzianych przepisami prawa i zastępowania tego postępowania procedurą przeprowadzania analiz.

Korzystanie z uprawnień kontrolnych daje Prezesowi UKE możliwość określenia zakresu naruszeń przepisów i wskazanie terminu usunięcia nieprawidłowości bądź wydanie zaleceń pokontrolnych.

## 2.

**Prezes UKE nie podjął skutecznych działań w celu zapewnienia przystępności cenowej powszechnych usług pocztowych. W latach 2015-2020 nie określał maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne pomimo obowiązku określonego w art. 55 Prawa pocztowego. Nie wykorzystał także uprawnień określonego w art. 57 ust. 2 Prawa pocztowego i nie wniósł sprzeciwu do przedkładanych zmian cenników, w efekcie czego ceny niektórych usług wzrosły nawet o 89 %.**

Prezes UKE jest organem administracji publicznej mającym wpływ na poziom cen usług powszechnych świadczonych przez operatora wyznaczonego, jego działania w tym zakresie powinny nie tylko uwzględniać koszty świadczenia usług powszechnych oraz uwarunkowania rynkowe i ekonomiczne, ale także zapewniać przystępność cenową świadczonych pocztowych usług powszechnych. Działania podejmowane przez Prezesa UKE w tym zakresie nie przyniosły właściwych efektów ponieważ, nie określił maksymalnych rocznych poziomów opłat, a ceny wybranych usług pocztowych w latach 2015-2020 wzrosły powyżej maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne wyliczonych dla 2016 r. zgodnie z przepisami rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie metodologii ustalenia maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne. Na 38 usług powszechnych objętych wyliczeniem w 7 przypadkach poziom cen z cennika Poczty Polskiej S.A. przekraczał maksymalny poziom opłat za usługi powszechne. Przykładowo cena listu ekonomicznego krajowego od 2015 r. wzrosła o 89% z 1,75 zł w 2015 r. do 3,3 zł w 2020 r., a cena paczki pocztowej ekonomicznej gabaryt A od 1kg-do 2kg od 2015 r. wzrosła o 73% z 11 zł w 2015 r. do 19 zł w 2020 r. Prezes UKE analizował zmiany cennika przedkładane przez Poczta Polska S.A. stwierdzając każdorazowe zmniejszenie przystępności cenowej usług, jednak akceptował to zmniejszenie mając na uwadze interes ekonomiczny operatora wyznaczonego.

Zastępca Prezesa UKE ds. rynku pocztowego wyjaśnił m.in. że: *„Faktem jest, że w latach 2015-2020 Prezes UKE nie wydawał decyzji, o której mowa w art. 55 Prawa pocztowego, co jednak nie oznacza, że zaniechał on obowiązku zatwierdzania cen usług powszechnych. Jak bowiem wcześniej wyjaśniono (...) przepisy Prawa pocztowego w zakresie ustalania cen usług powszechnych przez Prezesa UKE przewidują mechanizm ustalania maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne (art. 55 Prawa pocztowego, tzw. mechanizm „price cap”) oraz mechanizm zatwierdzania projektu cennika usług powszechnych lub projektu zmian do obowiązującego cennika usług powszechnych (art. 57 Prawa pocztowego). (...) Na polskim rynku pocztowym w ostatnich latach występowały niekorzystne uwarunkowania rynkowe i ekonomiczne dla możliwości zastosowania modelu price cap oraz jednoczesnego zapewnienia konieczności ciągłości działania operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych, tj.: niska inflacja, istotny wzrost wydajności pracy w skali całej gospodarki, jak i Poczty Polskiej, oraz nieoczekiwane ustabilizowanie się wolumenów usług powszechnych, spowodowane głównie przez silny wzrost gospodarczy w kraju. Zatem spłot powyższych uwarunkowań powodował sytuację, w której spodziewane pułapy generowane przez model price cap w bardzo istotny sposób ograniczałyby pole do możliwego wzrostu opłat lub nawet spowodowałyby konieczność obniżania opłat na niektóre usługi powszechne. (...) A zaistniałe warunki w obliczu braku efektywnego mechanizmu finansowania kosztu netto świadczenia usług powszechnych przez rynek, powodowałyby konieczność finansowania Poczty Polskiej bezpośrednio z budżetu państwa lub wręcz brak możliwości świadczenia usług powszechnych.(...) Dlatego też w latach 2015-2020 Prezes UKE korzystał z procedury przewidzianej w art. 57*

*Prawa pocztowego, co umożliwiło każdorazową ocenę przedłożonej przez Poczczę Polską zmiany do cennika pod kątem zgodności z przepisami Prawa pocztowego. Zastosowanie procedury zatwierdzania projektu cennika lub projektu zmian do obowiązującego cennika usług powszechnych umożliwia dostosowanie cen usług powszechnych przy uwzględnieniu przesłanek określonych w ww. przepisie. Natomiast z drugiej strony, mechanizm ten umożliwia prawidłowe podejście do zgłoszonych propozycji zmiany cennika, a tym samym pozwala uniknąć ewentualnego generowania przez operatora wyznaczonego straty na usługach powszechnych. Wziąwszy powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że wskazane podejście regulacyjne, z jednej strony umożliwia Prezesowi UKE stałe monitorowanie cen usług powszechnych, a z drugiej strony minimalizuje potencjalną możliwość wystąpienia straty na usługach powszechnych. (...) W latach 2015 - 2019 Prezes UKE nie wnosił sprzeciwów do przedkładanych przez Poczczę Polską projektów zmian do obowiązujących cenników usług pocztowych, które wchodziły w życie odpowiednio w dniu 1 marca 2016 r., 1 lutego 2017 r. oraz 1 kwietnia 2019 r., co nie jest jednak jednoznaczne z tym, że Prezes UKE nie dokonywał analizy przedłożonych projektów zmiany obowiązującego cennika. (...) Na potrzeby prowadzonych analizy Prezes UKE odnosił przystępność cenową z możliwościami nabywczymi użytkowników usług powszechnych i za jej najbardziej obiektywny miernik uznawano liczbę usług powszechnych danego rodzaju, jakie można nabyć za kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zmiana przystępności jest zatem wypadkową zmian opłat za usługi i minimalnego wynagrodzenia za pracę. (...) Żadna z przedłożonych przez Poczczę Polską propozycji podwyżek nie zakładała wzrostu ceny nominalnej o 89%, (...) maksymalna jednorazowa podwyżka nominalna miała wartość rzędu 30% (co odpowiadało kwocie 60 groszy). Jednak nawet po podwyżkach cena za doręczenie listu zwykłego ekonomicznego w najniższym przedziale wagowym (3,30 zł) jest niższa niż np. cena najtańszego biletu jednorazowego komunikacji miejskiej w Warszawie (3,40 zł). (...) Jak już wyjaśniono, Prezes UKE nie weryfikował dodatkowo rosnących poziomów kosztów na przestrzeni lat 2015-2020, a także poszczególnych pozycji i składników kosztów związanych z usługą powszechną, lecz, stosownie do obowiązujących Prezesa UKE przepisów w tym zakresie, w analizie przedłożonych wniosków zmian cenników usług powszechnych opierał się na danych z systemów rachunkowości regulacyjnej, kalkulacji kosztów oraz rachunkowości, których jednocześnie obowiązek prowadzenia przez operatora wyznaczonego wynika wprost z art. 97 i nast. Prawa pocztowego(...). Prezes UKE, analizuje dane kosztowe przedłożone wraz z projektem zmiany cennika, w oparciu o dane zawarte w dysponowanym także zaudytowanym sprawozdaniu Poczty Polskiej z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej(...) W latach 2015 -2020 Prezes UKE nie przeprowadzał kontroli prawidłowości ujmowania kosztów i przychodów w ewidencji przez Poczczę Polską, oraz nie weryfikował samodzielnie poziomu tych kosztów i rzetelności ich prezentacji, (...) w tym zakresie opierał się na opinii niezależnego biegłego rewidenta. (...),Prezes UKE w zakresie prawidłowości wyodrębnienia i przypisania przychodów i kosztów Poczty Polskiej do odpowiednich rodzajów działalności lub usług, a także oceny czy zastosowana przez Poczczę Polską metody szacunku są poprawne i uzasadnione, oraz czy wielkości określone w drodze szacunku zostały ustalone w racjonalnej wysokości opierał się na opinii niezależnego biegłego rewidenta. (...)"*

(akta kontroli str. 500-505, 1030-1043)

Prawo pocztowe w precyzyjny sposób opisuje obowiązki Prezesa UKE w zakresie zabezpieczenia interesu odbiorców powszechnych usług pocztowych przed nadmiernym wzrostem poziomu cen, a co za tym idzie spadkiem dostępności tych

usług. Prezes UKE nie może dowolnie wybierać sposobu oddziaływania na poziom maksymalnych cen usług powszechnych tylko ma stosować wszystkie przewidziane przepisami prawa narzędzia oddziaływania, co zapewni ochronę nabywców tych usług przed ich nadmiernym wzrostem.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzony przez Prezesa UKE w latach 2015-2020 monitoring jakości usług powszechnych poprzez: przeprowadzanie badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych, zrealizowanie badania społecznego zapotrzebowania na usługi pocztowe, analizę przedłożonych przez operatora wyznaczonych projektów zmian do obowiązującego regulaminu świadczenia usług powszechnych, jak również wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wskazanych w Prawie pocztowym.

Natomiast negatywnie ocenia niewyznaczenie maksymalnych poziomów cen usług powszechnych, brak działań w zakresie powstrzymania spadku dostępności cenowej usług, niewszczywanie kontroli terminowości dostarczania przesyłek pocztowych oraz formalne zaniechanie prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów Prawa pocztowego.

#### OBSZAR

## **2. Prawidłowość rozpatrywania skarg i wniosków na usługę powszechną oraz prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich**

#### Opis stanu faktycznego

Możliwość dochodzenia roszczeń przez użytkowników usług pocztowych w sytuacji np. nienależytego wykonywania usługi pocztowej, umożliwia postępowanie reklamacyjne, którego przeprowadzenie należy do operatora pocztowego. Jest to jedna z form ochrony interesów użytkowników usług pocztowych.

Prezes UKE w okresie objętym kontrolą monitorował liczbę reklamacji wpływających do operatora wyznaczonego w zakresie świadczonych usług powszechnych.

Zgodnie z danymi zamieszczonymi w raportach o stanie rynku pocztowego za lata 2015-2019 liczba reklamacji dotyczących usług powszechnych wyniosła: - 136,1 tys. w 2015 r., 165,1 tys. w 2016 r., 201,4 tys. w 2017 r., 213,2 tys. w 2018 r., 189,7 tys. w 2019 r.

*W ocenie Zastępcy Prezesa UKE ds. rynku pocztowego dane dotyczące liczby reklamacji na tle wolumenu usług powszechnych nie odzwierciedlają w pełni ewentualnych nieprawidłowości przy świadczeniu usług, ponieważ np. liczba wniesionych reklamacji z tytułu utraty przesyłek pocztowych nie jest tożsama z przypadkami faktycznego ich zaginięcia (na liczbę wniesionych reklamacji na usługę powszechną składa się suma przypadków faktycznego zaginięcia oraz przypadków kiedy z mocy przepisów prawa należy określić przesyłki pocztowe uznane za zaginione np. przypadki doręczenia przesyłek pocztowych lub zawiadomienia o próbie jej doręczenia po upływie 14 dni od ich nadania<sup>38</sup>). Ponadto*

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 91 ust. 2 Prawa pocztowego, niewykonaniem usługi powszechnej w zakresie przesyłki rejestrowanej jest w szczególności doręczenie tej przesyłki lub zawiadomienia o próbie jej doręczenia po upływie 14 dni od dnia jej nadania. Natomiast stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 474), zwanego dalej „Rozporządzeniem reklamacyjnym”, reklamację z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi powszechnej można zgłosić z tytułu utraty przesyłki poleconej, paczki pocztowej lub przesyłki z zadeklarowaną wartością - po upływie 14 dni od dnia nadania przesyłki, z zastrzeżeniem art. 91 ust. 2 i 3 Prawa pocztowego. Z kolei zgodnie z art. 49 ust. 1 Prawa pocztowego, operator wyznaczony określa w regulaminie świadczenia usług powszechnych warunki ich świadczenia oraz ogólne warunki dostępu do tych usług. Ponadto, stosownie do § 38 ust. 1 Regulaminu świadczenia usług powszechnych niewykonaniem usługi powszechnej jest utrata przesyłki rejestrowanej w obrocie krajowym, przy czym za utraconą uważa się przesyłkę rejestrowaną, niedoręczoną w terminie 30 dni od dnia nadania oraz doręczenie przesyłki rejestrowanej lub zawiadomienia o próbie jej doręczenia po upływie 14 dni od dnia jej nadania, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy oraz okresu, na który przesyłka rejestrowana została zatrzymana przez operatora wyznaczonego w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że przesyłka stanowi przedmiot przestępstwa lub jej zawartość może stanowić zagrożenie dla ludzi lub środowiska.

na ilość złożonych reklamacji składają się również przypadki wnoszenia reklamacji bez podstaw faktycznych, prawnych, reklamacji niepełnych, czy też przypadki dublowania reklamacji.

Liczba uwzględnionych przez operatora wyznaczonego reklamacji usług powszechnych wynosiła:

- 41,1 tys. w 2015 r. (30% złożonych reklamacji, 0,006% wolumenu usług powszechnych (647,5 mln)),
- 63,6 tys. w 2016 r. (39% złożonych reklamacji, 0,011% wolumenu (572,1 mln),
- 80 tys. w 2017 r. (40% złożonych reklamacji, 0,014% wolumenu (564,7 mln),
- 86,7 tys. w 2018 r. (41% złożonych reklamacji, 0,015% wolumenu (565,3 mln),
- 58,7 tys. w 2019 r. (31% złożonych reklamacji, 0,010% wolumenu (577,0 mln).

W sprawie wzrostu liczby reklamacji na usługi operatora wyznaczonego Zastępca Prezesa UKE ds. rynku pocztowego wyjaśnił, że: „Odnotowany wzrost liczby reklamacji na usługi powszechne w latach 2015-2018 nie świadczył o zwiększającej się skali naruszeń przepisów przez operatora wyznaczonego. Wzrost liczby reklamacji był wynikiem nałożenia się kilku czynników. Jedną z przyczyn wzrostu reklamacji był fakt obsługiwania przez Poczta Polską nadawców zbiorowych na podstawie odrębnych umów o świadczenie usług pocztowych, które określały również zbiorczy sposób wnoszenia reklamacji z tytułu niewykonania usługi powszechnej, co przekładało się na wielkości statystyczne. Zauważyć należy, że nie bez znaczenia na liczbę reklamacji mógł mieć również fakt systematycznego podnoszenia przez Prezesa UKE świadomości użytkowników usług pocztowych w zakresie prawa do dochodzenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej przez Poczta Polską. Szeroka akcja informacyjna prowadzona przez Prezesa UKE polegająca m.in. na udziale UKE w tzw. miasteczkach, kolportażu ulotek informacyjnych, opracowaniu i publikacji poradnika w zakresie dochodzenia roszczeń od operatora pocztowego przekładała się na zwiększoną aktywność użytkowników usług w dochodzeniu roszczeń, w tym składaniu reklamacji (...)”.

W ramach zainicjowanych przez Prezesa UKE w latach 2017-2018<sup>39</sup> spotkań z przedstawicielami operatora wyznaczonego, które dotyczyły poprawy jakości usług pocztowych omawiana była problematyka zgłaszanych reklamacji, a w szczególności reklamacji przeterminowanych (ogółem, w tym dotyczących usług powszechnych) i wypracowywane działania w tym obszarze. Poczta Polska S.A. informowała o podjęciu szeregu działań w celu usprawnienia procesu rozpatrywania reklamacji m.in. powołano specjalny zespół, którego zadaniem było wyłącznie rozpatrywanie przeterminowanych reklamacji, wdrożono projekt mający na celu przyspieszenie czasu rejestracji reklamacji oraz wyeliminowanie czynności, które nie mają bezpośredniego wpływu na rozpatrzenie reklamacji (skrócenie czasu rejestracji reklamacji do D+1).

Prezes UKE przeprowadzał kontrole w zakresie rozpatrywania reklamacji na usługi świadczone w ramach usług powszechnych. Kontrole były przeprowadzane co roku w latach 2016-2019<sup>40</sup>. Celem ich było ustalenie czy Poczta Polska S.A. rozpatrywała reklamacje powszechnej usługi pocztowej dotyczące przesyłki rejestrowanej zgodnie z przepisami prawa. Kontrola w 2019 r. została przeprowadzona również w zakresie zastosowania się Poczty Polskiej S.A. do zaleceń pokontrolnych wydanych w 2019 r.<sup>41</sup>, po kontroli przeprowadzonej w 2018 r. Poczta Polska S.A.

<sup>39</sup> Spotkania odbyły się m.in.: 5 lipca 2017 r., 13 września 2017 r., 20 lutego 2018 r.

<sup>40</sup> Łącznie 4 kontrole przeprowadzone każdego roku przez DRP oraz 6 Delegatur UKE.

<sup>41</sup> Zalecenia z 17 czerwca 2019 r. dotyczyły usunięcia naruszeń polegających na:

pismem

z 4 lipca 2019 r. poinformowała o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych m.in. przypomnienie i ponowne zobowiązanie przez Poczta Polską S.A. pracowników na stanowiskach ds. reklamacji do przestrzegania 30 dniowego terminu rozpatrywania złożonych reklamacji, wprowadzanie usprawnień w procesie reklamacyjnym mających na celu skrócenie czasu obsługi reklamacji, ponowne przekazanie pracownikom Poczty Polskiej S.A. informacji o zmianie przepisów rozporządzenia w zakresie zniesienia z dniem 12 września 2018 r. stałych polubownych sądów konsumenckich przy Prezesie UKE z jednoczesnym zobowiązaniem do stosowania, zmiany w procesie odwołań klientów umownych. Kontrola Prezesa UKE wykazała, że zalecenia pokontrolne zostały przez Poczta Polską S.A. wykonane.

(akta kontroli str. 12-26, 206-497, 513-524, 529, 554-555, 559-562, 573-576, 600-806)

Na przestrzeni lat 2015-2020 (I połowa) liczba skarg i interwencji użytkowników powszechnych usług pocztowych wyniosła: 169 w 2015 r., 245 w 2016 r., 540 w 2017 r., 321 w 2018 r., 199 w 2019 r., 100 (I połowa 2020 r.). Najwięcej skarg i interwencji w badanym okresie dotyczyło rozpatrywania reklamacji oraz nieprawidłowości w doręczaniu przesyłek.

(akta kontroli str.197-205, 1065)

Prezes UKE (na mocy ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich<sup>42</sup>, która weszła w życie 10 stycznia 2017 r.), prowadził również postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich (ADR). Postępowania służyły polubownemu rozwiązaniu sporu i miały prowadzić do wypracowania takiego kompromisu, który będzie satysfakcjonujący dla obu stron. Prowadzenie postępowania wymaga zgody obu stron. Ze względu na dobrowolny charakter postępowania ADR w każdym momencie strona postępowania (operator, nadawca lub adresat) może odstąpić od polubownego zakończenia sporu.

Liczba wniosków o wszczęcie postępowań ADR w latach 2017-2020 (I połowa) dotyczących usługi powszechnej wynosiła w:

- 2017 r. - 33 ze 144 wniosków dotyczących wszystkich operatorów,
- 2018 r. - 61 z 263 wniosków dotyczących wszystkich operatorów,
- 2019 r. - 62 z 259 wniosków dotyczących wszystkich operatorów,
- 2020 r. (I połowa) - 28 ze 113 wniosków dotyczących wszystkich operatorów.

Pozytywnie zakończono nieliczne postępowania (uznanie roszczenia wnioskodawcy w całości lub części, wyrażenie przez strony zgody na proponowane rozwiązanie sporu), tj.: 5 w 2017 r., 8 w 2018 r., 7 w 2019 r., 4 w 2020 r. (I połowa).

W ponad połowie złożonych wniosków o wszczęcie postępowania ADR w zakresie usług powszechnych, Poczta Polska S.A. odmówiła wzięcia udziału w postępowaniu ADR.

---

1. Naruszeniu przepisu § 9 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 474), zwanego dalej „Rozporządzeniem”, poprzez rozpatrzenie reklamacji i udzielenie odpowiedzi na reklamację w terminie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania reklamacji;

2. Naruszeniu przepisu § 10 ust. 1 pkt 6 Rozporządzenia poprzez błędne pouczenie reklamującego w odpowiedzi na reklamację o możliwości wcześniejszego, tj. przed wyczerpaniem drogi reklamacyjnej, dochodzenia roszczeń określonych w Prawie pocztowym;

3. Naruszeniu przepisu § 12 ust. 1 Rozporządzenia poprzez rozpatrzenie odwołania od odpowiedzi na reklamację i poinformowanie reklamującego o jego wyniku w terminie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania odwołania;

4. Naruszeniu przepisu § 14 w zw. z § 9 ust. 1 Rozporządzenia poprzez nieuznanie reklamacji w przypadku nieudzielenia odpowiedzi na reklamację w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania reklamacji;

<sup>42</sup> Dz.U. poz. 1823.

W przypadku jednego z poddanych kontroli postępowań ADR, dotyczącego reklamacji w związku z zaginięciem przesyłki. W toku postępowania ustalono, że reklamacja została uznana przez Poczta Polska S.A. za uzasadnioną i klientowi przyznano maksymalną kwotę odszkodowania oraz zwrócono opłatę za nadanie przesyłki. Przyznana kwota odszkodowania stanowiła najwyższą rekompensatę jaka w przypadku utraty przesyłki mogła być klientowi przyznana, a przedstawione we wniosku przez klienta roszczenie nie mogło być uznane (nadawca nie zadeklarował wartości przesyłki, wobec tego Poczta Polska S.A. nie miała podstaw do wypłaty odszkodowania z tytułu zaginięcia przesyłki w wysokości wskazanej przez wnioskodawcę). Prezes UKE zakończył to postępowanie ze względu na niewyrażenie przez Poczta Polska S.A. zgody na polubowne zakończenie sporu.

W 2018 r. Prezes UKE w celu poprawy skuteczności postępowań ADR przeprowadził cykl spotkań z przedstawicielami operatorów pocztowych (w tym z przedstawicielami Poczty Polskiej S.A.), których dotyczyło najczęściej składanych przez konsumentów wniosków. Spotkania dotyczyły zasad i przebiegu postępowania ADR, a także korzyści operatorów pocztowych płynących z polubownego zakończenia sporu, również w aspekcie wizerunkowym. Prezes UKE podejmował również działania związane z promocją postępowania ADR, a także mające na celu podniesienie wiedzy i świadomości konsumentów w zakresie przysługujących im praw, zasad i celu postępowania ADR.

(akta kontroli str. 12-26, 166-196, 197-205, 531, 1066)

Badaniem kontrolnym objęto dokumentację 8 losowo wybranych postępowań ADR prowadzonych przez Prezesa UKE w latach 2017-2020 (I półrocze) w zakresie usług powszechnych<sup>43</sup>. Zgodnie z Regulaminami pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>44</sup>, postępowania ADR były prowadzone przez Prezesa UKE bezpłatnie. Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych postępowań ADR nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ich prowadzenia.

(akta kontroli str. 532-552, 925, 1010-1011, 1015)

W okresie 2015-2020 (I połowa) do UKE nie wpłynęły skargi obywateli na działalność Prezesa UKE związaną z regulowaniem rynku pocztowego i kontrolą operatora wyznaczonego.

(akta kontroli str.5)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzone przez Prezesa UKE postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.

Postępowania te miały jednak niewielką skuteczność i marginalne znaczenie z uwagi m.in. na niewielką liczbę wniosków o wszczęcie postępowania ADR w porównaniu z liczbą składanych reklamacji, a także na odmowę operatora wyznaczonego wzięcia udziału w większości postępowań.

<sup>43</sup> Postępowania te stanowiły 28,6% wszystkich postępowań ADR prowadzonych w Centrali UKE w zakresie usług powszechnych w ww. okresie (28 postępowań).

<sup>44</sup> Regulaminy zatwierdzone przez Prezesa UKE 6 lutego 2017 r. oraz 3 marca 2017 r.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Prowadzenie systematycznych kontroli operatora wyznaczonego w zakresie jakości świadczenia usług powszechnych, w tym ich terminowości.
  2. Wyegzekwowanie od operatora wyznaczonego świadczenia powszechnych usług pocztowych z zachowaniem wymagań dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych.
  3. Określanie maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 29 października 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Tadeusz Dziuba

  
.....  
podpis