



Nr ewid. 119/2012/P/11/064/KIN

Informacja o wynikach kontroli

KOMERCJALIZACJA I RESTRUKTURYZACJA POCZTY POLSKIEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury:



Stanisław Jarosz

Akceptuję:

Marian Cichosz



✓ Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 26 kwietnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE	8
1.1. Temat i numer kontroli.....	8
1.2. Ogólne tło badanej problematyki.....	8
1.3. Cel kontroli	9
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli.....	9
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	10
2.2. Synteza wyników kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	16
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	18
3.1.1. Analiza stanu prawnego.....	18
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	18
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	22
3.2.1. Działalność organów Poczty Polskiej odpowiedzialnych za wypracowanie a następnie realizację strategii, mających na celu poprawę funkcjonowania tego operatora na zliberalizowanym rynku pocztowym	22
3.2.2. Wypełnianie przez Pocztcę Polską zadań, jako operatora publicznego zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz załatwianie skarg i reklamacji	33
3.2.3. Zagospodarowanie przez Pocztcę Polską mienia zbędnego dla działalności produkcyjnej.....	39
3.2.4. Udzielanie przez Pocztcę Polską zamówień publicznych, w świetle przestrzegania przepisów ustawy i regulacji wewnętrznych	42
3.2.5. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej Poczty Polskiej.....	43
3.2.6. Działalność Ministra w zakresie przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska	45
3.2.7. Działalność Ministra związana z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa i pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia Poczty Polskiej S.A	46

3.2.8. Stan prac nad przygotowaniem programu prywatyzacji Poczty Polskiej S.A.	47
3.2.9. Nadzór Ministra nad działalnością Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w obszarze regulacji rynku usług pocztowych oraz nad implementacją III dyrektywy pocztowej.....	48
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	51
4.1. Przygotowanie kontroli	51
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	52
5. ZAŁĄCZNIKI	54

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Użyte w niniejszej Informacji określenia oznaczają:

dyrektywa 97/67/WE – dyrektywę 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. Urz. WE L 15 z 21.01.1998 r.)

dyrektywa 2008/6/WE lub III dyrektywa pocztowa – dyrektywę 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 52 z 27.02.2008 r.)

doręczenie – wydanie przesyłki lub wypłacenie kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym adresatowi, a w przypadkach określonych prawem także innej osobie, lub przekazanie druku bezadresowego zgodnie z umową o świadczenie usługi pocztowej

fundusz kompensacyjny – mechanizm przeznaczony do finansowania kosztu netto powszechnych usług pocztowych (*wg wstępnych założeń przyjętych w projekcie ustawy Prawo pocztowe - źródłem finansowania kosztu netto ma być zysk z pozostałych rodzajów działalności gospodarczej operatora wyznaczonego oraz wpłaty od operatorów pocztowych świadczących usługi wchodzące w zakres usług powszechnych, których przychody w skali roku przekroczą 1 mln zł*)

Grupa Poczty Polskiej – grupę obejmującą Poczta Polską i spółki kapitałowe, w których Poczta Polska posiada akcje lub udziały i zajmuje wobec nich pozycję dominującą

komercjalizacja Poczty Polskiej – przekształcenie p.p.u.p. Poczta Polska w spółkę akcyjną, w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem

koszt netto powszechnych usług pocztowych – różnicę pomiędzy kosztami świadczenia powszechnych usług pocztowych, których operator wyznaczony nie ponosiłby, gdyby nie miał obowiązku ich świadczenia, a przychodami i korzyściami pośrednimi, jakich nie osiągnąłby, gdyby ich nie świadczył (wg III dyrektywy pocztowej)

Minister – ministra właściwego do spraw łączności

nadawca – podmiot, który zawarł umowę o świadczenie usług pocztowych

nadanie – polecenie doręczenia przesyłki lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym oraz przekazania druku bezadresowego, zgodnie z umową o świadczenie usługi pocztowej

operator – przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej

operator publiczny – przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych (Poczta Polska S.A.)

operator wyznaczony – przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych

otwarcie rynku pocztowego – likwidację obszaru usług zastrzeżonych wyłącznie dla operatora publicznego (Poczty Polskiej S.A.)

paczka pocztowa – przesyłkę rejestrowaną zawierającą rzeczy, przyjętą przez operatora publicznego w celu przemieszczenia i doręczenia

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

powszechne usługi pocztowe – usługi świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób jednolity, w porównywalnych warunkach i po przystępnych cenach, z zachowaniem wymaganej prawem jakości oraz z zapewnieniem co najmniej jednego opróżnienia nadawczej skrzynki pocztowej i doręczania przesyłek co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu, polegające na: a) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek: listowych do 2.000 g; paczek pocztowych do 10.000 g oraz przesyłek dla ociemniałych; b) doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych do 20.000 g; c) realizowaniu przekazów pocztowych

p.p.u.p. – państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej

przekaz pocztowy – polecenie doręczenia adresatowi określonej kwoty pieniężnej

przesyłka – rzecz opatrzoną adresem, przedłożoną do przyjęcia lub przyjęta przez operatora w celu przemieszczenia i doręczenia adresatowi

przesyłka dla ociemniałych – przesyłkę o masie do 7.000 g, zawierającą korespondencję lub druki, w których informacja jest utrwalona pismem wypukłym lub na innym nośniku dostępnym do odczytu przez niewidomych lub ociemniałych, nadaną w sposób umożliwiający sprawdzenie zawartości

przesyłka listowa – przesyłkę niebędącą paczką pocztową

przesyłka polecona – przesyłkę rejestrowaną będącą przesyłką listową, przemieszczaną i doręczaną w sposób zabezpieczający ją przed utratą, ubytkiem zawartości lub uszkodzeniem

przesyłka rejestrowana – przesyłkę przyjętą i doręczaną za pokwitowaniem

przesyłka reklamowa – przesyłkę zawierającą wyłącznie materiał reklamowy, marketingowy lub promocyjny, wysyланą jednorazowo do co najmniej 20 adresatów, z identyczną zawartością i treścią

przesyłka z korespondencją – informację utrwaloną na dowolnym nośniku fizycznym opatrzoną przez nadawcę adresem, z wyłączeniem książek, katalogów, dzienników i czasopism;

restrukturyzacja Poczty Polskiej – działania zmieniające strukturę przedsiębiorstwa Poczty Polskiej S.A., w celu poprawy skuteczności i efektywności jego działania oraz zapewnienia rozwoju, dokonywane pod kątem zmian na rynku usług pocztowych

spółka pocztowa – spółkę z udziałem Poczty Polskiej S.A.

Spółka – Poczta Polska S.A.

UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej, utworzony w celu obsługi zadań Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, jako organu regulacyjnego w zakresie (m.in.) działalności pocztowej

usługa pocztowa – wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe:
a) przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek oraz druków nieopatrzonych adresem;
b) prowadzenie punktów wymiany umożliwiających przyjęcie i wymianę korespondencji;
c) realizowanie przekazów pocztowych

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

usługa zastrzeżona – usługę zastrzeżoną ustawowo do wykonywania wyłącznie przez operatora publicznego, polegającą na:

a) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym przesyłek z korespondencją, przesyłek reklamowych i innych przesyłek nadanych w sposób uniemożliwiający sprawdzenie zawartości o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g; b) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie zagranicznym przesyłek o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g; c) przyjmowaniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek z korespondencją, o ile w procesie przyjmowania lub doręczania stają się one przesyłkami o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g

ustawa o komercjalizacji Poczty Polskiej – ustawę z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”¹

ustawa o NIK – ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

ustawa Prawo pocztowe – ustawę z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe³

ustawa o p.p.u.p. Poczta Polska – ustawę z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”⁴

ustawa Prawo zamówień publicznych – ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵

rozporządzenie w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych⁶

rozporządzenie w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2003 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych⁷

rozporządzenie w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego⁸

¹ Dz.U. Nr 180, poz.1109.

² Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

³ Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm. (ustawa została uchylona z dniem 10 listopada 2011 r.).

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 5, poz. 34 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 177, poz.1730.

⁸ Dz.U. Nr 183, poz. 1795 ze zm.

1.1 Temat i numer kontroli

- Komercjalizacja i restrukturyzacja Poczty Polskiej
- P/11/064 (kontrola planowa – niekoordynowana)

1.2 Ogólne tło badanej problematyki

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dostosowania krajowego rynku usług pocztowych do wymogów wspólnotowych, w tym do zasad ustalonych w dyrektywach prowadzących do jego liberalizacji⁹. Działania w tym zakresie podjęte zostały przez organy Państwa w okresie poprzedzającym tę akcesję, czego wyrazem było uchwalenie ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe¹⁰. Ustawa ta ograniczyła w poważnym stopniu zakres usług pocztowych, zastrzeżonych ustawowo do realizacji przez Poczta Polską, jako operatora publicznego¹¹.

Zmniejszenie obszaru zastrzeżonego umożliwiło rozwój konkurencji na rynku pocztowym¹², co związane jednak było ze znacznym osłabieniem pozycji Poczty Polskiej, szczególnie w zakresie usług świadczonych na terenach dużych aglomeracji. Sytuacja ta oraz planowana dalsza liberalizacja rynku pocztowego¹³, zaczęły stanowić poważne zagrożenie dla funkcjonowania operatora publicznego, zobowiązanego m.in. do utrzymywania sieci 8.240 placówek pocztowych¹⁴, niezbędnej do świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym.

W celu umożliwienia właściwego funkcjonowania Poczty Polskiej w tych warunkach, dotychczasowe państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej przekształcone zostało, z dniem 1 września 2009 r., w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa pod firmą Poczta Polska Spółka Akcyjna. Komercjalizacja miała umożliwić dostosowanie funkcjonowania Poczty Polskiej do ogólnie obowiązujących reguł rynkowych, przy zachowaniu statusu operatora publicznego, zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Przekształcenie w spółkę prawa handlowego, miało zapewnić Poczcie Polskiej: poprawę sprawności procesów decyzyjnych i systemu zarządzania, dostęp do finansowania zewnętrznego, elastyczne reagowanie na sytuację rynkową oraz podejmowanie działań wyprzedzających przedsięwzięcia konkurencji. W rezultacie miało doprowadzić do stabilizacji finansowej i rozwoju Poczty Polskiej oraz zmiany wizerunku tej firmy, postrzeganej przez społeczeństwo, jako urząd, któremu nie zależy na zadowoleniu klientów. Do 2011 r. miało ponadto nastąpić przygotowanie programu prywatyzacji, utworzonej w drodze komercjalizacji Spółki¹⁵.

Ustalenia przeprowadzonych przez NIK, w latach 2004–2008, kontroli działalności Poczty Polskiej wskazywały, że operator publiczny nie jest przygotowany w dostatecznym stopniu do funkcjonowania na liberalizującym się rynku pocztowym¹⁶.

⁹ Akty prawa wspólnotowego omówione zostały w załączniku nr 3 do Informacji pt. *Analiza stanu prawnego*, str. 55.

¹⁰ Por. *Wykaz stosowanych skrótów i pojęć*, na str. 5 Informacji.

¹¹ Obszar tych usług został od 2006 r. określony granicą wagową do 50 g oraz cenową do 2,5 krotności opłaty pobieranej za przesyłkę najniższego przedziału wagowego, najszybszej kategorii, określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych.

¹² W 2010 r. do rejestru operatorów pocztowych było wpisanych (poza Poczta Polską) 244 przedsiębiorców, z czego 152 prowadziło działalność.

¹³ W związku z wejściem w życie przepisów ustawy Prawo Pocztowe, a następnie akcesją Polski do Unii Europejskiej oraz założonym zniesieniem obszaru zastrzeżonego z dniem 1 stycznia 2013 r.

¹⁴ Obowiązki nałożone na operatora publicznego określają m.in. przepisy *rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych* (por. przypis nr 6).

¹⁵ Cele i założenia komercjalizacji ustalone zostały w „*Informacji o założeniach koncepcji przekształcenia p.p.u.p. Poczta Polska w spółkę akcyjną Skarbu Państwa*”, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 11 kwietnia 2006 r.

¹⁶ Por. rozdział 4 niniejszej Informacji, pkt 4.1 *Przygotowanie kontroli*, str. 51.

1.3 Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności ministra właściwego do spraw łączności¹⁷ i organów Poczty Polskiej w procesie jej komercjalizacji i restrukturyzacji.

1.4 Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Kontrola ukierunkowana została na zbadanie i ocenę zagadnień takich jak:

- 1) Wypełnianie przez Ministra zadań w zakresie:
 - przygotowania i przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska,
 - reprezentowania interesów Skarbu Państwa i pełnienia funkcji Walnego Zgromadzenia w procesie restrukturyzacji Poczty Polskiej S.A.,
 - nadzoru nad przygotowaniem programu prywatyzacji Poczty Polskiej S.A.,
 - implementacji III dyrektywy pocztowej oraz nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w świetle przygotowania Poczty Polskiej S.A. do funkcjonowania na rynku pocztowym w warunkach pełnej konkurencji
- 2) Wykonywania przez organy Poczty Polskiej¹⁸ zadań w zakresie:
 - wypracowania i realizacji programów strategicznych, mających na celu przygotowanie operatora publicznego do prowadzenia działalności na zliberalizowanym rynku pocztowym,
 - świadczenia powszechnych usług pocztowych,
 - funkcjonowania kontroli wewnętrznej oraz załatwiania skarg i reklamacji,
 - zagospodarowania mienia zbędnego dla działalności produkcyjnej,
 - zapobiegania zjawiskom korupcyjnym w procesie komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

1.5 Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

- Badaniami objęto okres od 10 listopada 2008 r.¹⁹ do 31 grudnia 2011 r.
- Kontrolę przeprowadzono od 10 października 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji²⁰ oraz Poczcie Polskiej S.A. z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

¹⁷ Zwanego dalej również Ministrem.

¹⁸ Do dnia 31 sierpnia 2009 r. Poczta Polska prowadziła działalność w formie państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którym kierował Dyrektor Generalny. Od dnia 1 września 2009 r. Poczta Polska funkcjonuje jako spółka akcyjna, którą kieruje Zarząd Spółki.

¹⁹ W badaniach dotyczących oceny przygotowania p.p.u.p. Poczta Polska do komercjalizacji, NIK wykorzystwała również dokumenty wytworzone przed dniem 10 listopada 2008 r. (tj. wejścia w życie przepisów ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej), w celu ustalenia przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli.

²⁰ Upřednio zadania ministra właściwego do spraw łączności realizowane były w Ministerstwie Infrastruktury.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności²¹

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem celowości, gospodarności i rzetelności wykonywanie zadań przez organy Poczty Polskiej, w zakresie przeprowadzenia restrukturyzacji organizacyjnej, finansowej oraz zatrudnieniowej. Powyższą ocenę uzasadniają przede wszystkim następujące ustalenia kontroli:

- Większość celów związanych z restrukturyzacją Poczty Polskiej nie zostało osiągniętych, ponieważ zadania prowadzące do ich realizacji wykonywane były z opóźnieniem lub w niepełnym zakresie.
- Powstała w drodze komercjalizacji spółka akcyjna Skarbu Państwa Poczta Polska S.A. nie została w sposób rzetelny przygotowana do prowadzenia działalności na liberalizowanym rynku pocztowym.
- Nie zostały zrealizowane zasadnicze działania restrukturyzacyjne, które zapewniałyby Poczcie Polskiej - jako operatorowi publicznemu - stabilizację finansową oraz wypracowywanie nadwyżki finansowej, pozwalającej na jej rozwój.
- Nie została przeprowadzona restrukturyzacja organizacyjna i zatrudnienia w stopniu pozwalającym na usprawnienie struktury organizacyjnej, poprawę jakości usług pocztowych, racjonalizację sieci placówek pocztowych oraz optymalizację uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów.
- Komercjalizacja - która miała na celu wyeliminowanie szeregu ograniczeń związanych z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w dotychczasowej formie prawnej oraz dostosowanie jej organizacji i działalności do ogólnie obowiązujących reguł rynkowych - nie doprowadziła do zmiany wizerunku firmy, kojarzonego z niedostateczną jakością świadczonych usług.

Restrukturyzacji towarzyszyły działania niegospodarne. Jako niegospodarne oceniono - w wyniku ustaleń kontroli - wydatkowanie ponad 7.713 tys. zł na zakup 3 strategii działalności Poczty Polskiej, które nie zostały zrealizowane. Niegospodarne było również poniesienie wydatków na nabycie *Informatycznego Systemu Zarządzania Nieruchomościami*, za kwotę ok. 13.306 tys. zł. System ten od początku nie działał w sposób umożliwiający wykorzystanie zaplanowanych dla niego funkcji. Działania organów Poczty Polskiej w tym zakresie sprzyjały powstawaniu mechanizmów korupcjogennych określanych, jako: „*Słabość systemu nadzoru i kontroli*” oraz „*Dowolność postępowania*”²².

Ujawnione nieprawidłowości miały wpływ na sytuację ekonomiczną Poczty Polskiej. W latach 2008–2009 działalność przedsiębiorstwa prowadzona była ze stratą. Z kolei w 2010 r. Poczta Polska wypracowała zysk²³, jednakże w wysokości niepozwalającej na przeznaczenie

²¹ Skalę ocen zastosowaną w niniejszej kontroli, przedstawiono w rozdziale 4 Informacji, pkt 4.1 *Przygotowanie kontroli*, na str. 51 Informacji.

²² Wg rocznych sprawozdań z działalności NIK, mechanizm korupcjogenny określony jako: „*Słabość systemu nadzoru i kontroli*” wyraża się w niewystarczającej skuteczności działań nadzorczych. Wskutek tego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że utrudnione jest ujawnianie decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego; - „*Dowolność postępowania*” polega m.in. na braku jasnych kryteriów sposobu i trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale własnego uznania.

²³ Zysk w 2010 r. osiągnięty został przy zmniejszonych latach 2008 – 2010 przychodach o 341 mln zł i kosztach zmniejszonych o 525 mln zł.

odpowiednich środków finansowych na działalność rozwojową. Ponadto w latach 2009–2010 zmuszona była ograniczyć o ponad 50 % nakłady na inwestycje, w tym na wprowadzanie nowoczesnych technologii.

Poczta Polska S.A. ostateczną koncepcję działalności przyjęła w październiku 2011 r., a zasadnicze działania restrukturyzacyjne, umożliwiające poprawę jej funkcjonowania, podjęte zostały dopiero od marca 2011 r. Działania te - ocenione przez NIK pozytywnie - pozwoliły na wypracowanie zysku za 2011 r., który wg wstępnych (nieaudytowanych) danych wyniósł ok. 105,8 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra w procesie komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej. Nieprawidłowości dotyczyły w głównej mierze nieprzygotowania do 2011 r., przewidzianego uchwałą Rady Ministrów, programu prywatyzacji Poczty Polskiej.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Po upływie ponad 2 lat od przeprowadzenia komercjalizacji, Poczta Polska nie została przygotowana do prowadzenia działalności na liberalizowanym od 2003 r. rynku pocztowym²⁴.

Nie została, bowiem przeprowadzona restrukturyzacja organizacyjna i zatrudnienia, w stopniu pozwalającym na usprawnienie funkcjonowania oraz optymalizację uzyskiwanych wyników finansowych. Przyczynami tego stanu było przede wszystkim:

- **niezrealizowanie zasadniczych zamierzeń „Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006– 2009”**, umożliwiających przedsiębiorstwu, a następnie spółce przygotowanie się do prowadzenia działalności na rynku pocztowym w warunkach konkurencji i zapobiegających pogorszeniu się uzyskiwanych wyników ekonomicznych,
- **niezrealizowanie założeń „Koncepcji Pocztowego Systemu Logistycznego na lata 2007– 2015”**, których wdrożenie miało przyczynić się do dostosowania systemu logistycznego do zasad funkcjonowania na liberalizującym się rynku pocztowym. Stan ten doprowadził do dezaktualizacji tej *Koncepcji*,
- **odstąpienie od realizacji „Strategii Poczty Polskiej na lata 2009–2015”** i powstałe w związku z tym opóźnienia w działaniach prowadzących do restrukturyzacji oraz rozwoju Spółki, związane z koniecznością wypracowaniu nowej strategii,
- **przystąpienie do większości zmian organizacyjnych umożliwiających poprawę funkcjonowania Poczty Polskiej dopiero od marca 2011 r.**, pomimo znacznego ograniczenia obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego od 2006 r.,
- **niewypracowanie do października 2011 r. ostatecznej strategii działalności Poczty Polskiej S.A.**, ustalającej docelowy model i zasadnicze kierunki jej funkcjonowania w perspektywie kilkuletniej (str. 22–33).

2.2.2. Opracowany w listopadzie 2008 r. „Plan Działań Naprawczych”, mający na celu poprawę funkcjonowania operatora publicznego nie został wdrożony w p.p.u.p. Poczta Polska, a przewidziane w nim zadania dotyczące m.in.: usprawnienie struktury organizacyjnej, optymalizacji zatrudnienia, poprawy jakości usług oraz racjonalizacji sieci pocztowej, realizowane były dopiero po przeprowadzeniu komercjalizacji. Pomimo opóźnień w realizacji *Planu Naprawczego*, Najwyższa

²⁴ Pełna liberalizacja rynku pocztowego nastąpi w Polsce od dnia 1 stycznia 2013 r.

Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem celowości i gospodarności, działania organów Poczty Polskiej związane z wypracowaniem i wdrożeniem tej strategii (str. 26–27).

2.2.3. Brak dostatecznych działań restrukturyzacyjnych, w celu dostosowania przedsiębiorstwa do funkcjonowania na liberalizującym się rynku pocztowym przy jednoczesnej podwyżce wynagrodzeń, doprowadziły do poniesienia przez Poczta Polską strat w wysokości: 215.309 tys. zł w 2008 r. oraz 190.690 tys. zł w 2009 r. W 2010 r. Spółka wypracowała zysk w wysokości 43.291 tys. zł, co spowodowane było przede wszystkim ograniczeniem kosztów: outsourcingu, usług obcych oraz zmniejszeniem zatrudnienia (str. 21–29).

2.2.4. Przyjęta do realizacji w lipcu 2010 r. „Strategia Poczty Polskiej na lata 2010–2015”²⁵, która koncentrowała się na optymalizacji struktur i realizowanych przez Spółkę procesów, w niewystarczającym stopniu dotyczyła działań o charakterze rozwojowym, niezbędnych dla funkcjonowania operatora publicznego na zliberalizowanym rynku pocztowym. Istotą założeń tej *Strategii* był zakres kluczowej inicjatywy, dotyczącej optymalizacji posiadanej przez Spółkę sieci pocztowej, która sprowadzała się w zasadzie do przekształcania własnych placówek (zarówno nierentownych, jak i przynoszących dochód) w agencje pocztowe. Było to podejście redukujące jedną z zasadniczych przewag Poczty Polskiej nad innymi operatorami pocztowymi – rozległą sieć własnych punktów sprzedaży (str. 29–31).

2.2.5. Funkcjonujące w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Poczty Polskiej komórki kontroli wewnętrznej, nie przeprowadzały kontroli wykonania zadań, związanych z jej restrukturyzacją, przewidzianych w programach strategicznych. Stan ten wpływał negatywnie na stopień realizacji tych zadań (str. 22–33). Kontrole wewnętrzne badały natomiast zagadnienia związane z wypełnianiem przez Poczta Polska funkcji operatora publicznego, jakością usług pocztowych, rozpatrywaniem skarg i reklamacji, udzielaniem zamówień publicznych oraz funkcjonowaniem poszczególnych jednostek organizacyjnych (str. 43–45).

2.2.6. Podjęte od marca 2011 r. działania restrukturyzacyjne oraz realizowany od czerwca 2011 r. „Plan reakcji na ryzyka strategiczne” doprowadziły do wypracowania przez Poczta Polska S.A. zysku za 2011 r., który wg wstępnych (nieaudytowanych) danych wyniósł ok. 105,8 mln zł²⁶. *Plan reakcji na ryzyka strategiczne* umożliwił Zarządowi Spółki zdiagnozowanie negatywnych dla operatora publicznego zjawisk na rynku pocztowym, związanych z nasilającym się spadkiem liczby listów, przekazów pocztowych i emerytalno-rentowych oraz wpłat na rachunki bankowe, a także podjęcie w tym zakresie stosownych działań (str. 21 i 29–33).

2.2.7. Poczta Polska uzyskała, w latach 2009–2011, ustalone dla operatora publicznego wskaźniki dostępności placówek pocztowych zarówno na terenach miast, jak i na terenach wiejskich²⁷. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że na posiadane przez Poczta Polska S.A., w 2011 r. 8.423 placówki (urzędy pocztowe, filie urzędów pocztowych i agencje pocztowe) czynnych było tylko 8.016. Tym samym liczba czynnych placówek pocztowych była niższa o 224 od wymaganej przepisami, które zobowiązywały operatora publicznego do uruchomienia co najmniej 8.240 takich obiektów. Z liczby tej jedynie 20 placówek prowadziło działalność przez całą dobę. Przeprowadzone

²⁵ Wypracowany przez Spółkę we własnym zakresie w oparciu o tzw. pierwszy etap niezrealizowanej *Strategii Poczty Polskiej na lata 2009–2015*”.

²⁶ Źródło – „*Raport na temat sytuacji w Poczcie Polskiej S.A.*” opracowany przez Spółkę w styczniu 2012 r. – prezentowany na posiedzeniu Komisji Skarbu Państwa w dniu 29 marca 2012 r.

²⁷ Ustalone przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych* (por. *Wykaz stosowanych skrótów i pojęć*, na str. 5 Informacji).

przez Poczta Polska badania rentowności sieci pocztowej za 2010 r. wykazały, że w skali kraju ok. 59% placówek pocztowych było nierentownych, a na obszarach wiejskich ok. 75% (str. 38–39).

2.2.8. Poczta Polska uzyskiwała z tytułu świadczenia powszechnych usług pocztowych, w latach 2008–2010, dodatnie wyniki finansowe, jednakże znaczna liczba poszczególnych kategorii tych usług była nierentowna²⁸. Stan ten wynikał głównie z objęcia ustawową definicją powszechnych usług pocztowych²⁹, zarówno usług dla klientów indywidualnych, jak i masowych - o znacznie większym udziale w ogólnym wolumenie przesyłek pocztowych i znacznie wyższej opłacalności. Ustalenia kontroli wykazały przy tym, że w ustawodawstwie niektórych krajów europejskich (*takich jak m.in. Austria, Niemcy, Holandia*) przesyłki realizowane dla klientów masowych, wyłączone są z zakresu powszechnych usług pocztowych (str. 20–22).

2.2.9. Do końca 2011 r. Poczta Polska stosowała tzw. tradycyjny rachunek kosztów (TRK), który nie pozwalał na dokładną kalkulację kosztów poszczególnych usług, a tym samym na rzetelną ich wycenę i ustalanie poziomu rentowności. W TRK podstawowym źródłem danych do alokacji kosztów było tzw. badanie obciążenia pracą (BOP), którego uczestnicy byli zainteresowani utrzymaniem poziomu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach przedsiębiorstwa. W związku z tym ocena wydajności pracy poszczególnych służb niejednokrotnie nie odzwierciedlała stanu faktycznego. W skrajnych przypadkach prowadziło to do sytuacji, w których wydajność pracy listonosza pozostawiającego awiza³⁰, bez próby doręczenia przesyłek rejestrowanych, była lepiej oceniana niż tego, który dostarczał je adresatom. Stan ten powodował konieczność zatrudniania większej liczby pracowników do wydawania w placówkach pocztowych awizowanych przesyłek. W przypadku ograniczania przez Poczta Polska zatrudnienia, negatywnie wpływał na czas obsługi klientów, oczekujących w wydłużających się kolejkach na odbiór paczek i listów. Przeprowadzony w 2009 r. audyt wykazał istotne ryzyko korzystania z BOP, jako źródła ustalania czasochłonności pracy, co spowodowało wprowadzenie od 2012 r. nowej metodologii kalkulacji kosztów tzw. rachunku kosztów działalności – ABC. Metoda ta ma pozwolić Poczcie Polskiej m.in. na precyzyjne ustalenie kosztów powszechnych usług pocztowych (str. 22).

2.2.10. Dokonane na przełomie 2010 i 2011 r. zmiany w składzie Zarządu Spółki doprowadziły do rewizji założeń Strategii Poczty Polskiej na lata 2010–2015. Między innymi wstrzymano działania związane z likwidacją własnych placówek pocztowych, które wywołały napięcia społeczne oraz **doprowadzono do przyjęcia, w październiku 2011 r., nowego programu strategicznego pn. „Kierunki strategiczne Poczty Polskiej S.A. do 2015 roku”.** Strategia ta ukierunkowana została na zmianę struktury i sposobu zarządzania Spółką oraz działania umożliwiające rozwój kluczowych dla niej obszarów biznesowych, którymi do 2015 r. mają być rynki: paczkowo - kurierski i usług finansowych (str. 29–31).

2.2.11. Wyniki badań, przeprowadzonych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej w zakresie jakości powszechnych usług pocztowych wykazały, że Poczta Polska nie osiągała większości celów ustalonych dla operatora publicznego³¹. Wg UKE zaledwie co drugi list priorytetowy i nieco ponad połowa paczek priorytetowych, nadanych za pośrednictwem operatora publicznego, w latach

²⁸ Dane w tym zakresie objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa Poczta Polska S.A.

²⁹ Por. załącznik nr 3 do Informacji - *Analiza stanu prawnego*, str. 55.

³⁰ Zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi Poczty Polskiej (*opartymi na ogólnie obowiązujących przepisach o doręczeniu*), awizowanie przesyłki pocztowej traktowane jest tak jak jej doręczenie.

³¹ Przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych* (por. *Wykaz stosowanych skrótów i pojęć*, na str. 5 Informacji).

2009–2010, trafiały do adresata dzień po wysłaniu³². NIK stwierdziła jednak, że wyniki tych badań kwestionowane są przez Poczta Polską, która prowadzi własne badania przy użyciu innej metodologii (str. 33–39).

2.2.12. Poczta Polska nie przedstawiła dokumentów, które potwierdzałyby, że zamówienie publiczne o wartości 2.869 tys. zł, dotyczące wykonania „Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009”, uzyskało akceptację ze strony Kierownictwa przedsiębiorstwa oraz nie posiadała dokumentacji z wyceny wartości tego zamówienia³³. Brak ww. dokumentów i inne uchybienia stwierdzone w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia, prowadzą do występowania w tym obszarze mechanizmu korupcjogennego określanego, jako „Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości”³⁴ (str. 23–25 i 28).

2.2.13. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, udzielenie przez Poczta Polską zamówień publicznych, w świetle przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i regulacji wewnętrznych. Spośród objętych kontrolą 23 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, pozytywnie oceniono 18, natomiast w 5 stwierdzono naruszenie przepisów przywołanej ustawy i przepisów wewnętrznych (str. 42–43).

2.2.14. Nie stwierdzono nieprawidłowości w skontrolowanych 21 postępowaniach przetargowych, dotyczących zagospodarowania przez Poczta Polską nieruchomości zbędnych dla działalności produkcyjnej. NIK ustaliła jednak, że Spółka nie miała wypracowanego programu zagospodarowania takich nieruchomości. Wykonanie zaplanowanej sprzedaży nieruchomości, w wysokości: 198.179 tys. zł w 2009 r. i 231.618 tys. zł w 2010 r. nie przekraczało 9%, a realizacja planu sprzedaży nieruchomości w 2011 r. (do października) nie przekroczyła 39 %. Poczta Polska nie sporządzała przy tym planów zagospodarowania zbędnych nieruchomości w formie najmu lub dzierżawy (str. 39–41).

2.2.15. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niegospodarne i nierzetelne działania Poczty Polskiej związane z dokonaniem zakupu Informatycznego Systemu Zarządzania Nieruchomościami, za kwotę ok. 13.306 tys. zł. Pomimo upływu pięciu lat od dokonania zapłaty, wskazany System nie działa w sposób zapewniający sprawną pracę oraz wykorzystanie zaplanowanych funkcji. Stan ten spowodowany jest niedostatecznym zabezpieczeniem interesów Poczty Polskiej w umowie zawartej z wykonawcą Systemu, w której nie zagwarantowano właściwego przystosowania tego programu do zmieniających się potrzeb przedsiębiorstwa³⁵. Okoliczności zawarcia umowy i dokonania odbioru Systemu wskazują na brak dostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa Poczty Polskiej, nad podejmowanymi w tej sprawie wadliwymi decyzjami, co sprzyja powstawaniu mechanizmów korupcjogennych określanych jako „Słabość systemu nadzoru i kontroli” oraz „Dowolność postępowania”³⁶ (str. 42–43).

³² Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest zobowiązany, na podstawie ustawy Prawo pocztowe, do przeprowadzania i publikowania wyników tych badań.

³³ Za omawiane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą właściwy kompetencyjnie Zastępca Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej oraz Dyrektor Biura Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami.

³⁴ Wg rocznych sprawozdań z działalności NIK, mechanizm korupcjogenny określony jako „Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości” definiowany jest m.in., jako przyjmowanie niepełnej dokumentacji bez wszystkich wymaganych procedur dowodów lub załączników, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadnienia, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych.

³⁵ Za omawiane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: właściwy kompetencyjnie zastępca Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej, Dyrektor Biura Nieruchomości Centrali Spółki oraz dyrektorzy Centrum Infrastruktury i Centrum Informatyki.

³⁶ Por. przypis nr 22.

2.2.16. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra w zakresie przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska.

Minister dokonał komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska terminowo oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nieprawidłowością w działaniach Ministra było niedoprowadzenie do przygotowania rzetelnej strategii działalności i założeń restrukturyzacji tworzonej spółki akcyjnej, przed dokonaniem komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska (str. 45–46).

2.2.17. Minister prawidłowo realizował zadania i egzekwował uprawnienia związane z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa oraz pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia w Poczcie Polskiej S.A.

Doprowadził przy tym do przygotowania i wdrożenia programów naprawczych spółek, należących do grupy kapitałowej Poczty Polskiej, wykazujących ujemne wyniki finansowe. Skontrolowany system nadzoru właścicielskiego pozwalał na bieżącą ocenę sytuacji ekonomicznej Poczty Polskiej S.A. Umożliwiał również reagowanie na nieprawidłowości w procesie restrukturyzacji Spółki, czego wyrazem były dokonane zmiany składu Zarządu Poczty Polskiej S.A. (str. 46–47).

2.2.18. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, niezrealizowanie przez Ministra zadania, w zakresie przygotowania do 2011 r. programu prywatyzacji Poczty Polskiej S.A.

Pomimo przyjęcia w planach pracy Ministerstwa takich zadań, do grudnia 2011 r. nie rozpoczęto prac w tym zakresie. Nie przeprowadzono również analizy aktualnych kosztów i ewentualnych korzyści prywatyzacji Poczty Polskiej S.A. (str. 47–48).

2.2.19. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór Ministra nad działalnością Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w obszarze regulacji rynku usług pocztowych.

Departament Poczty, realizujący zadania Ministra w zakresie nadzoru nad Prezesem UKE, analizował w sposób rzetelny roczne sprawozdania z działalności tego organu oraz oceny funkcjonowania rynku pocztowego (str. 48–49).

2.2.20. Przygotowany przez Ministra projekt założeń do nowego Prawa pocztowego, który zakładał udział środków budżetowych w finansowaniu kosztu netto powszechnych usług pocztowych, został zmieniony w drodze uzgodnień z Ministrem Finansów i Prezesem Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji.

Opracowany na tej podstawie przez Rządowe Centrum Legislacji projekt ustawy nie zakłada udziału tych środków w finansowaniu kosztu netto oraz zgłoszonych przez Poczta Polską propozycji, dotyczących m.in.: zmiany zasad finansowania kosztu netto, ograniczających to finansowanie jedynie do wysokości straty na usługach powszechnych; finansowania kosztu netto z zysków operatora wyznaczonego i jego grupy kapitałowej, włączenia pocztowych usług kurierskich do usług wchodzących w zakres usług powszechnych oraz wyłączenia operatora wyznaczonego z obowiązku wnoszenia składki na rzecz funduszu kompensacyjnego, przeznaczonego do finansowania kosztu netto³⁷. Nieuwzględnienie w projekcie ustawy tych propozycji stwarza, w świetle ustaleń kontroli, ryzyko braku możliwości rozwoju Poczty Polskiej S.A., w związku z założonym przeznaczaniem zysku operatora wyznaczonego na finansowanie kosztu netto³⁸(str. 49–50).

³⁷ Definicje: kosztu netto, operatora wyznaczonego oraz funduszu kompensacyjnego przedstawiono w *Wykazie stosowanych skrótów i pojęć*, na str. 5 Informacji.

³⁸ Obecnie jedynie Poczta Polska S.A. jest przygotowana organizacyjnie do wypełniania zadań operatora wyznaczonego - por. poniżej pkt 2.3 *Uwagi końcowe i wnioski*.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Polski rynek pocztowy od 2003 r. funkcjonuje w warunkach stopniowej liberalizacji. Od tej daty następowało ograniczanie obszaru usług zastrzeżonych dla operatora publicznego oraz systematycznie obniżała się wielkość tradycyjnych usług pocztowych. Powstały także nowe podmioty gospodarcze świadczące usługi pocztowe. Nadal jednak Poczta Polska jest jedynym podmiotem dysponującym infrastrukturą konieczną do świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym. Rozwiązanie problemów Poczty Polskiej jest ważne, gdyż jest to największe przedsiębiorstwo na rynku usług pocztowych, którego kształt zależy w dużym stopniu zarówno od decyzji organów państwa wobec operatora publicznego, jak i działań podejmowanych przez tę firmę.

Skomercjalizowanie państwowego przedsiębiorstwa i utworzenie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa dawało Poczcie Polskiej możliwość usprawnienia procesów decyzyjnych i systemu zarządzania. Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w zmianach strukturalnych i zasadach funkcjonowania operatora publicznego. Stan ten spowodowany był zarówno nierealizowaniem zasadniczych celów programów strategicznych, jak i niedostosowaniem w wielu przypadkach założeń tych programów do zmian zachodzących na rynku pocztowym. Prowadziło to do sytuacji, w której Poczta Polska wdrożyła m.in. budowę nowych węzłów ekspedycyjno – rozdzielczych³⁹, nastawionych na obsługę zwiększonej liczby przesyłek listowych, w czasie gdy rozwój komunikacji elektronicznej wskazywał na drastyczny spadek tego rodzaju korespondencji. Traciła również udziały w rozwijającym się rynku paczkowo – kurierskim oraz obsłudze klientów masowych na rzecz innych operatorów. Brak efektywnych działań pozwalających na dostosowanie działalności przedsiębiorstwa do nowych warunków rynkowych, spowodował znaczny spadek przychodów Poczty Polskiej, co doprowadziło do poniesienia przez nią strat w latach 2008–2009. Ograniczenie ponoszonych kosztów i inne działania restrukturyzacyjne umożliwiły natomiast uzyskanie, w latach 2010–2011, dodatnich wyników finansowych⁴⁰. Działania te nie gwarantują jednak Spółce stabilizacji finansowej, na w pełni zliberalizowanym od 2013 r. rynku pocztowym.

Działalność pocztowa jest nadzorowana i kontrolowana przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który publikuje roczne raporty zawierający wyniki badań jakości powszechnych usług pocztowych, a także informacje na temat zgłoszonych w tym obszarze reklamacji. Dane te wskazują, że Poczta Polska nie osiągnęła większości celów⁴¹ dotyczących terminowości doręczeń przesyłek pocztowych⁴² oraz że duża liczba skarg i reklamacji uznawana była przez operatora publicznego za nieuzasadnione. W obecnym stanie prawnym brakuje jednak narzędzi, które umożliwiałyby Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej wyciąganie wobec operatora publicznego konsekwencji w przypadku niespełnienia obowiązujących kryteriów.

Na tym tle ważnym zadaniem dla organów Państwa jest opracowanie nowego Prawa pocztowego, nie tylko z uwagi na konieczność wdrożenia postanowień III dyrektywy pocztowej, ale także ze względu na potrzebę uporządkowania otoczenia prawnego, w którym funkcjonują operatorzy pocztowi. Nowa ustawa powinna zapewniać Poczcie Polskiej oraz innym operatorom warunki do uczciwego

³⁹ Nakłady na wdrożenie, wstrzymanej następnie budowy WER wyniosły (do 2008r.) ok.18, 2 mln zł.

⁴⁰ W latach 2008–2010 przychody zmniejszyły się o 341 mln zł, a koszty o 525 mln zł.

⁴¹ Przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych - por. Wykaz stosowanych skrótów i pojęć, str. 5 Informacji.

⁴² W ocenie jakości powszechnych usług pocztowych, występują pomiędzy UKE i Poczta Polską rozbieżnościami, m.in. z uwagi na przeprowadzanie badań w tym zakresie różnymi metodami.

konkurowania. Celem nowych regulacji winno być również zwiększenie poziomu ochrony praw konsumentów.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) Rozważenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, w porozumieniu z Prezesem Rządowego Centrum Legislacji, możliwości przyjęcia w projekcie ustawy Prawo Pocztowe rozwiązań pozwalających na umożliwienie rozwoju Poczty Polskiej S.A. oraz zapewnienie odpowiedniej jakości powszechnych usług pocztowych, w drodze:

W sferze regulacji rynku pocztowego i funkcjonowania Poczty Polskiej

- uwzględniania finansowania pełnego kosztu netto powszechnych usług pocztowych, bez ograniczania tego finansowania do wysokości strat na całości usług powszechnych;
- włączenia pocztowych usług kurierskich do usług wchodzących w zakres usług powszechnych;
- wyłączenia operatora wyznaczonego z obowiązku wnoszenia składki od nierentownych usług, wchodzących w zakres pocztowych usług powszechnych, na rzecz funduszu kompensacyjnego.

W sferze jakości usług pocztowych

- wprowadzenie kar pieniężnych z tytułu obniżenia określonych przepisami wskaźników terminowości dla powszechnych usług pocztowych, odszkodowań z tytułu opóźnionego doręczenia przesyłek listowych nierejestrowanych, a także ujednoczenia procedur reklamacyjnych dla wszystkich operatorów pocztowych⁴³.

2) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prezes Zarządu Poczty Polskiej S.A. - w związku z rozbieżnościami w ocenie wyników badań dotyczących jakości powszechnych usług pocztowych prowadzonych przez UKE oraz Poczta Polska S.A. - powinni podjąć działania, których celem będzie zapewnienie wiarygodnych badań dotyczących wykonywania usług pocztowych. W opracowanych wymaganiach powinny zostać ujęte wszystkie elementy istotne dla pomiaru terminowości przebiegu przesyłek.

⁴³ Zaproponowana zmiana wynika z ustaleń kontroli wskazujących na dużą liczbę napływających skarg dotyczących m.in. znacznej liczby reklamacji uznawanych przez operatora publicznego jako nieuzasadnione.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1 Analiza stanu prawnego

- Zasady i tryb komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, działającego na podstawie ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”⁴⁴, uregulowała ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”⁴⁵.
- Zasady świadczenia przez Pocztcę Polską usług pocztowych w obrocie krajowym lub zagranicznym, w tym powszechnych usług pocztowych, zostały określone w przepisach ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe⁴⁶. Ustawa ta dokonuje, w zakresie swojej regulacji, wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczących rozwoju i otwarcia na konkurencję rynku wspólnotowych usług pocztowych⁴⁷.
- Badania jakości świadczonych przez Pocztcę Polską powszechnych usług pocztowych prowadzi Prezes UKE, który publikuje roczny raport zawierający wyniki tych badań, a także informacje o ilości i rodzajach zgłoszonych reklamacji oraz sposobie ich rozpatrzenia⁴⁸.

Szczegółową analizę stanu prawnego dotyczącego działalności Poczty Polskiej na rynku usług pocztowych przedstawiono w załączniku nr 3 na str. 55 Informacji.

3.1.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

1. Poczta Polska, jako państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej powołana została do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług pocztowych, w tym do zapewniania ciągłości świadczenia usług o charakterze powszechnym oraz bezpieczeństwa obrotu pocztowego. Wykonywanie tych zadań miało na celu zaspokajanie potrzeb ludności, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz gospodarki narodowej, z uwzględnieniem realizacji zadań dotyczących obronności.

Od 1998 r. do 2007 r. Poczta Polska była przedsiębiorstwem rentownym, które nie korzystało z pomocy Państwa w zakresie działalności związanej ze świadczeniem powszechnych usług pocztowych, przy czym do 2002 r. otrzymywało dotacje na dofinansowanie inwestycji. Wypracowane przez Pocztcę Polską zyski były jednak niewystarczające dla zapewnienia właściwego stopnia rozwoju przedsiębiorstwa, w tym na wprowadzenie nowoczesnych technologii pocztowych.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. spowodowało konieczność dostosowania krajowego rynku usług pocztowych do wymogów wspólnotowych, w tym do zasad ustalonych w dyrektywach prowadzących do pełnej jego liberalizacji. W celu umożliwienia właściwego funkcjonowania Poczty Polskiej w tych warunkach, dotychczasowe przedsiębiorstwo państwowe przekształcone zostało, z dniem 1 września 2009 r., w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa pod firmą

⁴⁴ Por. przypis nr 4.

⁴⁵ Por. przypis nr 1. Ustawa weszła w życie z dniem 10 listopada 2008 r.

⁴⁶ Por. przypis nr 3.

⁴⁷ Wdrożone zostały dyrektywy: 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.Ur.UE.L.1998.15.14 oraz 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych Dz.U.UE.L.2002.176.21. Oczekiwane jest wdrożenie dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej Dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty Dz.U.UE.L.08.52.3.

⁴⁸ Por. przepisy art. 55 ustawy Prawo pocztowe.

Poczta Polska S.A. Utworzona przez ministra właściwego ds. łączności Spółka działa na podstawie ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z dnia 30 sierpnia 1996 r.⁴⁹ oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks Spółek Handlowych⁵⁰.

Komercjalizacja miała na celu wyeliminowanie wielu ograniczeń związanych z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w dotychczasowej formie prawnej⁵¹. Miała również umożliwić dostosowanie jej organizacji do ogólnie obowiązujących reguł rynkowych, przy zachowaniu statusu operatora publicznego, zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Przekształcenie w spółkę prawa handlowego, miało umożliwić Poczcie Polskiej, m.in.: poprawę sprawności procesów decyzyjnych i systemu zarządzania; dostęp do finansowania zewnętrznego, elastyczne reagowanie na sytuację rynkową i podejmowanie działań wyprzedzających przedsięwzięcia konkurencji. W rezultacie miało doprowadzić do zmiany wizerunku firmy, postrzeganej przez społeczeństwo, jako urząd zmuszony do obsługiwanie petentów, któremu nie zależy na zadowoleniu i pozyskiwaniu klientów. Do 2011 r. miało przy tym nastąpić przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów programu prywatyzacji pośredniej Spółki, która miała zostać przeprowadzona „... z udziałem w akcjach pracowników o ile nie wystąpią przeciwwskazania natury gospodarczej”⁵².

2. W związku z niedostatecznym przygotowaniem Poczty Polskiej do prowadzenia działalności na zliberalizowanym rynku pocztowym, przy równoczesnym nałożeniu na tego operatora obowiązku świadczenia pocztowych usług powszechnych⁵³, w Polsce nastąpiło przesunięcie terminu pełnej liberalizacji rynku pocztowego do 2013 r.⁵⁴ Decyzja w tym zakresie podyktowana była przede wszystkim potrzebą umożliwienia operatorowi publicznemu dostosowania się do nowej sytuacji rynkowej, w tym wypracowania odpowiedniej strategii działalności. Czas ten miał również pozwolić organom Państwa na opracowanie i wdrożenie nowego *Prawa pocztowego*, z uwagi na konieczność implementacji postanowień III dyrektywy pocztowej oraz ze względu na potrzebę uporządkowania systemu prawnego, w którym funkcjonują operatorzy pocztowi⁵⁵. Wprowadzane przepisy mają zapewnić warunki uczciwej konkurencji na wspólnotowym rynku pocztowym, w celu umożliwienia konsumentom dostępu do usług pocztowych o wysokiej jakości i w przystępnych cenach⁵⁶.

3. Obecna Poczta Polska S.A.⁵⁷ jest bardzo dużą spółką sieciową prowadzącą zdywersyfikowaną działalność, która poza świadczeniem usług pocztowych wykonuje usługi: bankowe, finansowe, logistyczne, ochrony osób i mienia oraz szereg innych. Jest największym operatorem działającym na polskim rynku pocztowym, który ma najbardziej rozwiniętą infrastrukturę, a poprzez sieć placówek

⁴⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. Nr 94, poz.1037 ze zm.

⁵¹ Ograniczenia związane z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w formie p.p.u.p. polegały m.in. na: braku możliwości emitowania obligacji; brak możliwości ustanawiania zabezpieczeń na majątku, wydłużonym procesie podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych; uzależnieniu bieżącego funkcjonowania od decyzji o charakterze politycznym, co prowadziło do niski oceny przedsiębiorstwa ze strony potencjalnych inwestorów oraz ograniczało dostęp do kapitału.

⁵² Źródło - „Informacja o założeniach koncepcji przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” w spółkę akcyjną Skarbu Państwa”, w tym „Ogólne założenia do ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, opracowane w marcu 2006 r. przez Ministerstwo Transportu i Budownictwa.

⁵³ Art. 46 ust. 2 Prawa Pocztowego.

⁵⁴ III dyrektywa pocztowa zakładała pełne otwarcie rynku pocztowego z dniem 1 stycznia 2011 r., z możliwością przesunięcia tego terminu najpóźniej do 2013 r.

⁵⁵ W Polsce wdrożenie tych przepisów ma nastąpić do 31 grudnia 2012 roku, w związku z czym właściwe organy państwowe podjęły w tym zakresie prace już od 2008 r.

⁵⁶ Źródło - UKE : „Strategia Regulacyjna Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie rynku usług pocztowych na lata 2009 – 2011 – luty 2009 r.” oraz „Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce na 2010 r.”

⁵⁷ Spółka wstąpiła we wszystkie stosunki prawne dotychczasowego p.p.u.p. Poczta Polska.

na terenie całego kraju⁵⁸ dociera z pocztowymi usługami powszechnymi tam, gdzie występuje na te usługi zapotrzebowanie. Jest ponadto bardzo ważnym dla gospodarki przedsiębiorstwem, które w czasie komercjalizacji zatrudniało ok. 90 tysięcy pracowników i generowało średniorocznie przychody w kwocie przekraczającej 6 mld zł.

Podstawowym obszarem działalności Spółki jest jednak świadczenie usług pocztowych, polegających na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu różnego rodzaju przesyłek, w tym głównie:

- przesyłek listowych nierejestrowanych (tj. listów zwykłych, kartek pocztowych) i rejestrowanych (poleconych) oraz wartościowych, które mogą być nadawane, jako przesyłki ekonomiczne lub priorytetowe (z deklarowanym terminem doręczenia w następnym dniu roboczym po dniu nadania), w gabarycie A (przesyłki mniejsze) oraz gabarycie B (przesyłki większe);
- paczek pocztowych, w tym paczek o niestandardowych wymiarach i zwiększonej masie (tzw. paczki pocztowe PLUS);
- przesyłek kurierskich krajowych (Pocztex) i zagranicznych (EMS),
- przesyłek reklamowych.

W ramach usług finansowych Poczta Polska pośredniczy w przekazywaniu wpłat klientów na rachunki bankowe, a także w przekazywaniu świadczeń nadawanych przez organy emerytalno - rentowe (ZUS, KRUS). Prowadzi doręczanie i wypłatę świadczeń nadawanych w formie przekazów gotówkowych oraz przekazuje środki na osobiste rachunki bankowe klientów. Spółka we współpracy z Bankiem Pocztowym S.A. i Pocztową Agencją Usług Finansowych S.A. pośredniczy także w świadczeniu usług bankowych oraz ubezpieczeniowych. Oferuje ponadto usługi przesyłania gotówki za pośrednictwem placówek pocztowych:

- przekaz pocztowy krajowy lub zagraniczny
- expres pieniężny i pocztowe zlecenie wypłaty (które zapewniają klientom możliwość otrzymania pieniędzy w bardzo krótkim czasie - w najszybszym wariacie już po 30 minutach od nadania).

W ramach usług finansowo - bankowych oraz ochrony osób i mienia Poczta Polska oferuje m.in.: odbiór gotówki, przeliczanie i przekazanie gotówki na rachunek bankowy, a także zasilanie klientów w gotówkę⁵⁹ oraz konwojowanie mienia.

4. W latach 2009–2010 ok. 87 % przychodów z usług pocztowych uzyskiwane było przez Poczcie Polską ze świadczenia powszechnych usług pocztowych, przy czym przedsiębiorstwo, a następnie spółka - jako operator publiczny, miała ustawowo zastrzeżoną wyłączność na wykonywanie usług polegających na:

- a. przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym przesyłek z korespondencją, przesyłek reklamowych i innych przesyłek nadanych w sposób uniemożliwiający sprawdzenie zawartości o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g,
- b. przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie zagranicznym przesyłek o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g,

⁵⁸ Wg stanu na dzień 31.12. 2011 r. Poczta Polska S.A. utrzymywała sieć 8.345 placówek pocztowych, w tym 3.969 na terenach miejskich i 4.376 na terenach wiejskich.

⁵⁹ Tzw. „cash processing”.

- c. przyjmowaniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek z korespondencją, o ile w procesie przyjmowania lub doręczania stają się one przesyłkami o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g .

Pozostałą część przychodów Spółki stanowiły przychody ze świadczenia usług komplementarnych do powszechnych usług pocztowych oraz z wykonywania usług pocztowych o charakterze komercyjnym⁶⁰.

Sytuacja finansowa Poczty Polskiej w okresie poprzedzającym komercjalizację i po jej przeprowadzeniu była niekorzystna. W 2008 r. przedsiębiorstwo odnotowało ujemny wynik finansowy w wysokości - 215,3 mln zł, a w 2009 r. nowo utworzona spółka - 177,5 mln zł⁶¹. Strata Poczty Polskiej (w wysokości do pokrycia) wyniosła: w 2008 r. - 215.309 tys. zł, a w 2009 r. - 190.690 tys. zł. W 2010 r. Poczta Polska S.A. uzyskała natomiast zysk (pozostający do dyspozycji spółki) w kwocie 43.291 tys. zł.

W latach 2009–2010 nastąpiło przy tym obniżenie nakładów na niezbędne dla rozwoju Spółki inwestycje, które w stosunku do 2008 r. zmniejszyły się: w 2009 r. o 116.237 tys. zł (51%), a w 2010 r. o 129.888 tys. zł (57%)

W poniższym zestawieniu przedstawiono podstawowe dane ekonomiczne dotyczące funkcjonowania Poczty Polskiej w latach 2008–2011 (do listopada).

Tabela nr 1
w tys. zł

	2008r.	2009r.	2010r.	11 m-cy 2011r.	2009-2008	2010-2009	2010-2008
1	2	3	4	5	6	7	8
Przychody ogółem	6 871 852,0	6 764 220,6	6 530 532,0	5 758 844,7	-107 631,4	-233 688,6	-341 320,0
Koszty ogółem	7 101 666,8	6 919 009,0	6 576 739,0	5 521 039,3	-182 657,9	-342 270,0	-524 927,8
Wynik finansowy brutto	-229 863,1	-154 982,9	62 511,1	237 770,0	74 880,2	217 494,0	292 374,2
Zysk pozostający do dyspozycji/ Strata do pokrycia	-215 309,0	-190 690,8	43 291,3	159 650,5	24 618,2	233 982,2	258 600,4
Zatrudnienie (etaty)	96 408,7	95 706,6	92 902,1	89 941,2	-702,0	-2 804,5	-3 506,5

Wg nieaudytowanych wyników finansowych Poczta Polska S.A. w 2011 r.⁶² uzyskała zysk brutto w wysokości 156, 2 mln zł, a tym samym zysk pozostający do dyspozycji Spółki wyniósł 105,8 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego był wyższy o 62,5 mln zł.

⁶⁰ Takich jak m.in.: EMS Pocztex, druki bezadresowe, Paczka Plus, usług pośrednictwa finansowego, usług logistycznych oraz związanych z prowadzeniem sprzedaży towarów i materiałów.

⁶¹ Wg sprawozdania z działalności za okres 4 miesięcy od 1.09 do 31.12.2009 r. uwzględniającego dla celów porównawczych działalności przedsiębiorstwa w okresie od 1.01 do 31.12.2009 r.

⁶² Źródło - opracowany w styczniu 2012 r. przez Zarząd Poczty Polskiej S.A. dla Sejmowej Komisji Skarbu Państwa materiał pn. „Raport na temat sytuacji w Poczcie Polskiej S.A.”

5. Z dniem 1 stycznia 2012 r. Poczta Polska S.A. rozpoczyna wdrażanie rachunku kosztów działań (tzw. ABC – ang. Activity Based Costing). Rachunek ten jest powszechnie stosowany przez wielu europejskich operatorów pocztowych w celu kalkulacji kosztów usług powszechnych w wielu przekrojach, w tym m.in. w podziale na poszczególne fazy procesu technologicznego. Do końca 2011 r. Poczta Polska S.A. stosowała jednak tradycyjny rachunek kosztów (TRK), który z założenia w wielu przypadkach mógł stosować niewystarczająco dokładne nośniki kosztów. W TRK jednym z podstawowych źródeł danych do alokacji kosztów było tzw. badanie obciążenia pracą (BOP), które było przeprowadzane w podziale na poszczególne placówki pocztowe, węzły ekspedycyjno-rozdzielcze i rejony doręczeń. Zgodnie z zaleceniami UKE, w 2009 r. przeprowadzony został niezależny audyt BOP, który wykazał istotne ryzyko korzystania z tej metody, jako źródła informacji dotyczących czasochłonności operacji eksploatacyjnych. W związku z powyższym Poczta Polska opracowała nowe rozwiązanie procesu pozyskiwania danych o ww. czasochłonności, tzw. koncepcję PABC, która eliminuje ryzyka wynikające ze stosowania danych pochodzących z BOP. Rachunek kosztów działań (ABC) ma umożliwić Poczcie Polskiej rzetelną kalkulację kosztów usług powszechnych. Należy jednak zaznaczyć, że niezależnie od metody kalkulacji wyniki finansowe Poczty Polskiej z tytułu realizacji powszechnych usług pocztowych byłby dodatnie⁶³. Stan ten wynika z przyjętej w polskim Prawie pocztowym definicji usług powszechnych, w której nie ma rozróżnienia rodzaju odbiorców, na rzecz których realizowane są powszechne usługi pocztowe. Stan ten powoduje, że obejmują one zarówno usługi wykonywane dla klientów indywidualnych, jak i klientów masowych, których udział w nadawaniu przesyłek jest przeważający w ogólnym wolumenie usług pocztowych. W ustawodawstwie niektórych krajów europejskich przesyłki realizowane dla klientów masowych wyłączone są z zakresu powszechnych usług pocztowych (m.in. w Niemczech, Holandii i Austrii). Wg analiz przeprowadzonych przez Poczta Polską S.A., wydzielenie z zakresu powszechnych usług pocztowych, przesyłek nadawanych przez klientów masowych spowodowałoby obniżenie wyniku uzyskiwanego przez operatora publicznego na tych usługach. Zmiana taka nie mogłaby jednak zostać skalkulowana w TRK, gdyż kalkulowany w nim koszt jest taki sam dla klientów indywidualnych jak dla klientów masowych. Kalkulację taką umożliwia jednak wdrażany rachunek kosztów działań (ABC), który pozwala również na precyzyjne ustalenie tzw. „kosztu netto usług powszechnych” tj. kosztu ponoszonego przez operatora wyznaczonego bez względu na osiągnięty wynik z tytułu świadczenia tych usług. „Koszt netto” traktowany jest przy tym (w świetle III Dyrektywy pocztowej), jako nieuzasadnione obciążenie operatora wyznaczonego do zapewnienia dostępu do powszechnych usług pocztowych.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Działalność organów Poczty Polskiej odpowiedzialnych za wypracowanie a następnie realizację strategii, mających na celu poprawę funkcjonowania tego operatora na zliberalizowanym rynku pocztowym

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem celowości, gospodarności i rzetelności działalność organów Poczty Polskiej, odpowiedzialnych za wypracowanie

⁶³ Należy jednak zwrócić uwagę na doświadczenia innych krajów europejskich, które wskazują, że po wprowadzeniu pełnej liberalizacji rynku pocztowego następowała utrata przychodów operatora wyznaczonego na rzecz operatorów alternatywnych, co w istotny sposób wpływało na efektywność pocztowych usług powszechnych, a tym samym wygenerowanie przez te usługi ewentualnej straty.

a następnie realizację strategii, mających na celu poprawę funkcjonowania tego operatora na zliberalizowanym rynku pocztowym.

Pomimo upływu ponad 2 lat od przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, powstała w tej drodze jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa nie została w sposób rzetelny przygotowana do prowadzenia działalności na zliberalizowanym⁶⁴ rynku pocztowym. Nie zostały zrealizowane zasadnicze działania restrukturyzacyjne, które zapewniałyby Poczcie Polskiej - jako operatorowi publicznemu, stabilizację finansową oraz wypracowywanie nadwyżki finansowej, pozwalającej na jej rozwój. Nie została przede wszystkim przeprowadzona restrukturyzacja organizacyjna i zatrudnienia, pozwalająca na usprawnienie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, poprawę jakości usług pocztowych, racjonalizację sieci placówek pocztowych oraz optymalizację uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów.

Komercjalizacja, która miała na celu wyeliminowanie szeregu ograniczeń związanych z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w dotychczasowej formie prawnej⁶⁵ oraz dostosowanie jej organizacji i działalności do ogólnie obowiązujących reguł rynkowych, nie doprowadziła do zmiany wizerunku firmy, kojarzonego z niedostateczną jakością świadczonych usług. Większość celów związanych z restrukturyzacją Poczty Polskiej nie zostało osiągniętych, a zadania prowadzące do ich realizacji wykonywane były z opóźnieniem lub w niepełnym zakresie. Ujawnione nieprawidłowości polegały na:

- niezrealizowaniu zasadniczych zamierzeń, wynikających ze „Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009”, umożliwiających przedsiębiorstwu przygotowanie się do prowadzenia działalności na zliberalizowanym rynku pocztowym i zapobiegających pogorszeniu się uzyskiwanych wyników finansowych,
- niezrealizowaniu zasadniczych założeń „Koncepcji Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007–2015”,
- niewypracowaniu do października 2011 r. ostatecznej wersji strategii ustalającej koncepcję i zasadnicze kierunki działalności Poczty Polskiej do roku 2015,
- przystąpieniu do realizacji większości zmian organizacyjnych, umożliwiających poprawę funkcjonowania oraz wzrost konkurencyjności Spółki na rynku pocztowym, dopiero od marca 2011 r.

1. Rozwijająca się na rynku pocztowym od 2003 r. konkurencja⁶⁶ oraz pogarszająca się pozycja Poczty Polskiej w obszarze obsługi klientów biznesowych, a także planowana dalsza liberalizacja tego rynku⁶⁷, zaczęły stanowić poważne zagrożenie dla jej funkcjonowania, jako operatora zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Sytuacja ta była przyczyną opracowania, a następnie wdrożenia „Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009”⁶⁸.

W świetle wyników kontroli działania organów Poczty Polskiej, związane z wykonaniem założeń tej Strategii, opracowanej przez firmę zewnętrzną za cenę 2.623 tys. zł, były nierzetelne i niegospodarne.

⁶⁴ Por. przypis nr 24.

⁶⁵ Ograniczenia związane z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w formie p.p.u.p. polegały m.in. na: braku możliwości emitowania obligacji i ustanawiania zabezpieczeń na majątku; wydłużonym procesie podejmowania decyzji strategicznych i operacyjnych oraz uzależnieniu bieżącego funkcjonowania od decyzji o charakterze politycznym, co prowadziło do niskiej oceny przedsiębiorstwa ze strony potencjalnych inwestorów oraz ograniczało dostęp do kapitału.

⁶⁶ Przede wszystkim w obszarze usług finansowych, przesyłek ekspresowych i druków bezadresowych oraz związana z rozwojem usług świadczonych przy wykorzystaniu Internetu.

⁶⁷ W związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo Pocztove, a następnie akcesją Polski do Unii Europejskiej.

⁶⁸ Zwanej dalej *Strategią lub Strategią Rozwoju*.

Wskazuje na to zarówno poziom realizacji zadań przewidzianych w *Strategii Rozwoju*, jak i rezultaty uzyskane w wyniku jej wdrażania⁶⁹. Podkreślić przy tym należy, że główne cele strategiczne przyjęte w tym dokumencie, związane ze wzrostem przychodów do ok. 6,6 mld zł, optymalizacją kosztów do ok. 6,4 mld zł i wypracowaniem zysku ze sprzedaży na poziomie 242 mln zł w 2009 r., uzależnione były, wg założeń *Strategii*, od realizacji wszystkich przewidzianych w niej inicjatyw. *Strategia Rozwoju* ustalała ponadto, że nie podjęcie określonych w tym dokumencie działań, spowoduje utratę przez Poczta Polską części rynku usług pocztowych i finansowych, przy jednoczesnym braku redukcji ponoszonych kosztów. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że kierownictwo Poczty Polskiej wybrało do realizacji jedynie 21 spośród 33 inicjatyw przewidzianych w *Strategii* oraz że wg prognozy dla przyjętego wariantu realizacji tylko tych inicjatyw⁷⁰, przedsiębiorstwo miało uzyskać w 2008 r. zysk w wysokości 68 mln zł, a w 2009 r. ponieść stratę na poziomie ok. 126 mln zł⁷¹.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Poczta Polska przy braku realizacji wszystkich zamierzeń przewidzianych w *Strategii*, przesunięciu o rok założonego terminu wdrożenia 6 inicjatyw oraz wykonaniu w pełni⁷² (do końca 2009 r.) jedynie 6 z 21 (28 %) inicjatyw przyjętych do realizacji, uzyskała w latach 2008–2009 ujemne wyniki finansowe. Strata Poczty Polskiej (w wysokości do pokrycia) wyniosła: w 2008 r. - 215.309 tys. zł, a w 2009 r. - 190.690 tys. zł⁷³. Istotny wpływ na wysokość tych strat miała przeprowadzona z dniem 1 sierpnia 2008 r. podwyżka wynagrodzeń pracowników Poczty Polskiej⁷⁴, która spowodowała w 2008 r. wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych wraz z narzutami o ok. 225 mln zł, a w 2009 r. o ok. 317 mln zł. Zwraca przy tym uwagę, że przy ujemnym wyniku finansowym, Poczta Polska zmniejszyła w 2009 r. (w stosunku do 2008 r.) wartość realizowanych inwestycji o ponad 116.237 tys. zł (51 %). W 2010 r. Poczta Polska S.A. uzyskała zysk (pozostający do dyspozycji) w kwocie 43.291 tys. zł i ograniczyła wartość inwestycji do 96.237 tys. zł, tj. o 129.888 tys. zł w stosunku do 2008 r. (57%).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób sprawowania nadzoru ze strony organów Poczty Polskiej nad realizacją zadań wynikających z założeń omawianej *Strategii*, który sprowadzał się w zasadzie do przyjmowania, za pośrednictwem Biura Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami, informacji przekazywanych przez jednostki organizacyjne odpowiedzialne za ich wykonanie, bez rzetelnej weryfikacji tych informacji. Stan ten doprowadził do sytuacji, w której Zarząd utworzonej w drodze komercjalizacji Spółki, w podsumowaniu sprawozdania o *stanie realizacji Strategii na dzień 31 grudnia 2009 r.* otrzymał od ww. Biura informację, że „...*Realizacja Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006-2009 w przyjętej przez kierownictwo i zaakceptowanej przez Ministra Transportu formie (21 inicjatyw) nie zapobiegła pogarszającej się kondycji finansowej przedsiębiorstwa ... Spośród 6 inicjatyw o zadeklarowanym poziomie realizacji 100% w żadnym przypadku nie można określić czy został osiągnięty zamierzony (planowany) efekt, natomiast spośród*

⁶⁹ Oceny realizacji tej strategii, dokonano na podstawie danych zawartych m.in. w „*Informacji dotyczącej realizacji Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006 – 2009 według stanu realizacji na dzień 31.12.2009 r.*”, opracowanej przez Biuro Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami Centrali Spółki, przekazanej do właściwego merytorycznie członka Zarządu Poczty Polskiej S.A. pismem BRSZZ/MP/ 70/2010 z dnia 17 marca 2010 r.

⁷⁰ Symulacji opracowanej za pomocą stworzonego na potrzeby Poczty Polskiej tzw. Modelu Planowania Strategicznego, obrazującej wysokość przychodów i kosztów przedsiębiorstwa w przypadku realizacji ww. 21 inicjatyw oraz w przypadku niepodjęcia przewidzianych tymi inicjatywami działań.

⁷¹ Prognozowana strata miała być niższa o 248 mln zł, od straty jaka nastąpiłaby w przypadku niewdrożenia ww. 21 inicjatyw.

⁷² Wg danych przedstawionych w dokumencie, o którym mowa powyżej w przypisie nr 69.

⁷³ Wynik finansowy za 2009 r. podano wg bilansu wspólnego p.p.u.p. Poczta Polska i Poczta Polska S.A.

⁷⁴ W związku z podpisaniem przez kierownictwo przedsiębiorstwa ze związkami zawodowymi *Porozumienia w sprawie zakończenia sporu zbiorowego*.

pozostałych inicjatyw zamierzony efekt nie został osiągnięty, ponieważ prezentowany poziom zaawansowania szacowany był przez osoby odpowiedzialne za realizację danej inicjatywy na poziomie od 10% do 94,5%”.

2. Równoległe do *Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009*, przedsiębiorstwo realizowało program strategiczny pn. „*Koncepcja Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007–2015*”⁷⁵, opracowany przez inną firmę zewnętrzną za cenę 2.221 tys. zł, który przewidywał budowę i wyposażenie nowych węzłów ekspedycyjno - rozdzielczych⁷⁶, konsolidację listów ekonomicznych i paczek, konsolidację listów priorytetowych oraz likwidację węzłów lokalnych. *Koncepcja* zakładała docelowe funkcjonowanie sieci logistycznej Poczty Polskiej, składającej się z 8 węzłów typu „A”⁷⁷ oraz 12 węzłów typu „B”⁷⁸ wyposażonych w nowoczesne maszyny sortownicze lub inne niezbędne wyposażenie, przy zlikwidowaniu 32 węzłów lokalnych. Uwzględniała lokalizację i liczbę poszczególnych WER, stan ich umaszynowania oraz harmonogram transformacji dotychczasowego systemu do jego docelowego stanu w 2015 r. Przewidywała zmianę lokalizacji części nowych węzłów typu „B” wskazując, że dla zaplanowanych WER w Białymstoku, Kielcach, Olsztynie, Rzeszowie i Szczecinie możliwe jest ich wybudowanie na działkach będących własnością przedsiębiorstwa⁷⁹. Węzły te miały być mniejsze od projektowanych wcześniej w tych lokalizacjach CER, a ich wielkość dostosowana do wolumenu opracowywanych przesyłek⁸⁰. Umaszynowanie węzłów, wg *Koncepcji Logistyki*, było jednym z najbardziej istotnych czynników, warunkujących efektywną konsolidację procesów opracowania przesyłek w węzłach typu „A”. W rezultacie działania te miały doprowadzić do redukcji kosztów, w wyniku wzrostu efektywności sortowania i likwidacji konsolidowanych węzłów lokalnych.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, iż założenia te nie były w pełni realizowane. Uruchomione pod koniec 2007 r. węzły w Pruszczu Gdańskim, Lisim Ogonie i Wrocławiu, a na początku 2008 r. w Zabrze, nie zostały wyposażone w nowe maszyny rozdzielcze, w następstwie czego ich technologia opierała się na pracy manualnej. Ponadto z uwagi na pogarszającą się sytuację finansową, w tym groźbę utraty płynności finansowej, Poczta Polska wstrzymała realizację planowanych na lata 2009–2011 inwestycji, związanych z budową węzłów typu „B” w: Białymstoku, Kielcach, Rzeszowie i Szczecinie, o łącznej wartości 325,4 mln zł. Należy jednak zaznaczyć, że do 2008 r. Poczta Polska poniosła nakłady związane z budową tych węzłów w wysokości 18,2 mln zł (w tym związane z zakupem nieruchomości). Negatywny wpływ na realizację *Koncepcji Logistyki* - jak i w świetle wyników kontroli na zarządzanie całym przedsiębiorstwem - miało przy tym utworzenie w kwietniu 2008 r. Centrum Poczty, z połączenia Centrum Usług Pocztowych i Centrum Sieci Pocztovej⁸¹, tj. jednostki organizacyjnej zatrudniającej ok. 70 tys. pracowników i realizującej

⁷⁵ Omówiona powyżej *Strategia* zakładała realizację *Koncepcja Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007 – 2015*, zwanej dalej *Koncepcją lub Koncepcją Logistyki*.

⁷⁶ Zwanych dalej również węzłami lub WER.

⁷⁷ Tj. umaszynowanych węzłów, konsolidujących wolumen przesyłek listownych ekonomicznych z terenu całego kraju oraz paczek, w tym: 2 istniejących nowoczesnych węzłów (w Warszawie i Poznaniu), 4 budowanych, nowoczesnych, wysoce zautomatyzowanych węzłów (w Zabrze, Gdańsku, Wrocławiu i Lublinie) oraz 2 istniejących dużych węzłów o ograniczeniach przestrzennych (w Krakowie i Łodzi).

⁷⁸ Tj. węzłów przeznaczonych przede wszystkim do manualnego opracowywania przesyłek listownych priorytetowych i paczek.

⁷⁹ Na działkach tych Poczta Polska planowała uprzednio wybudowanie Centrów Ekspedycyjno Rozdzielczych, zwanych dalej CER.

⁸⁰ Wg *Koncepcji* nowe obiekty w tych lokalizacjach nie powinny ograniczać możliwości rozbudowy WER.

⁸¹ Na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej Nr 7 z dnia 17 stycznia 2008 r.

większość zadań związanych z doręczaniem przesyłek, obsługą klientów i logistyką. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że w jednostce tej występowało dublowanie się struktur organizacyjnych i wykonywanych przez nie zadań oraz że omawiana reorganizacja spowodowała zmiany zakresów i obowiązków wśród kadry kierowniczej odpowiedzialnej za realizację poszczególnych inicjatyw strategicznych, w szczególnie trudnym dla funkcjonowania przedsiębiorstwa okresie.

Niewykonanie planów inwestycyjnych związanych z budową i wyposażeniem węzłów, spowodowało opóźnienia w realizacji całej Koncepcji Logistyki i uniemożliwiło realizację wielu zadań zgodnie z jej harmonogramem⁸². Na 18 inicjatyw wdrożeniowych, przewidzianych w tej *Strategii*, do grudnia 2011 r. zrealizowane zostały w całości jedynie 2 inicjatywy. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że zaniechanie budowy nowych WER, które zgodnie z kierunkami *Koncepcji Logistyki* miały powstać w Białymstoku, Kielcach, Rzeszowie i Szczecinie, może być dla Poczty Polskiej korzystne, ponieważ wg aktualnych analiz Spółka prowadząc działalność na zliberalizowanym rynku pocztowym nie będzie potrzebowała takich obiektów. Ponadto wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Centrum Infrastruktury⁸³, odpowiedzialnego za zakup nieruchomości pod budowę tych węzłów, *Koncepcja Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007–2015* „...opierała się na założeniu, że wzrośnie liczba przesyłek listowych i paczkowych ... Założenie to okazało się jednak błędne, ponieważ liczba przesyłek listowych uległa zmniejszeniu, co spowodowało, że budowa dużych WER nie była konieczna”.

Brak realizacji większości z inicjatyw przewidzianych w *Koncepcji Logistyki* oraz opóźnienia w ich wdrożeniu⁸⁴ spowodowały, że w ramach przyjętej w maju 2010 r. „*Strategii Poczty Polskiej na lata 2010–2015*”⁸⁵, ustalone zostało zadanie pn. „*Uaktualnienie Koncepcji Logistyki Poczтовой 2012–2015*...”, którego zakończenie przewidywane było na koniec stycznia 2012 r.

3. W związku z pogarszającą się sytuacją finansową przedsiębiorstwa i zdezaktualizowaniu się znacznej liczby założeń „*Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009*” oraz „*Koncepcji Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007–2015*”, Poczta Polska opracowała, a następnie wdrożyła do realizacji, w listopadzie 2008 r., program strategiczny pn. „*Plan Działań Naprawczych*”⁸⁶. Program ten ustalał działania mające na celu usprawnienie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, optymalizację zatrudnienia, poprawę jakości usług pocztowych oraz racjonalizację sieci placówek pocztowych. *Plan Działań Naprawczych* odnosił się również do kwestii pracowniczych, związanych z zakładowym układem zbiorowym pracy oraz wprowadzeniem uproszczonego i efektywnego sposobu wynagradzania. Przewidywał ponadto działania związane restrukturyzacją majątku pocztowego.

⁸² Podobna sytuacja miała miejsce przy przyjęciu przez Poczta Polska *Strategii na lata 2004–2006*, w której docelowo zaplanowane zostało przejęcie funkcji istniejących ówczesnie 52 węzłów, przez 14 głównych i 4 pomocnicze, nowe CER. Poczta Polska po oszacowaniu w lutym 2006 r. skutków finansowych inwestycji w tym zakresie stwierdziła, że nie dysponuje środkami niezbędnymi do realizacji przewidzianego w tej *Strategii* modelu logistyki pocztowej.

⁸³ Pełniącego uprzednio funkcję dyrektora tej jednostki.

⁸⁴ W ramach założeń wynikających z *Koncepcji Logistyki* Poczta Polska do końca 2011 r. zrealizowała koncentrację / konsolidację węzłów: Toruń do WER Lisi Ogon; Będzin do WER Zabrze; Kędzierzyn Koźle do WER Zabrze; Tczew do WER Pruszcz Gd.; Brzeg do Opola; Puławy do WER Lublin; Krosno do WER Rudna Mała; Włocławek w zakresie przesyłek ekonomicznych do WER Lisi Ogon. Przygotowano również w ramach obowiązującej strategii koncentrację / konsolidację węzłów: Konin i Leszno do WER Komorniki; Piła do WER Lisi Ogon i WER Komorniki; Elbląg do WER Pruszcz Gd.; Chełm do WER Lublin; Jelenia Góra do WER Wrocław; Rybnik do WER Zabrze.

⁸⁵ Przyjętej przez Zarząd Poczty Polskiej S.A. i zaopiniowanej pozytywnie przez Radę Nadzorczą Spółki w dniu 24 maja 2010 r., zwanej również dalej *Strategią na lata 2010–2015*.

⁸⁶ Zwany dalej również *Planem Naprawczym*.

W ramach *Planu Naprawczego* powołano w 2008 r. zespół zajmujący się standaryzowaniem procesów w Centrum Rachunkowości (CR), Centrum Infrastruktury (CI) oraz Centrum Zarządzania Kadrami (CZK). Żadnej ze zmian w tym zakresie jednak nie wdrożono w p.p.u.p. Poczta Polska. Zadania przewidziane w *Planie Naprawczym* realizowane były natomiast w utworzonej w drodze komercjalizacji Poczcie Polskiej S.A.

W tej sytuacji struktura organizacyjna Poczty Polskiej, w chwili przekształcenia w spółkę prawa handlowego⁸⁷ zmieniła się nieznacznie. W Spółce, po likwidacji Biura Dyrektora Generalnego, powstało Biuro Obsługi Spółki, a do Biura Organizacyjno - Prawnego przydzielone zostały zadania związane z funkcjonowaniem organów spółki. Akty prawa wewnętrznego, obowiązujące w p.p.u.p. Poczta Polska, pozostawały w mocy do czasu ich aktualizacji lub daty wskazanej w uchwale Zarządu Spółki⁸⁸.

Pomimo zmian, niektórych założeń i opóźnień w realizacji *Planu Naprawczego*, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem celowości i gospodarności, działania organów Poczty Polskiej związane z wypracowaniem i wdrożeniem tej strategii. „*Plan Działań Naprawczych*” był pierwszym programem strategicznym Poczty Polskiej, przygotowanym w zbadanym okresie przez pracowników przedsiębiorstwa, opierającym się na znajomości jego struktury organizacyjnej i występujących w jej funkcjonowaniu procesach wymagających restrukturyzacji.

4. Oprócz wdrożenia ww. *Planu Naprawczego*, Poczta Polska w listopadzie 2008 r., zawarła z firmą zewnętrzną⁸⁹ umowę Nr 134/CI/2008, o wartości 2.869 tys. zł, na realizację zamówienia RZP 25/2007 „*Strategia Poczty Polskiej na lata 2009–2015*”⁹⁰. Szczególną uwagę związaną ze złożeniem tego zamówienia zwraca fakt, że procedura postępowania, mającego na celu wyłonienie podmiotu zewnętrznego do przygotowania tej *Strategii*, wszczęta została w lipcu 2007 r.⁹¹, tj. w czasie kiedy rozpoczął się w zasadzie proces wdrażania „*Strategii Poczty Polskiej na lata 2006–2009*” oraz „*Koncepcji Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007–2015*”. Tym samym zamówienie publiczne, o wielkiej wartości, składane było przez Poczta Polską w warunkach, w których nieznanymi były nawet wstępne wyniki realizacji zamierzeń, przewidzianych zarówno w *Strategii Rozwoju*, jak i *Koncepcji Logistyki*, opracowanych przez firmy zewnętrzne kosztem ok. 4,8 mln zł. Podkreślić również należy, że przyszła umowa zawarta miała być z wykonawcą wyłonionym w drodze negocjacji⁹², pomimo braku analiz potwierdzających zasadność inicjatyw, które zostały podjęte w ramach realizacji przywołanych strategii oraz że musiała być zgodna z założeniami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Ponadto złożone zamówienie dotyczyło w części roku 2009, objętego harmonogramem zadań przewidzianych do wykonania w ramach „*Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009*”. Fakt ten – w ocenie NIK – wskazuje, że kierownictwo Poczty Polskiej zdecydowane było na odstąpienie, od niektórych inicjatyw przewidzianych w *Strategii Rozwoju* lub powielenie ich w *Strategii na lata 2009–2015*. Zastrzeżenia budzi tu również fakt opracowywania dokumentów ustalających wieloletnie, zasadnicze kierunki funkcjonowania Poczty Polskiej, jakimi miały być ww. strategie, bez wypracowania

⁸⁷ Z dniem 1 września 2009 r.

⁸⁸ Najpóźniej do końca czerwca 2011 r.

⁸⁹ Firma ta była autorem omówionej *Koncepcji Poczтового Systemu Logistycznego na lata 2007–2015*.

⁹⁰ Zwana dalej również *Strategią na lata 2009–2015*.

⁹¹ Wartość zamówienia wg wyceny indywidualnej ustalona została w dniu 18 stycznia 2007 r. i potwierdzona we wniosku o wszczęcie procedury zamówienia podpisanym w dniu 16 lipca 2007 r. przez Dyrektora Biura Rozwoju Strategicznego.

⁹² Na podstawie art. 134 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (por. przypis nr 2).

w ich ramach spójnej koncepcji funkcjonowania systemu logistyki pocztowej, od której w zasadzie uzależniona jest działalność i struktura organizacyjna operatora na rynku pocztowym. Jakkolwiek wykonawca *Strategii na lata 2009–2015* odnosił się do wypracowanej uprzednio przez niego *Koncepcji Logistycznej*, niemniej biorąc pod uwagę pogarszającą się w 2008 r. sytuację finansową Poczty Polskiej zalecił wstrzymanie budowy przewidzianych w tym dokumencie WER. Działanie takie, jakkolwiek w omawianych warunkach gospodarczych, grożących Poczcie Polskiej utratą płynności finansowej było konieczne, to jednak spowodowało załamanie się dotychczasowych koncepcji jej rozwoju i funkcjonowania na zliberalizowanym rynku pocztowym.

Poczta Polska nie przedstawiła ponadto dokumentów, które potwierdzałyby, iż zamówienie publiczne dotyczące wykonania „*Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009*” uzyskało formalną akceptację ze strony Kierownictwa tego przedsiębiorstwa oraz dokumentacji z wyceny wartości tego zamówienia. W wyjaśnieniu dotyczącym tej sprawy, Dyrektor Biura Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością Centrali Spółki stwierdził m.in., że: Poczta Polska nie ma zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej (lub jego zastępcę) „... wniosku o wszczęcie procedury z 16 lipca 2007 r. oraz innej dokumentacji potwierdzającej akceptację i przyjęcie do dalszego realizowania przedmiotowego wniosku...” oraz że „... nie stwierdzono dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy cen w odniesieniu do przedmiotu zamówienia w ramach postępowania o udzielenie zamówienia...”. Brak omawianych dokumentów i inne stwierdzone uchybienia w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia⁹³, prowadzą do występowania w tym obszarze mechanizmu korupcyjnego określanego, jako „*Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości*”⁹⁴. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem rzetelności sposób przechowywania dokumentacji związanej z tym postępowaniem⁹⁵.

4.1. Zawarta przez Poczte Polską umowa dotycząca „*Strategii Poczty Polskiej na lata 2009–2015*” przewidywała, że dokument ten wykonany zostanie w 2 etapach. Strony uzgodniły, że wynagrodzenie za pierwszy etap wyniesie ok. 2.869 tys. zł, a za etap drugi ok. 717 tys. zł. Pierwszy z tych etapów miał dotyczyć opracowania 3 scenariuszy rozwoju Poczty Polskiej, w 2 wariantach – pesymistycznym i optymistycznym dla przedsiębiorstwa. Z kolei każdy z tych wariantów miał zawierać 3 projekcje weryfikujące stan danego scenariusza na lata 2009, 2012 i 2015. Poczta Polska miała w tej drodze otrzymać: „... wizje przyszłości ... najbardziej fundamentalne aspiracje Poczty Polskiej...” a dla każdej „... wizji ... misję, która będzie wyznaczać kierunek i dotyczyć przyszłości, wyrażać marzenia i określać wyzwania, które staną się udziałem pracowników Poczty Polskiej”. Każdy scenariusz miał określać docelowo: produkty, rynki, kształt i wykorzystanie sieci pocztowej, sieci doręczeń i sieci logistycznej, a także proponowany zakres współpracy międzynarodowej, strukturę organizacyjno – prawną i zakres działania grupy kapitałowej. Drugi etap miał polegać na uszczegółowieniu przez wykonawcę wybranego przez Poczte Polską scenariusza⁹⁶. Strony ustaliły, że pierwszy etap *Strategii na lata 2009–2015* wykonany zostanie w terminie 24 tygodni

⁹³ M.in. brak: brak dokumentu potwierdzającego złożenie oświadczenia, określonego w art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych, przez osobę uczestniczącą ze strony zamawiającego w tym postępowaniu, brak dat podpisania 2 takich oświadczeń itp.

⁹⁴ Mechanizm ten, wg „*Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku*” - rozdział V. *Działania antykorupcyjne* (str. 285 -291), polega na częstym odstępowaniu od wypełniania wymaganych obowiązków sprawozdawczych, a także na podejmowaniu decyzji bez ich uzasadniania, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych.

⁹⁵ Za omawiane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosił właściwy kompetencyjnie Zastępca Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej oraz nadzorujący zakup strategii Dyrektor Biura Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami.

⁹⁶ Umowa określała ponadto: prawa własności, zasady zabezpieczenia należytego jej wykonania, kary umowne, przypadki rozwiązywania umowy itp. postanowienia, zabezpieczające interesy stron.

od dnia zawarcia umowy, a drugi etap - w terminie 6 tygodni od dnia powiadomienia wykonawcy o wyborze określonego scenariusza. Tym samym pierwszy etap *Strategii*, miał zostać opracowany przez wykonawcę najpóźniej w maju 2009 r., a drugi etap - w przypadku niezwłocznego wyboru scenariusza przez Poczta Polską - w lipcu 2009 r. W świetle powyższych postanowień umowa w zakresie dotyczącym jej przedmiotu – tj. okresu do jakiego miała odnosić się *Strategia* była nierzetelna, gdyż kierunki działalności Poczty Polskiej, a przede wszystkim uszczegółowiony scenariusz funkcjonowania przedsiębiorstwa, mogły praktycznie dotyczyć jedynie IV kwartału, a nie całego 2009 r.⁹⁷ Działania takie wyczerpują znamiona *korupcjogennego nadużywania usług zewnętrznych*⁹⁸.

Ustalenia kontroli wskazują, że zarówno wykonawca, jak i Poczta Polska zrealizowali zadania związane, odpowiednio: z opracowaniem pierwszego etapu oraz wyborem scenariusza, do uszczegółowienia w drugim etapie *Strategii*, ze znacznym opóźnieniem. Protokół zdawczo odbiorczy pierwszego etapu *Strategii* podpisany został w dniu 31 lipca 2009 r.⁹⁹, a wybór scenariusza do realizacji drugiego etapu *Strategii na lata 2009–2015* nastąpił w dniu 26 stycznia 2010 r. Tym samym założenia *Strategii* odnoszące się do działalności Poczty Polskiej w 2009 r. w chwili wyboru scenariusza uległy dezaktualizacji.

Stan ten spowodował, że wykonawca kilkakrotnie zwracał się do Poczty Polskiej o potwierdzenie dokonania wyboru scenariusza oraz o potwierdzenie gotowości do realizacji drugiego etapu *Strategii*. Po otrzymaniu takiego zapewnienia, wykonawca przystąpił do prac i w dniu 1 kwietnia 2010 r. przekazał zamawiającemu ich wyniki. Jednak do sporządzonego przez wykonawcę opracowania Poczta Polska wniosła uwagi, co spowodowało wymianę korespondencji na temat ich zasadności.

W związku z nieuwzględnieniem tych uwag, Poczta Polska powiadomiła wykonawcę, iż zrealizowane przez niego prace są obarczone wadami i nie przyjęła opracowania dotyczącego drugiego etapu *Strategii*. Odmówiła również zapłaty wystawionej z tego tytułu przez wykonawcę faktury na kwotę ok. 717 tys. zł. Następnie, w dniu 21 października 2010 r., naliczyła wykonawcy karę umowną w kwocie ok. 448 tys. zł. W dniu 26 października 2010 r. Poczta Polska skierowała do wykonawcy żądanie zapłaty kwoty ok. 358 tys. zł, wynikającej z gwarancji nienależytego wykonania zobowiązania ustalonej w umowie, a następnie w dniu 18 listopada 2010 r. wezwała tę firmę do zapłaty, pozostałej nieuregulowanej kwoty 89.670 zł. Do dnia zakończenia kontroli ww. kwota nie została jednak przez wykonawcę wpłacona, a Poczta Polska z uwagi na możliwość retorsji, związanych z wynagrodzeniem za opracowany lecz nieprzyjęty drugi etap *Strategii*, nie podjęła efektywnych działań, w tym skierowania sprawy na drogę sądową.

5. W związku z odrzuceniem drugiego etapu *Strategii na lata 2009–2015* oraz zdezaktualizowaniem się części zakładanych w tym dokumencie zamierzeń, Poczta Polska wypracowała we własnym zakresie (w oparciu o pierwszy etap ww. *Strategii*) program strategiczny pn. „*Strategia Poczty Polskiej na lata 2010-2015*”, który przyjęty został do realizacji w lipcu 2010 r. *Strategia* ta w większości wdrożonych inicjatyw koncentrowała się na działaniach restrukturyzacyjnych, prowadzących do

⁹⁷ Za omawiane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosił właściwy kompetencyjnie Zastępca Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej oraz nadzorujący zakup strategii Dyrektor Biura Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami.

⁹⁸ Wg „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku”, rozdział V. Działania antykorupcyjne, str. 285–291, działania takie stanowią mechanizm korupcjogenny, określane jako „*Nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa*”. Mechanizm ten polega m.in. na angażowaniu przez administrację publiczną zewnętrznych firm doradczych i eksperckich, których usługi zastępują czynności należące do podstawowych obowiązków danej instytucji.

⁹⁹ Za prace związane z wypracowaniem pierwszego etapu *Strategii* Poczta Polska przekazała wykonawcy wynagrodzenie w wysokości przewidzianej umową (2.869 tys. zł), w dniu 13 sierpnia 2009 r.

optymalizacji struktur i realizowanych przez Spółkę procesów, natomiast w niewystarczającym stopniu dotyczyła działań o charakterze rozwojowym, niezbędnych dla funkcjonowania Poczty Polskiej, na zliberalizowanym rynku pocztowym. Przejawem takiego podejścia był zakres wdrażanej inicjatywy strategicznej dotyczącej optymalizacji liczby placówek pocztowych i struktury posiadanej przez Spółkę sieci, której istota sprowadzała się do przekształceń własnych placówek pocztowych (zarówno nierentownych, jak i przynoszących dochód) w agencje pocztowe. Wg wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Dyrektora Biura Strategii i Projektów Strategicznych Centrali Spółki: *„...było to podejście redukujące jedną z kluczowych i unikalnych przewag konkurencyjnych przedsiębiorstwa (rozległą sieć własnych punktów sprzedaży), ukierunkowane jednoznacznie na redukcję kosztów bez odpowiedzialnego uwzględnienia związanych z tym negatywnych zjawisk przychodowych i sprzedażowych. Konsekwencją rozpoczęcia realizacji tego projektu było powstanie poważnych napięć społecznych, zarówno w otoczeniu Spółki ... jak i w samym przedsiębiorstwie ... Jedną z pierwszych decyzji nowego Prezesa Zarządu było wstrzymanie realizacji procesu przekształceń na poziomie placówek powyżej poziomu gminy i poddanie tej inicjatywy ponownej szczegółowej analizie biznesowej (przeprowadzenie rewizji strategii sieci). Drugą, obok napięć społecznych związanych z procesem przekształceń sieci placówek, kluczową determinantą sytuacji startowej dla nowego Zarządu Poczty Polskiej były i nadal pozostają kwestie niewłaściwego systemu wynagrodzeń w Spółce...”*

Kontrola wykazała, że Zarząd Spółki dokonał rzetelnej rewizji ww. *Strategii*. Wyrazem tego stanu było przygotowanie analizy ryzyk strategicznych dla Poczty Polskiej, której efektem stało się przyjęcie w dniu 27 czerwca 2011 roku „Planu reakcji na ryzyka strategiczne”. *Plan* ten odnosił się do wszystkich najważniejszych dla Poczty Polskiej zagadnień dotyczących: relacji z klientami, systemów zarządzania i procesów wewnętrznych oraz kapitału ludzkiego. Prace w tym zakresie stały się punktem wyjścia dla analizy i oceny realizowanej wówczas „*Strategii Poczty Polskiej na lata 2010-2015*”, której wynikiem było m.in. zdiagnozowanie nasilającego się negatywnego zjawiska dla kluczowego (z perspektywy przychodów Spółki i pełnienia funkcji operatora publicznego) rynku listowego. Podobnie w przypadku rynku tradycyjnych usług finansowych ww. analiza wykazała nasilające się spadki ilości przekazów pocztowych i emerytalno-rentowych oraz wpłat na rachunki bankowe, związane z upowszechnieniem obrotu bezgotówkowego. Efektem tych działań było wypracowanie nowych „*Kierunków strategicznych Poczty Polskiej S.A. do 2015 roku*”, które po przyjęciu przez Zarząd Poczty Polskiej S.A. w dniu 11 października 2011 r., zostały pozytywnie zaopiniowane, w dniu 19 października 2011 r., przez Radę Nadzorczą Spółki. Wg wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Dyrektora Biura Strategii i Projektów Strategicznych główne przesłanie strategii Poczty Polskiej po tych zmianach *„...odzwierciedla hasło „Zmiana, rozwój, rentowność”. Strategia ukierunkowuje działania Poczty Polskiej do 2015 roku na zmianę sposobu zarządzania spółką i realizacji kluczowych procesów biznesowych, koncentrację na rozwoju spółki w kluczowych obszarach biznesowych oraz podporządkowaniu całej działalności najważniejszym kryteriom ekonomicznym – uzyskaniu trwałego, stabilnego poziomu rentowności Spółki. Wzmocnieniu nacisku na intensyfikację działań rozwojowych spółki towarzyszy utrzymanie najważniejszych inicjatyw restrukturyzacyjnych, związanych z efektywniejszym wykorzystaniem zasobów Spółki i ograniczeniem poziomu kosztów. Kluczowymi obszarami wzrostu dla Spółki z perspektywy 2015 r. są przede wszystkim rynek paczkowo-kurierski (w tym obszar usług logistycznych) oraz rynek nowoczesnych usług finansowych (bankowo-ubezpieczeniowych), na którym źródłem sukcesu ma być rozwój usług m.in. Banku Poczтового i Poczтового Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych oraz nowy model*

sieci sprzedaży tych usług. Odpowiedzią Poczty Polskiej na postępującą elektronizację komunikacji i prognozy malejącego rynku tradycyjnej korespondencji jest rozwój oferty tzw. e - usług, łączących tradycyjne sposoby komunikacji z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Poczta Polska chce dokonać zmian w swojej sieci placówek, tak by stały się atrakcyjnymi miejscami sprzedaży usług pocztowych i finansowych, funkcjonującymi tam, gdzie oczekują tego klienci i wg standardów zgodnych z ich potrzebami”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem celowości i gospodarności, działania Poczty Polskiej związane z wypracowaniem ww. „Kierunków strategicznych Poczty Polskiej S.A. do 2015 roku”. Dokonując tej oceny zwraca jednak uwagę, że nadal Poczta Polska prowadzi działalność w zakresie produktów, które są nierentowne¹⁰⁰.

5.1. Zasadnicze zmiany organizacyjne, związane z dostosowaniem funkcjonowania Poczty Polskiej S.A. do sytuacji na liberalizowanym rynku pocztowym, rozpoczęto wdrażać w Centrali Spółki od września 2010 r.

- We wrześniu 2010 r. nastąpiło przekształcenie Biura Rozwoju Strategicznego i Zarządzania Zmianami, w Biuro Strategii i Projektów Strategicznych. Zmiana ta związana była z wprowadzeniem nowego modelu wdrażania programów strategicznych i pełnego udziału utworzonego biura w ich realizacji. Wdrożono również metody zarządzania projektowego i zatrudniono wyłonione w ramach rekrutacji osoby o właściwych kompetencjach. Wprowadzono zarządzanie projektowe, które polegało m.in. na realizacji zadań biznesowych z określonym harmonogramem, w określonym czasie oraz z uwzględnianiem ryzyk realizacji. Zmiana ta miała na celu zapewnienie, aby realizowane w Spółce projekty restrukturyzacyjne były na bieżąco monitorowane i oceniane pod kątem biznesowym.
- W marcu 2011 r. wszystkie zadania związane z nadzorem właścicielskim przekazano do Biura Organizacyjno Prawnego. Działania te miały na celu m.in. zwiększenie skuteczności zarządzania grupą kapitałową Poczty Polskiej. Utworzono również Biuro Public Relations, w celu wykreowanie pozytywnego wizerunku Spółki przed liberalizacją rynku pocztowego i ewentualnym wejściem na giełdę.
- W kwietniu 2011 r. utworzono pion usług finansowych, w którego skład weszło nowo utworzone Biuro Usług Finansowych i Centrum Obsługi Finansowej. Działania te miały na celu wprowadzenie nowego modelu zarządzania sprzedażą produktów bankowych i ubezpieczeniowych. Zmiana ta pozwalała również na skoncentrowanie w jednym obszarze odpowiedzialności za produkt, jego sprzedaż i zarządzanie relacjami z klientami oraz zwiększenie efektywności sprzedaży usług i zwiększenie dochodów Spółki oraz udziału w rynku.
- W sierpniu 2011 r. przekazano do Biura Organizacyjno Prawnego zadania związane z obsługą prawną całej Spółki, zarządzania kosztami obsługi prawnej, współpracą z zewnętrznymi kancelariami prawnymi i prowadzenia centralnego rejestru spraw sądowych. Zmiana ta miała na celu ograniczenie ryzyk prawnych oraz zapewnienie spójnej polityki w całej Spółce w zakresie m.in. postępowań sądowych oraz redukcji i kontroli kosztów ponoszonych na obsługę prawną. Nastąpiła także likwidacja Biura Rachunkowości Zarządczej i Biura Polityki Finansowej, w miejsce których utworzone zostało jedno Biuro Rachunkowości Zarządczej i Polityki Finansowej. Zadania Biura Polityki Finansowej dotyczące kształtowania polityki cenowej przekazano do Biura Polityki Usług i Sieci. Zmiana ta zgodna była z przyjętymi kierunkami strategicznymi, które zakładały, że linie biznesowe

¹⁰⁰ Dane w tym zakresie objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa Poczta Polska S.A.

odpowiadające za konkretne produkty, będą miały możliwość kształtowania cen.

- We wrześniu 2011 r. została podjęta decyzja o utworzeniu Biura Zarządzania Procesowego, w celu wdrażania systemowych rozwiązań w obszarze zarządzania procesowego. Wynikiem pracy tego biura miało być podniesienie jakości i poziomu satysfakcji klienta ze świadczonych usług, usprawnienie działań poprzez optymalizację zachodzących procesów, a w efekcie ograniczenie kosztów ponoszonych przez Spółkę i zwiększenie konkurencyjności świadczonych usług. Podjęto ponadto decyzję o utworzeniu w Spółce Pionu Operacji, w którego skład weszło nowo utworzone Biuro Operacji i węzły ekspedycyjno rozdzielcze, umiejscowione dotychczas w strukturach Centrum Poczty. Zmiana ta miała na celu integrację w jednym obszarze procesów logistycznych w Spółce, a docelowo racjonalizację kosztów operacji pocztowych, poprawę jakości świadczonych usług i optymalizację procesów pocztowych.
- W październiku 2011 r. wdrożono nowy system zarządzania inwestycjami Poczty Polskiej poprzez wprowadzenie nowych procedur inwestycyjnych.
- W listopadzie 2011 r. Zarząd Spółki podjął decyzję o wprowadzeniu od 1 stycznia 2012 r. nowego modelu organizacyjnego Poczty Polskiej w zakresie obszaru usług: pocztowych, finansowych, kurierskich, filatelistycznych i handlu oraz sprzedaży. Z dniem 1 stycznia 2012 r. miała nastąpić likwidacja funkcjonujących w Spółce biur realizujących zadania w zakresie: polityki usług i sieci pocztowej, współpracy z zagranicą, Centrali Centrum Poczty i jej 62 Oddziałów Rejonowych. W ich miejsce miały zostać utworzone:

- Pion Rozwoju Usług Poczty Polskiej, w którego skład miało wejść: Biuro Rozwoju Usług Listowych, Biuro Rozwoju Usług Kuriersko - Ekspresowo – Paczkowych oraz Biuro Filatelistyki i Handlu Centrali Spółki,

- Pion Sprzedaży, w którego skład miało wejść: Biuro Klienta Biznesowego i Instytucjonalnego, Biuro Zarządzania Siecią i Klienta Indywidualnego oraz 17 Regionów Sieci z urzędami i punktami pocztowymi.

Dodatkowo miało powstać Biuro Współpracy Międzynarodowej oraz po przekształceniu Biuro Promocji i Marketingu. Ze zlikwidowanych Rejonów Centrum Poczty przeniesione miały zostać dotychczasowe zadania: związane z organizacją - do Biura Organizacyjno Prawnego, sprawy kadrowe - do Centrum Zarządzania Kadrami, kontroli wewnętrznej - do Biura Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością, obsługa administracyjna - do Centrum Infrastruktury, sprawy marketingowe - do Biura Promocji i Marketingu, a fakturowanie - do Centrum Obsługi Finansowej.

Zmiany te miały na celu:

- skoncentrowanie, w poszczególnych biurach Centrali Spółki i właściwych merytorycznie jednostkach organizacyjnych, odpowiedzialności za kreowanie i wycenę produktów, sprzedaż i marketing oraz zarządzanie relacjami z klientami;
- koncentrowanie działań struktur terenowych Spółki na sprzedaży usług pocztowych, finansowych itp.;
- uproszczenie struktur organizacyjnych, a w wyniku tego skrócenie procesów podejmowania decyzji, zmniejszenie rozpiętości kierowania, doskonalenie, centralizację i standaryzację procesów w Spółce.

Najważniejszym celem wprowadzanych zmian miała być poprawa pozycji i zwiększenie udziału Poczty Polskiej na rynku usług pocztowych, kurierskich i finansowych, w perspektywie pełnej liberalizacji oraz zwiększenie konkurencyjności i dochodów Spółki.

Poczta Polska prowadziła ponadto program pilotażowy dotyczący zmiany sposobu wynagradzania listonoszy, w celu wyeliminowania sytuacji, w których pozostawiane są przez nich awiza, bez podejmowania próby doręczenia przesyłki adresatowi. Działania te polegają na tym, że wynagrodzenie listonoszy ma zostać uzależnione w części od liczby doręczonych przesyłek. Rozwiązania te mają poprawić efektywność i doręczalność przesyłek i przez to wpłynąć pozytywnie na zmniejszenie kolejek w placówkach pocztowych. Wprowadzone miało być także nowe rozwiązanie w zakresie procesu nadawczego i odbiorczego przesyłek poleconych pn. „nalepka Sandwich”, którego celem jest m.in. optymalizacja tego procesu, redukcja kosztów świadczenia usług i zapewnienie pełnej kontroli nad przebiegiem przesyłki poleconej¹⁰¹.

3.2.2 Wypełnianie przez Poczty Polską zadań, jako operatora publicznego zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz załatwianie skarg i reklamacji

1. Działalność Poczty Polskiej, jako operatora publicznego kontrolowana jest przez organ regulacyjny, którym jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zgodnie z dyspozycją art. 55 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe¹⁰² Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej publikuje w Biuletynie UKE, w terminie do dnia 31 maja, roczny raport zawierający wyniki badań jakości powszechnych usług pocztowych, uzyskanej przez operatora publicznego w poprzednim roku, co najmniej w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej publikuje również informacje o ilości i rodzajach zgłoszonych reklamacji oraz sposobie ich rozpatrzenia, z uwzględnieniem podziału na powszechne i pozostałe usługi pocztowe.

Przeprowadzone przez UKE, w latach 2008 – 2010, badania powszechnych usług pocztowych, wykazały m.in., że:

- w latach 2009–2010 zaledwie co drugi list priorytetowy nadany za pośrednictwem Poczty Polskiej trafiał do adresata dzień po wysłaniu, a w pierwszej połowie 2011 r. wskaźnik ten uległ niewielkiej poprawie,
- Poczta Polska w 2010 r. nie osiągnęła żadnego z celów dotyczących terminowości doręczeń listów, przewidzianych w *rozporządzeniu w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych*¹⁰³ natomiast przynajmniej dwa cele mogą zostać osiągnięte w 2011 r. (D+2 oraz D+3 dla listów priorytetowych),
- w latach 2008–2010 nieco ponad połowa priorytetowych paczek pocztowych przesyłanych za pośrednictwem Poczty Polskiej trafiała do adresata dzień po wysłaniu, co oznacza, że nie był osiągany cel przewidziany w ww. rozporządzeniu
- od 2008 r. spełniany jest cel ustalony dla ekonomicznych paczek pocztowych, a wynik uzyskany w okresie IV.2009–IV.2010 przewyższył ten cel i w prawie 98% przypadków tego typu paczki trafiały do adresata trzeciego dnia po ich wysłaniu.

¹⁰¹ Źródło – opracowanie przygotowane przez Biuro Organizacyjno–Prawne Poczty Polskiej S.A.

¹⁰² Por. *Wykaz stosowanych skrótów i pojęć* na str. 5 Informacji.

¹⁰³ Jw.

Szczegółowe wyniki tych badań¹⁰⁴ prezentują poniższe tabele:

Tabela nr 2

Listy	Termin doręczenia (D+n)*	Cel w zakresie terminowości doręczeń**	Wynik badania terminowości doręczenia przesyłek listowych					
			2007	2008	2009	2010	2011	
							I kw.	II kw.
priorytetowe	D+1	82%	77,2%	66,3%	52,7%	53,4%	60,5%	64,5%
	D+2	90%	95,6%	88,5%	83,9%	82,6%	87,6%	90,1%
	D+3	94%	98,5%	94,0%	94,0%	93,2%	95,4%	96,0%
ekonomiczne	D+3	85%	80,6%	67,2%	69,9%	67,7%	72,3%	75,7%
	D+5	97%	96,7%	94,6%	93,3%	90,6%	94,8%	95,3%

Tabela nr 3

Paczki pocztowe	Termin doręczenia (D+n)*	Cel w zakresie terminowości doręczeń**	Wynik badania terminowości paczek pocztowych***		
			VII-XI 2007	V-IX 2008	IV 2009 – IV 2010
priorytetowe	D+1	80%	57,80%	57,75%	56,20%
ekonomiczne	D+3	90%	84,30%	93,25%	97,61%

* "D" oznacza dzień zawarcia umowy o świadczenie usługi polegającej na przyjęciu, przemieszczeniu i doręczeniu przesyłki, "n" oznacza liczbę dni, które upłynęły od dnia nadania do dnia doręczenia przesyłki (przy czym do terminów nie wlicza się dni ustawowo wolnych od pracy oraz sobót).

** Udział liczby przesyłek doręczonych w określonym terminie liczony od dnia nadania do dnia doręczenia (liczba przesyłek doręczonych w określonym terminie i w terminach go poprzedzających) do ogólnej liczby nadanych przesyłek wyrażony w procentach.

*** Wyniki badań z lat 2007-2008 nie mogą być podstawą do oceny rocznych wskaźników terminowości doręczania paczek pocztowych, ponieważ badania te nie obejmowały 12 miesięcy. Jednak pokazują tendencje w zakresie jakości świadczenia tych usług przez Poczta Polską.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak, że wyniki badań jakości powszechnych usług pocztowych, prowadzonych przez UKE, kwestionowane są przez Poczta Polską, która prowadzi własne badania w sposób ciągły, przy czym metodologia tych badań jest inna. W poniższych zestawieniach przedstawiono wyniki badań kwartalnych terminowości powszechnych usług pocztowych, przeprowadzonych przez Poczta Polską oraz porównanie wyników tych badań z UKE:

¹⁰⁴ Wykonanie badania terminowości doręczeń przesyłek pocztowych UHK poddaje każdorazowo audytowi, który przeprowadza Instytut Łączności - Państwowy Instytut Badawczy). Wyniki audytów wskazują, że przygotowanie i przeprowadzenie tych badań jest zgodne z obowiązującymi normami.

Tabela nr 4

Wskaźniki terminowości przebiegu przesyłek listowych w ujęciu kwartalnym w 2008 r.

Rodzaj przesyłek	Standard	Cel	Wskaźniki osiągnięte przez Poczta Polską w:				Wskaźnik średnioroczny
			I kwartale	II kwartale	III kwartale	IV kwartale	
Przesyłki listowe zwykłe priorytetowe	D + 1	82%	80,77%	61,13%	83,75%	75,75%	75,35%
	D + 2	90%	96,67%	73,11%	96,78%	94,29%	90,21%
	D + 3	94%	98,89%	78,18%	99,49%	98,40%	93,73%
Przesyłki listowe zwykłe ekonomiczne	D + 3	85%	69,34%	56,06%	80,21%	72,75%	69,61%
	D + 5	97%	93,17%	74,63%	95,91%	94,34%	89,53%

Tabela nr 5

Wskaźniki terminowości przebiegu przesyłek listowych w ujęciu kwartalnym w 2009 r.

Rodzaj przesyłek	Standard	Cel	Wskaźniki osiągnięte przez Poczta Polską w:				Wskaźnik średnioroczny
			I kwartale	II kwartale	III kwartale	IV kwartale	
Przesyłki listowe zwykłe priorytetowe	D + 1	82%	88,75%	89,15%	88,86%	80,29%	86,76%
	D + 2	90%	98,76%	98,63%	98,23%	96,37%	98,00%
	D + 3	94%	99,68%	99,62%	99,39%	99,08%	99,44%
Przesyłki listowe zwykłe ekonomiczne	D + 3	85%	86,25%	85,39%	87,07%	77,69%	84,11%
	D + 5	97%	98,74%	98,17%	99,08%	95,28%	98,07%

Tabela nr 6

Wskaźnik terminowości przebiegu przesyłek listowych w ujęciu kwartalnym w 2010 r.

Rodzaj przesyłek	Standard	Cel	Wskaźniki osiągnięte przez Poczta Polską w:				Wskaźnik średnioroczny
			I kwartale	II kwartale	III kwartale	IV kwartale	
Przesyłki listowe zwykłe priorytetowe	D + 1	82%	77,28%	78,05%	80,23%	72,84%	76,35%
	D + 2	90%	96,06%	94,91%	95,83%	93,39%	94,73%
	D + 3	94%	99,19%	98,21%	98,75%	98,15%	98,50%
Przesyłki listowe zwykłe ekonomiczne	D + 3	85%	70,03%	71,50%	75,61%	67,85%	70,88%
	D + 5	97%	94,04%	94,78%	95,49%	93,37%	94,62%

Tabela nr 7

Wskaźnik terminowości przebiegu przesyłek listowych w ujęciu kwartalnym w 2011 r.

Rodzaj przesyłek	Standard	Cel	Wskaźniki osiągnięte przez Poczta Polską w:			Wskaźnik za trzy kwartały
			I kwartale	II kwartale	III kwartale	
Przesyłki listowe zwykłe priorytetowe	D + 1	82%	79,87%	84,12%	86,10%	83,37%
	D + 2	90%	96,02%	96,60%	97,13%	96,59%
	D + 3	94%	98,99%	98,99%	99,10%	99,03%
Przesyłki listowe zwykłe ekonomiczne	D + 3	85%	77,63%	85,44%	88,05%	83,70%
	D + 5	97%	96,79%	98,23%	98,92%	97,98%

Tabela nr 8

Porównanie wyników badań terminowości przesyłek listowych przeprowadzonych przez Poczta Polską i UKE:

UKE	Poczta Polska
Przesyłki priorytetowe 2008 – 66,30%	Przesyłki priorytetowe 2008 – 76,35%
Przesyłki priorytetowe 2009 – 52,70%	Przesyłki priorytetowe 2009 – 86,76%
Przesyłki ekonomiczne 2008 – 67,20%	Przesyłki ekonomiczne 2008 – 69,61%
Przesyłki ekonomiczne 2009 – 69,69%	Przesyłki ekonomiczne 2009 – 84,11%

Wdrożenie przez Poczta Polską Zintegrowanego Systemu Teleinformatycznego, (ZST) służącego do śledzenia przebiegu paczek, wyeliminowało w ocenie kierownictwa Spółki konieczność prowadzenia badań terminowości ich przebiegu, ponieważ każda paczka jest śledzona teleinformatycznie. Wyniki terminowości przebiegu paczek pocztowych, wg danych uzyskanych przez Poczta Polską z ZST były następujące: w 2009 r. - paczki priorytetowe 83,43%, a paczki ekonomiczne 98,41% oraz w 2010 r. paczki priorytetowe 81,18%, a paczki ekonomiczne 93,41%.

2. Liczba nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa obrotu paczkowego, przedstawiana corocznie w raportach UKE na podstawie wyników przeprowadzanych kontroli¹⁰⁵, utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Głównymi czynnikami mającymi niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo i jednocześnie jakość obrotu paczek pocztowych były m.in.:

- brak (w dalszym ciągu) szczegółowego rejestrowania przesyłek poleconych i pobraniowych o wartości kwoty pobrania poniżej 500 zł (przesyłki te są jedynie ewidencjonowane w urzędach oddawczych, a proces ich transportu odbywa się na podstawie dokumentów zbiorczych),
- niewydolny system doboru kadr,
- niedostosowanie warunków lokalowych do ilości przerabianego materiału,
- brak obowiązku kwitowania dokumentów przewozowych czytelnym podpisem, bądź indywidualną pieczęcią.

3. Wg raportów Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w latach 2008–2010:

1) Poczta Polska posiadała na koniec:

- 2008 r. – 52.396 skrzynek nadawczych w eksploatacji, w tym: 20.018 szt. w miastach i 32.378 szt. na wsi,

¹⁰⁵ Wg danych z kontroli UKE przeprowadzonych w 2009 r.

- 2009 r. – 47 580 skrzynek nadawczych w eksploatacji, w tym: 18 265 szt. w miastach i 29.315 szt. na wsi,
- 2010 r. – 46 498 skrzynek nadawczych w eksploatacji, w tym: 17 899 szt. w miastach i 28 599 szt. na wsi.

Wg oświadczeń, złożonych w ww. sprawozdaniach przez operatora publicznego, wszystkie nadawcze skrzynki pocztowe spełniały wymogi określone w *rozporządzeniu w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych*¹⁰⁶ i opróżniane były co najmniej raz dziennie, w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu, zgodnie z art. 3 pkt 25 *Prawa pocztowego*. Procentowy udział nadawczych skrzynek pocztowych umieszczonych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie przez osoby niepełnosprawne, w ogólnej liczbie nadawczych skrzynek pocztowych zgodny był z wymaganiami *rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych*.

4. Poczta Polska przyjęła do rozpatrzenia w:

- 2008 r. - 250.171 reklamacji, przy czym liczba złożonych reklamacji była o 1.471 wyższa, jednak z powodów formalnych, zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej*¹⁰⁷, reklamacje te zostały uznane za niewniesione. Reklamacje uzasadnione w liczbie 44 510 stanowiły tylko 17,8% ogólnej liczby reklamacji uznanych za wniesione. Natomiast aż 192.873, tj. 77,1% reklamacji Poczta Polska uznała za nieuzasadnione¹⁰⁸;
- 2009 r. - 221.762 reklamacje, przy czym liczba złożonych reklamacji była o 2.246 wyższa, jednak z powodów formalnych, zgodnie z ww. rozporządzeniem reklamacje te zostały uznane za niewniesione. Reklamacje uzasadnione w liczbie 41.106 stanowiły tylko 18,5% ogólnej liczby reklamacji uznanych za wniesione. Natomiast aż 172.359, tj. 77,7% reklamacji Poczta Polska uznała za nieuzasadnione¹⁰⁹;
- 2010 r. - 212.836 reklamacji dotyczących powszechnych usług pocztowych, przy czym liczba złożonych reklamacji była o 3.177 wyższa, jednak z powodów formalnych, zgodnie z ww. rozporządzeniem reklamacje te zostały uznane za niewniesione. Reklamacje uzasadnione w liczbie 36.019 stanowiły tylko 17,8 % ogólnej liczby reklamacji uznanych za wniesione. Natomiast aż 166.797, tj. 82,2 % reklamacji Poczta Polska uznała za nieuzasadnione¹¹⁰.

Poczta Polska przyjęła do rozpatrzenia w 2010 r. - 17.713 reklamacji dotyczących umownych usług pocztowych. Liczba reklamacji była o 504 wyższa, jednak z powodów formalnych reklamacje te zostały uznane za niewniesione. W 2010 r. Spółka uwzględniła 4.486, tj. 25,3% ogólnej liczby reklamacji rozpatrzonych w 2010 r. Natomiast 12.412 reklamacji tj. 70,1% zostało odrzuconych.

W badaniu trybu i sposobu rozpatrywania przez Poczta Polską reklamacji powszechnych usług pocztowych, przeprowadzonym przez UKE w 2011 r. skontrolowanych zostało 800 reklamacji dotyczących 640 przesyłek rejestrowanych w obrocie krajowym i 160 w obrocie zagranicznym, w tym: 523 dotyczące przesyłek poleconych, 34 przesyłek listowych z zadeklarowaną wartością, 188 paczek pocztowych oraz 55 paczek pocztowych z zadeklarowaną wartością. Wszystkie reklamacje zostały

¹⁰⁶ Por. Wykaz stosowanych skrótów i pojęć, na str. 5 Informacji.

¹⁰⁷ Jw.

¹⁰⁸ Z liczby reklamacji rozpatrzonych do czasu przeprowadzenia badania.

¹⁰⁹ Jw.

¹¹⁰ Jw.

zgłoszone na piśmie¹¹¹. Najwięcej skontrolowanych reklamacji klienci Poczty Polskiej złożyli z powodu zaginięcia przesyłki lub znacznego opóźnienia w jej doręczeniu (463). W przypadku przesyłek w obrocie międzynarodowym najwięcej zbadanych reklamacji dotyczyło przesyłek poleconych (98) oraz paczek pocztowych (51). Z punktu widzenia przyczyny złożenia reklamacji w obrocie międzynarodowym, podobnie jak w obrocie krajowym, najwięcej przesyłek złożono z powodu zaginięcia przesyłki lub znacznego opóźnienia w jej doręczeniu (134). Zarówno w przypadku przesyłek w obrocie krajowym (ok. 70%), jak i w obrocie zagranicznym (ok. 72%) najwięcej reklamacji zostało zakwalifikowanych w I instancji, jako nieuznane. Najwięcej nieprawidłowości ustalonych przez UKE dotyczyło sposobu załatwiania reklamacji w obrocie krajowym, w tym kompletności oraz terminowości udzielania na nie odpowiedzi. W trakcie kontroli stwierdzono 14 przypadków przekroczenia terminu odpowiedzi i 14 przypadków braku kompletnej odpowiedzi udzielanej skarżącym przez jednostki II instancji. Ponadto stwierdzono 7 przypadków przekroczenia udzielenia odpowiedzi przez jednostki I instancji oraz 11 przypadków braku kompletności odpowiedzi w I instancji.

5. Poczta Polska zarejestrowała w:

- 2008 r. – 2.481 skargi na opóźnione doręczenie przesyłek, w tym:
 - 1 026 dotyczyło opóźnionego doręczania przesyłek listowych i było rozpatrywanych w trybie art. 48a ustawy Prawo pocztowe (497 skarg dotyczyło przesyłek listowych priorytetowych, 529 przesyłek listowych ekonomicznych)
 - 1.455 skarg dotyczyło opóźnionego doręczania paczek, przesyłek pobraniowych oraz pozostałych przesyłek bez podania ich rodzaju i kategorii.
- 2009 r. - 845 skarg na opóźnione doręczenie przesyłek, w tym:
 - 407 dotyczyło opóźnionego doręczania przesyłek listowych i było rozpatrywanych w trybie art. 48a ustawy Prawo pocztowe (194 skargi dotyczyły przesyłek listowych priorytetowych, 213 przesyłek listowych ekonomicznych),
 - 438 skarg dotyczyło opóźnionego doręczania przesyłek innych niż wymienione w art. 48a Prawa pocztowego (głównie paczek pocztowych i przesyłek pobraniowych).
- 2010 r. - 499 skarg na opóźnione doręczenie przesyłek złożonych i rozpatrzonych w trybie art. 48a ustawy Prawo pocztowe (267 skarg dotyczyło przesyłek listowych priorytetowych, 232 przesyłek listowych ekonomicznych).

6. Poczta Polska spełniała, w latach 2009–2011, ustalone dla operatora publicznego wskaźniki dostępności placówek pocztowych w przeliczeniu na: liczbę mieszkańców na terenach miast oraz powierzchni na terenach wiejskich¹¹². Z ustaleń kontroli wynika jednak, że na posiadane przez Poczta Polską S.A., w 2011 r. 8.423 placówki (urzędy pocztowe, filie urzędów pocztowych i agencje pocztowe) czynnych było tylko 8.016. Tym samym liczba czynnych placówek pocztowych była niższa o 224 od wymaganej przepisami, które zobowiązywały operatora publicznego do uruchomienia co najmniej 8.240 takich obiektów. Jedynie 20 z urzędów pocztowych prowadziło działalność przez całą dobę, a w większości przypadków placówki pocztowe w miastach były czynne od godz. 8⁰⁰ do 18⁰⁰, a na obszarach wiejskich od godz. 8⁰⁰ do 15⁰⁰. Stan ten ograniczał w sposób istotny faktyczną dostępność do powszechnych usług pocztowych.

¹¹¹ Kontrolę objęto 16 Oddziałach Rejonowych funkcjonującego do końca 2011 r. Centrum Poczty.

¹¹² Przepisami rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Por. Wykaz stosowanych skrótów i pojęć, na str. 5 Informacji.).

W poniższych zestawieniach przedstawiono dostępność placówek pocztowych w latach 2009–2011.

Tabela nr 9

Zestawienie dostępności sieci placówek pocztowych w latach 2009 i 2010

Placówki pocztowe	Placówki pocztowe grudzień 2009	Placówki pocztowe grudzień 2010	Wskaźnik dostępności w 2009	Wskaźnik dostępności w 2010
Miasto	3809	3820	6112 mieszkańców	6100 mieszkańców
Wieś	4534	4507	64,24 km ²	64,63 km ²
Razem	8343	8327	X	X

Tabela nr 10

Zestawienie dostępności sieci placówek pocztowych, wg stanu na dzień 09.11.2011r.

Placówki	Czynne		Zawieszono	Razem czynne i zawieszono		uwagi
	Liczba placówek	wskaźnik dostępności (przy uwzględnieniu tylko placówek czynnych)	liczba placówek	liczba placówek	wskaźnik dostępności	
Miasto	3814	6117	116	3930	5937	Obligatoryjny wskaźnik dostępności liczony: 7000 mieszkańców /1 placówka
Wieś	4202	69,29	291	4493	64,81	Obligatoryjny wskaźnik dostępności liczony: 1 placówka/85 km ²
Razem	8016		407	8423		

Przeprowadzone przez Poczta Polską badania rentowności sieci pocztowej za 2010 r. wykazały, że w skali kraju ok. 59% placówek pocztowych było nierentownych, a na obszarach wiejskich ok. 75%
Szczegółowe informacje dotyczące funkcjonowania sieci pocztowej w 2011 r. przedstawiono w załączniku nr 4, na str. 64 Informacji.

3.2.3 Zagospodarowanie przez Poczta Polską mienia zbędnego dla działalności produkcyjnej

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, prowadzone przez Poczta Polską postępowania w zakresie zagospodarowania nieruchomości zbędnych dla działalności Spółki

Ustalenia kontroli nie wykazały nieprawidłowości w zbadanych 21 postępowaniach przetargowych, dotyczących zagospodarowania nieruchomości zbędnych. Skontrolowane postępowania prowadzone były zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych i regulacjami wewnętrznymi. Stwierdzono jednak, że Poczta Polska S.A. pomimo przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji mienia przejętego w drodze komercjalizacji, nie miała wypracowanego programu zagospodarowania nieruchomości zbędnych dla działalności produkcyjnej, a działania w tym zakresie oparte były na doraźnych potrzebach zgłaszanych przez poszczególne jednostki organizacyjne. Na tej podstawie przygotowywane były

roczne i wieloletnie plany sprzedaży zbędnych dla działalności produkcyjnej nieruchomości. Nie były natomiast sporządzane plany zagospodarowania nieruchomości zbędnych w formie najmu lub dzierżawy. Głównymi przyczynami niedostatecznej realizacji planów zagospodarowania nieruchomości zbędnych, poza czynnikami niezależnymi, związanymi ze złą koniunkturą na rynku, był brak procedur typowania nieruchomości do sprzedaży oraz postępowania w wypadku gdy dana nieruchomość pomimo podejmowanych prób nie została sprzedana. Negatywnie na proces ich zagospodarowania wpływało nieprzeprowadzanie analiz potencjału rynkowego danych nieruchomości, a także brak programu informatycznego umożliwiającego sprawne zarządzania ich kosztami.

Wykonanie długoterminowych planów sprzedaży nieruchomości, w wysokości: 198.179 tys. zł w latach 2009–2011 oraz 231.618 tys. zł w latach 2010–2012 nie przekraczało 9%, a realizacja planu sprzedaży nieruchomości w 2011 r. (do października) nie przekroczyła 39 %. Poczta Polska nie przekazywała składników zbędnego mienia na rzecz Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub państwowych jednostek organizacyjnych, w trybie art. 17 ust. 1 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej. W poniższych zestawieniach przedstawiono realizację planów zagospodarowania przez Poczta Polską mienia zbędnego do działalności produkcyjnej.

Tabela nr 11

Zestawienie długoterminowych planów zagospodarowania mienia zbędnego do działalności produkcyjnej Poczty Polskiej S.A. w drodze sprzedaży (przychody)

Rok przyjęcia planu do realizacji	Nazwa planu – w tym okres który obejmuje	Wartość mienia planowana do zagospodarowania w tys. zł	Wartość mienia zagospodarowanego w ramach realizacji planu w tys. zł (za dany rok)
2009	Plan sprzedaży nieruchomości na lata 2009-2011	198 179,4	17 572,8
2010	Projekt Planu/plan sprzedaży nieruchomości i inwestycji w nieruchomości na lata 2010-2012	231 618,1	16 841,2
2011	Plan pozostałych przychodów i kosztów operacyjnych na 2011 r.	38 061,2	14 843,1 dane po 10 m-cach

Tabela 12

Zestawienie rocznych planów zagospodarowania mienia zbędnego do działalności produkcyjnej Poczty Polskiej S.A. - w drodze sprzedaży (przychody)

Rok	Nazwa planu	Wartość planowana w tys. zł	Wartość wykonana w tys. zł (za dany rok)
2008*	Projekt planu sprzedaży nieruchomości na 2008 rok/Plan sprzedaży nieruchomości na lata 2009-2011	171 013,4	5 536,4
2009**	Plan sprzedaży nieruchomości na lata 2009-2011	177 587,6	17 572,8
2010	Projekt planu/plan sprzedaży nieruchomości i inwestycji w nieruchomości na lata 2010-2012	44 023,9	16 841,2
2011	Plan pozostałych przychodów i kosztów operacyjnych na 2011 r.	38 061,2	14 843,1 dane po 10 m-cach

Tabela nr 13

Zestawienie rocznych planów zagospodarowania mienia zbędnego do działalności produkcyjnej Poczty Polskiej S.A. - w drodze oddania do odpłatnego korzystania (przychody)

Rok	Nazwa planu	Wartość planowana w tys. zł	Wartość wykonana w tys. zł (za dany rok)
2008*	Plan rzeczowo-finansowy	28 420,50	23 861,45
2009**	Plan rzeczowo-finansowy	24 578,00	23 976,23
2010	Plan rzeczowo-finansowy	26 187,34	26 954,91
2011	Plan rzeczowo-finansowy	26 779,40	20 873,07 dane po 10 m-cach

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niegospodarne i nierzetelne działania związane z dokonaniem przez Poczta Polską zakupu Informatycznego Systemu Zarządzania Nieruchomościami¹¹³

Pomimo upływu ponad pięciu lat od dokonania przez Poczta Polską zakupu *ISZN* za kwotę ok. 13.306 tys. zł (wydatkowaną w 2006 r.), *System* ten nie działa w sposób zapewniający sprawną pracę oraz wykorzystanie wszystkich zaplanowanych przez przedsiębiorstwo funkcji. W praktyce administrujący nieruchomościami prowadzą ich obsługę, w tym m.in. rozliczanie najmu, podatków i opłat lokalnych, przy użyciu innych narzędzi stworzonych na te potrzeby w ogólnodostępnych programach, a system pozostaje nieużywany, mimo ciągłego aktualizowania zawartych w nim danych.

Poczta Polska na zakup *ISZN* zawarła umowę, której przedmiotem było m.in.: wykonanie wraz z przeniesieniem autorskich praw majątkowych *ISZN*, przekazanie *Systemu* do eksploatacji w jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa, świadczenie usługi serwisu, wsparcia telefonicznego oraz konsultacji merytorycznych. W umowie tej Poczta Polska nie zagwarantowała jednak sobie przetestowania zakupionego *Systemu*, w oparciu o rzeczywiste dane jakie miały być do niego wprowadzane w przedsiębiorstwie, a także dostatecznego zakresu gwarancji ze strony wykonawcy, obejmującego ewentualne przystosowanie *Systemu* do zmieniających się (m.in. z uwagi na zmiany przepisów prawa) potrzeb przedsiębiorstwa.

Poczta Polska dokonała odbioru *ISZN* stwierdzając, że: „Zakres Prac jest zgodny ze specyfikacją określoną w załączniku nr 9 do umowy na wykonanie i wdrożenie *ISZN PP*”. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przy tym, że system posiadał wszystkie funkcje wymienione w umowie, jednak sprawdzenie ich działania mogło nastąpić dopiero po wprowadzeniu danych i uruchomieniu *ISZN*.

Ustalenia kontroli wykazały, że częściowe uruchomienie systemu miało miejsce dopiero po upływie ponad siedmiu miesięcy od odbioru, a okres objęty gwarancją upłynął jeszcze przed wprowadzeniem wszystkich danych do systemu. Było to przyczyną braku możliwości wyegzekwowania od wykonawcy bezpłatnego usunięcia stwierdzonych błędów w funkcjonowaniu *ISZN*. Ponadto długie negocjacje tej sprawy z wykonawcą nie przyniosły zakładanych przez Poczta Polską efektów, w wyniku czego podjęto decyzję o samodzielnym usunięciu ww. usterek.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że odbioru *ISZN* Poczta Polska dokonała ze świadomością, iż zastosowane w nim rozwiązania techniczne, dotyczące opisu miejsca powstawania kosztów przy użyciu pięciznakowego pola są niezgodne z 9-cio znakowym opisem wprowadzonym

¹¹³ Zwanego dalej *Systemem* lub *ISZN*.

w przedsiębiorstwie od początku 2006 r.¹¹⁴ Skutkiem tej niezgodności było nieprzystąpienie do realizacji III etapu uruchamiania systemu i w konsekwencji brak możliwości jego użytkowania w zakresie ewidencji kosztów. Poczta Polska S.A. ponosiła przy tym koszty w celu pełnego uruchomienia *ISZN*, w tym: dostosowania *Systemu* do bieżących wymogów, ciągłej aktualizacji danych, usuwania stwierdzonych błędów, w sytuacji gdy technologia zastosowana do wytworzenia *Systemu* jest już obecnie przestarzała. Tym samym ponoszone przez ostatnie lata nakłady na uzyskanie pełnego funkcjonowania *ISZN* oraz utrzymywanie aktualności wprowadzanych danych były – zdaniem NIK – niewspółmierne do uzyskanych korzyści.

3.2.4 Udzielanie przez Poczta Polską zamówień publicznych, w świetle przestrzegania przepisów ustawy i regulacji wewnętrznych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, przeprowadzanie i dokumentowanie przez Poczta Polską S.A. postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w świetle przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i regulacji wewnętrznych.

Formułując powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła prawidłowe działania Poczty Polskiej S.A. w zakresie skontrolowanych postępowań, na podstawie badania których stwierdzono, że:

- 1) Poczta Polska S.A. sporządziła sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2009 i 2010 r. zgodnie z art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- 2) Sporządzone przez Poczta Polską S.A. specyfikacje istotnych warunków zamówienia badanych postępowań przetargowych, zawierały elementy ustalone w przepisach art. 36 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- 3) W badanych umowach, zawartych z wykonawcami, zamieszczane były postanowienia dotyczące zabezpieczenia interesów Poczty Polskiej na wypadek nie wywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania;
- 4) Skontrolowane postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego posiadały pełną dokumentację.

Kontrolą objęto łącznie 23 zamówienia publiczne, w tym m.in. 4 zamówienia odrębne przeprowadzone w obszarze restrukturyzacji Poczty Polskiej oraz 17 zamówień publicznych o największej wartości przeprowadzonych w okresie od 1 września 2009 r. do 29 listopada 2011 r. Spośród ww. 23 zamówień pozytywnie oceniono 18, natomiast w 5 postępowaniach stwierdzono naruszenie przepisów przywołanej ustawy oraz regulacji wewnętrznych Poczty Polskiej. Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W postępowaniu nr C14/41/2009 nie zawiadomiono wykonawcy odrębnym pismem o miejscu i terminie zawarcia umowy. Było to niezgodne z § 14 ust. 3 zarządzenia nr 2/2008 Dyrektora Centrum Infrastruktury p.p.u.p. Poczta Polska z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie zasad udzielania zamówień odrębnych w p.p.u.p. Poczta Polska;
- 2) W postępowaniu nr C11/32/2011 stwierdzono brak daty i podpisu w oświadczeniach składanych przez członków komisji przetargowej. Niedopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia przez

¹¹⁴ Zgodnie z dokumentem *Polityka Rachunkowości w p.p.u.p. Poczta Polska*, wprowadzonym zarządzeniem nr 74 Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z dnia 01.09.2006 r. (obowiązującym od 01.01.2006 r.).

członków komisji przetargowej stanowi naruszenie przepisu art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych;

- 3) Formularze wniosków rozpoczynających postępowania: nr C12/50/2010 oraz nr C14/62/2009 były niekompletne pod względem formalnym, ponieważ nie miał wypełnionych wszystkich pól. Stanowiło to naruszenie regulaminu udzielania zamówień w Poczcie Polskiej S.A., który w załączniku nr 1B zawiera wzór jak należy wypełniać wniosek o wszczęcie postępowania w Spółce Poczta Polska S.A.;
- 4) W postępowaniu nr C14/90/2009 zamawiający nie dopełnił obowiązku niezwłocznego przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, co wynikało z art. 95 ust.2 ustawy Prawo zamówień publicznych;
- 5) W § 18 załącznika 1A regulaminu udzielania zamówienia, wprowadzonego w życie Uchwałą Nr 51/2009 Zarządu Poczty Polskiej z dnia 1 grudnia 2009 r., znajdował się nieaktualny zapis o treści: *Postępowanie w przypadku wniesienia protestu*. Zgodnie z art. 181 ustawy Prawo zamówień publicznych wykonawca lub uczestnik konkursu może w terminie przewidzianym do wniesienia odwołania przekazać zamawiającemu *Informacje o czynnościach niezgodnych z prawem*;
- 6) Plan Zamówień na 2009 rok nie został utworzony. Stanowiło to naruszenie przepisów § 2 i § 3 zarządzenia nr 2/2007 Dyrektora Centrum Infrastruktury p.p.u.p. „Poczta Polska” z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących planowania zamówienia oraz sprawozdawczości. Plany Zamówień na 2010 r. i 2011 r. opracowane zostały natomiast w formie wyciągów z bazy elektronicznej. Plany te nie zostały przyjęte do realizacji w formie dokumentu. Stanowiło to naruszenie przepisu § 2 regulaminu udzielania zamówień w Poczcie Polskiej S.A. wprowadzonego w życie uchwałą Nr 51/2009 Zarządu Spółki z dnia 1 grudnia 2009 r.

Ustalono przy tym, że Centrale Biuro Antykorupcyjne po zbadaniu w 2011 r. udzielonych przez Poczta Polską zamówień na dostawę kontenerów oraz umundurowania, skierowało doniesienie do Prokuratury w sprawie możliwości popełnienia przestępstwa w tych sprawach. Prokuratura na podstawie analizy zebranego materiału dowodowego, odmówiła jednak wszczęcia śledztwa w skontrolowanych przez CBA postępowaniach.

3.2.5 Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej Poczty Polskiej

1. Zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Poczcie Polskiej uregulowane były zarządzeniem nr 25 Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z 6 marca 2007 r. w sprawie regulaminu kontroli instytucjonalnej i funkcjonalnej w p.p.u.p. „Poczta Polska”, a następnie uchwałą Nr 400 /2010 Zarządu Poczty Polskiej S.A, z dnia 14 grudnia 2010 r., którą wprowadzony został regulamin kontroli instytucjonalnej i funkcjonalnej w Poczcie Polskiej S.A. Kontrola wewnętrzna obejmowała kontrolę instytucjonalną wykonywaną przez komórki wyodrębnione w strukturze organizacyjnej Spółki oraz kontrolę funkcjonalną sprawowaną w ramach nadzoru służbowego. Kontrole instytucjonalną wykonywało Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Centrali Spółki oraz komórki i jednoosobowe stanowiska kontroli w jednostkach organizacyjnych podporządkowane kierownikom tych jednostek. Po przeprowadzonych w 2011 r. zmianach z Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego wydzielono i przekazano do Biura Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością zadania dotyczące organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Spółce oraz utworzono odrębne Biuro Audytu Wewnętrznego. W 2011 r. (do października) w Poczcie Polskiej funkcjonowało ok. 392 stanowisk pracy ds. kontroli wewnętrznej, w tym: 94 etaty stanowisk kierowniczych oraz ok. 298 etatów stanowisk

wykonawczych. Ponadto utworzone było, w ramach jednostek organizacyjnych Spółki ok. 269 etatów stanowisk wykonawczych do realizacji zadań związanych m.in. z załatwianiem skarg i wniosków, reklamacji oraz ds. jakości. Kontrole prowadzone były w sposób planowy, na podstawie planów sporządzanych przez kierowników komórek kontroli na okresy półroczne i kwartalne. W ramowym planie kontroli ujmowane były kontrole kompleksowe, problemowe i sprawdzające. W roku 2009 i 2010 ramowe plany kontroli były przygotowane w ujęciu kwartalnym. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że funkcjonujące w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Poczty Polskiej komórki kontroli wewnętrznej, w tym Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie przeprowadzały kontroli wykonania zadań, przewidzianych w programach strategicznych, związanych z jej restrukturyzacją. Brak kontroli prawidłowości wykonywania tych zadań wpłynął negatywnie na stopień ich realizacji. Kontrole wewnętrzne badały natomiast zagadnienia związane z: wypełnianiem przez Poczta Polska funkcji operatora publicznego, jakością usług pocztowych, rozpatrywaniem skarg i reklamacji, udzielaniem zamówień publicznych oraz funkcjonowaniem poszczególnych jednostek organizacyjnych. W latach 2009-2011 przeprowadzone zostały m.in. następujące kontrole wewnętrzne:

1) „*Organizacja doręczenia przesyłek do firm i instytucji*” – kontrola przeprowadzona w styczniu 2009 r. w jednostkach organizacyjnych Centrum Poczty, która wykazała m.in. przeciążenie pracą służb doręczeń, brak rezerwy organizacyjnej listonoszy w sytuacji absencji urlopowo-chorobowych, obniżenie wydajności i jakości pracy tej służby;

2) „*Nadzór nad realizacją przez podmioty zewnętrzne zadań należących do zakresu działania Centrum Logistyki*” – kontrola przeprowadzona w grudniu 2009 r., w jednostkach organizacyjnych Centrum Poczty, Centrum Logistyki, Centrum Rachunkowości i Centrum Infrastruktury, która wykazała m.in. przypadki nie wystawiania awiz w sytuacji nieobecności klienta, jak również pozostawiania paczek u sąsiadów.

3) kontrole problemowe dotyczące prawidłowości załatwiania i rozpatrywania reklamacji na usługi powszechne przeprowadzone w I kwartale 2010 r. w jednostkach organizacyjnych Centrum Poczty, które wykazały m.in.: przyjmowanie reklamacji przed upływem 14 dni od dnia nadania reklamowanej przesyłki, przyjmowanie reklamacji po upływie 12 miesięcy od dnia nadania reklamowanej przesyłki, udzielanie odpowiedzi na reklamacje po upływie 30 dni od dnia jej otrzymania.

2. Biuro Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością z dniem 1 października 2011 r. przejęło zadania i zasoby istniejącego dotychczas Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, w zakresie dotyczącym kontroli wewnętrznej. Zasadniczym zadaniem tego biura ma być zbudowanie systemu zarządzania zgodnością w Spółce, tj. zapewnienia realizacji przez jej jednostki i komórki organizacyjne wymagań prawnych, wewnętrznych i kontraktowych. Celem przedmiotowych zmian ma być w szczególności zapewnienie bardziej optymalnego systemu kontroli wewnętrznej w obszarach jakości i wykonywania usług, w których ryzyko występowania niezgodności jest największe i prowadzi do utraty klientów, a tym samym przychodów Spółki. Z dokonanych ustaleń wynika, że funkcjonujący uprzednio w Poczcie Polskiej system kontroli wewnętrznej nie koncentrował się na tych obszarach, co zdaniem NIK było jednym z czynników, które doprowadziły do uzyskania przez operatora publicznego ujemnych wyników finansowych w latach 2008–2009.

3. Zasady przeprowadzania audytu w Poczcie Polskiej S.A. uregulowane zostały uchwałą nr 426 Zarządu Spółki z 21 grudnia 2010 r. w sprawie regulaminu przeprowadzania audytu wewnętrznego w Poczcie Polskiej S.A. Funkcjonujące do września 2011 r. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego miało zaplanowanych, w latach 2009–2011, łącznie 36 zadań audytowych, z których zrealizowało

31, tj. 86%. Z niezrealizowanych 5 planowanych zadań audytowych, 3 zostały anulowane¹¹⁵, a pozostałe 2 przeniesione do realizacji: w innym terminie oraz przez inną komórkę organizacyjną¹¹⁶. Stwierdzono przy tym, że Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie sporządzało sprawozdań z realizacji planów audytu.

W marcu 2011 r. Prezes Zarządu Spółki zlecił ww. komórce przeprowadzenie zadania audytowego dotyczącego wpływu założonej optymalizacji sieci placówek pocztowych na dostępność oraz jakość usług świadczonych przez Poczta Polska S.A. W ramach tego audytu miało nastąpić dokonanie oceny zmian struktury placówek pocztowych pod względem organizacyjnym, wykorzystania zasobów kadrowych i lokalowych, dostępności do usług powszechnych oraz jakości świadczonych usług przez służbę doręczeń i placówki wydające przesyłki awizowane. Ustalenia audyty wykazały m.in., że optymalizację sieci placówek pocztowych wdrażano bez skoordynowania działań komórek i jednostek organizacyjnych Poczty Polskiej oraz że działania centralizujące służbę doręczeń spowodowały: - wzrost kosztów z tytułu używania przez pracowników służby doręczeń prywatnych pojazdów do celów służbowych oraz skrócenie efektywnej czasu pracy listonoszy w rejonach doręczeń, z powodu wydłużenia czasu dojazdu i powrotu do rejonów doręczeń. W wyniku audytu stwierdzono, że należy wstrzymać proces optymalizacji sieci placówek (tj. przekształcenia urzędów pocztowych w filie urzędów pocztowych, a filie urzędów pocztowych w agencje pocztowe oraz tworzenia nowych agencji pocztowych) oraz konsolidacji służb doręczeń (czyli lokalizowania służb doręczeń w jednej gminie lub powiecie, co miało wpływ na zwiększenie efektywności pracy WER i listonoszy) do czasu opracowania analizy biznesowej zmian w strukturze sieci.

W Biurze Audytu Wewnętrznego zatrudnionych było 47 pracowników. Do głównych zadań biura należała ocena poprawności i efektywności działania systemu kontroli wewnętrznej w Spółce. Ustalono jednak, że plan audytu na 2012 r. budowany był na podstawie mapy ryzyk dostarczonej z Biura Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością, tj. jednostki realizującej zadania kontroli instytucjonalnej w Poczcie Polskiej. Stan ten wynikał z zadań regulaminowych Biura Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością.

3.2.6 Działalność Ministra w zakresie przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Ministra w zakresie przeprowadzenia komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska.

1. Prace nad koncepcją komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska rozpoczęto w Ministerstwie Infrastruktury¹¹⁷, na przełomie 2004 i 2005 r. w związku z poselskim projektem uchwały z dnia 16 grudnia 2004 r. opowiadającej się za przekształceniem tego przedsiębiorstwa w spółkę prawa handlowego z całościowym udziałem Skarbu Państwa. W wyniku tych prac w dniu 11 kwietnia 2006 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „*Informacja o założeniach koncepcji przekształcenia p.p.u.p. Poczta Polska w spółkę akcyjną Skarbu Państwa*”. Zawarto w nim uzasadnienie negatywnej oceny funkcjonowania p.p.u.p. Poczta Polska w ówczesnej formie organizacyjnej, a także precyzyjnie określono cel i założenia komercjalizacji¹¹⁸.

¹¹⁵ *Sprawność funkcjonowania Centrum Poczty w nowej strukturze organizacyjnej, Organizacja Centrali PP S.A. i Centrali Centrów Biznesowych oraz Efektywność wsparcia użytkowników.*

¹¹⁶ *Odpowiednio: Realizacja inwestycji budowlanych i informatycznych oraz Audyt sprawdzający realizację rekomendacji z zadania audytowego Stopień znajomości i wykorzystania programu Lotus Notes.*

¹¹⁷ Tj. ministerstwie właściwym ds. łączności, zwanym dalej Ministerstwem.

¹¹⁸ W tym uwarunkowania prawne oraz ogólne założenia do ustawy o komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska (tryb komercjalizacji, nadzór właścicielski, przejęcie przez następcę prawnego p.p.u.p. Poczta Polska praw i obowiązków, zachowanie integralności podmiotu, tworzenie grupy kapitałowej, zdolności do upadku, drugi etap przekształceń własnościowych w formie prywatyzacji pośredniej).

2. Ministerstwo opracowało projekt ustawy o komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, który po przyjęciu przez Radę Ministrów skierowany został w kwietniu 2007 r. do Parlamentu. Proces legislacyjny związany z tym projektem został jednak przerwany, wraz z zakończeniem V kadencji Sejmu¹¹⁹, z uwagi na obowiązującą zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych¹²⁰. Nowy projekt ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej skierowany został do Sejmu w kwietniu 2008 r., co pozwoliło na uchwalenie ustawy przez Parlament (we wrześniu 2008 r.)¹²¹ oraz umożliwiło podpisanie przez Ministra aktu komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska (w lipcu 2009 r.) i rozpoczęcie działalności (z dniem 1 września 2009 r.) przez utworzoną w tej drodze jednoosobową spółkę Skarbu Państwa pod firmą Poczta Polska S.A.

3. Minister właściwy ds. łączności dokonał komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska terminowo oraz zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej. Na podstawie aktu komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, sporządzonego w dniu 24 lipca 2009 r. w formie notarialnej, przedsiębiorstwo to zostało przekształcone w spółkę akcyjną, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Akt komercjalizacji obejmował wszystkie elementy wymienione w art. 8 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej. W dokumencie tym ustalono, że dniem komercjalizacji jest pierwszy dzień miesiąca przypadającego po wpisaniu Poczty Polskiej S.A. do rejestru przedsiębiorców. Ponieważ wpisu tego dokonano w dniu 13 sierpnia 2009 r., komercjalizacja p.p.u.p. Poczta Polska nastąpiła z dniem 1 września 2009 r.

Nieprawidłowością w działaniach Ministra było niedoprowadzenie do przygotowania rzetelnej strategii działalności i założeń restrukturyzacji tworzonej spółki akcyjnej, przed dokonaniem komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska. Wykonanie wymienionych zadań należało do obowiązków ministra właściwego ds. łączności i wynikało z pełnienia funkcji organu założycielskiego p.p.u.p. Poczta Polska oraz sprawowania nadzoru nad tym przedsiębiorstwem¹²².

3.2.7 Działalność Ministra związana z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa i pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia Poczty Polskiej S.A.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem legalności i rzetelności, działania Ministra związane z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa i pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia Poczty Polskiej S.A.

Minister prawidłowo realizował zadania i egzekwował uprawnienia związane z reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa oraz pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia w Poczcie Polskiej S.A., ustalone przepisami art. 8 ust. 4 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej i zawartymi w dziale II tytułu III ustawy Kodeks spółek handlowych, a także w statucie spółki¹²³.

W styczniu 2010 r. Minister przekazał organom Poczty Polskiej S.A. do stosowania dokument pt. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad jednoosobową spółką Skarbu Państwa Poczta Polska SA”, zgodnie z którym, Zarząd i Rada Nadzorcza zobowiązane zostały do przekazywania kwartalnych

¹¹⁹ Ostatnie posiedzenie Sejmu V kadencji, w związku z uchwałą o samorozwiązaniu, odbyło się w dniu 19.09.2007 r.

¹²⁰ Tj. zwyczajową zasadą, zgodnie z którą parlament, który kończy swoją kadencję zamyka wszystkie sprawy nad którymi pracował (niezależnie od tego, na jakim etapie się znajdują) i nie przekazuje ich nowemu parlamentowi (z wyjątkami dot. m in. projektów z inicjatywy obywatelskiej, sprawozdań komisji śledczych itp.).

¹²¹ Ustawa weszła w życie w dniu 10 listopada 2008 r., z wyjątkiem przepisów art. 21, 23 i 25-28, które weszły w życie pierwszego dnia miesiąca przypadającego po dniu wydania postanowienia sądu rejestrowego o wpisie Poczty Polskiej S.A. do rejestru przedsiębiorców, tj. z dniem 1 września 2009 r.

¹²² Zadania i uprawnienia Ministra w tym zakresie ustalały przepisy rozdziału 8 ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz.U. Nr 106, poz. 675 ze zm.).

¹²³ Statut ustalony został aktem notarialnym Rep. A 9147/2009 z dnia 24 lipca 2009 r.

informacji o sytuacji w Spółce do Ministerstwa. Zobowiązał również Departament Poczty, realizujący zadania w zakresie wypełniania obowiązków i uprawnień Ministra, wynikających z ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej S.A., do sporządzania na tej podstawie informacji o sytuacji tej spółki dla Podsekretarza Stanu właściwego ds. poczty. Ustalenia kontroli wykazały, że Departament Poczty w sposób prawidłowy wywiązywał się z tych zadań, tzn. opracowywał i przekazywał Podsekretarzowi Stanu kwartalne informacje na temat sytuacji Poczty Polskiej S.A., które obejmowały dane m.in. o: działalności organów Spółki, wynikach finansowych, wynagrodzeniu, zatrudnieniu, podmiotach zależnych, a także wnioski wynikające z analizy tych wskaźników.

Minister podejmował również działania dyscyplinujące Zarząd Poczty Polskiej S.A. do przyspieszenia prac nad opracowaniem „Strategii Poczty Polskiej na lata 2010–2015”, obejmującej plan działań restrukturyzacyjnych. Przejawem takich działań było zorganizowanie w dniu 26 stycznia 2010 r. spotkania poświęconego strategii Poczty Polskiej, na którym zobowiązano Zarząd Spółki do przedstawienia w drugiej połowie marca 2010 r. planu wdrażania strategii. Ostatecznie strategia ta została zaprezentowana na posiedzeniu Kierownictwa Resortu w dniu 20 lipca 2010 r. oraz pozytywnie zaopiniowana przez Radę Nadzorczą w dniu 21 lipca 2010 r. Ponadto na wezwanie Podsekretarza Stanu właściwego ds. poczty, Zarząd Spółki przekazał, w grudniu 2010 r., harmonogram wdrażania działań ujętych w „Strategii Poczty Polskiej na lata 2010–2015”

Skontrolowany przez NIK system nadzoru właścicielskiego umożliwiał bieżącą ocenę sytuacji ekonomiczno – finansowej Poczty Polskiej S.A. i monitorowanie przebiegu jej restrukturyzacji, a także pozwalał na reagowanie wobec występujących nieprawidłowości, na co wskazują m.in. dokonane zmiany w składzie pierwszego Zarządu Spółki. Innym przykładem sprawowania przez Ministra właściwego nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polską S.A., było doprowadzenie do przygotowania i wdrożenia z pozytywnym skutkiem programów naprawczych spółek, należących do grupy kapitałowej Poczty Polskiej, wykazujących ujemne wyniki finansowe.

3.2.8 Stan prac nad przygotowaniem programu prywatyzacji Poczty Polskiej S.A.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, niezrealizowanie przez Ministra zadań dotyczących przygotowania programu prywatyzacji Poczty Polskiej S.A.

Nie zostały zrealizowane przez Ministra zadania związane z przygotowaniem i przedłożeniem Radzie Ministrów programu prywatyzacji pośredniej Poczty Polskiej z udziałem w akcjach pracowników tej spółki, który zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów, w dniu 11 kwietnia 2006 r., dokumentem pn. „Informacja o założeniach koncepcji przekształcenia p.p.u.p. Poczta Polska w spółkę akcyjną Skarbu Państwa”¹²⁴, miał być opracowany nie później niż w 2011 r. Braku działań w tym zakresie nie usprawiedliwiają - w świetle ustaleń kontroli - *przeciwwskazania natury gospodarczej*, związane z uzyskaniem przez Poczta Polską ujemnych wyników finansowych, w latach 2008–2009¹²⁵. Wskazują na to ustalenia dokonane w toku kontroli, które ujawniły, że pomimo przyjęcia w planach pracy

¹²⁴ W rozdziale II tego dokumentu pt. Cel komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska stwierdzono m.in., że: „Celem jest przekształcenie p.p.u.p. Poczta Polska w pierwszym etapie w spółkę akcyjną ze 100% udziałem Skarbu Państwa oraz w II etapie przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów programu prywatyzacji pośredniej z udziałem w akcjach pracowników spółki, nie później jak w 2011 r., o ile nie wystąpią przeciwwskazania natury gospodarczej...”.

¹²⁵ W 2008 r. poniosła stratę brutto w wysokości – 229,9 mln zł (a na poziomie straty do pokrycia w wysokości - 215,3 mln zł); w 2009 r. poniosła stratę brutto w wysokości – 154,9 mln zł (a na poziomie straty do pokrycia w wysokości - 190,7 mln zł); a w 2010 r. wypracowała zysk brutto w wysokości 62,5 mln zł (a na poziomie zysku pozostającego do dyspozycji 43,3 mln zł), przy czym zmniejszyła nakłady na inwestycje z 226,1 mln zł w 2008 r. do 109,8 mln zł w 2009 r. (tj. o 51,4%) oraz do 96,2 mln zł w 2010 r. (tj. o 120,1%).

Departamentu Poczty Ministerstwa zadań w zakresie przygotowania wprowadzenia akcji Spółki na giełdę papierów wartościowych, do grudnia 2011 r. nie rozpoczęto prac w tym zakresie. Nie przeprowadzono także analiz kosztów i ewentualnych korzyści jakie omawiana prywatyzacja mogłaby przynieść¹²⁶, pomimo że wg założeń związanych z dwuetapowym procesem zmian własnościowych, przekształcenie Poczty Polskiej S.A. w spółkę giełdową miało: zwiększyć możliwość pozyskania przez nią dodatkowego kapitału własnego i pożyczkowego, poprawić ład korporacyjny i sprawność zarządzania oraz umożliwić realizację ekspansywnej strategii rozwoju i utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy.

3.2.9 Nadzór Ministra nad działalnością Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w obszarze regulacji rynku usług pocztowych oraz nad implementacją III dyrektywy pocztowej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem rzetelności, nadzór Ministra nad działalnością Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w obszarze regulacji rynku usług pocztowych.

1. Ustalenia kontroli wykazały, że Departament Poczty, realizujący zadania Ministra w zakresie nadzoru nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), w obszarze regulacji rynku usług pocztowych, analizował w sposób rzetelny opracowywane przez ten organ roczne sprawozdania z działalności oraz oceny funkcjonowania rynku pocztowego. Na polecenie Ministra przygotowywał stanowiska i ewentualne uwagi dotyczące tych dokumentów, a w październiku 2010 r., w związku z podjęciem przez Rządowe Centrum Legislacyjne prac nad projektem ustawy Prawo Pocztove, wystąpił do UKE o przygotowanie wstępnych projektów pięciu rozporządzeń, dotyczących bezpośrednio kompetencji tego regulatora. Departament Poczty monitorował przebieg prac związanych z przygotowaniem tych projektów, udzielając UKE na bieżąco konsultacji, dotyczących poszczególnych proponowanych w nich rozwiązań¹²⁷.

2. W pracach Ministra nad projektem nowego Prawa Pocztovego, w tym implementacją tzw. III Dyrektywy Pocztowej¹²⁸ uczestniczyła, wyłoniona w drodze postępowania o zamówienie publiczne, zewnętrzna kancelaria prawna¹²⁹. Opracowane w tej drodze „Wytyczne dla projektu ustawy Prawo Pocztove”, obejmowały m.in. rozwiązania w zakresie metody finansowania kosztu netto wynikającego z obowiązku świadczenia usług o charakterze powszechnym. W oparciu o te wytyczne, po dokonaniu niezbędnych uzgodnień, założenia do projektu ustawy Prawo Pocztovego, zakładające udział środków budżetowych w finansowaniu kosztów netto pocztowych usług powszechnych, przekazane zostały przez Ministra w marcu 2010 r. do Komitetu Rady Ministrów (KRM). Następnie, po zdjęciu tego projektu z porządku obrad KRM i dokonanych uzgodnieniach z Ministrem Finansów oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, projekt założeń do projektu ustawy Prawo Pocztovego w sierpniu 2010 r. przekazany został do KRM w dwóch wersjach. W jednej finansowanie kosztu netto pocztowych usług powszechnych przewidziano z udziałem środków budżetowych¹³⁰, a w drugiej bez udziału tych

¹²⁶ Departament Poczty dysponował jedynie 2 analizami, dotyczącymi zagadnień prywatyzacji Poczty Polskiej przeprowadzonymi w 2004 r. i 2005 r. na zlecenie Ministerstwa przez firmę zewnętrzną.

¹²⁷ Do czasu zakończenia kontroli UKE przedłożyło projekt jednego z tych rozporządzeń.

¹²⁸ Dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 52 z 27.02.2008 r.).

¹²⁹ Prace tej kancelarii zostały sfinansowane z wykorzystaniem środków unijnych na dostosowanie prawa krajowego do prawa wspólnotowego (środków Transition Facility, przyznanych decyzją Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2006 r.).

¹³⁰ Przyjętej w oparciu o analizę założeń opracowanych przez ww. kancelarię prawną.

środków. Z ustaleń kontroli wynika również, że w dniu 1 września 2010 r. KRM rekomendował do ujęcia w projekcie ustawy wersję przewidującą finansowanie obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych bez udziału środków budżetowych.

3. Obecnie obowiązująca ustawa Prawo pocztowe przewiduje, iż źródłem finansowania powszechnych usług pocztowych są przychody uzyskiwane przez operatora publicznego z tzw. „obszaru zastrzeżonego”, tj. z określonego ustawowo zakresu usług, które mogą być świadczone wyłącznie przez operatora publicznego. Ewentualna strata na usługach powszechnych może być pokryta ze środków z budżetu państwa w postaci dotacji podmiotowej (art. 52a). Dopuszczalne jest również subsydiowanie usług powszechnych spoza obszaru zastrzeżonego dochodami z obszaru zastrzeżonego w przypadku, gdy jest ono niezbędne do wywiązania się operatora publicznego z nałożonego na niego obowiązku świadczenia tych usług (art. 50a). Wdrażana do prawa polskiego tzw. III dyrektywa pocztowa wyznacza ostateczny termin liberalizacji rynku pocztowego w Unii Europejskiej na 1 stycznia 2011 r., przy czym części państw, w tym Polsce umożliwia przesunięcia tego terminu do dnia 31 grudnia 2012 r. Wtedy to właśnie zlikwidowany zostanie obszar zastrzeżony, jak też inne prawa szczególne, które nie powinny już być preferowanymi rozwiązaniami w zakresie finansowania powszechnych usług pocztowych (pkt 13 i 25 preambuły III dyrektywy). Wg dyrektywy preferowaną metodą zapewnienia świadczenia powszechnych usług pocztowych mają być siły wolnorynkowe, natomiast korzystanie z instytucji operatora wyznaczonego ma być stosowane w przypadku braku możliwości zapewnienia tych usług przez siły rynku. Dyrektywa przewiduje finansowanie świadczenia powszechnych usług pocztowych m.in. w formie: - zamawiania usług w drodze zamówień publicznych (art. 7 ust. 2); - rekompensaty z funduszy publicznych (art. 7 ust. 3 a); - podziału kosztów netto pomiędzy operatorów świadczących usługi lub użytkowników (art. 7 ust. 3 b). Z kolei w pkt. 26 preambuły wymienia się wśród możliwości finansowania powszechnych usług pocztowych także *„podjęcie, w razie konieczności, decyzji o przeznaczeniu całości lub części zysków pochodzących z innych rodzajów działalności operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną poza zakresem usługi powszechnej na finansowanie kosztów netto usługi powszechnej, jeżeli jest to zgodne z traktatem”*.

Projekt nowego Prawa pocztowego przewiduje, w punkcie 1 art. 110, finansowanie kosztu netto świadczenia powszechnych usług pocztowych z następujących źródeł: - udziałów operatorów pocztowych objętych obowiązkiem udziału w dopłacie mającej na celu sfinansowanie kosztu netto, zwanej dalej „dopłatą”; - zysku z działalności gospodarczej operatora wyznaczonego innej niż polegająca na świadczeniu usług powszechnych i usług wchodzących w zakres usług powszechnych oraz precyzuje mechanizm wpłat na fundusz kompensacyjny stanowiąc, iż *„Operator wyznaczony oraz pozostali operatorzy świadczący usługi wchodzące w zakres usług powszechnych, których przychód z tych usług w roku obrotowym, za który jest ustalana dopłata, przekroczył milion złotych, są obowiązani do udziału w dopłacie”*.

Założony mechanizm finansowania kosztu netto powszechnych usług pocztowych uruchamiany byłby wyłącznie w przypadku, gdy świadczenie tych usług byłoby nierentowne, przy czym maksymalny poziom finansowania kosztu netto nie będzie mógł przekroczyć kwoty straty na usługach powszechnych. Z przedstawionymi rozwiązaniami, przyjętymi w projekcie nowej ustawy Prawo pocztowe nie zgadzała się Poczta Polska S.A., jako przyszły operator wyznaczony. Obawy Zarządu Poczty Polskiej S.A. budziło istniejące ryzyko braku możliwości rozwoju Spółki w związku z założonym przeznaczeniem zysku operatora wyznaczonego na finansowanie kosztu netto. Poczta Polska S.A. podnosiła przy tym, iż żaden inny kraj europejski nie przyjął takiej metody

finansowania oraz że w świetle założonych uregulowań wątpliwa jest również możliwość pokrycia strat na świadczeniu powszechnych usług pocztowych z funduszu kompensacyjnego. Zastrzeżenia te dotyczyły również założenia, że głównym wpłacającym środki do tego funduszu byłby operator wyznaczony oraz że w tych wpłatach nie uczestniczyłyby firmy kurierskie. Dlatego też, w ramach przeprowadzanych uzgodnień, Poczta Polska S.A. postulowała, żeby źródło finansowania kosztu netto powszechnych usług pocztowych, w postaci zysku z działalności operatora, zastąpić środkami publicznymi, jeśli fundusz kompensacyjny okaże się niewystarczający.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola przeprowadzona została z inicjatywy własnej NIK. Temat kontroli mieścił się w głównych kierunkach kontroli NIK na lata 2009–2011 r.:

- „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” (*priorytet*);
- „Funkcjonowanie poczty i telekomunikacji” (*obszar kontrolny*).

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach kierunku kontroli pn. „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” prowadziła badania funkcjonowania państwa, jako organizatora i uczestnika życia gospodarczego m.in. w zakresie zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, dokonywania przekształceń własnościowych oraz dbania o zwiększenie efektywności i konkurencyjności gospodarki. Kontrola procesu komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej, miała na celu uzyskanie informacji, czy przekształcenie dotychczasowego państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w spółkę akcyjną doprowadziło do poprawy funkcjonowania oraz wzrostu konkurencyjności tego operatora na rynku pocztowym. Ustalenia w tym zakresie mają istotne znaczenie, z uwagi na dominujący udział Poczty Polskiej (jednoosobowej spółki Skarbu Państwa) w rynku pocztowym. Wyniki kontroli miały pozwolić również na uzyskanie informacji, czy Poczta Polska zapewnia odpowiednią jakość i dostępność powszechnych usług pocztowych oraz o stanie jej przygotowania, do prowadzenia działalności na zliberalizowanym rynku pocztowym. W ramach kontroli zbadane miały zostać także działania ministra właściwego do spraw łączności, związane z: przygotowaniem i przeprowadzeniem komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, reprezentowaniem interesów Skarbu Państwa i pełnieniem funkcji Walnego Zgromadzenia w procesie restrukturyzacji Poczty Polskiej oraz opracowaniem projektu ustawy wdrażającej postanowienia III dyrektywy pocztowej do prawa polskiego.

Ustalenia przeprowadzonych przez NIK, w latach 2004–2008, kontroli działalności Poczty Polskiej wskazywały, że operator publiczny nie jest przygotowany w dostatecznym stopniu do funkcjonowania na liberalizującym się rynku pocztowym¹³¹. NIK negatywnie oceniała przy tym m.in.: – zasadność ekonomiczną uczestnictwa Poczty Polskiej w podmiotach prawa handlowego; - przeprowadzone w 2005 r. zmiany organizacyjne, które nie doprowadziły do lepszego funkcjonowania przedsiębiorstwa; - opóźnioną realizację inwestycji o charakterze strategicznym dla jego funkcjonowania; - niezapewnianie wymaganej dostępności powszechnych usług pocztowych oraz niedotrzymywanie parametrów jakościowych świadczonych usług. NIK zwracała również uwagę na brak efektywnych działań, które zapobiegałyby pogarszającej się sytuacji ekonomiczno - finansowej Poczty Polskiej. Wyniki tych kontroli pozwoliły na dokonanie analizy ryzyka występującego w procesie komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej, ustalenie głównych podobszarów kontrolnych oraz wypracowanie najbardziej efektywnego podejścia do badań kontrolnych.

¹³¹ Ustalenia te przedstawione zostały przez NIK w *Informacjach o wynikach kontroli: - działalności grupy kapitałowej Poczty Polskiej – maj 2005 r.* (nr ewid. 97/2005/P/04/070/KKT); - *wprowadzenia zmian organizacyjnych w p.p.u.p. Poczta Polska – październik 2006 r.* (nr ewid.167/2006/P/06/ 161/KKT); - *działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Poczta Polska, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług – listopad 2009 r.* (nr ewid. 139/2009/P08164/LWR).

Zgodnie ze standardami sprawozdawczymi NIK, założono dla niniejszej kontroli następującą skalę ocen:

- **ocena pozytywna** miała być sformułowana, jeżeli w trakcie kontroli nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości lub gdyby stwierdzono przypadkowe uchybienia o charakterze formalnym, które nie miały żadnego wpływu na kontrolowaną działalność;
- **ocena pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień** miała być sformułowana, gdyby ustalone w toku kontroli uchybienia występowały w sposób powtarzający się, lecz miały charakter wyłącznie formalny i nie powodowały negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności;
- **ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowościami** miała być sformułowana w przypadku, gdyby kontrola wykazała występowanie nieprawidłowości, których następstwa miały negatywny wpływ na kontrolowaną działalność, jednakże nie przekraczały założonego dla kontroli progu istotności;
- **ocena negatywna** miała być sformułowana w przypadku gdyby kontrola wykazała występowanie nieprawidłowości, których następstwa miały negatywny wpływ na kontrolowaną działalność, w tym w sposób zasadniczy na wykonywanie zadań.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. Protokół kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji podpisany został przez Ministra Administracji i Cyfryzacji po uwzględnieniu przez kontrolerów w całości zgłoszonych zastrzeżeń¹³².

2. Protokół kontroli przeprowadzonej w Poczcie Polskiej S.A. podpisany został przez Prezesa Zarządu Poczty Polskiej S.A. bez zastrzeżeń.

3. Do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia¹³³, przy czym:

- zastrzeżenia Ministra Administracji i Cyfryzacji nie zostały rozpatrzone z uwagi na złożenie ich po upływie terminu przewidzianego w art. 61 ust. 1 ustawy o NIK
- zastrzeżenia Prezesa Zarządu Poczty Polskiej S.A. uwzględnione zostały częściowo¹³⁴.

4. Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Administracji i Cyfryzacji dotyczyły:

- objęcia nadzorem właścicielskim wypełniania przez Zarząd Poczty Polskiej S.A. zadań w zakresie restrukturyzacji tej spółki, ustalonych obecnie w *Kierunkach Strategicznych Poczty Polskiej S.A. do 2015 r.*,
- wypracowanie programu prywatyzacji Poczty Polskiej,
- korzystania z usług firm zewnętrznych, przy opracowywaniu projektów aktów prawnych, jedynie w przypadkach uzasadnionych brakiem możliwości ich przygotowania przez komórki organizacyjne Ministerstwa lub nadzorowane urzędy.

Minister Administracji i Cyfryzacji pismem z dnia 29 lutego 2012 r. poinformował NIK o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

¹³² Po uwzględnieniu zastrzeżeń, w treści protokołu kontroli dokonane zostały stosowne zmiany.

¹³³ Zastrzeżenia nie dotyczyły wniosków pokontrolnych.

¹³⁴ Po uwzględnieniu zastrzeżeń, w treści wystąpienia pokontrolnego dokonane zostały stosowne zmiany.

- 5.** Wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa Zarządu Poczty Polskiej S.A. dotyczyły:
- wykorzystywania w większym stopniu wiedzy, doświadczenia i umiejętności pracowników Spółki podczas prac nad wypracowywaniem programów strategicznych dla Poczty Polskiej,
 - podjęcia działań w celu odzyskaniu należnych Spółce środków finansowych, w kwocie 89.670 zł, od wykonawcy „Strategii Poczty Polskiej na lata 2009 – 2015”,
 - egzekwowania obowiązku składania oświadczeń przez członków komisji przetargowej oraz dopełnianie obowiązku niezwłocznego przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich,
 - podjęcia działań mających na celu poprawę jakości świadczonych usług pocztowych oraz dokonania we współpracy z Urzędem Komunikacji Elektronicznej uzgodnień w obszarze oceny tych usług, przy uwzględnieniu wyniku badań przeprowadzanych przez Spółkę,
 - dokonania analizy celowości świadczenia przez Spółkę usług w obszarach wykazujących nierentowność,
 - podjęcia działań mających na celu ustalenie pełnego wykazu nieruchomości zbędnych dla działalności Spółki i wypracowanie harmonogramu ich zagospodarowania.

Prezes Zarządu Poczty Polskiej S.A. pismem z dnia 14 marca 2012 r. poinformował NIK o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

6. W ramach kontroli korzystano z prac biegłego, w zakresie dotyczącym oceny jakości powszechnych usług pocztowych, realizowanych przez operatora publicznego oraz analizy zagadnień prawnych związanych z implementacją III dyrektywy pocztowej do prawa polskiego, w świetle przygotowania Poczty Polskiej S.A. do funkcjonowania na zliberalizowanym rynku pocztowym.

7. Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na temat wyników kontroli przeprowadzonych przez UKE w zakresie wypełniania przez Poczta Polską zadań operatora publicznego.

8. Ustalenia kontroli wykazały finansowe skutki nieprawidłowości, ujawnionych przez NIK, na ogólną kwotę 11.108.670 zł oraz pozwoliły na pozyskanie korzyści finansowych w kwocie 89.670 zł.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Kontrola została przeprowadzona w: Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz Poczcie Polskiej S.A. (Centrali Spółki), przez Departament Infrastruktury NIK.

ZAŁĄCZNIK NR 2

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Ministrem właściwym do spraw łączności był:

- od 18 listopada 2011 r., p. Michał Boni Minister Administracji i Cyfryzacji,
- od 16 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r., p. Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury¹³⁵,
- od 5 maja 2006 r. do 16 listopada 2007 r., p. Jerzy Polaczek Minister Transportu, *(uprzednio od 31 października 2005 r. Minister Transportu i Budownictwa)*.

2. Prezesem Zarządu Poczty Polskiej S.A. był:

- od 1 marca 2011 r., p. Jerzy Józkowiak,
- od 1 września 2009 r. do 21 grudnia 2010 r., p. Andrzej Polakowski¹³⁶.

3. Dyrektorem Generalnym p.p.u.p. Poczta Polska był:

- od 10 maja 2007 do 31 sierpnia 2009 r., p. Andrzej Polakowski, *(uprzednio od 24 marca 2007 r. do 9 maja 2007 r. p.o. Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej)*,
- od 1 grudnia 2005 r. do 27 marca 2007 r., p. Zbigniew Niezgoda.

¹³⁵ W okresie od 8 do 17 listopada 2011 r. ministra właściwego ds. łączności zastępował p. Donald Tusk Prezes Rady Ministrów

¹³⁶ W okresie od 22 grudnia 2010 r. do 28 lutego 2011 r. pracami Zarządu Spółki kierowała p. Agnieszka Sardecka – Członek Zarządu, której powierzone zostały uprawnienia i obowiązki Prezesa Zarządu.

Analiza stanu prawnego

1. Podstawowe zasady komercjalizacji Poczty Polskiej

1.1. Zasady i tryb komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska, działającego na podstawie ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”¹³⁷, uregulowała ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”¹³⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, komercjalizacja Poczty Polskiej polega na przekształceniu przedsiębiorstwa w spółkę akcyjną o nazwie „Poczta Polska Spółka Akcyjna”, w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem. Ustęp 2 przywołanego artykułu ustalił, że utworzona w drodze komercjalizacji Spółka wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było p.p.u.p. Poczta Polska, bez względu na charakter prawny tych stosunków, jeżeli przepisy omawianej ustawy nie stanowią inaczej.

Organem odpowiedzialnym za dokonanie w imieniu Skarbu Państwa komercjalizacji Poczty Polskiej, nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, był minister właściwy do spraw łączności¹³⁹. Dyrektor Generalny Poczty Polskiej został zobowiązany¹⁴⁰ do przedłożenia wymienionemu ministrowi, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, kwestionariusza przedsiębiorstwa oraz innych dokumentów niezbędnych do sporządzenia aktu komercjalizacji, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁴¹.

Na podstawie art. 8 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej Minister został zobowiązany do sporządzenia za Skarb Państwa akt komercjalizacji Poczty Polskiej oraz do reprezentowania interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do Spółki. W art. 9 - 10 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej zostały zawarte przepisy dotyczące zgłoszenia wniosku o wpisanie Spółki do rejestru przedsiębiorców oraz sposobu powołania, składu i trybu wyboru rady nadzorczej Spółki. Na podstawie art. 11 ust. 1 przywołanej ustawy, Spółka dla realizacji wspólnych celów gospodarczych za zgodą walnego zgromadzenia może tworzyć spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, na warunkach określonych w art. 11 ust. 24 ustawy.

Zgodnie z art. 6 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej, do komercjalizacji tego przedsiębiorstwa stosuje się niektóre przepisy powołanej wyżej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.¹⁴² Przepisy te stanowią, że do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, o ile ustawa nie stanowi inaczej, stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych¹⁴³. W jednoosobowej spółce Skarbu Państwa oświadczenia woli składane spółce przez Skarb Państwa wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności¹⁴⁴.

¹³⁷ Por. przypis nr 4.

¹³⁸ Por. przypis nr 1. Ustawa weszła w życie z dniem 10 listopada 2008 r.

¹³⁹ Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej.

¹⁴⁰ Art. 7 ust. 2 powołanej ustawy.

¹⁴¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm. Na podstawie art. 4 ust. 6 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie określenia wzoru kwestionariusza przedsiębiorstwa państwowego przeznaczonego do komercjalizacji oraz wykazu dokumentów niezbędnych do sporządzenia aktu komercjalizacji (Dz. U. Nr 22, poz. 114 ze zm.).

¹⁴² Art. 58, art. 12 ust. 2, 5 i 6, art. 1316 oraz art. 19 -19b ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

¹⁴³ Art. 5 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

¹⁴⁴ Art. 5 ust. 3 powołanej ustawy.

Spółka powstała w wyniku komercjalizacji, w której ponad połowa ogólnej liczby akcji należy do Skarbu Państwa, sprzedaje składniki aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, których wartość przekracza równowartość w złotych kwoty 5.000 euro, w drodze przetargu. Sposób i tryb organizowania przetargu ustala rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji¹⁴⁵. Spółka może sprzedać składniki aktywów trwałych, w rozumieniu przepisów o rachunkowości, bez przeprowadzenia przetargu, za cenę nie niższą niż 2/3 ceny wywoławczej w przypadku nieruchomości i ceny wywoławczej w przypadku pozostałych składników aktywów trwałych, w przypadku gdy na uprzednio ogłoszony przetarg nie wpłynęła żadna oferta. Na obniżenie ceny sprzedaży składników aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, których cena wywoławcza przekracza równowartość w złotych kwoty 30.000 euro, wymagana jest zgoda walnego zgromadzenia. Kwoty wyrażone w euro, o których mowa wyżej, przelicza się na złote według średniego kursu Narodowego Banku Polskiego, liczonego na dzień podjęcia uchwały zarządu o sprzedaży¹⁴⁶.

Zawarcie przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji umowy, której zamiarem jest darowizna lub zwolnienie z długu oraz innej umowy niezwiązanej z przedmiotem działalności gospodarczej spółki określonym w statucie, wymaga zgody rady nadzorczej pod rygorem nieważności czynności prawnej. Przepisu nie stosuje się do umów o wartości nieprzekraczającej równowartości w złotych kwoty 5.000 euro. Równowartość tej kwoty oblicza się wg kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu zawarcia umowy.¹⁴⁷

1.2. Przedmiot działalności gospodarczej Spółki, określony w art. 12 ust. 1 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej, obejmuje:

- prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług pocztowych, w tym usług o charakterze powszechnym;
- emisję, wprowadzanie i wycofywanie z obiegu znaczków pocztowych, kartek pocztowych oraz kopert z nadrukowanym znakiem opłaty pocztowej;
- wykonywanie innych usług przy wykorzystaniu potencjału technicznego i kadrowego Spółki, w tym w zakresie prenumeraty prasy, kolportażu prasy i wydawnictw, filatelistyki;
- świadczenie usług finansowych i wykonywanie czynności z nimi związanych. Szczegółowy zakres tych usług i czynności określa art. 13 ust. 1 ustawy;
- pośrednictwo w wykonywaniu usług finansowych, w tym czynności bankowych;
- świadczenie usług logistycznych, a w szczególności przewóz przesyłek towarowych oraz ich konfekcjonowanie i magazynowanie.

Spółka może wykonywać inną działalność gospodarczą, jeśli nie ogranicza ona działalności określonej w art. 12 ust. 1¹⁴⁸. Szczegółowy zakres działalności Poczty Polskiej, o której mowa w art. 12 ust. 1 i 3, określa statut Spółki¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Dz. U. Nr 27, poz. 177. W § 27 rozporządzenia określono sytuacje, w których spółka może sprzedać składniki aktywów trwałych bez przeprowadzenia przetargu.

¹⁴⁶ Art. 19 ust. 1 - 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

¹⁴⁷ Art. 19b ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

¹⁴⁸ Art. 12 ust. 3 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej.

¹⁴⁹ Szczegółowy zakres działalności Poczty Polskiej S.A. przedstawiono w pkt 3.1.2 Informacji.

W art. 14 ust. 1 tej ustawy postanowiono, że w ramach pośrednictwa w wykonywaniu usług finansowych, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 5, Poczta Polska może:

- świadczyć usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego;
- na podstawie umowy zawartej z bankiem na piśmie, wykonywać czynności, o których mowa w art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁵⁰;
- świadczyć inne usługi.

Ponadto, na podstawie art. 14 ust. 2, Spółka – z zastrzeżeniem warunku wymienionego w art. 14 ust. 1 pkt 2 i pod warunkiem posiadania prawa do wykonywania ponad 50% głosów na walnym zgromadzeniu banku – może na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez ten bank, w zakresie zgodnym z przedmiotem działalności banku określonym w statucie, wykonywać w jego imieniu i na jego rzecz czynności bankowe określone w art. 5 ust. 1 i 2 Prawa bankowego. Na podstawie art. 16 ustawy, potwierdzone przez Pocztcę Polską dowody przyjęcia wpłaty i dowody wypłaty, a w zakresie czynności wymienionych w art. 13 ust. 1 oraz w art. 14 ust. 1 i 2 również wystawiane przez Spółkę oświadczenia¹⁵¹ mają moc prawną dokumentów urzędowych.

1.3. Przepisy ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej dotyczące gospodarowania mieniem Spółki, zawarte w art. 17 ust. 1 i 2, stanowią, iż mienie Spółki, którego zagospodarowanie nie jest możliwe, a którego utrzymania nie uzasadniają względy ekonomiczne, może zostać zlikwidowane lub przekazane nieodpłatnie Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub państwowym jednostkom organizacyjnym.

1.4. Na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej, utraciła moc ustawa z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”¹⁵², z wyjątkiem przepisów art. 15a15c i art. 41, które zachowują moc w okresie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej¹⁵³. Wymienione przepisy stanowią, że grunty będące własnością Skarbu Państwa, znajdujące się w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu lub w zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” i pozostające w posiadaniu Poczty Polskiej w dniu 1 stycznia 2005 r., stają się, z mocy prawa, przedmiotem użytkowania wieczystego Poczty Polskiej. Budynki, budowle i inne urządzenia znajdujące się na wymienionych gruntach, stają się z mocy prawa, nieodpłatnie, własnością Poczty Polskiej.¹⁵⁴ Nabycie praw do wymienionych gruntów i budynków potwierdza wojewoda, w drodze decyzji, po złożeniu wniosku przez Pocztcę Polską. Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie praw, stanowi podstawę do dokonania wpisów do ksiąg wieczystych oraz katastru nieruchomości¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

¹⁵¹ Zawierające zobowiązania, zwolnienie z zobowiązań, zrzeczenie się praw lub pokwitowanie odbioru należności oraz stwierdzające udzielenie kredytu, pożyczki pieniężnej, wraz z informacją o ich wysokości, zasadach oprocentowania i warunkach spłaty.

¹⁵² Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.

¹⁵³ Zatem do dnia 10 listopada 2011 r.

¹⁵⁴ Art. 15a ustawy o p.p.u.p. Poczta Polska.

¹⁵⁵ Art. 15b ustawy o p.p.u.p. Poczta Polska. W art. 15c ustala jakie dokumenty, potwierdzają fakt posiadania lub zarządzania gruntami przez państwową jednostkę organizacyjną Poczta Polska, Telegraf i Telefon lub p.p.u.p. Pocztcę Polską.

2. Świadczenie przez Poczta Polską powszechnych usług pocztowych

Zasady wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pocztowych w obrocie krajowym lub zagranicznym¹⁵⁶ zostały określone w przepisach ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe¹⁵⁷.

2.1. Zasady świadczenia powszechnych usług powszechnych, które zostały określone w przepisach rozdziału 4 Prawa pocztowego ustalają, że operator publiczny jest obowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych w sposób ciągły¹⁵⁸, umożliwiającą:

- traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej;
- traktowanie przesyłki jako przesyłki z zadeklarowaną wartością;
- uzyskanie potwierdzenia odbioru przesyłki rejestrowanej lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym;
- przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłek lub kwot pieniężnych nadanych na poste restante.

Obowiązek wykonywania zadań operatora publicznego został powierzony Poczcie Polskiej¹⁵⁹. Warunki wykonywania przez operatora publicznego powszechnych usług pocztowych określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych¹⁶⁰. W rozporządzeniu zostały określone m. in. warunki dotyczące sposobu świadczenia usług, wymagań w zakresie przyjmowania i doręczania przesyłek i przekazów pocztowych oraz minimalnych wymagań w zakresie jakości usług. Operatorowi publicznemu przysługuje wyłączność świadczenia wymienionych w ustawie usług¹⁶¹, zwanych usługami zastrzeżonymi. Operator publiczny nie może odmówić zawarcia umowy o świadczenie powszechnych usług pocztowych¹⁶². W art. 48a Prawa pocztowego zostały określone terminy doręczania przesyłek listowych, przyjętych do przemieszczenia i doręczenia w ramach powszechnej usługi pocztowej. W przypadku doręczenia przesyłki listowej w terminie późniejszym, adresatowi lub nadawcy przysługuje prawo do wniesienia skargi z tytułu opóźnionego doręczenia przesyłki listowej¹⁶³. Skargę wnosi się w każdej placówce operatora publicznego, w formie pisemnej, ustnej do protokołu, elektronicznej lub innej, która ujawnia wolę skarżącego w dostateczny sposób. Placówka, do której została wniesiona skarga, przekazuje ją niezwłocznie do jednostki organizacyjnej właściwej do rozpatrzenia skargi. Jednostka ta w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania skargi, udziela na nią odpowiedzi w formie pisemnej.

Przepisy Prawa pocztowego zobowiązują operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych, poprzez działania wymienione w art. 56 pkt 1 - 5 ustawy.

Operator określa w regulaminie świadczenia powszechnych usług pocztowych zasady ich świadczenia oraz ogólne warunki dostępu do tych usług. Ponadto operator publiczny uwzględnia w regulaminie specyfikę wynikającą z ciążącego na nim obowiązku świadczenia w sposób ciągły powszechnych usług

¹⁵⁶ Zwanej dalej również „działalnością pocztową”.

¹⁵⁷ Por. przypis nr 3.

¹⁵⁸ Zgodnie z art. 46 ust. 1 Prawa pocztowego.

¹⁵⁹ Na podstawie art. 46 ust. 2 Prawa pocztowego.

¹⁶⁰ Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.

¹⁶¹ Z zastrzeżeniem ust. 2 art. 47 Prawa pocztowego.

¹⁶² Art. 48 Prawa pocztowego (z zastrzeżeniem art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 1).

¹⁶³ Na podstawie art. 48a ust. 2 ustawy, na zasadach określonych w art. 48a ust. 3 - 6.

pocztowych. Operator przedkłada Prezesowi UKE projekt regulaminu świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz projekt zmian do obowiązującego regulaminu, co najmniej na 60 dni przed wprowadzeniem. Prezes UKE może, w drodze decyzji, w terminie do 30 dni od dnia przedłożenia projektu regulaminu albo projektu zmian do obowiązującego regulaminu, wnieść sprzeciw wobec ich postanowień, jeżeli są sprzeczne z przepisami prawa lub naruszają prawa podmiotów korzystających z powszechnych usług pocztowych. Regulamin świadczenia powszechnych usług pocztowych lub jego zmiany w części objętej sprzeciwem Prezesa UKE nie wchodzi w życie¹⁶⁴.

Przepisy dotyczące opłat za świadczenie powszechnych usług pocztowych zostały zawarte w art. 51 Prawa pocztowego. Wymienione opłaty powinny być ustalone z uwzględnieniem kosztów ich świadczenia. Zasady ustalania opłat powinny być jednolite na terenie całego kraju oraz przejrzyste i niedyskryminujące¹⁶⁵.

Zakazane jest subsydiowanie powszechnych usług pocztowych niebędących usługami zastrzeżonymi z przychodów z usług zastrzeżonych. Zakaz ten nie ma zastosowania w przypadku, gdy subsydiowanie jest dokonywane w rozmiarze niezbędnym do wywiązania się operatora publicznego z nałożonego na niego obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych w zakresie usług niebędących usługami zastrzeżonymi.

Zamiar rozpoczęcia subsydiowania wraz z pisemnym uzasadnieniem operator publiczny przedstawia Prezesowi UKE w celu uzyskania opinii w zakresie wystąpienia powyższej przesłanki warunkującej subsydiowanie. Prezes UKE wydaje opinię w sprawie zasadności uruchomienia subsydiowania w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia; w okresie przewidzianym na wydanie opinii może pisemnie wezwać operatora publicznego do przedłożenia dodatkowych informacji w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania¹⁶⁶.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o Prawie pocztowym, operator świadczący powszechne usługi pocztowe ustala wysokość opłat za te usługi zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 50 ustawy¹⁶⁷. Operator świadczący powszechne usługi pocztowe, w tym operator publiczny, przedkłada Prezesowi UKE projekt cennika powszechnych usług pocztowych oraz projekt zmian do obowiązującego cennika wraz z określeniem poszczególnych składników kosztów świadczenia każdej usługi, co najmniej na 60 dni przed planowanym terminem ich wprowadzenia. Prezes UKE może, w drodze decyzji, w terminie do 30 dni od dnia przedłożenia projektu cennika lub projektu zmian do cennika, wnieść sprzeciw do całości lub części projektu, jeżeli są one sprzeczne z przepisami ustawy. Cennik lub jego zmiany w zakresie objętym sprzeciwem Prezesa UKE nie wchodzi w życie¹⁶⁸. Prezes UKE w okresie przewidzianym na wniesienie sprzeciwu może zobowiązać pisemnie operatora świadczącego

¹⁶⁴ Por. przepisy art. 49 Prawa pocztowego.

¹⁶⁵ Por. art. 50 ust. 1 i 2 Prawa pocztowego. Zgodnie z art. 50 ust. 3, zastosowanie jednolitych opłat nie wyklucza prawa operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe do zastosowania taryfy specjalnej, niższej niż obowiązująca za dany rodzaj lub sposób świadczenia usługi w stosunku do nadawców, którzy wykonują uzgodnione z operatorem czynności związane z przygotowaniem lub opracowaniem przesyłek lub uzgodnią z nim dodatkowe warunki w zakresie sposobu świadczenia usługi oraz do nadawców nadających znaczną liczbę przesyłek w uzgodnionym z operatorem okresie czasu, pod warunkiem że operator przy ustalaniu opłat stosuje wobec nadawców jednolite i równe kryteria co do opłat i warunków związanych z umową oraz uwzględnia koszty świadczenia usługi obejmującej pełny zakres oferowanych świadczeń związanych z usługą pocztową lub sposobem świadczenia tej usługi (art. 50 ust. 3).

¹⁶⁶ Art. 50a Prawa pocztowego.

¹⁶⁷ Prezes UKE może wystąpić, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw łączności, z wnioskiem do Rady Ministrów o ustalenie na podstawie art. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, cen urzędowych powszechnych usług pocztowych (art. 51 ust.2).

¹⁶⁸ Art. 51 ust. 3 i 4 Prawa pocztowego.

usługi powszechne do przedłożenia, nie później niż w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma, dodatkowych informacji umożliwiających ocenę projektu¹⁶⁹. Operator świadczący powszechne usługi pocztowe jest obowiązany do udostępnienia cenników powszechnych usług pocztowych we wszystkich placówkach, w których są one świadczone. Cenniki te oraz wprowadzone w nich zmiany podlegają również niezwłocznie ogłoszeniu w Biuletynie UKE¹⁷⁰.

Operator świadczący powszechne usługi pocztowe jest obowiązany do prowadzenia ksiąg rachunkowych i rachunku kosztów, na zasadach określonych w art. 52 Prawa pocztowego¹⁷¹. Na podstawie przepisów zawartych w art. 52a Prawa pocztowego, operator publiczny obowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych otrzymuje z budżetu państwa dotację podmiotową do działalności polegającej na świadczeniu powszechnych usług pocztowych, jeżeli ich świadczenie przynosi stratę. Wysokość dotacji określa ustawa budżetowa, przy czym kwota dotacji nie może przekroczyć różnicy między kosztami świadczenia powszechnych usług pocztowych a przychodami z tego tytułu. Operator publiczny jest obowiązany zgłaszać ministrowi właściwemu do spraw łączności wysokość straty polegającej na świadczeniu powszechnych usług pocztowych do dnia 15 kwietnia roku następującego po roku, w którym strata została poniesiona. Dotacja za rok, w którym powstała strata, jest przyznawana w terminie do dnia 31 grudnia roku następującego po roku, którego dotyczy dotacja, na podstawie przedłożonych przez Prezesa UKE, w terminie do 30 listopada roku następującego po roku, którego dotyczy dotacja, ministrowi właściwemu do spraw łączności, wymaganych przez ustawę dokumentów¹⁷². Do dotacji stosuje się odpowiednio przepisy art. 33a ustawy.

2.2. Prezes UKE prowadzi badania jakości powszechnych usług pocztowych, uzyskanej przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe w poprzednim roku, co najmniej w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek. Prezes UKE publikuje w Biuletynie UKE, w terminie do dnia 31 maja, roczny raport zawierający wyniki tych badań, a także informacje o ilości i rodzajach zgłoszonych reklamacji oraz sposobie ich rozpatrzenia¹⁷³.

3. Odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług pocztowych

Do odpowiedzialności operatorów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁷⁴, jeżeli przepisy Prawa pocztowego nie stanowią inaczej¹⁷⁵. Operator publiczny odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie nastąpiło wskutek okoliczności wymienionych w ustawie¹⁷⁶. Operator publiczny odpowiada jedynie w zakresie określonym ustawą, chyba że niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie powszechnej

¹⁶⁹ Art. 51 ust. 5.

¹⁷⁰ Art. 51 ust. 6 i 7.

¹⁷¹ W art. 52 określono m. in. sposób kalkulacji kosztów (ust. 1) oraz obowiązki operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe w zakresie składania Prezesowi UKE corocznie: oświadczenia co do spełniania wymagań, o których mowa w ust. 1 i sprawozdania finansowego za rok poprzedni (odpowiednio ust. 3 i 6). Ponadto na podstawie art. 52 ust. 2 zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu podziału kosztów operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe (Dz. U. Nr 232, poz. 2327).

¹⁷² Wymienionych w art. 52a ust. 4 pkt 1–3.

¹⁷³ Por. przepisy art. 55 Prawa pocztowego.

¹⁷⁴ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁷⁵ Na podstawie art. 57 ust. 1 Prawa pocztowego.

¹⁷⁶ W art. 57 ust. 2 Prawa pocztowego.

usługi pocztowej jest następstwem czynu niedozwolonego¹⁷⁷. Roszczenie z tytułu nienależytego wykonania usługi pocztowej wygasa wskutek przyjęcia przesyłki bez zastrzeżeń. Nie dotyczy to jednak roszczeń z tytułu niewidocznych ubytków lub uszkodzeń przesyłki zgłoszonych przez adresata operatorowi nie później niż po upływie 7 dni od przyjęcia przesyłki¹⁷⁸. Z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania powszechnej usługi pocztowej przysługuje odszkodowanie, obliczane według zasad określonych w art. 58 i 59 Prawa pocztowego. Zgodnie z art. 60, w przypadku niewykonania usługi, operator niezależnie od należnego odszkodowania, zwraca w całości opłatę pobraną za wykonanie usługi.

W przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego, prawo wniesienia reklamacji przysługuje nadawcy albo adresatowi – gdy nadawca zrzeknie się na jego rzecz prawa dochodzenia roszczeń albo gdy przesyłka lub kwota pieniężna określona w przekazie pocztowym zostanie doręczona adresatowi. Nadawca albo adresat mogą zgłosić reklamację w każdej placówce operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe¹⁷⁹.

Na podstawie art. 61 ust. 3 Prawa pocztowego zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego¹⁸⁰. Prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym, w postępowaniu mediacyjnym¹⁸¹ lub w postępowaniu przed stałym konsumenckim sądem polubownym¹⁸² roszczeń określonych w ustawie, wynikających ze stosunków z operatorem świadczącym powszechne usługi pocztowe, w zakresie świadczenia tych usług, przysługuje nadawcy albo adresatowi po wyczerpaniu drogi postępowania reklamacyjnego. Drogę postępowania reklamacyjnego uważa się za wyczerpaną w przypadku odmowy uznania reklamacji przez operatora albo niezapłacenia dochodzonej należności w terminie 90 dni od dnia wniesienia reklamacji.

4. Akty prawa wspólnotowego

1. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- dyrektywy 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 usług¹⁸³. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania świadczenia usług powszechnych i do powiadomienia Komisji o działaniach, jakie podjęło w celu wypełnienia tego obowiązku, a w szczególności o tożsamości operatorów świadczących usługi powszechne. Każde państwo członkowskie ma określić zgodnie z prawem Wspólnoty obowiązki i prawa

¹⁷⁷ Art. 57 ust. 3 omawianej ustawy.

¹⁷⁸ Art. 57 ust. 4 Prawa pocztowego.

¹⁷⁹ Art. 61 ust. 1 i 2.

¹⁸⁰ Dz. U. Nr 183, poz. 1795 ze zm. Rozporządzenie określa: 1) okoliczności, w których powszechną usługę pocztową w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego uważa się za niewykonaną; 2) szczegółowe warunki, jakim powinna odpowiadać reklamacja za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego; 3) szczegółowy tryb postępowania reklamacyjnego w odniesieniu do powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego.

¹⁸¹ Postępowanie mediacyjne prowadzi Prezes UKE na wniosek konsumenta lub z urzędu, jeżeli wymaga tego ochrona interesów konsumenta, na zasadach określonych w art. 62a.

¹⁸² Zgodnie z art. 62b Prawa pocztowego, stałe polubowne sądy konsumenckie działają przy Prezesie UKE, na zasadach określonych w art. 110 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.)

¹⁸³ Dz. Urz.UE.L.1998.15.14.

przypisane operatorom świadczącym usługi powszechne i podać je do wiadomości publicznej¹⁸⁴. Każde państwo członkowskie ma podjąć działania w celu zapewnienia, by świadczenie usług powszechnych spełniało następujące wymagania¹⁸⁵:

- powinno oferować usługę gwarantującą zgodność z wymaganiami podstawowymi,
 - powinno oferować użytkownikom identyczną usługę w porównywalnych warunkach,
 - powinno być dostępne bez żadnej formy dyskryminacji, szczególnie bez dyskryminacji wynikającej z czynników politycznych, religijnych lub ideologicznych,
 - nie powinno być przerywane ani wstrzymywane, poza przypadkami siły wyższej,
 - powinno ulegać zmianom, w odpowiedzi na rozwój środowiska technologicznego, ekonomicznego i społecznego oraz na potrzeby użytkowników.
- dyrektywy 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych¹⁸⁶.

2. Oczekiwane jest natomiast wdrożenie dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej Dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty¹⁸⁷. Dyrektywa ta kończy rozpoczęty w 1997 r. w krajach członkowskich UE, proces stopniowej liberalizacji rynku usług pocztowych i określa zasady funkcjonowania rynku pocztowego po jego otwarciu na konkurencję. Proponuje się otwarcie rynku pocztowego z dniem 1 stycznia 2013 r. Oznacza to m. in. zniesienie obszaru usług zastrzeżonych i wyłącznego prawa operatora publicznego do świadczenia usług w tym obszarze.¹⁸⁸ Ostateczny termin harmonizacji prawa państw członkowskich dyrektywa określa na dzień 31 grudnia 2010 r., zobowiązując państwa członkowskie do wprowadzenia w życie najpóźniej z tą datą przepisów krajowych niezbędnych do wykonania jej celów. Jedynie na zasadzie odstępstwa część państw członkowskich, w tym Polska, mogą przesunąć termin wdrożenia dyrektywy do 31 grudnia 2012 r. i mogą do tego czasu utrzymać usługi zastrzeżone dla operatora świadczącego usługę powszechną.

5. Stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych

Poczta Polska S.A. jest zobowiązana do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁸⁹, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Regulacje wewnętrzne dotyczące organizowania procesu udzielania zamówień publicznych w Spółce (planowania, przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia) zostały zawarte w „Regulaminie udzielania zamówień w Poczcie Polskiej S.A.”, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr 51/2009 Zarządu Poczty Polskiej S.A. z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień w Poczcie Polskiej S.A.¹⁹⁰ Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 regulaminu, zamówienia są udzielane z zachowaniem zasady racjonalnego gospodarowania środkami oraz dbałości o interes Poczty Polskiej, wyłącznie

¹⁸⁴ W art. 4 dyrektywy 97/67/WE.

¹⁸⁵ W art. 5 dyrektywy 97/67/WE.

¹⁸⁶ Dz.U.UE.L.2002.176.21.

¹⁸⁷ Dz.U.UE.L.08.52.3.

¹⁸⁸ Określonych w art. 47 Prawa pocztowego.

¹⁸⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej ustawą Prawo zamówień publicznych.

¹⁹⁰ Przed dniem 1 grudnia 2009 r. obowiązywało w tym zakresie Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w p.p.u.p. „Poczta Polska” (ze zm.).

na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, aktach wykonawczych do tej ustawy oraz w regulaminie, zgodnie z przepisami innych ustaw. W regulaminie ustalono m. in. podział kompetencji, zasady współpracy i zakres odpowiedzialności jednostek organizacyjnych (w Centrali Spółki i oddziałach regionalnych), a także zapewniono funkcjonowanie Inspektoratu Nadzoru nad zamówieniami publicznymi (przepisy działu IV regulaminu), który m.in. przeprowadza kontrolę prawidłowości udzielania zamówień publicznych w Spółce.

Informacje dotyczące sieci placówek pocztowych w 2011 r.

1. Placówki pocztowe według formy i rodzaju miejscowości

Placówki pocztowe	Liczba placówek (stan na dzień 27-12-2011)								
	miasto			wieś			ogółem		
	czynne	zawieszono	razem	czynne	zawieszono	razem	czynne	zawieszono	razem
Urzędy Pocztowe	2106	3	2109	1197	0	1197	3303	3	3306
Filie Urzędów Pocztowych	983	23	1006	535	17	552	1518	40	1558
Agencje Pocztowe	818	77	895	2565	234	2799	3383	311	3694
Razem UP, FUP, AP	3907	103	4010	4297	251	4548	8204	354	8558
Punkty pocztowe	35	0	35	3	0	3	38	0	38
Ogółem	3942	103	4045	4300	251	4551	8242	354	8596

2. Placówki pocztowe ze służbą doręczeń i wydające przesyłki awizowane

Placówki pocztowe	ze służbą doręczeń			wydające przesyłki awizowane		
	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś	ogółem
Urzędy Pocztowe	1175	1026	2201	2067	1194	3261
Filie Urzędów Pocztowych	0	0	0	794	479	1273
Agencje Pocztowe	0	0	0	600	2278	2878
Punkty pocztowe	19	0	19	6	0	6
Ogółem	1194	1026	2220	3467	3951	7418

3. Godziny pracy placówek pocztowych

Liczba godzin otwarcia	UP			FUP			AP			miasto razem	wieś razem	Ogółem
	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś	ogółem			
0-4	11	4	15	53	217	270	28	781	809	92	1002	1094
4-6	9	32	41	201	170	371	86	1073	1159	296	1275	1571
6-8	421	1047	1468	478	148	626	534	899	1433	1433	2094	3527
8-10	718	97	815	163	14	177	210	44	254	1091	155	1246
10-12	780	17	797	111	3	114	31	2	33	922	22	944
powyżej 12	151	0	151	0	0	0	5	0	5	156	0	156
24 h	19	0	19	0	0	0	1	0	1	20	0	20
Razem	2109	1197	3306	1006	552	1558	895	2799	3694	4010	4548	8558

	miasto	wieś
Najczęstsza godzina otwarcia placówki	8:00	8:00
Najczęstsza godzina zamknięcia placówki	18:00	15:00

Źródło - Biuro Polityki Usług i Sieci Poczty Polskiej S.A.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 180, poz. 1109)
2. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.)¹⁹¹
4. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 65 poz. 437 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
11. 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. Urz.UE.L.1998.15.14)
12. Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz.U.UE.L.2002.176.21)
13. Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U.UE.L.08.52.3)
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji (Dz. U. Nr 27, poz. 177)
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz.U. nr 5, poz. 34 ze zm.)
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2003 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych (Dz.U. nr 177, poz. 1730)
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego (Dz. U. Nr 183, poz. 1795 ze zm.)
18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1594).

¹⁹¹ Ustawa została uchylona z dniem 10 listopada 2011 r.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Minister Finansów
11. Minister Skarbu Państwa
12. Minister Sprawiedliwości
13. Prokurator Generalny
14. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego