



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30 1994 2024 RS RS

REVIZIJSKO POROČILO

Izvajanje in financiranje univerzalne poštne storitve



2024

9

INDUSTRIJA,
INOVACIJE IN
INFRASTRUKTURA



11

TRAJNOSTNA
MESTA IN
SKUPNOSTI



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Izvajanje in financiranje univerzalne poštne storitve

Številka: 3262-1/2022-86

Ljubljana, 20. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti sistema izvajanja in financiranja univerzalne poštne storitve (UPS) v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021. Pri tem je preverilo poslovanje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport, Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije in družbe Pošta Slovenije, d.o.o. Po mnenju računskega sodišča je bil sistem izvajanja in financiranja UPS **delno učinkovit**.

Ministrstvo in AKOS sta le delno vzpostavila ustrezne pogoje za **izvajanje UPS** in da bi bilo izvajanje UPS v celoti v skladu s potrebami uporabnikov in spremembami v okolju. Pošta Slovenije je v pretežni meri izvajala UPS v skladu s predpisanimi zahtevami.

Ministrstvo in AKOS v predpisih nista opredelila zadostnih in ustreznih kriterijev, na podlagi katerih bi bilo mogoče v naboru poštne storitve nedvoumno razlikovati med storitvami, ki sodijo v UPS, in tržnimi poštne storitvami, ter nista opredelila postopka za njihovo razvrščanje. Pri presoji razvrstitve nekaterih poštne storitev je AKOS razlikovalne elemente upoštevala nedosledno in neenotno, pri nekaterih poštne storitvah pa se ni dokončno opredelila. Konkretni nabor posamičnih storitev določi Pošta Slovenije v splošnih pogojih izvajanja UPS ter v cenikih UPS, na katere AKOS poda zgolj soglasje in nima pristojnosti določanja oziroma spreminjanja storitev v naboru UPS, prav tako tudi ne presoja splošnih pogojev izvajanja drugih poštne storitev in celotnega cenika Pošte Slovenije, na podlagi česar bi lahko ugotovila morebitne vplive teh aktov na izvajanje UPS, na cene UPS ter na obravnavo prihodkov iz UPS.

AKOS je spremljala trg poštne storitev v Republiki Sloveniji in razvoj konkurence na njem, izvedla je letne raziskave o zadovoljstvu in potrebah uporabnikov s poštne storitvami ter po zaprtju kontaktnih točk. Nobena od izvedenih raziskav se ni osredotočala izključno na UPS, AKOS podatkov ni kritično ovrednotila, pri načrtovanju in izvedbi raziskav ni sodelovala s Pošto Slovenije, v analizah trga poštne storitev pa ni proučila modelov delitvene ekonomije in vpliva digitalizacije na trg poštne storitev. Izvedene raziskave AKOS zato niso bile ustrezna podlaga za prilagajanje regulatornega okvira UPS, ki bi odražal dejanske potrebe vseh vrst uporabnikov. Ministrstvo ni izdelalo oziroma pridobilo lastnih raziskav, ampak je le spremljalo izvedene raziskave AKOS, ni pa bilo kritično do njihove vsebine ter ni izvedlo drugih aktivnosti za pridobitev primernih podlag za spremljanje učinka Zakona o poštne storitvah v praksi. Pošta Slovenije predlogov za izboljšanje predpisov v zvezi z zahtevano kakovostjo izvajanja UPS ni podkrepila z izsledki o aktualnih potrebah

uporabnikov po storitvah UPS, saj lastne ciljno usmerjene raziskave ni izvedla, temveč je potrebe uporabnikov raziskala le ob načrtovanem zaprtju ali preoblikovanju posamezne kontaktne točke.

Ministrstvo in AKOS nista proučila, ali bi bila glede na izsledke raziskav in zaradi uskladitve s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem sprememba zakonske zahteve po pogostosti dostave potrebna in dopustna. AKOS in Pošta Slovenije nista pripravili usklajenega predloga sprememb kakovosti izvajanja UPS, ki bi omogočal finančno vzdržno izvajanje UPS v prihodnje. AKOS je v letu 2020 spremenila roke prenosa in možnost naročila ponovne brezplačne dostave pošilk, vendar je bil finančni učinek teh sprememb majhen, AKOS pa ni ugotavljala vpliva sprememb na količino in vrsto izvedenih storitev, na poslovne procese izvajalca UPS in na zadovoljevanje potreb uporabnikov. Pošta Slovenije po uveljavitvi sprememb ni dosegala zahtev glede rokov prenosa pisemskih pošilk, zaradi česar je AKOS zoper Pošto Slovenije uvedla nadzorni postopek.

AKOS ne razpolaga s podatki o tem, kolikšno bi bilo najmanjše še dopustno število kontaktnih točk, in ni ponovno proučila ustreznosti predpisanih zahtev glede gostote poštne omrežja in oblik kontaktnih točk, ki se upoštevajo pri presoji doseganja zahtev. Pošta Slovenije je povečevala število pogodbenih pošt, s čimer se izpostavlja tveganju (pre)velike odvisnosti od uspešnosti poslovanja pogodbenikov. Dejavnost pogodbene pošte je brez zakonske podlage izvajalo 13 občin ali pravnih oseb javnega prava pod njihovim neposrednim vplivom, kar so neposredno ali posredno financirale občine. Pošta Slovenije, AKOS in ministrstvo niso izvedli aktivnosti, s katerimi bi uredili navedeno stanje.

Zaradi vsega navedenega v reviziji ni bilo mogoče potrditi, da predpisana kakovost izvajanja UPS (pogostost dostave, pokritost poštne omrežja, roki prenosa pošilk) odraža ugotovljene potrebe uporabnikov.

Čeprav je bilo ministrstvo seznanjeno z dolgoletnimi opozorili različnih deležnikov o neustreznosti nekaterih določil Zakona o poštah, ni izdelalo analize učinkov tega zakona v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti in tako ni pridobilo podlag za odločanje o potrebnosti njegovih sprememb. Kljub spremembam na trgu poštne storitve ter večkratnim opozorilom Pošte Slovenije o (po njenem mnenju) finančni nevzdržnosti izvajanja UPS ministrstvo tudi ni pripravilo strateških usmeritev in vizije razvoja poštne storitve v skladu z ugotovljenimi in predvidenimi potrebami uporabnikov, družbenimi spremembami in strateškimi umeritvami z drugih področij (digitalizacija, regionalni razvoj). S tem ni podalo AKOS zadostnih podlag za izvajanje njenih regulatornih nalog. Prav tako ni poskušalo vključiti strateških usmeritev zagotavljanja UPS v akte korporativnega upravljanja kapitalske naložbe države v družbi Pošta Slovenije, čeprav je bila Pošta Slovenije med strateške naložbe uvrščena primarno zaradi izvajanja UPS.

Mehanizem financiranja UPS ni bil vzpostavljen na način, da bi v celoti zagotavljal dolgoročno finančno vzdržno izvajanje UPS.

Pošta Slovenije je pripravljala ločene računovodske izkaze izvajanja UPS, vendar je na izkazovanje prihodkov, stroškov in poslovnega izida UPS vplivala nejasna razmejitev storitev UPS in drugih poštne storitve, kar postavlja pod vprašaj izračun cen ter izračun neto stroška obveznosti izvajanja UPS. AKOS ni izvedla celovite preveritve modela stroškovnega računovodstva Pošte Slovenije in ni proučila, ali je bila upoštevana ustrezna razmejitev stroškov na storitve UPS in druge poštne storitve.

Predpisi ne opredeljujejo podlag za presojo izpolnjevanja načel stroškovne naravnosti in dostopnosti cen UPS ter regulatorju ne dajejo pristojnosti, da lahko izbira med temi načeli ali sam predlaga spremembe cen UPS. AKOS ni vnaprej opredelila podlag za določanje cen UPS, zato ne moremo potrditi, da so cene UPS sledile načelom dostopnosti in stroškovne naravnosti ter preglednosti tarif. Način regulacije cen UPS v postopkih izdaje soglasij AKOS k spremembam cen UPS ni omogočal pokrivanja vseh stroškov izvajanja UPS. Pošta Slovenije vlog za izdajo soglasja AKOS k spremembam cen UPS ni zadostno utemeljila, AKOS pa je ob podaji soglasij presojo omejila le na predloge Pošte Slovenije, pri čemer ni ugotovila nejasnosti pri določanju celotnega nabora storitev Pošte Slovenije ter potencialne neustreznosti oblikovanja vseh cen. AKOS ni opozorila Pošte Slovenije na morebitne prenizko določene cene UPS in ni utemeljila presoje, da cene UPS spodbujajo učinkovito zagotavljanje UPS.

Pošta Slovenije je za leta od 2016 (razen za leto 2019) izračunala, da ji je nastal neto strošek izvajanja UPS, ki predstavlja nepravilno finančno breme, in je na AKOS vložila zahteve za izplačilo nadomestila neto stroška. Metodologija in postopek izračuna nadomestila neto stroška sta v predpisih neenotno in nejasno določena, AKOS in Pošta Slovenije pa sta imeli glede metodologije in sestavin izračuna različna stališča, zato so se njuni izračuni precej razlikovali. AKOS je vse zahteve Pošte Slovenije zavrnila, ker je izračunala, da neto strošek ni nastal, Pošta Slovenije pa je zoper odločbe AKOS (razen za leto 2016) sprožila upravne spore, ki še niso končani. Pošta Slovenije je AKOS podala tudi predloge za spremembe predpisov o izračunu neto stroška. AKOS je v letu 2020 sprejela nov splošni akt, vendar v njem še vedno ni jasno opredelila metodologije izračuna neto stroška in kriterijev za presojo obstoja nepravilnega finančnega bremena. S tem ni zagotovila podlag za ugotavljanje dejanskega obsega bremena izvajanja UPS in podlag za odločanje o potrebnih ukrepih na področju kakovosti UPS za doseganje finančne vzdržnosti izvajanja UPS.

Zakon o poštah kot mehanizem izplačila nadomestila za obveznost izvajanja UPS določa kompenzacijski sklad, vendar ne določa jasno, kdaj bi ga morala AKOS ustanoviti. AKOS ga ni ustanovila, saj ni izračunala obstoja neto stroška, ki je po njenem mnenju pogoj za njegovo ustanovitev. Vendar pa kompenzacijski sklad, tudi če bi bil ustanovljen, izvajalcu UPS ne bi zagotovil pokritja nepravilnega finančnega bremena. Izvajalec UPS bi namreč v kompenzacijski sklad vplačal največ, prav tako pa niso zagotovljena vplačila prispevkov izvajalcev zamenljivih storitev. AKOS in ministrstvo nista prepoznala potrebe po urejanju problematike nezmožnosti izplačila nadomestila izvajalcu UPS iz kompenzacijskega sklada, ministrstvo pa tudi ni izvedlo aktivnosti za prilagoditev predpisov v smeri izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS, temveč je izvedbo potrebnih ukrepov preneslo na AKOS. AKOS je s tem namenom v letu 2020 spremenila dva splošna akta, vendar ni bistveno izboljšala učinkovitosti izvajanja UPS in načina izračuna neto stroška.

Računsko sodišče je od ministrstva in AKOS zahtevalo **predložitev odzivnega poročila** in jima podalo **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Revizijski pristop in omejitve revizije	9
1.3 Predstavitev revidirancev	10
1.3.1 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	10
1.3.2 Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije	11
1.3.3 Pošta Slovenije, d.o.o.	12
1.4 Predstavitev področja revizije	13
2. Ugotovitve	23
2.1 Sistem izvajanja UPS	23
2.1.1 Opredelitev UPS in nabor storitev, ki se izvajajo kot UPS	23
2.1.2 Spremljanje trga poštних storitev in ugotavljanje potreb uporabnikov	40
2.1.2.1 Spremljanje trga poštних storitev	41
2.1.2.2 Obravnava izvajalcev zamenljivih in izvajalcev drugih poštних storitev	45
2.1.2.3 Ugotavljanje potreb uporabnikov	48
2.1.3 Kakovost UPS	58
2.1.3.1 Ureditev pravnih podlag za določanje standardov kakovosti	60
2.1.3.2 Pogostost dostave poštних pošilk	62
2.1.3.3 Roki prenosa poštних pošilk	65
2.1.3.4 Poštno omrežje	70
2.1.4 Strategija in cilji zagotavljanja UPS	78
2.2 Sistem financiranja UPS	86
2.2.1 Cene UPS	87
2.2.1.1 Ločeno računovodstvo UPS	87
2.2.1.2 Oblikovanje cen UPS	92
2.2.2 Nadomestilo za obveznost izvajanja UPS	103
2.2.3 Mehanizem izplačila nadomestila za obveznost izvajanja UPS	117
3. Mnenje	128
4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	133
5. Priporočila	135
6. Priloge	138

Uvod

1.1 Opredelitev revizije

Revidirali smo učinkovitost sistema izvajanja in financiranja univerzalne poštne storitve¹ (v nadaljevanju: UPS) v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021. Pri tem smo preverili poslovanje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport (v nadaljevanju: ministrstvo)², Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: AKOS) in družbe Pošta Slovenije, d.o.o. (v nadaljevanju: Pošta Slovenije).

Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču³ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁴ ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Sklep o izvedbi revizije⁶ je bil izdan 14. 6. 2022 ter spremenjen in dopolnjen 8. 11. 2022⁷.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti sistema izvajanja in financiranja UPS v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021, ki so ga zagotovili ministrstvo, AKOS in Pošta Slovenije. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje in podvprašanja:

- ali je bil sistem izvajanja in financiranja UPS v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021, ki so ga zagotovili ministrstvo, AKOS in Pošta Slovenije, učinkovit:
 - ali so bili pogoji za izvajanje UPS vzpostavljeni tako, da bi sledili potrebam uporabnikov in spremembam v okolju, ter

¹ Zakon o poštah in poštne storitve (v nadaljevanju: ZPS-2; Uradni list RS, št. 51/09, 77/10, 40/14 - ZIN-B in 81/15) med drugim ureja izvajanje in financiranje univerzalne storitve. Ker se univerzalna storitev, ki je obravnavana v ZPS-2 in je predmet te revizije, nanaša na poštne storitve, obstaja pa tudi univerzalna storitev na telekomunikacijskem področju (na podlagi Zakona o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju: ZEKom-2; Uradni list RS, št. 130/22 in 18/23 - ZDU-10)), je zaradi večje jasnosti v tem revizijskem poročilu uporabljen izraz univerzalna poštna storitev oziroma UPS.

² Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 163/22), ki je prišel veljati 28. 12. 2022, v 3. točki drugega odstavka 2. člena določa, da z dnem, ko priseže pristojni minister, nadaljuje z delom kot isti proračunski uporabnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport z delovnim področjem Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, kot ga določa 30. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1; Uradni list RS, št. 113/05 - uradno prečiščeno besedilo, 89/07 - odl. US, 126/07 - ZUP-E, 48/09, 8/10 - ZUP-G, 8/12 - ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23), razen delovnega področja regionalnega razvoja, tehnologije in oskrbe z naftnimi derivati. Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) je 24. 1. 2023 imenoval ministra za gospodarstvo, turizem in šport.

³ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

⁴ Uradni list RS, št. 91/01.

⁵ Uradni list RS, št. 122/22.

⁶ Št. 3262-1/2022/13.

⁷ Št. 3262-1/2022/21.

- ali je bil vzpostavljen mehanizem financiranja UPS, ki bi zagotavljal dolgoročno finančno vzdržno izvajanje UPS.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo oblikovali na podlagi opisnih odgovorov na revizijski podvprašnji in operativna vprašanja. Sodila za presojo so predstavljena v ugotovitvenem delu tega poročila.

Sistem izvajanja in financiranja UPS smo ocenili kot učinkovit, če smo na revizijski podvprašnji odgovorili pozitivno, oziroma kot neučinkovit, če smo na revizijski podvprašnji odgovorili negativno. V vseh drugih primerih smo sistem izvajanja in financiranja UPS ocenili kot delno učinkovit.

Zaradi boljšega razumevanja področja so v poročilu prikazani tudi podatki, ki se nanašajo na obdobje pred letom 2019, ter podatki in aktivnosti iz obdobja po letu 2021, o katerih nismo izrekli mnenja, so pa vplivali na oblikovanje zahteve za predložitev odzivnega poročila in priporočil.

1.2 Revizijski pristop in omejitve revizije

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja podatkov:

- proučevanje predpisov in drugih strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije,
- pregledovanje dokumentacije revidirancev,
- razgovore s predstavniki revidirancev,
- triangulacijo podatkov (preveritev istovrstnih podatkov v različnih evidencah pri istem revidirancu ter pri drugih dveh revidirancih),
- sekundarno analizo (iskanje podatkov za izvedbo primerjav in analiz v javno dostopnih virih in po potrebi pri drugih institucijah, ki niso revidiranci, pregled poročil, raziskav in strokovnih člankov).

V reviziji nismo proučevali:

- pravilnosti sestavitve računovodskih izkazov družbe in skupine Pošta Slovenije za leta 2019, 2020 in 2021, ustreznosti metodologije vrednotenja postavk v njih in metodologije za pripravo ločenih računovodskih izkazov Pošte Slovenije oziroma Stroškovnega modela Pošte Slovenije d.o.o. (metodologija) (v nadaljevanju: stroškovni model), razen če je šlo za neposredno povezavo s predmetom revizije, saj je o njihovi skladnosti s predpisi in pravili računovodske stroke vsako leto podal mnenje pooblaščen revizor;
- ustreznosti izračunanih vrednosti v okviru izračunov neto stroška obveznosti univerzalne storitve⁸ (v nadaljevanju: neto strošek) in zneska nepravičnega finančnega bremena, saj v zvezi z zahtevki Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila za izvajanje UPS še potekajo postopki pri AKOS ter na Upravnem sodišču Republike Slovenije; v reviziji smo se osredotočili na

⁸ V različnih virih so uporabljeni tudi nekoliko drugačni izrazi, na primer neto strošek izvajanja UPS in neto strošek obveznosti izvajanja UPS, ki pa so pomensko enaki, zato je v tem poročilu za vse tovrstne izraze uporabljen izraz neto strošek.

opredeljenost postopkov in sestavin izračunov v predpisih in na učinkovitost izvedbe izračuna, v tem okviru smo ocenili predvidljivost rezultata izračuna in s tem povezano pravno ter ekonomsko varnost udeležencev, nismo pa izvedli končnega izračuna neto stroška za posamezno leto oziroma se do končne vrednosti nismo opredelili;

- čezmejnega trga poštne storitve, razen v delih, kjer je bilo to neizogibno potrebno za celovit prikaz stanja in izvajanja UPS.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo na podlagi 30. člena ZDU-1 med drugim opravlja naloge na področju pošte. Za Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov oziroma gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis. Ministrstvo lahko v skladu z določili ZDU-1 in Poslovnika Vlade Republike Slovenije⁹ vladi predlaga v obravnavo spremembe predpisov s svojega področja, v konkretnem primeru predlog sprememb in dopolnitev ZPSto-2.

Poleg teh nalog ministrstvo sodeluje pri oblikovanju letnih načrtov upravljanja kapitalske naložbe v družbi Pošta Slovenije, h katerim v skladu s 30. členom Zakona o Slovenskem državnem holdingu¹⁰ (v nadaljevanju: ZSDH-1) vlada da soglasje. Nanje lahko poda pripombe na poziv Slovenskega državnega holdinga, d.d. (v nadaljevanju: SDH) ali Ministrstva za finance v okviru predhodnega ali medresorskega usklajevanja. V skladu z ZSDH-1¹¹ pa se lahko minister za gospodarski razvoj in tehnologijo udeleži tudi seje nadzornega sveta SDH, na kateri nima pravic odločanja, za vsako sejo pa prejme vabilo in vse gradivo ter zapisnike.

Osebi, odgovorni za poslovanje ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v času izvajanja revizije, sta bila:

- Zdravko Počivalšek, minister, od 4. 12. 2014 do 1. 6. 2022 in
- Matjaž Han, minister, od 1. 6. 2022.

⁹ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/2, 51/21 in 114/21.

¹⁰ Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22.

¹¹ Tretji odstavek 41. člena ZSDH-1.

1.3.2 Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

AKOS je bila ustanovljena v letu 2013 s Sklepom o ustanovitvi Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije¹² kot neodvisen regulativni organ na področju pošte, železniškega prometa, elektronskih komunikacij in avdiovizualnih medijskih storitev ter za opravljanje določenih nalog na področju radijskih in televizijskih programov. Pravno podlago za ustanovitev in delovanje AKOS predstavlja Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1)¹³ oziroma ZEKom-2. Njena ustanoviteljica je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa zanjo izvršuje vlada. Je pravna oseba javnega prava in nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v okviru z zakoni določenih nalog in dejavnosti. Ureja in nadzira trg elektronskih komunikacij, upravlja in nadzira radiofrekvenčni spekter v Republiki Sloveniji, opravlja naloge na področju radijskih in televizijskih dejavnosti, ureja in nadzira trg poštnih storitev in storitev železniškega prometa v Sloveniji.

AKOS izvaja naloge, ki so določene z ZEKom-2, ZPSto-2 in drugimi zakoni s področja njenega delovanja ter na njihovi podlagi sprejetimi podzakonskimi akti. S tem zasleduje razvojne cilje, ki izhajajo iz strateških dokumentov Republike Slovenije s področja njenega delovanja. Pri izvajanju svojih nalog sledi ciljem zagotavljanja UPS, varstva pravic uporabnikov in spodbujanja konkurence na trgu poštnih storitev. Za uresničitev teh ciljev AKOS sprejema ukrepe, sorazmerne ciljem, ki jih želi doseči, pri tem pa mora delovati pregledno in zagotavljati, da v podobnih okoliščinah ni diskriminacije med izvajalci poštnih storitev. AKOS izdaja splošne akte o vprašanih s področja svojih pristojnosti in lahko izdaja priporočila, s katerimi naslovnikom nezavezujoče priporoča določena ravnanja, o posamičnih zadevah s področja svojih pristojnosti pa odloča z odločbo ali sklepom. Statut in splošni akti AKOS za izvajanje javnih pooblastil se objavijo v Uradnem listu RS¹⁴, priporočila pa na spletni strani agencije. Sredstva za delo v okviru pooblastil na podlagi ZPSto-2 ustvarja s prihodki iz letnih plačil zavezancev (izvajalci UPS in izvajalci zamenljivih storitev), pri čemer način izračuna in poravnave plačil AKOS predpiše minister, pristojen za pošto, višino letnih plačil pa določi AKOS s tarifo, ki je splošni akt AKOS.

AKOS ima dva organa – svet agencije in direktorja. Direktor organizira AKOS, vodi njeno delo in poslovanje, jo zastopa ter predstavlja ter je odgovoren za zakonitost njenega dela.¹⁵ Odgovorne osebe AKOS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v času izvajanja revizije so bile:

- mag. Tanja Muha, direktorica, od 8. 11. 2017 do 7. 11. 2022, in vršilka dolžnosti direktorice, od 8. 11. 2022 do 7. 5. 2023,
- mag. Mark Pohar, vršilec dolžnosti direktorja, od 8. 5. 2023 do 8. 6. 2023,
- mag. Marko Mišmaš, direktor, od 9. 6. 2023.

¹² Uradni list RS, št. 44/13 in 66/17.

¹³ Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US, 81/15, 40/17, 189/21 – ZDU-1M in 130/22 – ZEKom-2.

¹⁴ Statut Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije je bil sprejet 5. 6. 2018 (Uradni list RS, št. 43/18), v letu 2024 pa je bil sprejet nov statut (Uradni list RS, št. 44/24), ki velja od 1. 6. 2024.

¹⁵ Prvi odstavek 11. člena Sklepa o ustanovitvi Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije.

1.3.3 Pošta Slovenije, d.o.o.

Pošta Slovenije je bila ustanovljena decembra 1994. Na podlagi Sklepa o preoblikovanju javnega podjetja Pošta Slovenije, d.o.o., v družbo Pošta Slovenije, d.o.o.¹⁶ je bila v letu 2002 iz javnega podjetja preoblikovana v gospodarsko družbo brez statusa javnega podjetja. Pošta Slovenije je nacionalni poštni operater oziroma izvajalec UPS v Republiki Sloveniji, saj jo je AKOS z odločbo z dne 28. 5. 2018 imenovala za izvajalko UPS v Republiki Sloveniji za obdobje od 1. 6. 2018 do 31. 5. 2023, dne 30. 5. 2023 pa jo je imenovala za izvajalko UPS v notranjem in čezmejnem prometu še za obdobje od 1. 6. 2023 do 31. 5. 2028. Pošta Slovenije je organizirana v pravnoorganizacijski obliki družbe z omejeno odgovornostjo, ki je v 100-odstotni lasti Republike Slovenije, in je del Skupine Pošta Slovenije¹⁷. Organi družbe so ustanovitelj, nadzorni svet (9 članov) in poslovodstvo (1–4 člani). V skladu z ZSDH-1 s kapitalsko naložbo v družbi Pošta Slovenije v imenu in za račun Republike Slovenije upravlja SDH.

Osnovni cilji družbe so opravljanje poštних in drugih storitev skladno s predpisi, opravljanje drugih pridobitnih dejavnosti z namenom maksimiranja vrednosti družbe in doseganja dobička ter razvijanje in opravljanje novih storitev, ki izkoriščajo prednost poštne omrežja ali nadomeščajo poštne storitve. Primarna dejavnost družbe Pošta Slovenije je izvajanje UPS, poleg slednje pa družba izvaja tudi druge poštne in kurirske storitve, storitve informatike, logistične in denarne storitve, prodajo blaga ter druge storitve.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bili odgovorne osebe Pošte Slovenije člani poslovodstva Pošte Slovenije. Sestavljali so ga:

- Boris Novak, generalni direktor, od 16. 5. 2017 do 31. 3. 2021,
- Andrej Rihter, član poslovodstva, od 12. 8. 2015 do 5. 9. 2021,
- Vinko Filipič, član poslovodstva, od 28. 3. 2012 do 15. 9. 2021,
- Tomaž Kokot, začasni direktor v funkciji generalnega direktorja, od 1. 4. 2021 do 31. 1. 2022 in generalni direktor, od 1. 2. 2022 do 12. 9. 2022,
- Sebastijan Gostenčnik, član poslovodstva, od 16. 9. 2021 do 31. 12. 2022,
- Karmen Lebe Grajf, članica poslovodstva, od 18. 10. 2021 do 31. 12. 2022,
- Janez Zidar, član poslovodstva – delavski direktor, od 1. 9. 2022 do 30. 4. 2023,
- Marko Cegnar, generalni direktor, od 1. 11. 2022,
- Marko Rems, član poslovodstva, od 9. 1. 2023,
- Ivana Vrvišar, članica poslovodstva, od 1. 2. 2023,
- Vidrih Vlasta, članica poslovodstva, od 1. 10. 2023.

¹⁶ Uradni list RS, št. 67/02, 96/03 in 69/05.

¹⁷ Skupino Pošta Slovenije poleg obvladujoče družbe Pošta Slovenije sestavljajo tudi odvisne družbe EPPS, d.o.o., PS Moj paket d. o. o., IPPS d.o.o., PS Logistika d.o.o., Intereuropa d.d. ter pridruženo podjetje Športna loterija d.d.

1.4 Predstavitev področja revizije

Trg poštних storitev urejajo Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštних storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve¹⁸, kot je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštних storitev v Skupnosti¹⁹ (v nadaljevanju: poštna direktiva), ki je liberalizirala trg poštних storitev v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU), ZPSto-2 in splošni akti, ki jih kot podzakonske akte sprejme AKOS. Temeljni cilj poštne direktive je bil spodbuditi konkurenco na trgu poštних storitev ob sočasnem zagotavljanju UPS.

Države članice EU morajo zagotoviti²⁰, da lahko uporabniki koristijo pravico do UPS, ki vključuje stalno izvajanje poštних storitev predpisane kakovosti na vseh točkah dostopa na njihovem ozemlju po dostopnih cenah za vse uporabnike. Sprejmejo tudi ukrepe za zagotovitev, da je UPS zajamčena najmanj 5 delovnih dni na teden, razen v okoliščinah ali zemljepisnih pogojih, ki jih nacionalni regulativni organ določi kot izjemne, in da vključuje najmanj 1 sprejem in 1 dostavo na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe ali z odstopanjem pod pogoji, ki jih določi nacionalni regulativni organ, 1 dostavo na ustrezno mesto. Sprejmejo tudi potrebne ukrepe za zagotovitev, da UPS vključuje minimalne ugodnosti, ki vključujejo sprejem, prenos, usmerjanje in dostavo poštних pošiljk do 2 kg in poštних paketov do 10 kg ter storitve za priporočene in vrednostne pošiljke.

Poštna direktiva je bila prenesena v slovenski pravni red z uveljavitvijo ZPSto-2. V skladu z ZPSto-2 Republika Slovenija v javnem interesu zagotavlja vsem uporabnikom poštних storitev na njenem celotnem ozemlju pod enakimi pogoji trajno, redno in nemoteno izvajanje UPS, ki se sme prekiniti le zaradi višje sile ali v razmerah, nevarnih za dostavljalca. Storitve UPS se morajo izvajati s predpisano kakovostjo po cenah, dostopnih za uporabnike poštних storitev. Kot UPS se izvajajo naslednje poštne storitve:

- sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava²¹ poštних pošiljk do mase 2 kg,
- sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava poštних paketov do mase 10 kg²²,
- storitev priporočene in vrednostne poštne pošiljke in
- prenos poštних pošiljk za slepe in slabovidne.

UPS se izvaja v notranjem in čezmejnem poštnem prometu. AKOS s splošnim aktom predpiše kakovost izvajanja UPS in zagotovi neodvisen nadzor nad izvajanjem njene kakovosti najmanj enkrat letno.

¹⁸ UL L št. 15 z dne 21. 1. 1998, str. 14.

¹⁹ UL L št. 52 z dne 27. 2. 2008, str. 3.

²⁰ V skladu s pošto direktivo.

²¹ Za te 4 faze prenosa poštних pošiljk se uporablja tudi izraz veriga prenosa poštних pošiljk oziroma izraz vrednostna poštna veriga.

²² AKOS lahko s splošnim aktom glede na stanje trga poštних storitev in ugotovljene potrebe uporabnikov poveča omejitev mase poštних paketov pri UPS do mase, ki ne presega 20 kg, in lahko predpiše posebne ureditve za dostavo takšnih paketov. Ne glede na navedeno pa mora biti kot del UPS zagotovljena dostava poštних paketov, prejetih iz drugih držav članic EU, do mase, ki ne presega 20 kg, na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

Velikost, oprema in druge lastnosti poštnih pošilk, ki se izvajajo kot UPS, morajo ustrezati določilom aktov Svetovne poštne zveze, ki veljajo v Republiki Sloveniji.²³

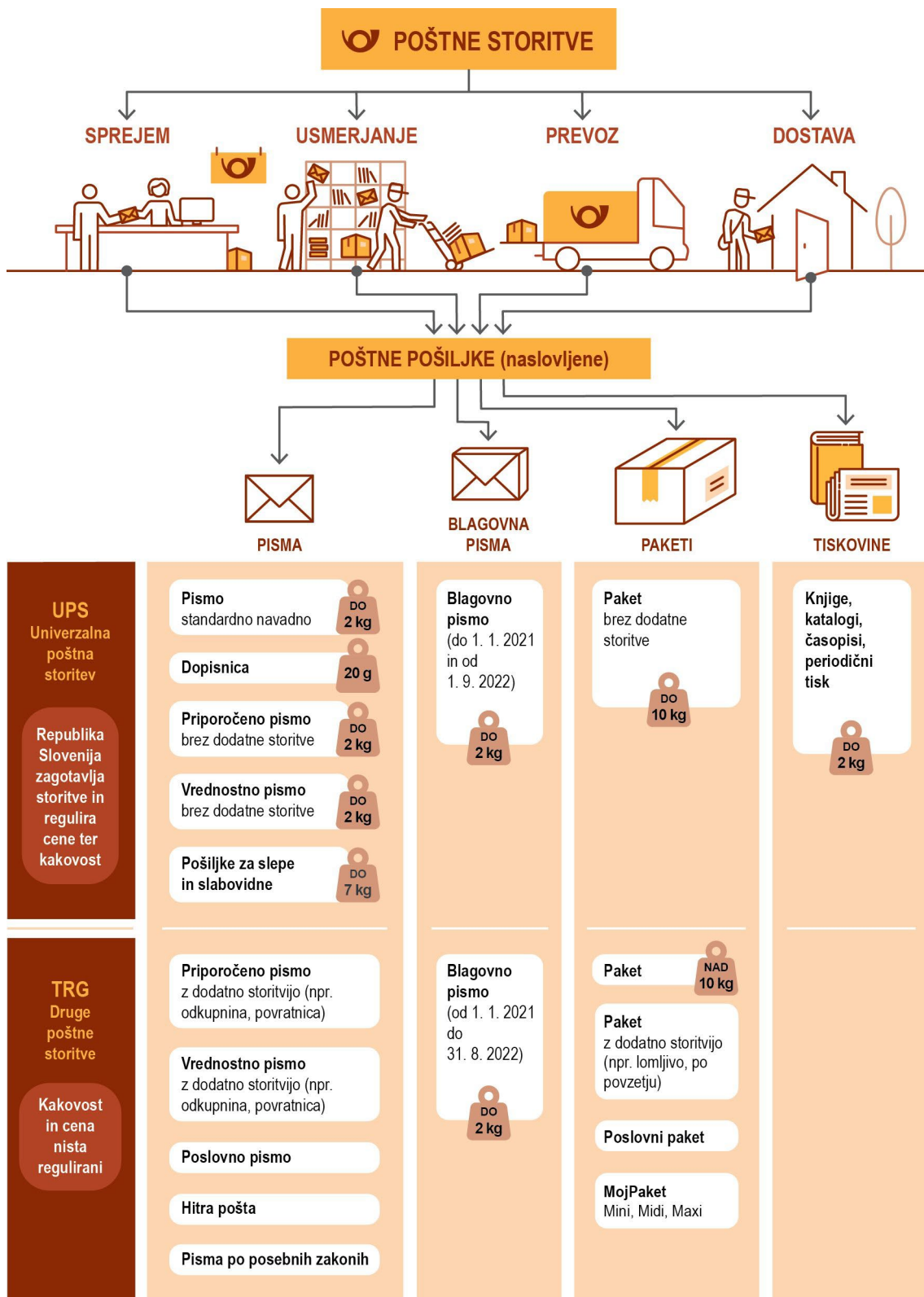
Pošta Slovenije poleg storitev, ki se izvajajo kot UPS, izvaja tudi druge poštne storitve²⁴ in ostale storitve²⁵. Način izvajanja poštnih storitev opredeli v splošnih pogojih izvajanja UPS, h katerim mora pridobiti soglasje AKOS, ter v splošnih pogojih izvajanja drugih poštnih storitev. Slika 1 prikazuje poenostavljen prikaz poštnih storitev in znotraj tega UPS, kot jih opredeljuje ZPSto-2.

²³ Svetovna poštna konvencija je bila v slovenski pravni red implementirana z Zakonom o ratifikaciji spremenjenih in dopolnjenih aktov Svetovne poštne zveze (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 21/06, 5/07, 5/19 in 9/21).

²⁴ Poslovno pismo in poslovni paket, priporočeno in vrednostno pismo z dodatno storitvijo, pisma po posebnih zakonih (v pravnem, upravnem in kazenskem postopku, postopkih vpisa in izbrisa iz sodnega registra, priporočena pisma, v katerih se pošiljajo osebne izkaznice, potni listi in vozniška dovoljenja), hitra pošta, paketi nad 10 kg, paketi s storitvijo, logistične storitve, naslovljene in nenaslovljene publikacije, direktna pošta, poslovni odgovori, jutranja dostava.

²⁵ Poštne nakaznice, storitve za OTP banko d.d. in plačilni promet, pokojninske nakaznice, telegram, prodaja blaga in virtualnih storitev, srečk in loterijskih produktov, IT storitve ter storitve pisemskega in paketnega ekspedita.

Slika 1 Poenostavljen prikaz poštних storitev



Vir: ZPSto-2, podatki Pošte Slovenije.

Poštne storitve lahko ob upoštevanju bistvenih zahtev izvaja vsaka fizična ali pravna oseba, ki o tem vnaprej pisno ali po elektronski pošti obvesti AKOS.²⁶ Če AKOS po izvedeni presoji²⁷ ugotovi, da želi vlagatelj izvajati zamenljive storitve, izda o tem ugotovitveni sklep, v katerem navede bistvene zahteve in obveznosti vlagatelja²⁸. Zamenljive storitve so tiste poštne storitve, ki jih je mogoče z vidika uporabnika šteti za storitve, ki spadajo v nabor UPS, saj so v zadostni meri medsebojno zamenljive z UPS. Izvajalci zamenljivih storitev imajo pravico do dostopa do poštne infrastrukture in storitev, zajetih v naboru UPS, ki so kot primer navedene v ZPSto-2, imajo pa tudi obveznost plačila AKOS za njeno delovanje in obveznost prispevanja v kompenzacijski sklad, ki je namenjen izplačevanju nadomestila izvajalcu UPS za izvajanje UPS. AKOS vse izvajalce poštne storitve vpiše v uradno evidenco izvajalcev poštne storitve.²⁹ Izvajalci zamenljivih poštne storitve³⁰ prenašajo predvsem pisemske pošiljke, drugi izvajalci poštne storitve³¹ pa prenašajo predvsem paketne pošiljke.

Na trgu prenosa pisem v notranjem prometu so bili³² v letu 2021 na območju Republike Slovenije 4 izvajalci, ki so imeli več kot 2-odstotni tržni delež. Večinski delež trga prenosa poštne paketov v Republiki Sloveniji so si glede na količine delili 4 izvajalci, vsi ostali izvajalci so imeli skupaj manj kot 1-odstotni delež. Več kot polovični tržni delež na trgu prenosa poštne paketne pošiljke pripada Pošti Slovenije, vendar pa je v konstantnem upadu.

Tabela 1 prikazuje strukturo pisemskih pošiljk znotraj pisem UPS v notranjem prometu.

Tabela 1 Struktura pisemskih pošiljk znotraj pisem UPS v notranjem prometu

Pisemske pošiljke	2019	2020	2021
Standardna pisma	72 %	71,1 %	73,3 %
Navadna pisma in dopisnice	21,1 %	21,8 %	20,4 %
Priporočena pisma	6,9 %	7,1 %	6,2 %
Vrednostna pisma	0,0 %	0,0 %	0,1 %

Vir: Letno poročilo o stanju na trgu poštne storitve v Republiki Sloveniji v letu 2021.

Struktura različnih vrst pisemskih pošiljk znotraj pisem iz nabora UPS se skozi leta bistveno ne spreminja, največji delež pripada standardnim pismom, uporaba vrednostnih pisem je zanemarljiva. Slika 2 prikazuje količino prenesenih pisem v Republiki Sloveniji v notranjem prometu od leta 2011

²⁶ 24. člen ZPSto-2.

²⁷ Pri presoji, ali gre za zamenljive storitve (4. člen ZPSto-2), uporabi pravila konkurenčnega prava in upošteva značilnosti storitev, vključno z značilnostmi dodane vrednosti in njihove predvidene uporabe ter določanja cen.

²⁸ Sistem poštne oznake, podatkovne zbirke z naslovi, poštne predali, nabiralniki za dostavo pošiljk, informacije o spremembi naslova, storitve preusmeritve poštne pošiljke in storitve vračanja pošiljk pošiljatelju (32. člen ZPSto-2).

²⁹ 59. člen ZPSto-2.

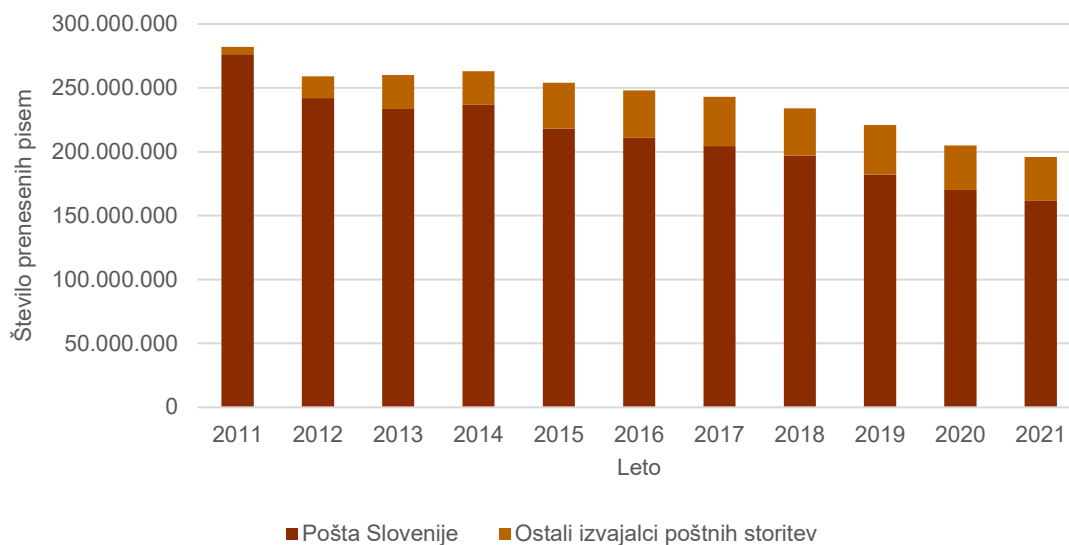
³⁰ V letih 2019 in 2020 je bilo 5 izvajalcev zamenljivih storitev, v letu 2021 pa jih je bilo 6.

³¹ V letu 2019 je bilo 18 izvajalcev drugih poštne storitve, v letu 2020 jih je bilo 25, v letu 2021 pa jih je bilo 27.

³² Podatki se nanašajo na sporočene količine pisem v notranjem prometu in pisem v dostopu (standardnih in navadnih pisem).

dalje, znotraj stolpcev pa je prikazan delež pisem, ki so jih prenesli Pošta Slovenije in ostali izvajalci poštne storitve.

Slika 2 Količina prenesenih pisem v Republiki Sloveniji v notranjem prometu



Vir: podatki AKOS in Pošte Slovenije.

S slike izhaja, da je količina prenesenih pisem od leta 2011 do leta 2021 bistveno upadla, in sicer za 30,7 %. Večinski delež pisem v notranjem prometu vseskozi pripada Pošti Slovenije, vendar se sčasoma znižuje³³ (pri čemer Pošta Slovenije skupaj s količinami pošilk iz dostopa do omrežja, ki ji jih v prenos predajo izvajalci zamenljivih storitev³⁴, dostavi skoraj vse pisemske pošiljke v notranjem prometu v Republiki Sloveniji). Prav tako se stalno znižuje delež pisem znotraj UPS v notranjem prometu, ki je v letu 2011 znašal 67 %, v letu 2021 pa 56,7 %, preostali delež predstavljajo pisma izven nabora UPS vseh izvajalcev poštne storitve. Upad pisemskih pošilk pa ni značilen le za Republiko Slovenijo, temveč je ta trend, ki se je začel že več let pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, značilen za večino držav članic EU. Kot izhaja iz podatkov Evropskega združenja poštne regulatorje³⁵ (v nadaljevanju: ERGP), so količine prenesenih pisemskih pošilk v veliki večini držav, ki so bile vključene v raziskave ERGP, v konstantnem upadu, največji povprečni letni upad presega 20 %.

Nasprotno pa je na trgu paketnih pošilk tako v Republiki Sloveniji kot tudi v večini drugih držav, ki so bile vključene v raziskave ERGP, mogoče opaziti trend rasti prenosa količin poštne pakete. V Republiki Sloveniji je opaznejši trend rasti poštne pakete od leta 2016 dalje. Evropska komisija

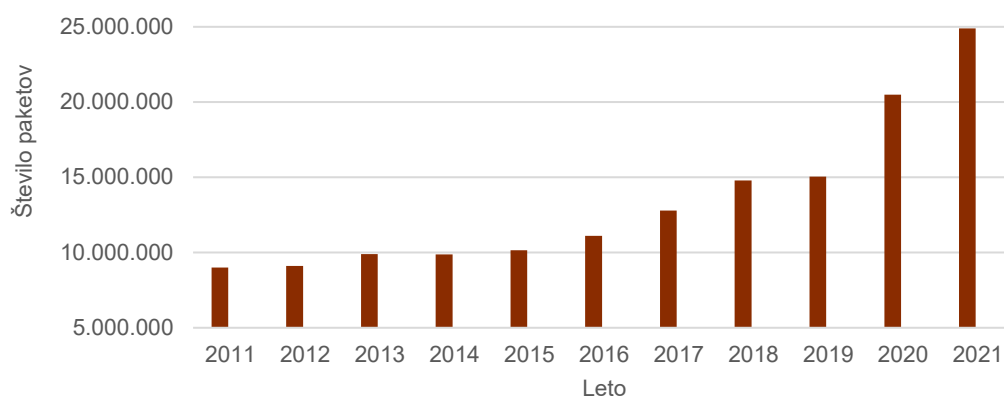
³³ V letu 2011 je delež vseh pisem v notranjem prometu Pošte Slovenije znašal 98 %, v letu 2021 pa 82,4 %.

³⁴ Povezava s točko 2.1.1.f.

³⁵ Angl.: *European Regulators Group for Postal Services*. ERGP je svetovno telo Evropske komisije. Sestavljeno je iz predstavnikov nacionalnih regulatornih organov držav članic EU. Evropska komisija, nadzorni organ Evropskega združenja za prosto trgovino, nacionalni regulatorni organi držav Evropskega gospodarskega prostora (Norveška, Islandija in Lihtenštajn) in države kandidatke za članstvo v EU sodelujejo kot opazovalci v skupini.

je v poročilu o izvajanju poštne direktive³⁶ ugotovila, da sta digitalizacija in tehnološki napredek preoblikovala poslovne modele in vplivala na navade potrošnikov, kar je vodilo v oblikovanje novih produktov, storitev in poslovnih modelov. Zaznati je rast v količinah prenesenih paketov, predvsem zaradi e-trgovine. Slika 3 prikazuje gibanje količin paketnih pošilk vseh izvajalcev poštne storitve v Republiki Sloveniji v notranjem prometu.

Slika 3 Prenesene količine paketov v Republiki Sloveniji v notranjem prometu



Vir: podatki AKOS in Pošte Slovenije.

Prenesene količine paketov v notranjem prometu so se v letu 2020 glede na leto 2019 povečale za 37 %, v letu 2021 glede na leto 2020 pa za 18,7 %. V obdobju od leta 2011 do leta 2021 se je količina prenesenih paketnih pošilk povečala za 166,5 % oziroma 15,6 milijona paketnih pošilk letno. Pošta Slovenije na področju prenosa paketnih pošilk izvaja storitve prenosa paketov, ki sodijo v nabor UPS, in številne druge storitve prenosa paketov, ki ne sodijo v UPS. Delež prenosa paketov, ki sodijo v nabor UPS, je skozi leta enak in znaša približno 2 % vseh prenešenih paketov Pošte Slovenije. Kljub temu da so količine paketnih pošilk (predvsem poslovnih paketov) naraščale, pa so bili prihodki Pošte Slovenije iz naslova paketnih storitev nižji od prihodkov iz naslova pisemskih pošilk v naboru UPS. Tabela 2 prikazuje prihodke Pošte Slovenije iz največjih skupin storitev od leta 2019 do leta 2021.

³⁶ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of the Postal Services Directive 2, 8. 11. 2021.

Tabela 2 Prihodki Pošte Slovenije od prodaje pisemskih in paketnih pošilk od leta 2019 do leta 2021

Prihodki od prodaje iz:	V letu 2019		V letu 2020		V letu 2021	
	v EUR	v %	v EUR	v %	v EUR	v %
UPS, od tega:	(PS) [redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
<i>standardnih pisem, navadnih pisem, dopisnic in tiskovin</i>	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
<i>priporočenih in vrednostnih pisem</i>	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
<i>paketnih storitev</i>	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
drugih poštne storitve	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
ostalih storitev	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	(PS) [redacted]
Skupaj	236.015.959	100,0	240.603.292	100,0	264.721.653	100,0

Vir: letna poročila Skupine Pošta Slovenije in Pošte Slovenije ter letna poročila Pošte Slovenije v skladu z metodologijo stroškovnega modela za leta 2019, 2020 in 2021.

Iz tabele izhaja, da so prihodki iz izvajanja UPS v letih 2019, 2020 in 2021 znašali okrog tretjine prihodkov od prodaje, ki jih je ustvarila Pošta Slovenije, pri čemer se višina prihodkov iz UPS ni bistveno spremenila, se je pa v letu 2021 zmanjšal delež UPS v skupnih prihodkih od prodaje, ki jih je ustvarila Pošta Slovenije, kar je bilo predvsem posledica naraščanja prihodkov od drugih poštne storitve.

Tokovi prenosa poštne pošiljke se med seboj razlikujejo po tem, ali se pošiljke prenašajo med pravnimi osebami ali fizičnimi osebami kot pošiljatelj in prejemnik. AKOS je ob analiziranju stanja na trgu poštne storitve v letu 2021 ugotovila, da je glede na pretekla leta opazno zmanjševanje deleža med poslovnimi uporabniki in dvig deleža prenosa med poslovnimi uporabniki in fizičnimi osebami ter da so deleži tokov prenosa poštne pošiljke, pri katerih so pošiljatelj fizične osebe, izredno majhni³⁷, pri čemer se deleži med leti ne spreminjajo. Pri storitvah, ki jih izvaja Pošta Slovenije, so se tokovi prenosa poštne pošiljke gibal predvsem od poslovnih uporabnikov k fizičnim osebami (56 % vseh prenosov) in med poslovnimi uporabniki, ki so bili pošiljatelj in hkrati prejemnik (39 % vseh prenosov), le v 5 % prenosov so bili pošiljatelj poštne pošiljke fizične osebe.

Kakovost izvajanja UPS urejajo akti Svetovne poštne zveze³⁸, poštna direktiva in Uredba (EU) 2018/644 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. aprila 2018 o storitvah čezmejne dostave paketov³⁹ (v nadaljevanju: uredba o čezmejni dostavi paketov), na nacionalni ravni je kakovost izvajanja UPS urejena v ZPSto-2 ter v splošnih aktih AKOS, v katerih AKOS predpiše kakovost

³⁷ V primeru, ko je prenosnik Pošta Slovenije, skupno 14 %, v primeru, ko so prenosniki ostali izvajalci poštne storitve, pa le dobra 2 %.

³⁸ Svetovna poštna konvencija, ki je akt Svetovne poštne zveze, UPS pojmuje kot stalno zagotavljanje kakovostnih osnovnih poštne storitve strankam na vseh točkah ozemlja države po dostopnih cenah.

³⁹ UL L št. 112 z dne 2. 5. 2008, str. 19.

izvajanja UPS, način zagotovitve vsakoletnega nadzora nad izvajanjem njene kakovosti, izjeme pri izvajanju UPS in pogoje za odstopanje od izvajanja UPS. Na kakovost izvajanja UPS vplivajo tudi akti, ki jih sprejme Pošta Slovenije, to so vsakokrat veljavni splošni pogoji izvajanja UPS in ceniki poštne storitve, k njihovim spremembam pa mora Pošta Slovenije pridobiti soglasje AKOS.

V Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2 je AKOS določila, da kakovost UPS zajema zagotavljanje⁴⁰:

- najmanj 5 delovnih dni tedensko najmanj 1 sprejem in 1 dostavo poštne pošiljke dnevno na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe,
- ustreznega števila in delovnega časa kontaktnih točk za neposredno delo z uporabniki poštne storitve,
- ustreznega števila poštne nabiralnikov,
- ustreznih rokov prenosa poštne pošiljke in
- ustreznih postopkov reševanja reklamacij in ugovorov.

Tabela 5 (povezava s točko 2.1.3) povzema nekatere bistvene elemente kakovosti UPS v predpisih EU in Slovenije. AKOS spremlja kakovost in način izvajanja UPS ter je pristojna za nadzor in sprejem ukrepov v primeru njenega nepravilnega izvajanja.

Pošta Slovenije je storitve UPS izvajala v okviru poštne omrežja. Poštno omrežje⁴¹ je sistem organizacije in vseh vrst sredstev, ki jih uporabljajo izvajalci UPS, še zlasti za sprejem poštne pošiljke, ki spadajo v obveznost UPS, s točk dostopa po vsem ozemlju Republike Slovenije, prenos teh pošiljk in ravnanje z njimi od točk dostopa do distribucijskega centra in dostavo na naslove, označene na pošiljkah. Kontaktna točka je namenjena neposrednemu delu z uporabniki poštne storitve in je lahko organizirana kot pošta, pogodbená pošta ali posebna organizacijska oblika točke za stike, ki jo določi izvajalec UPS, na primer izpostavljeno okence, pismonoška postaja ali premična pošta. Pošta Slovenije ima v svojem omrežju več vrst kontaktnih točk, poleg tega pa tudi alternativna sprejemno-izročilna mesta in naprave za sprejem ter naprave za dostavo poštne pošiljke, kar prikazuje Priloga 1. Iz nje je razviden trend zmanjševanja števila poštne poslovalnice Pošte Slovenije, pri čemer se je povečevalo število pogodbenih pošt, v katere so se preoblikovale poslovalnice Pošte Slovenije.

AKOS je v skladu s predpisi in splošnimi akti, ki predvidevajo usklajenost UPS s potrebami uporabnikov⁴², vsako leto izvajala raziskave zadovoljstva in potreb uporabnikov poštne storitve.

⁴⁰ V reviziji smo se osredotočili predvsem na vprašanja, povezana s pogostostjo dostave in sprejema, številom kontaktnih točk oziroma gostoto poštne omrežja in roki prenosa poštne pošiljke.

⁴¹ Skladno z 2. členom ZPSto-2.

⁴² Poštna direktiva določa, da vsaka država članica sprejme ukrepe za zagotovitev, da se izvajanje UPS razvija v skladu s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem ter potrebami uporabnikov. ZPSto-2 pa poleg tega omogoča AKOS, da s splošnim aktom glede na stanje trga poštne storitve in ugotovljene potrebe uporabnikov poveča omejitve mase poštne paketov pri UPS do 20 kg ter da ne izda soglasja k splošnim pogojem in cenam poštne storitve, če ne bi bilo zadoščeno potrebam uporabnikov poštne storitve in trga ali bi ne bila zagotovljena učinkovita konkurenca. Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 kriterije glede kontaktnih točk in njihovega delovnega časa povezuje s potrebami oziroma razumnimi potrebami uporabnikov poštne storitve.

Poleg tega je Pošta Slovenije izdelala ali oddala zunanjim izvajalcem v izdelavo raziskave, s katerimi je ugotavljala zadovoljstvo uporabnikov s poštnimi storitvami Pošte Slovenije in njihove navade.

Cene UPS bi morale biti⁴³ objektivne, pregledne, nediskriminatorne ter dostopne in bi morale vsem uporabnikom omogočiti dostop do ponujenih storitev ne glede na njihov zemljepisni položaj. Prav tako bi morale biti za istovrstne storitve cene enake na celotnem ozemlju Republike Slovenije, prilagojene stroškom oziroma stroškovno naravnane in spodbujati učinkovito zagotavljanje UPS. Poštna storitev se plača po veljavnem ceniku, izvajalec UPS pa mora pred uveljavitvijo cen UPS zanje pridobiti soglasje AKOS in jih objaviti na svojih spletnih straneh ter v poslovnih prostorih. AKOS izda soglasje k cenam poštne storitve, razen če so cene v nasprotju z načeli preglednosti, nediskriminacije in zagotavljanja konkurence ali so predlagane cene oblikovane v nasprotju z ZPSto-2. Priloga 1 prikazuje spremembe cen nekaterih količinsko najpomembnejših UPS v notranjem prometu, ki so veljale v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021. Iz primerjave cen standardnega prednostnega pisma (do 20 g) v notranjem prometu med posameznimi državami, vključenimi v raziskavo ERGP⁴⁴, izhaja, da je bila cena v Sloveniji (0,55 EUR) nižja od povprečja, ki je v letu 2020 znašala 0,95 EUR. Iz primerjave cen standardnega prednostnega pisma (do 20 g) v notranjem prometu med navedenimi državami pa izhaja, da je bila cena v Sloveniji (0,55 EUR) nižja od povprečja, ki je v letu 2020 znašala 0,95 EUR.

Podlago za izračun cen UPS predstavljajo ločeni računovodski izkazi Pošte Slovenije, ki jih je vsako leto pripravila Pošta Slovenije na podlagi stroškovnega modela. Tabela 3 prikazuje ugotovljeni poslovni izid⁴⁵ in stopnjo pokritja stroškov s prihodki za leta 2019, 2020 in 2021.

Tabela 3 Poslovni izid Pošte Slovenije pri izvajanju UPS

Leto	Poslovni izid pred davkom od dobička – računovodski izkazi Pošte Slovenije v EUR	Poslovni izid v izkazu poslovnega izida po stroškovnem modelu v EUR	Poslovni izid iz izvajanja UPS v EUR	Stopnja pokritja stroškov UPS s prihodki v %
2019	4.230.101	(PS) [redacted]	[redacted]	[redacted]
2020	3.105.606	[redacted]	[redacted]	[redacted]
2021	9.840.986	[redacted]	[redacted]	[redacted] (PS)

Vir: letna poročila Pošte Slovenije v skladu z metodologijo stroškovnega modela za leta 2019, 2020 in 2021.

Iz podatkov izhaja, da so skupni stroški izvajanja UPS vsako leto presegali prihodke iz izvajanja UPS oziroma da je Pošta Slovenije pri izvajanju UPS vsako leto poslovala z negativnim poslovnim izidom. Razmerje med prihodki in stroški ter posledično pokritje je bilo pri posameznih storitvah znotraj nabora UPS različno.

⁴³ V skladu s pošto direktivo ter 35., 37. in 38. členom ZPSto-2.

⁴⁴ ERGP Report on Core Indicators for Monitoring the European Postal Market, 28. 1. 2022.

⁴⁵ V prikazanem poslovnem izidu so upoštevani tudi stroški kapitala po stopnji tehtanega povprečnega stroška kapitala (v nadaljevanju: WACC), pri čemer bi bili brez upoštevanja WACC negativni poslovni izidi nižji, pokritje stroškov UPS s prihodki pa višje.

Izvajalec UPS je upravičen do nadomestila za izvajanje UPS, če mu obveznost izvajanja UPS povzroča neto stroške in pomeni nepravilno finančno breme.⁴⁶ Neto strošek obveznosti UPS je vsak strošek, ki je nujen za izvajanje UPS in je s to storitvijo povezan. Izračuna se kot razlika med neto stroški imenovanega izvajalca UPS, ki posluje z obveznostmi UPS, in neto stroški istega izvajalca, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti UPS. AKOS na podlagi izračuna neto stroškov ugotovi⁴⁷, ali ti res pomenijo nepravilno breme. AKOS je postopek in sestavine izračuna neto stroška podrobneje predpisala v splošnih aktih.

Pošta Slovenije je od leta 2016 dalje vsako leto, razen leta 2019, izračunala, da je nastal neto strošek, ter je na AKOS podala zahteve za izplačilo nadomestila neto stroška (povezava s točko 2.2.2, zahteve prikazuje Tabela 7). AKOS je zahteve preverila in ocenila, da niso pravilni, zato je izračun neto stroška spremenila, zahteve pa z odločbo zavrnila, saj je ugotovila, da neto strošek ni nastal. Glede nekaterih zahtevkov poteka spor pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, pri čemer je zahtevek za leto 2017 Upravno sodišče Republike Slovenije odpravilo in ga vrnilo AKOS v ponovno odločanje. Kompenzacijskega sklada AKOS ni oblikovala in se vanj ne vplačuje.

⁴⁶ 19. člen ZPSto-2.

⁴⁷ 20. in 21. člen ZPSto-2 določata postopek in sestavine izračuna neto stroška.

2. Ugotovitve

2.1 Sistem izvajanja UPS

Da bi odgovorili na vprašanje, ali so bili pogoji za izvajanje UPS vzpostavljeni skladno s potrebami uporabnikov in spremembami v okolju, smo preverili, ali:

- je UPS jasno in nedvoumno opredeljena in je način določanja storitev UPS pregleden;
- sta ministrstvo in AKOS ustrezno spremljala in preverjala trg poštних storitev;
- sta AKOS in Pošta Slovenije ustrezno ugotavljali potrebe uporabnikov poštних storitev;
- je AKOS na podlagi ustrezne presoje, ali gre za storitve, ki jih je mogoče uvrstiti v nabor UPS, odločila o razvrstitvi vlagateljev med izvajalce zamenljivih storitev oziroma izvajalce brez ugotovitvenega sklepa;
- zahteve glede kakovosti UPS odražajo potrebe uporabnikov po poštних storitvah;
- je AKOS ustrezno spremljala doseganje zahtevane kakovosti in ukrepala, če in ko je bilo potrebno;
- je ministrstvo pripravilo strategijo ali usmeritve dolgoročnega zagotavljanja UPS;
- je ministrstvo poskušalo zagotoviti, da cilji upravljanja kapitalske naložbe države v družbi Pošta Slovenije upoštevajo strateške usmeritve zagotavljanja UPS.

2.1.1 Opredelitev UPS in nabor storitev, ki se izvajajo kot UPS

Po naših sodilih bi morale biti vsebina in vrste poštних storitev, ki sodijo med storitve UPS, v ZPSto-2 in splošnih aktih, ki jih izdaja AKOS, jasno in nedvoumno definirane na način, ki ne bi dopuščal različnih interpretacij o tem, katera poštna storitev sodi v nabor UPS. Merila in razlikovalni elementi, ki se uporabljajo za presojo in razlikovanje med storitvami, ki sodijo med UPS, in drugimi poštними storitvami, bi morali biti jasni in nedvoumni ter dosledno in enotno uporabljeni. Postopek razvrščanja posameznih storitev med UPS mora biti pregleden in predvidljiv za vse deležnike. Izvajalcu UPS ne sme biti omogočeno, da bi posamezne storitve po lastni presoji vključil ali izločil iz nabora storitev UPS.

Pošta Slovenije izvaja UPS v notranjem prometu v skladu z določili poštne direktive, ZPSto-2, splošnimi akti AKOS, posamičnimi upravnimi akti AKOS in vsakokrat veljavnimi splošnimi pogoji UPS, ki jih objavi po predhodnem soglasju AKOS. V čezmejnem poštнем prometu se UPS izvaja tudi v skladu z akti Svetovne poštne zveze, veljavnimi v Republiki Sloveniji, ter drugimi mednarodnimi predpisi in dogovori. Pošta Slovenije poleg splošnih pogojev izvajanja UPS sprejme tudi splošne pogoje izvajanja drugih poštних storitev⁴⁸, v katerih določi nabor (vrste) drugih poštних storitev in nabor dodatnih storitev, vezanih na pošiljko, ter opredeli druge pogoje, pomembne za izvajanje

⁴⁸ V obdobju, na katero se nanaša revizija, so veljali Splošni pogoji izvajanja drugih poštних storitev, sprejeti julija 2018.

drugih in dodatnih poštne storitev⁴⁹. Pošta Slovenije splošne pogoje izvajanja drugih poštne storitev sprejme avtonomno, brez pridobitve predhodnega soglasja AKOS.⁵⁰ Poštna direktiva⁵¹ in ZPSto-2 opredeljujeta pojem UPS. ZPSto-2 določa, da je univerzalna storitev trajno, redno in nemoteno izvajanje ene ali več s tem zakonom določenih poštne storitev s predpisano kakovostjo na celotnem ozemlju Republike Slovenije ali na njenem delu po cenah, dostopnih za vse uporabnike poštne storitev, ter da Republika Slovenija v javnem interesu zagotavlja vsem uporabnikom poštne storitev na njenem celotnem ozemlju pod enakimi pogoji trajno, redno in nemoteno izvajanje UPS, ki se sme prekiniti le zaradi višje sile ali v razmerah, nevarnih za dostavljalca.⁵² Kot UPS se izvajajo naslednje poštne storitve:

- sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava poštne pošiljke do mase 2 kg,
- sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava poštne paketov do mase 10 kg,
- storitev priporočene in vrednostne poštne pošiljke in
- prenos poštne pošiljke za slepe in slabovidne.

Velikost, oprema in druge lastnosti pošiljk iz nabora UPS morajo ustrezati določilom aktov Svetovne poštne zveze, ki veljajo v Republiki Sloveniji.⁵³ Priloga 1 prikazuje nabor vseh poštne storitev, ki jih je Pošta Slovenije ponujala uporabnikom na dan 31. 12. 2021.

2.1.1.a Pošta Slovenije poleg UPS izvaja tudi poštne storitve na tržni osnovi⁵⁴ (druge poštne storitve), pri čemer pa so nekatere od njih po svojih fizičnih lastnostih (oblika in velikost pošiljke), masnih stopnjah in načinu prenosa (prenaša jih v vseh 4 prenosnih fazah) primerljive storitvam iz nabora UPS. AKOS (tedaj še kot Agencija za pošto in elektronske komunikacije; v nadaljevanju: APEK) je že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, presojala, ali sta storitvi poslovnega paketa in poslovnega pisma, ki ju je Pošta Slovenije izvajala kot drugi poštne storitvi, zamenljivi storitvi s storitvami iz nabora UPS. Poslovno pismo je Pošta Slovenije uvedla v letu 2011 in ga še vedno nudi med drugimi poštne storitvami pod komercialnimi pogoji.

Primer: Poslovni paket

APEK je v letu 2010 ugotavljala (primerjala je dodano vrednost, predvideno uporabo in cene), ali storitev poslovni paket predstavlja zamenljivo storitev s storitvama navadni paket in paket, ki ju je Pošta Slovenije ponujala v okviru UPS. Ugotovila je, da Pošta Slovenije s storitvijo poslovni paket ponuja storitev prenosa paketa v notranjem prometu, vendar le za pravne in fizične osebe,

⁴⁹ Pogoje za njihov sprejem, usmerjanje, prevoz in dostavo, kakovost izvajanja, določanje cen, popustov in plačil storitev, reševanje reklamacij in ugovorov ter pravice in obveznosti uporabnikov drugih poštne storitev.

⁵⁰ Splošni pogoji izvajanja drugih poštne storitev določajo, da so druge poštne storitve tiste storitve, ki jih uporabniki naročijo pred ali med prenosom pošiljke in so navedene v teh splošnih pogojih in ceniku izvajalca oziroma v naročilu uporabnika ali/in pogodbi, sklenjeni med uporabnikom in izvajalcem. Ostale storitve so storitve, ki se ne štejejo med druge poštne storitve in so navedene v ceniku izvajalca za ostale storitve. Dopolnilne storitve pa so storitve, ki se ne štejejo med druge poštne storitve in ne med ostale storitve ter so navedene v ceniku izvajalca za dopolnilne storitve.

⁵¹ Poštna direktiva v 3. členu opredeljuje, kaj je UPS, v Prilogi I oziroma Navodilih glede izračunavanja morebitnih neto stroškov UPS pa je tudi definiran pojem obveznosti univerzalne storitve.

⁵² 3. in 5. člen ZPSto-2. V 5. členu so določeni tudi pogoji oziroma obveznosti, povezane z zagotavljanjem UPS.

⁵³ Peti odstavek 3. člena ZPSto-2.

⁵⁴ Na primer poslovni paket oziroma Moj paket, poslovno pismo in blagovno pismo.

ki imajo registrirano dejavnost, pod pogoji in na način, kot se dogovorita izvajalec in uporabnik, po nižji ceni, kot ponuja storitvi navadni paket in paket, in da zato po njenem mnenju storitev poslovni paket ni konkurenčna storitvam iz nabora UPS, uporabniki poštne storitve pa je ne štejejo za zamenljivo s storitvami iz nabora UPS, ker morajo izpolnjevati določene pogoje za možnost oddaje poslovnega paketa (status pravne osebe ali fizične osebe, ki ima registrirano dejavnost).

Primer: Poslovno pismo

Poslovno pismo se od standardnega pisma, ki sodi med UPS, kot pošiljka v svojih fizičnih lastnostih ne razlikuje⁵⁵. Bistvena razlikovalna elementa med storitvama sta, da je poslovno pismo namenjeno le poslovnim uporabnikom⁵⁶ oziroma tistim, ki s Pošto Slovenije sklenejo pogodbo o sodelovanju, in da je pri poslovnem pismu nižja zahtevana kakovost (rok) prenosa od standardnega, posledično je njegova cena nižja⁵⁷ (po mnenju Pošte Slovenije se uporabniki "sprijaznijo" z nižjo kakovostjo, zaradi česar so "nagrajeni" z nižjo ceno).

APEK je v letih 2011 in 2012, torej pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, izvedla postopek, v katerem je zaradi razjasnitve dejanskega stanja pozvala Pošto Slovenije, naj podrobneje pojasni način in pogoje za opravljanje storitve poslovno pismo, kalkulacijo cene in ločene računovodske evidence. Na podlagi pridobljenih podatkov je izvedla analizo značilnosti in pogojev poslovnega pisma in različnih storitev iz nabora UPS (standardno pismo, navadno pismo do 20 g in navadno pismo do 50 g). Ugotovila je namreč, da obstajajo precejšnje podobnosti med storitvijo poslovno pismo in storitvijo standardno pismo iz nabora UPS. Preverjala je, ali je storitev poslovno pismo z vidika uporabnika mogoče šteti za storitve, ki spadajo v nabor UPS (zamenljive storitve). V zvezi s tem je pridobila mnenje Javne agencije RS za varstvo konkurence (tedaj še Urada RS za varstvo konkurence)⁵⁸, ki je opozoril, da bi bilo za ugotovitev, ali predstavlja poslovno pismo zamenljivo storitev, treba izvesti podrobnejšo analizo oziroma test zamenljivosti povpraševanja – test SSNIP.⁵⁹ Po izvedenem postopku je APEK od Pošte Slovenije zahtevala, da glede storitve poslovno pismo oblikuje pogoje za sprejem pošiljk, ki bodo skladni z ZPSto-2⁶⁰, in sicer da bo ta storitev na

⁵⁵ Oboje je zaprta pošiljka pravokotne oblike, izdelana iz neprosojnega papirja, pri čemer se prosojni papir lahko uporabi le za prosojno okence, skozi katero se sme videti le naslovnikov naslov. Velikost okenca je pri obeh pismih enaka, prav tako pa tudi velikost obeh pisem. Masa standardnega pisma ne sme presegati 20 g, masa poslovnega pisma pa ne 50 g, kar je oboje pod mejo 2 kg, ki jo ZPSto-2 določa za pisemske pošiljke v okviru UPS. Obe pismi se prenašata v vseh 4 fazah vrednostnega prenosa poštne pošiljke.

⁵⁶ Pravnim osebam in fizičnim osebam z registrirano dejavnostjo.

⁵⁷ Cena standardnega pisma znaša 0,75 EUR, cena poslovnega pisma neprednostnega do 50 g pa 0,78 EUR (cenik z dne 1. 8. 2023).

⁵⁸ Na podlagi tretjega odstavka 4. člena ZPSto-2, v skladu s katerim lahko AKOS v posamičnih primerih ob uporabi pravil konkurenčnega prava presodi, katere so zamenljive storitve, in pri tem upošteva značilnosti storitev, vključno z značilnostmi dodane vrednosti, njihove predvidene uporabe in določanja cen, pri čemer lahko pridobi tudi predhodno mnenje organa, pristojnega za varstvo konkurence.

⁵⁹ Iz mnenja Urada RS za varstvo konkurence izhaja, da test SSNIP (angl.: *Small but significant and non-transitory increase in price*) oziroma test zamenljivosti povpraševanja pomaga ugotoviti, ali sta dve različni storitvi z vidika povpraševanja sposobni zadovoljiti isto potrebo in ju zato uporabniki štejejo za medsebojno zamenljivi. Storitvi nista zamenljivi, če kljub povečanju cene ene storitve za 5–10 % prejemniki storitev ne preidejo v zadostni meri (da se s storitvijo, katere cena je povečana, ne ustvari dobiček) na drugo storitev. Ob tem je urad ocenil, da iz predloženih podatkov ne izhaja verjetnost kršitve 9. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11 in 87/11) oziroma izrinjanja konkurentov s trga. Ponudniki zamenljivih storitev naj zaradi ravnanja Pošte Slovenije ne bi bili izrinjeni s trga.

⁶⁰ S četrtem odstavkom 35. člena ZPSto-2.

voljo vsem uporabnikom (zlasti posameznim uporabnikom, torej pod enakimi pogoji tudi fizičnim osebam) ter da bodo vsi pogoji in način dostopa do storitve javno objavljeni in dostopni vsakomur. Opozorila je še, da se z nekaterimi navedbami Pošte Slovenije ne strinja in da bo zaradi velike razlike v lastni ceni med storitvama poslovno pismo in standardno pismo v prihodnje skrbno spremljala ravnanja Pošte Slovenije ter po potrebi uvedla ustrezne postopke, po potrebi pa pridobila tudi mnenje Evropske komisije in Urada RS za varstvo konkurence. Mnenje Evropske komisije je v letu 2012 tudi pridobila⁶¹, vendar nadaljnjih postopkov ni izvajala ter v obdobju, na katero se nanaša revizija, pred ali po tem obdobju ni izvedla dokončne presoje in zavzela končnega ter z argumentacijo podprtega stališča o tem, ali bi morala biti storitev poslovno pismo izvajana v okviru UPS oziroma obravnavana kot zamenljiva storitev (oziroma zakaj to ni potrebno). AKOS je navedla, da o tem ni odločala, ker Pošta Slovenije ni vložila zahteve po uvrstitvi poslovnega pisma in poslovnega paketa v UPS.

Poleg navedenih primerov je AKOS presojo ustreznosti umestitve posamezne poštne storitve med UPS oziroma med druge poštne storitve izvajala tudi v primeru blagovnih pošilk (povezava s točko 2.1.1.b) in v primerih opredelitve izvajalcev bodisi kot izvajalcev zamenljivih poštne storitev bodisi kot izvajalcev drugih poštne storitev (povezava s točko 2.1.2.2). Pri presoji je AKOS poleg razlikovalnih elementov iz zakonske opredelitve UPS upoštevala tudi različne značilnosti storitev oziroma okoliščine, ki niso zapisane v predpisih, in sicer:

- storitev je namenjena zgolj določenemu krogu uporabnikov (na primer le pravnim osebam in samostojnim podjetnikom posameznikom); pri poslovnem pismu je to okoliščino štela kot argument v prid temu, da poslovno pismo ne sodi med UPS, smiselno enak argument je uporabila tudi pri razvrstitvi izvajalca poštne storitev med izvajalce drugih poštne storitev in ne med izvajalce zamenljivih poštne storitev⁶², čeprav izvajalci zamenljivih poštne storitev storitve prav tako ponujajo le poslovnim subjektom;
- količino prenesenih pošilk; štela je, da storitev ne sodi v nabor UPS, ker je namenjena le tistim uporabnikom, ki prenašajo določeno količino pošilk⁶³, ob tem pa je pripoznala masovno pošto kot UPS, čeprav je ta prav tako namenjena uporabnikom, ki prenašajo večje količine pošilk⁶⁴;

⁶¹ APEK je v letu 2012 poslala Evropski komisiji prošnjo za tolmačenje 5. točke 12. člena poštne direktive, saj bi po njenem mnenju lahko zagotavljanje storitve poslovno pismo le določenim uporabnikom pomenilo, da se storitev odteguje oziroma se dostop do nje ne omogoča vsem uporabnikom poštne storitev, kar bi pomenilo diskriminacijo in kršitev poštne direktive. Iz mnenja Evropske komisije izhaja, da se 5. točka 12. člena poštne direktive jasno nanaša na izvajalca UPS, ki uporablja posebne tarife, in ne izključno na izvajanje UPS. Izvajalec UPS je zato zavezan k spoštovanju načel preglednosti in nediskriminacije vsem skupinam uporabnikov (na primer združevalci, pošiljatelji masovne pošte, posamezni uporabniki in mala in srednja podjetja, ki pošiljajo pošto pod podobnimi pogoji), ki jim morajo biti zato vnaprej (javno) znani vsi pogoji, ki vplivajo na posebne tarife. V mnenju se je Evropska Komisija sklicevala na sodbo Sodišča Evropske unije (združene zadeve od C-287/06 do C-292/06), ni pa se konkretno opredelila do tega, ali bi morale biti poslovno pismo obravnavano kot zamenljiva storitev.

⁶² Uporabljen je bil argument, da izvajalca ni mogoče šteti za izvajalca zamenljivih storitev, ampak izvajalca drugih poštne storitev, ker svoje produkte ponuja le pravnim osebam.

⁶³ Sprva je bila meja pri poslovnem pismu 10.000 kosov letno, kasneje je bila ta omejitev ukinjena.

⁶⁴ Prenos pošilk masovne pošte ni opredeljen kot samostojni produkt Pošte Slovenije, temveč se kot taka storitev upošteva prenos večje količine standardnih in navadnih pisem (prednostno in neprednostno) ter dopisnic (povprečno najmanj 1.000 pošilk v eni oddaji), ki so storitve v naboru UPS. Pošiljatelj mora opraviti nekatere aktivnosti (s Pošto Slovenije skleniti pogodbo, pošiljke ustrezno označiti in sortirati, pošiljke oddati na ustrezno mesto), upravičen pa je do popusta. Pogoji in popusti so opredeljeni v Prilogi 1 k Ceniku poštne storitev v notranjem prometu Pošte Slovenije, in sicer je določena lestvica popusta v odstotkih na ceno posamezne storitve v ceniku Pošte Slovenije v odvisnosti od letne količine.

- storitev ne sodi v nabor UPS, ker je izvajalec UPS ne izvaja na vseh točkah dostopa⁶⁵, kar je bil argument Pošte Slovenije v primerih poslovnega paketa in poslovnega pisma in mu AKOS ni nasprotovala;
- storitev se ne obravnava več kot UPS, če se izvede skupaj z dodatno storitvijo (povezava s točko 2.1.1.e), pri čemer v zvezi s tem kriterijem ni izvedla nobenega postopka presoje, temveč se je s tem, da navedenega ni problematizirala, posredno strinjala,
- hitrost prenosa pošilk, pri čemer je štela, da višja hitrost prenosa pomeni dodano vrednost z vidika uporabnika in zato taka pošiljka ni UPS (na primer hitra pošta), nižjo hitrost (v povezavi z nižjo ceno) pa je prav tako upoštevala kot okoliščino, zaradi katere storitve ni štela kot UPS oziroma zamenljive storitve (na primer pri poslovnem pismu).

Predpisi prav tako ne določajo pravil oziroma obveznosti glede zagotavljanja UPS v vmesnih masnih stopnjah, saj nobena pravna podlaga ne zahteva, da se mora prenos pošilk znotraj posamezne vrste UPS izvajati in ločeno zaračunavati tudi v nižjih masnih stopnjah od tistih, ki določajo najvišjo težo posamezne vrste storitve UPS (za pisemske pošiljke do 2 kg in za pakete do 10 kg oziroma 20 kg), in posledično niti tega, v kolikšnih cenovnih razponih se morajo gibati vmesne masne stopnje. Od tega je odvisno, ali bo uporabnik UPS plačal ceno storitve, sorazmerno teži pošiljke, ali bo zaradi oblikovanja (pre)velikih masnih stopenj na primer plačal ceno, sorazmerno bistveno težji pošiljki; hkrati ni jasno določeno, kakšno število masnih stopenj znotraj posamezne kategorije je najbolj optimalno, saj ni smiselno "drobiti" cenika na preveč postavk. Oblikovanje preveč masnih stopenj zmanjšuje preglednost cenika in otežuje izračun stroškovno naravnanih cen, ker so si vrednosti stroškov za podobno težke pošiljke lahko precej podobne.

Po naši oceni je AKOS zgoraj navedene razlikovalne elemente oziroma okoliščine pri presoji o tem, ali neka storitev sodi v UPS, upoštevala nedosledno in neenotno, kar je posledica njihove nejasnosti in nedorečenosti v predpisih. ZPSto-2⁶⁶ je definicijo UPS in navedbe o tem, katere storitve se izvajajo kot UPS, povzel po poštni direktivi, vendar zakon ne vsebuje določil, da se poštne storitve, ki sodijo v nabor UPS, izvajajo zgolj v osnovnem oziroma minimalnem obsegu. Slednje je razvidno le iz določb poštne direktive⁶⁷, ta pa, prav tako kot ZPSto-2, ne vsebuje podrobnejših določil o tem, katere konkretne storitve je treba obravnavati kot najbolj osnovne. Po našem stališču obstoječi normativni okvir (poštna direktiva, ZPSto-2 in splošni akti AKOS) ne vsebuje zadostnih in ustreznih razlikovalnih elementov (meril in kriterijev oziroma sodil), na podlagi katerih bi bilo mogoče enostavno, jasno in določno razlikovati med posamičnimi oziroma konkretnimi storitvami, ki sodijo v krog najbolj osnovnih storitev, ki jih je treba zagotavljati v okviru UPS (oziroma bodo v Republiki Sloveniji zagotovljene v okviru UPS), in tistimi, za katere ta obveznost ne obstaja in so zato prepuščene trgu. Vse navedeno po našem stališču ni v skladu z načelom preglednosti in predvidljivosti.

⁶⁵ Na primer sprejem pošilk v prostorih poštne poslovalnice ali le v vnaprej določenih poštah poslovalnicah.

⁶⁶ Prvi in četrti odstavek 3. člena ter prvi in tretji odstavek 5. člena ZPSto-2.

⁶⁷ Iz poštne direktive izhaja, da naj UPS obsega le osnovni, minimalni nabor storitev, ki sicer ne bi bile zagotovljene na tržni osnovi, in ki je primarno namenjen zagotovitvi socialne in teritorialne kohezije, pri čemer pa bi morala biti regulatorna intervencija na trgu vzpostavljena le v primeru dejanskega ali potencialnega nedelovanja trga. Države članice EU v okviru UPS zagotavljajo različen nabor UPS (Main developments in the postal sector 2017-2021, [URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>], str. 88, 2. 7. 2024).

Pojasnilo AKOS

Problematika v razlikovanju poštних storitev je v njihovem definiranju ter tudi v njihovem razumevanju. Poštna direktiva in ZPSto-2 sta v tem kontekstu dovolj določna. Univerzalnost storitev je treba zagotavljati le pri osnovnem naboru storitev.

Kot je razvidno iz predhodno predstavljenih primerov, se je tudi v praksi pokazalo, da je zakonska opredelitev UPS splošna in (pre)ohlapna in se konkretni nabor storitev dejansko opredeli v splošnih pogojih izvajanja UPS in ceniku UPS Pošte Slovenije, vsebina splošnih pogojev pa v ZPSto-2 ni dorečena. AKOS konkretnega nabora storitev, ki jih izvajalec UPS mora izvajati, ter razlikovalnih elementov za presojo UPS ni določila v svojih splošnih aktih in odločbi⁶⁸, s katero je imenovala izvajalca UPS. Zaradi vsega navedenega ocenjujemo, da bi bilo treba sprejeti določnejši normativni okvir, ki bi jasno opredelil razlikovalne elemente med storitvami iz nabora UPS in drugimi poštnimi storitvami.

Ministrstvo ni ugotovilo, da obstaja opisana problematika, povezana z nejasno opredelitvijo konkretnega nabora storitev UPS, in ni pripravilo predloga sprememb ZPSto-2, saj je opredelitev storitev, ki se izvajajo kot UPS, v ZPSto-2 na prvi pogled jasna in določna ter sledi definiciji v poštni direktivi. S to problematiko ministrstva nista bili izrecno seznanjeni niti AKOS niti Pošta Slovenije. Po naši oceni bi morala AKOS⁶⁹ na podlagi nekaterih postopkov, v katerih je presojala, ali gre pri konkretnih storitvah za UPS ali ne (povezava s točko 2.1.1.b), prepoznati zgoraj opisano problematiko nezadostne opredeljenosti UPS v ZPSto-2 in nanjo opozoriti ministrstvo, da bi lahko ukrepalo in pripravilo ustrezen predlog sprememb ali dopolnitev ZPSto-2 v zvezi z jasnejšo opredelitvijo UPS⁷⁰. Poleg tega ima AKOS v skladu z ZPSto-2⁷¹ možnost s splošnim aktom podrobneje urediti vsebino splošnih pogojev, zato bi lahko v splošnem aktu določila razlikovalne elemente, s katerimi bi podrobneje razdelala kriterije za uvrstitev posameznih storitev v UPS ali med komercialne storitve. Z vidika nalaganja obveznosti izvajanja UPS izvajalcu UPS in s tem povezanega nadomestila mora biti vsebina naložene obveznosti izvajanja UPS določena zakonsko oziroma mora zakon določiti postopek, po katerem natančen nabor (in s tem povezane razlikovalne elemente) določi regulator. Ker ni jasno opredeljeno, katere konkretne storitve naj se v Republiki Sloveniji izvajajo kot UPS, Pošta Slovenije določa, katere storitve bo izvajala kot komercialne, katere pa kot UPS, pri čemer pa mora le za spremembo splošnih pogojev izvajanja UPS pridobiti soglasje AKOS (povezava s točko 2.1.1.b). Odločitev o tem pa ima za uporabnika poštних storitev pomembne posledice z vidika dostopnosti, cene in kakovosti izvajanja storitev, saj na storitve, ki niso UPS, plača DDV. Poleg tega lahko Pošta Slovenije o tem, ali bo druge poštne storitve sploh izvajala in po kakšni kakovosti (rokih prenosov) ter ceni, prosto odloča, zato lahko pride do tega, da uporabniku storitev ni na voljo ali pa ne v pričakovani kakovosti, storitev pa je zanj dražja. Jasna opredelitev, katere storitve

⁶⁸ V odločbi je AKOS povzela le dikcijo iz drugega odstavka 3. člena ZPSto-2, posameznih storitev, ki jih mora Pošta Slovenije zagotavljati v okviru UPS, pa ni podrobno navedla.

⁶⁹ Kot regulator je pristojna za izdajo soglasja k predlogom Pošte Slovenije k spremembam splošnih pogojev izvajanja UPS in cenikov UPS ter za izvajanje nadzora nad izvajanjem UPS.

⁷⁰ Na primer tako, da bi določilo pristojnost AKOS, da podrobno opredeli nabor UPS do ravni posamične storitve, ki jih ponuja Pošta Slovenije (in so razvidne iz cenika Pošte Slovenije), ter kateri so razlikovalni elementi za UPS.

⁷¹ Drugi odstavek 37. člena ZPSto-2.

sodijo med UPS, bi tudi omogočila, da bi bilo ne glede na to, koga za izvajalca UPS imenuje AKOS, jasno, katere storitve mora izvajalec zagotavljati kot UPS, katere pa se lahko opravljajo prosto na trgu.

2.1.1.b ZPSto-2 določa, da je univerzalna storitev trajno, redno in nemoteno izvajanje ene ali več z zakonom določenih poštnih storitev, ter navaja, katere vrste poštnih storitev se izvajajo kot UPS. Kljub navedeni zakonski normi konkretni nabor posamičnih storitev v UPS ni določen na zakonski ravni, ampak ga Pošta Slovenije določi v splošnih pogojih izvajanja UPS, bolj natančno in na ravni vmesnih masnih stopenj⁷² posamezne storitve pa ga določi v vsakokrat veljavnih cenikih UPS, pri čemer AKOS na obe vrsti dokumentov poda soglasje⁷³. Nabor poštnih storitev, ki se je izvajal kot UPS, se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, s spremembami splošnih pogojev izvajanja UPS spreminjal, kar prikazuje Priloga 3. Na način določanja nabora storitev, ki sodijo v UPS, kažejo nekateri primeri.

Primer: Uvrstitev storitev poslovno pismo in poslovni paket

V primeru storitev poslovno pismo in poslovni paket, ki ju je Pošta Slovenije ob uvedbi uvrstila med druge poštne storitve, je AKOS pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, preverjala, ali bi morali biti uvrščeni v nabor UPS ali ne. Čeprav je zavzela stališče, da storitev poslovni paket ni konkurenčna storitvam iz nabora UPS, o ustreznosti umestitve storitev poslovno pismo in poslovni paket ni sprejela končne oziroma formalne odločitve (povezava s točko 2.1.1.a). AKOS je navedla, da o tem ni odločala, ker Pošta Slovenije ni vložila zahteve po uvrstitvi teh storitev v UPS. Z vpeljanim sistemom se je AKOS torej posredno strinjala, saj ni izvedla nadaljnjih aktivnosti⁷⁴, s katerimi bi uvrstitev teh storitev znotraj nabora vseh storitev Pošte Slovenije dokončno proučila in po potrebi zahtevala njegovo spremembo.

Primer: Zagotovitev prenosa blaga v okviru pisemskih UPS

Pred uveljavitvijo Splošnih pogojev UPS 2 se je blago kot pošiljka UPS lahko prenašalo v paketnih pošiljkah do 10 kg in v pisemskih pošiljkah UPS, katerih masne stopnje so bile nižje od 2 kg, različnim masnim stopnjam pa so bile prilagojene tudi cene. Uporabnik poštnih storitev je lahko na primer nalivno pero, ki tehta 80 g, kot UPS poslal z navadnim pismom masne stopnje do 100 g po ceni 0,82 EUR. V Splošnih pogojih UPS 2 je Pošta Slovenije uvedla razdelitev pošiljk na pisemske in blagovne⁷⁵, storitev prenosa blaga znotraj UPS je po novem omogočila le v okviru blagovnih pošiljk (storitvi paket in navadni paket), v skladu z veljavnim cenikom UPS (ki ga ob uveljavitvi Splošnih pogojev UPS 3 ni spreminjala) pa je bila najnižja masna stopnja blagovnih pošiljk enotna, in sicer do 2 kg. Prenos blaga v pisemskih pošiljkah je Pošta Slovenije po novem omogočala le kot druge poštne storitve pod komercialnimi pogoji (ali pa v UPS paketih, katerih

⁷² Pisemske pošiljke UPS se izvajajo v različnih masnih stopnjah do 2 kg, paketne pa do 10 kg. Pri navadnem pismu so na primer: do 50 g, nad 50 g do 100 g, nad 100 g do 250 g, nad 250 g do 500 g, nad 500 g do 1.000 g, nad 1.000 g do 2.000 g.

⁷³ V skladu s petim odstavkom 37. člena ZPSto-2 AKOS soglasja ne izda, če: a) s splošnimi pogoji ne bi bilo zadoščeno potrebam uporabnikov poštnih storitev in trga ali ne bi bila zagotovljena učinkovita konkurenca, b) so predlagani splošni pogoji z nasprotju z načeli preglednosti, nediskriminacije in zagotavljanja konkurence, c) so predlagane cene oblikovane v nasprotju s 35. členom ZPSto-2.

⁷⁴ Na primer ni uvedla postopka nadzora.

⁷⁵ Na podlagi posodobljene Svetovne poštne konvencije, nazadnje spremenjene v letu 2016, so se morale pošiljke v mednarodnem prometu najkasneje s 1. 1. 2021 ločiti na pisemske pošiljke in pošiljke z blagom. Zaradi poenostavitve in lažjega razumevanja uporabnikov je Pošta Slovenije enako ločevanje pošiljk uvedla tudi v notranjem prometu.

najnižja (enotna) masna stopnja je bila do 2 kg). Nalivno pero bi tako bilo možno poslati le še kot navadni paket enotne masne stopnje do 2 kg po ceni 2,89 EUR.

AKOS je dne 9. 6. 2021 v inšpekcijskem nadzornem postopku, začetem zaradi suma, da Splošni pogoji UPS 3 niso bili implementirani skladno z izdanim soglasjem AKOS, izdala odločbo, s katero je Pošti Slovenije naložila ukrepe za odpravo nepravilnosti ob implementaciji Splošnih pogojev UPS 3⁷⁶. Po mnenju AKOS naj bi Pošta Slovenije v nasprotju z izdanimi soglasji AKOS k Splošnim pogojem UPS 3 in cenam UPS skrčila nabor UPS za prenos blaga, ker je z uveljavitvijo Splošnih pogojev UPS 3 spremenila nabor storitev v obsegu UPS, ki se sicer v imenu ne razlikujejo od produktov na dan 31. 12. 2020, a gre za vsebinsko druge produkte od tistih, h katerim je AKOS izdala soglasje⁷⁷. Z izdajo soglasja k novi segmentaciji pošiljk na pisemske in blagovne se po mnenju AKOS masne stopnje, cene in obseg UPS za pošiljanje blaga ne bi smeli spremeniti. Pošta Slovenije se z ugotovitvami AKOS v postopku nadzora ni strinjala⁷⁸ in je zoper odločbo AKOS sprožila upravni spor na Upravnem sodišču Republike Slovenije, ki še vedno poteka. Kljub temu je sledila zahtevi AKOS iz nepravnomočne odločbe in jo je v času upravnega spora (po obdobju, na katero se nanaša revizija, dne 1. 9. 2022) izvršila na način, da je na podlagi nove vloge pridobila soglasje AKOS k Splošnim pogojem UPS 4 in cenikom UPS in je storitve v skupini storitev blagovno pismo⁷⁹ uvrstila med storitve UPS ter na ta način zagotovila pošiljanje blaga znotraj pisemskih pošiljk v različnih masnih stopnjah in cenah v okviru UPS.⁸⁰

Primer: Razvrstitev masovne pošte

V letu 2015 je AKOS družbi KPMG - družba KPMG Slovenija, d.o.o. (v nadaljevanju: KPMG) naročila izvedbo presoje skladnosti stroškovnega modela z določbami ZPSto-2 in Splošnega akta o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi subvencioniranja⁸¹ (povezava s točko 2.2.1.1.b).

Iz (PS)

82

(PS) Družba KPMG je navedla, da regulator še

⁷⁶ Pošti Slovenije je naložila, da bodisi zagotovi prenos blaga znotraj UPS v notranjem in mednarodnem poštnem prometu v enakih masnih stopnjah in po enakih cenah, kot je to zagotavljala na dan 31. 12. 2020, bodisi z novo vlogo za spremembo splošnih pogojev po pridobljenem soglasju AKOS doseže uveljavitev novih cen in masnih stopenj.

⁷⁷ Značilnosti pisemskih pošiljk (standardno, navadno, priporočeno in vrednostno pismo ter tiskovina) so bile namreč od 1. 1. 2021 drugačne, kot so bile na dan 31. 12. 2020, ker v njih ni bilo več dovoljeno pošiljati blaga. Za cene takšnih (v poimenovanju enakih, vsebinsko pa novih) produktov Pošta Slovenije ni prejela soglasja AKOS in ni prejela soglasja za to, da se od 1. 1. 2021 dalje blago, ki se je na dan 31. 12. 2020 prenašalo v (različnih) masnih stopnjah do 2 kg, prenaša znotraj UPS le v enotni (najnižji) masni stopnji do 2 kg.

⁷⁸ Zatrjevala je, da se je AKOS o skladnosti Splošnih pogojev UPS 3 z določili Svetovne poštne konvencije in ZPSto-2 izrekla že s soglasjem na predlagane splošne pogoje, zaradi česar v nadzornem postopku ni dopustno posegati v že izdano in pravnomočno odločbo o soglasju, poleg tega pa AKOS niti ne bi smela podati soglasja, če bi menila, da predlagani Splošni pogoji UPS 3 niso ustrezni.

⁷⁹ Blagovno pismo brez sledenja, blagovno pismo s sledenjem in blagovno pismo s podpisom.

⁸⁰ Zadevno problematiko je obravnavalo tudi ministrstvo, ki je 22. 10. 2021 zavzelo stališče, da Pošta Slovenije ni pravilno implementirala aktov Svetovne poštne zveze glede prenosa blaga v nižjih masnih stopnjah do 2 kg in glede prenosa blaga v mednarodni pisemski izmenjavi; odgovor na anonimni predlog vladi, [URL: <https://predlagam.vladi.si/predlog/13424>], 3. 6. 2021.

⁸¹ Uradni list RS, št. 29/10 (akt je sprejela APEK, predhodnica AKOS).

⁸² Z dne 1. 7. 2015.

ni zavzel stališča glede razvrstitve masovne pošte, saj mora Pošta Slovenije skladno z ZPSto-2⁸³ pred uveljavitvijo sprememb splošnih pogojev podati predlog regulatorju na uraden način, česar pa še ni storila.

Pošta Slovenije do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, masovne pošte ni oblikovala kot samostojnega produkta in je te storitve izvajala na način, da je pripoznala količinske popuste na cene storitev iz nabora UPS (standardno pismo, navadno pismo in dopisnica). Na AKOS ni podala predloga za izdajo soglasja k splošnim pogojem izvajanja UPS, na podlagi katerega bi morala AKOS presoditi, ali masovna pošta sodi med UPS ali ne. Prav tako AKOS ni pozvala Pošte Slovenije, naj to stori, zato še vedno ni odločeno o tem, ali masovna pošta sodi med UPS ali ne. AKOS je navedla, da postopka presoje ni pričela zato, ker Pošta Slovenije ni podala vloge za izdajo soglasja, saj masovna pošta ni samostojen produkt.

Veljavni ZPSto-2 navaja poštna storitve v okviru UPS in ne predvideva postopka za njihovo konkretnjšo opredelitev oziroma za določitev podrobnejšega nabora storitev UPS. Zakon določa le, da AKOS na predloge izvajalca UPS za spremembo splošnih pogojev izvajanja UPS in cenika storitev UPS (zgolj) poda soglasje, pri tem pa vsebine splošnih pogojev ne opredeljuje. Ker se konkretni nabor storitev UPS določi v splošnih pogojih izvajanja UPS, ki jih sprejme Pošta Slovenije in jih predloži AKOS v soglasje, AKOS nima možnosti sama predlagati sprememb nabora storitev UPS, za katere bi ocenila, da bi bile potrebne, saj je njena pristojnost omejena zgolj na podajo soglasja. Spremembe v zvezi z naborem UPS so tako odvisne in pogojene z vlogo Pošte Slovenije za izdajo soglasja v zvezi s spremembo splošnih pogojev izvajanja UPS. Če Pošta Slovenije posamezne storitve ne vključi v splošne pogoje izvajanja UPS oziroma v teh ne pojasni, da se posamezna storitev ne obravnava več kot UPS, ker se izvaja po posebnih pogojih (na primer z dodatno storitvijo), AKOS o tem ne odloča. Zaradi navedenega se AKOS tudi ni dokončno opredelila do vprašanj, ali bi morale biti storitve poslovno pismo, poslovni paket in masovna pošta (kot samostojni produkt) zagotovljene v okviru UPS.

AKOS ob tem v upravnem postopku presoja predvsem vlogo in pripadajoča dokazila, ki jih predloži Pošta Slovenije v zvezi s predlagano spremembo splošnih pogojev oziroma cen storitev UPS, ne upošteva pa celotnega cenika Pošte Slovenije in splošnih pogojev izvajanja drugih poštnih storitev, iz katerih bi lahko (primerjalno) ugotovila morebitno spremembo izvajanja drugih poštnih storitev, ki bi po vsebini vplivala na izvajanje UPS. Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi AKOS v teh postopkih pri zasledovanju načela materialne resnice, ki ga določa Zakon o splošnem upravnem postopku⁸⁴ (v nadaljevanju: ZUP)⁸⁵, preverila tudi cenike in splošne pogoje izvajanja drugih poštnih storitev, in sicer ne z namenom, da bi vplivala na njihovo vsebino, ampak v smislu celovite presoje ustreznosti splošnih pogojev in cen UPS (povezava s točko 2.1.1.e).

Po našem stališču zato postopek oziroma način določanja konkretnega nabora UPS ni v celoti pregledno in ustrezno normativno urejen, saj ne vsebuje mehanizmov in varoval, ki bi zagotavljali, da lahko AKOS kot regulatorni organ določi konkretni nabor storitev UPS in na ta način pregledno, določno in dokončno presodi o umestitvi posameznih poštnih storitev med UPS oziroma druge poštna storitve. Ocenjujemo, da bi bilo z vidika preglednosti, (pravne) predvidljivosti in pristojnosti

⁸³ S 37. členom ZPSto-2.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb.

⁸⁵ 8. člen ZUP.

AKOS primerneje, da bi bil postopek določanja nabora UPS osnovan na način, da bi AKOS (ob upoštevanju značilnosti UPS oziroma zakonsko določenih razlikovalnih elementov glede na druge poštne storitve) v večji meri (samostojno) določala, katere storitve se izvajajo kot UPS. Na ta način bi kot regulator lažje prilagajala obseg UPS potrebam uporabnikov poštne storitve ter spremembam v tehničnem, gospodarskem in družbenem okolju bodisi tako, da bi vključila dodatne ali izvzela nepotrebne storitve, lahko pa bi dala pobudo ali sama spremenila pogoje izvajanja storitev UPS v enem ali več razlikovalnih elementih. Obseg obveznosti izvajanja UPS, ki jo mora zagotavljati Republika Slovenija in izvajanje katere izvajalcu UPS naloži AKOS z odločbo, mora biti tudi jasno in nedvoumno opredeljen s strani Republike Slovenije oziroma regulatorja, saj je za izvajanje UPS predvideno izplačilo nadomestila v primeru, če ta obveznost predstavlja za izvajalca nepravilno finančno breme. Tudi z vidika ureditve državnih pomoči (povezava s točko 2.2.2) mora biti nabor UPS jasno in nedvoumno opredeljen.

Pojasnilo Pošte Slovenije

ZPSto-2 vsebuje ustrezna določila glede tega, katere poštne storitve sodijo v nabor UPS, natančnejša določitev posamezne storitve pa je in naj bo v pristojnosti izvajalca UPS, ki naj to določi v splošnih pogojih in v ceniku. Varovalo je v dejstvu, da poda k splošnim pogojem predhodno soglasje AKOS, poleg tega pa AKOS nadzira, ali uporabnikom ponujene storitve obsegajo vse, kar sodi v opredelitev UPS na podlagi ZPSto-2. Natančna določitev produktov/storitev iz nabora UPS v zakonu (poimenovanje, gramatura, masne stopnje, dodatne storitve) bi zlasti zaradi naglih sprememb v poslovni praksi predstavljala veliko finančno in poslovno tveganje za Pošto Slovenije kot izvajalca UPS.

Ne glede na možnost izvedbe nadzora, ki jo ima AKOS, ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi bile v predpisih določene večje pristojnosti AKOS v postopku določanja oziroma spreminjanja storitev v naboru UPS že pred uveljavitvijo morebitnih sprememb splošnih pogojev izvajanja UPS in cenikov UPS, saj je nadzor v prvi vrsti namenjen sanaciji nekega nepravilnega stanja in je lahko dolgotrajen, vendar pa izvedba nadzora ne more odpraviti vseh že nastalih posledic⁸⁶. Navedeno kaže primer z blagovnim pismom, ko je AKOS uvedla postopek nadzora in je Pošta Slovenije po več kot 1 letu uresničila (nepravnomočno) odločbo AKOS, vendar se je postopek pri Upravnem sodišču Republike Slovenije dokončno zaključil šele z izdajo sodbe dne 9. 8. 2024, s katero je sodišče zavrnilo tožbo Pošte Slovenije. Do izdaje sodbe pa ekonomske in pravne posledice odločitve AKOS niso bile jasne in dokončne.

2.1.1.c Vsaka novouveljavljena različica splošnih pogojev o izvajanju drugih poštne storitve Pošte Slovenije lahko v določeni meri vpliva na izvajanje UPS (na primer glede vrst dodatnih storitev, ki se pripojijo UPS, povezava s točko 2.1.1.e), prav tako pa se z vsako novo različico splošnih pogojev UPS lahko spreminjajo tudi primerjalni (razlikovalni) elementi med storitvami UPS in drugimi poštne storitvami. Tako se na primer od uveljavitve Splošnih pogojev UPS 3 posamezne UPS izvajajo v dveh hitrostih (prednostno in neprednostno) in posledično po dveh različnih cenah, zaradi česar so se spremenili tudi primerjalni elementi (sodila) med storitvijo poslovno pismo in drugimi storitvami iz nabora UPS⁸⁷. Zaradi tovrstnih možnih primerov spremenjenih okoliščin bi bilo po naši oceni

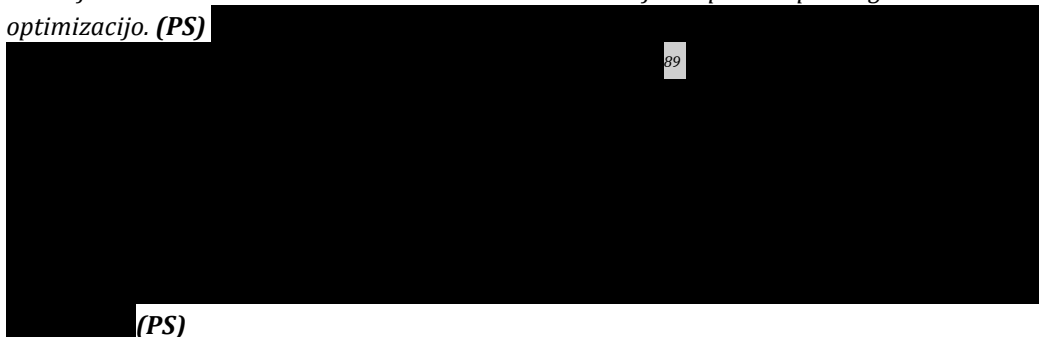
⁸⁶ Na primer obračun DDV, ločeni računovodski izkazi, cena opravljenih storitev, vpliv na izračun neto stroška in drugo.

⁸⁷ AKOS je v letu 2011 to storitev primerjala s storitvijo standardno pismo, ki je UPS. Cena in hitrost prenosa sta bila tedaj (poleg tega, da je bila storitev omejena le na poslovne uporabnike) bistvena argumenta pri odločanju.

smiselno, da bi normativni okvir omogočal AKOS izvesti nov postopek presoje ustreznosti umestitve posamezne storitve zaradi spremenjenih okoliščin. Tako bi bilo na primer smiselno, da bi AKOS izvedla novo presojo o tem, ali bi bilo treba storitev poslovnega pisma zaradi spremenjenih primerjalnih elementov obravnavati kot UPS. Prav tako bi bilo smiselno, da bi AKOS (na novo) proučila in presodila ustreznost pogojev izvajanja storitev blagovnega pisma, pri čemer bi ob presoji upoštevala trenutno veljavne pogoje izvajanja tako za UPS kot tudi za druge poštne storitve. Kljub temu da je Pošta Slovenije sledila zahtevi AKOS in je po obdobju, na katero se nanaša revizija, to je v letu 2022, storitve blagovnega pisma umestila med UPS ter s tem zagotovila pošiljanje blaga v pisemskih pošiljkah v različnih masnih stopnjah, se je kakovost UPS za uporabnike, ki pošiljajo blago v pisemskih pošiljkah (pošiljkah blagovnega pisma), spremenila.

Ukrep AKOS

AKOS je izvedla Interno analizo⁸⁸ cenika Pošte Slovenije in podala predlog za morebitno optimizacijo. (PS)



(PS)

AKOS je izvedla analizo, s katero je ugotovila nekatere pomanjkljivosti veljavnih cenikov Pošte Slovenije, vendar se je pri tem osredotočila le na preglednost in jasnost cenikov in ni izvedla vsebinske presoje ustreznosti celotnega nabora UPS. Zaradi tega in ob upoštevanju predhodno izpostavljenih primerov bi bilo smiselno, če bi AKOS (na novo) proučila in presodila ustreznost obstoječe razmejitve vseh poštne storitve, ki jih izvaja Pošta Slovenije, na storitve UPS ter druge poštne storitve.

2.1.1.d Eden od razlogov za nepreglednost opredelitve UPS (povezava s točko 2.1.1.b) je po naši oceni tudi nedoslednost v poimenovanju posameznih kategorij poštne storitve v različnih pravnih aktih. Splošni akt o kakovosti UPS 2, ki določa zahteve za prenos pošiljk, te deli na pošiljke korespondence in pakete, medtem ko Splošni pogoji izvajanja UPS 2 in vsi nadaljnji poštne pošiljke delijo na pisemske in blagovne. Nedosledno poimenovanje posameznih kategorij pošiljk v različnih pravnih aktih po naši oceni nasprotuje načelom preglednosti in predvidljivosti. Hkrati se delitev poštne pošiljke na navedena načina v obeh pravnih aktih oddaljuje od zakonskega razlikovanja oziroma poimenovanja storitev iz nabora UPS, ki pošiljke deli na poštne pošiljke in poštne pakete. Tudi ZPSto-2 je pri poimenovanju posameznih kategorij pošiljk nedosleden, ker poštne pošiljke v

⁸⁸ Analiza nima datuma, iz katerega bi bilo razvidno, kdaj je bila pripravljena. Njena priprava je bila vključena v program dela AKOS za leto 2023.

⁸⁹ Vseh sosednjih držav, Nemčije in Švice.

členu, ki opredeljuje posamezne izraze⁹⁰, šteje za nadpomenko poštnim paketom, hkrati pa poštne pošiljke in poštne pakete določa kot samostojni vrsti poštnih pošiljk, ki se izvajata kot UPS. Po naši oceni bi enotno pojmovanje posameznih kategorij poštnih pošiljk v različnih pravnih aktih vplivalo na večjo preglednost in lažje razumevanje ter uporabo pravil, ki zadevajo posamezno kategorijo poštnih pošiljk.

Pojasnilo Pošte Slovenije

Nacionalni poštni zakoni vseh evropskih držav temeljijo na poštni direktivi in vsebujejo dobesedne prevode posameznih izrazov. Takšni termini predstavljajo splošno poimenovanje, pri čemer so lastnosti oziroma obseg posamezne storitve determinirane z maso pošiljke in lastnostmi, kot je navedeno v Svetovni poštni konvenciji in podrejenih aktih. V hierarhično nižjih pravnih aktih (podzakonskih, aktih regulatorja ali Pošte Slovenije) se uporablja bolj konkretizirano poimenovanje, določbe teh aktov pa so podvržene pogostejšemu spreminjanju glede na potrebe uporabnikov in tehnološki razvoj.

Pojasnilo ministrstva

Vse zakonske rešitve so bile sprejete na podlagi evropskih predpisov in dokumentov Svetovne poštne zveze, tako da so nabor storitev, ki sodijo v okvir UPS, izrazi in obrazložitve, uporabljeni v zakonu, usklajeni s poštno direktivo.

Ne glede na pojasnili bi po naši oceni AKOS in ministrstvo morala – v izogib posledicam nejasne opredelitve vrst poštnih storitev – v predpisih odpraviti pojmovne nejasnosti in s tem v večji meri zagotoviti preglednost izvajanja UPS.

2.1.1.e Pošta Slovenije je oblikovala splošne pogoje izvajanja drugih poštnih storitev, ki jih sprejema in spreminja avtonomno, na način, da se s pripojitvijo dodatne storitve, vezane na pošiljko, k osnovni UPS slednja ne obravnava kot UPS, ampak kot druga poštna storitev. Dodatne storitve, vezane na pošiljko, so se lahko izvajale skupaj s posameznimi storitvami iz nabora UPS, in sicer skupaj s priporočenim pismom, vrednostnim pismom in paketom, pri čemer se je nabor dodatnih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, spreminjal⁹¹. Nabor dodatnih storitev je Pošta Slovenije določila v vsakokrat veljavnih splošnih pogojih izvajanja drugih poštnih storitev, pri čemer ni določila in opredelila, s katero UPS jih je mogoče izvajati. To je bilo razvidno zgolj iz vsakokrat veljavnih cenikov. Prav tako iz splošnih pogojev izvajanja UPS ne izhaja, da je mogoče posamezno storitev iz nabora UPS izvajati skupaj z eno ali več dodatnimi storitvami in da jih Pošta Slovenije v takem primeru ne obravnava več kot UPS.

⁹⁰ 16. točka 2. člena ZPSto-2.

⁹¹ Na priporočeno pismo (s storitvijo) so se lahko na dan 1. 1. 2019 izvajale dodatne storitve odkupnina, povratnica, osebna vročitev, podpis dokumentov in vplačnina po pogodbi, na vrednostno pismo (s storitvijo) storitve odkupnina, povratnica, osebna vročitev in vplačnina po pogodbi, na paket (s storitvijo) pa povratnica, pazljivejše ravnanje, odkupnina in vplačnina po pogodbi. Na dan 31. 12. 2021 se dodatne storitve niso mogle več izvajati skupaj s storitvijo vrednostno pismo (s storitvijo), vplačnina po pogodbi pa ne več s priporočenim pismom (s storitvijo).

UPS so oproščene plačila DDV⁹², zaradi česar razvrstitev posamezne storitve med UPS ali druge poštne storitve vpliva tudi na ceno storitve, ki jo plača uporabnik. Iz objavljenih cenikov poštних storitev Pošte Slovenije v notranjem prometu je razvidno, da cene storitev iz nabora UPS ne vsebujejo DDV, na cene drugih poštних in ostalih storitev pa se obračuna in plača DDV. V nadaljevanju prikazujemo obračun cene v primeru, ko je bila osnovna UPS izvedena z dodatno storitvijo.

Primer: Obračun cene UPS, izvedenih skupaj z dodatno storitvijo, vezano na pošiljko

Če je uporabnik poštних storitev poslal priporočeno pošiljko do 20 g, ki sodi med UPS, je za izvedeno storitev plačal 2,30 EUR, storitev je bila oproščena DDV, prihodek pa se je v celoti evidentiral kot prihodek iz naslova UPS. Če je poslal enako priporočeno pošiljko skupaj z dodatno storitvijo, na primer s povratnico, se je cena obračunala na način, da je bil ceni priporočene pošiljke prištet DDV, tako da je cena priporočene pošiljke znašala 2,81 EUR, tej ceni pa se je prištel še cena povratnice v znesku 1,38 EUR z DDV, izvedba celotne storitve je tako znašala 4,19 EUR. Celotna storitev je bila obravnavana in evidentirana kot druga poštna storitev.

Razmerje med prihodki Pošte Slovenije iz naslova posameznih storitev UPS v notranjem prometu in prihodki iz naslova istovrstnih storitev UPS, ki so bile izvedene skupaj z dodatno storitvijo, zaradi česar so bile v celoti evidentirane kot druge poštne storitve, je vplivalo na strukturo prihodkov v ločenih računovodskih izkazih Pošte Slovenije. Pošta Slovenije je vse prihodke, ki so bili ustvarjeni z izvedbo storitev UPS, ki jim je bila pripojena katera od dodatnih storitev, evidentirala kot prihodke, v celoti ustvarjene z izvajanjem drugih poštних storitev⁹³.

AKOS v postopkih podaje soglasja k predlogom sprememb splošnih pogojev izvajanja UPS in cen storitev v naboru UPS, ki jih je predložila Pošta Slovenije⁹⁴ (povezava s točko 2.2.1.2.a), ni preverjala ter upoštevala vsebine Splošnih pogojev izvajanja drugih poštних storitev in cen drugih poštних storitev⁹⁵, čeprav bi bilo to smiselno z vidika ugotavljanja resničnega dejanskega stanja in vseh relevantnih dejstev⁹⁶, saj je njihova vsebina (lahko) v pomembnem delu vplivala tudi na vsebino in način izvajanja UPS, zaradi česar AKOS ravnanja Pošte Slovenije⁹⁷ ni zaznala oziroma prepoznala. V predpisih ni opredeljeno, na kakšen način naj se obravnava UPS, ki ji je dodana dodatna storitev, ter morebitna povezava drugih poštних storitev s storitvami UPS ni opredeljena kot razločevalni element za opredelitev UPS (povezava s točko 2.1.1.a). Ker v predpisih ni jasno opredeljeno, kako se obravnava storitev v primeru dodatnih storitev k storitvi UPS, to razmejitev opravi Pošta Slovenije z

⁹² Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15, 77/18, 59/19, 72/19 in 196/21 – ZD0sk) določa, da je plačila DDV oproščeno izvajanje UPS, v celoti ali delno, kot je opredeljena v zakonu, ki ureja poštne storitve, ter dobava blaga, ki je z njo neposredno povezana.

⁹³ Skupni prihodki iz osnovnih UPS, ki jim je bila pripojena dodatna storitev, so znašali (PS) ████████ (PS) EUR, od česar je vrednost zgolj osnovne UPS znašala (PS) ████████ (PS) EUR in se je (zaradi pripojene dodatne storitve) v celoti obravnavala kot prihodek iz tržnih storitev. V razmerju do celotnih prihodkov iz istovrstnih UPS, ki so znašali (PS) ████████ (PS) EUR, je ta delež predstavljal (PS) ████████ (PS) in po naši oceni predstavlja pomemben delež, ki je bil izkazan med komercialnimi storitvami in ne med UPS. V kolikor bi bil izkazan med UPS, bi v pomembnem delu vplival na izračun poslovnega izida iz naslova izvajanja UPS.

⁹⁴ Na podlagi tretjega odstavka 37. člena ZPSto-2.

⁹⁵ Pošta Slovenije v postopkih pridobitve soglasij ni predložila Splošnih pogojev izvajanja drugih poštних storitev in cen drugih poštних storitev, saj soglasje AKOS nanje ni bilo potrebno. Z njihovo vsebino se je AKOS lahko seznanila z vpogledom na spletu, ko jih je Pošta Slovenije objavila in so bili že uveljavljeni.

⁹⁶ Navedeno zahteva tudi načelo materialne resnice (8. člen ZUP).

⁹⁷ Da je storitve, ki so bile v osnovi UPS, "prekvalificirala" v druge poštne storitve, če so jim bile dodane dodatne storitve.

oblikovanjem vsebine splošnih pogojev izvajanja UPS (povezava s točko 2.1.1.b). Pošta Slovenije je pri določanju nabora drugih poštne storitev in z njim povezanega izvajanja drugih poštne storitev v določeni meri posegala na področje izvajanja UPS, pri tem pa je v cenikih in splošnih pogojih izvajanja drugih poštne storitev dejansko določila, da storitve UPS, izvedene z dodatno storitvijo, ne sodijo med UPS, kar je imelo pomembne posledice tako z vidika cene, ki so jo plačali uporabniki, kot tudi z vidika obravnave teh prihodkov v ločenih računovodskih izkazih Pošte Slovenije.

Pojasnilo AKOS

Zaradi izvedbe dodatnih storitev Pošta Slovenije pri prenosu pošiljke, ki se v osnovi lahko prenaša kot UPS, izvaja drugačne in/ali obsežnejše postopke oziroma aktivnosti kot pri osnovnih storitvah UPS, kar bistveno vpliva na izvedbo prenosa in s tem povezane stroške. V ZPSto-2 ni jasno opredeljeno, ali gre pri UPS le za osnovno storitev ali za osnovno storitev, ki ji je dodana dodatna storitev.

Pojasnilo Pošte Slovenije

Pošta Slovenije sledi naziranju, da je UPS le in izključno nabor produktov storitev, ki v celoti spadajo pod 5. člen ZPSto-2. Vsak poštni produkt, ki zagotavlja dodatno vrednost za uporabnika v obliki dodatnih storitev, se v celoti šteje kot nov ločen produkt, posledično je obdavčena celotna vrednost prenosa takega produkta oziroma storitve. Iz seznama storitev Pošte Slovenije izhaja, da gre za ločene produkte, ki jih izvaja, beleži, delno pa tudi izvaja drugače (na primer rokovanje s pismom s povratnico je skozi proces prenosa takšne pošiljke drugačno od prenosa navadnega pisma), posledično je temu podrejena tudi obravnava plačila DDV na takšne ločene produkte. Ker ZPSto-2 ne vsebuje pravil glede obravnave dodatnih storitev, izvedenih skupaj z osnovno storitvijo, je v pristojnosti Pošte Slovenije oziroma regulatorja, da o tem odloči, upoštevajoč vsebino posamezne storitve.

Ocenjujemo, da morebitna drugačna obravnava pošiljke ali dodatno delo, ki ga mora opraviti Pošta Slovenije v primeru, da uporabnik skupaj s storitvami, ki sodijo v nabor UPS, zahteva dodatne storitve, ne bi smelo vplivati na razvrščanje osnovnih storitev v nabor UPS ter na njihovo obdavčenje in računovodsko evidentiranje. Ob dosledni uporabi jezikovne razlage nabora storitev UPS bi se po naši oceni morale osnovne UPS kljub izvedeni dodatni storitvi obravnavati kot UPS. Če se delovni proces Pošte Slovenije zaradi dodatnih storitev bistveno spremeni, bi se lahko to odražalo v izračunu cene (osnovnih in dodatnih) storitev, vendar pa bi morale biti osnovne storitve še vedno evidentirane med storitvami UPS, posledično pa bi morale biti te storitve oproščene plačila DDV.

2.1.1.f ZPSto-2 določa, da je poštno omrežje sistem organizacije in vseh vrst sredstev, ki jih uporabljajo izvajalci UPS, še zlasti za sprejem poštne pošiljke, ki spadajo v obveznost univerzalne storitve s točk dostopa⁹⁸ po vsem ozemlju Republike Slovenije, prenos teh pošiljk in ravnanje z njimi od točk dostopa do distribucijskega centra in dostavo na naslove, označene na pošiljkah. O dostopu do delov poštne infrastrukture ali storitev, zajetih v naboru univerzalne storitve, mora izvajalec UPS skleniti z drugim izvajalcem zamenljivih storitev na njegovo zahtevo pogodbo, s katero uredita način in pogoje za dostop do poštne omrežja, ceno dostopa, ki mora temeljiti na stroških, način obračunavanja in plačevanja ter druga vprašanja dostopa, vse ob upoštevanju določb o zaupnosti

⁹⁸ Točke dostopa so fizični objekti, vključno s poštnimi nabiralniki ob javnih cestah ali v prostorih izvajalcev poštne storitve, ki so namenjeni javnosti in prek katerih lahko pošiljatelj oddaja poštne pošiljke poštne omrežju.

poštnih pošilk in varstva osebnih podatkov. Izvajalec UPS mora na podlagi splošnih pogojev za izvajanje poštne storitve in cen storitev objaviti pregledne in nediskriminacijske pogoje za dostop do delov poštne infrastrukture ali storitev skupaj s ceno in načinom dostopa.

Pošta Slovenije opredeljuje pogoje za dostop do poštne omrežja v vsakokrat veljavnih splošnih pogojih za dostop do poštne omrežja družbe Pošta Slovenije. Izvajalci zamenljivih storitev lahko dostopajo do poštne omrežja na 8 načinov oziroma uporabljajo 8 oblik dostopa, vendar so se posluževali le 3 oblik dostopa⁹⁹, pri čemer temelji njihovo razlikovanje na ravni sortiranja pošilk in na naboru točk dostopa do poštne omrežja ter ceni dostopa.

V letih 2019 in 2020 je v Republiki Sloveniji poštne storitve izvajalo 5 izvajalcev zamenljivih poštne storitev, v letu 2021 pa je bilo takih izvajalcev 6. Vsi izvajalci zamenljivih storitev, razen enega, so se posluževali pravice dostopa do poštne omrežja Pošte Slovenije, kar pomeni, da niso izvedli vseh faz prenosa pošilk, ampak so sortirane pošiljke do posamezne ravni predali v prenos Pošti Slovenije. 3 izvajalci so v obdobju, na katero se nanaša revizija, pošiljke prenašali izključno z uporabo dostopa do omrežja Pošte Slovenije. Izvajalci zamenljivih poštne storitev so v lastni režiji in z lastnimi sredstvi prenesli le majhen delež (PS) [REDACTED] (PS) pisemskih pošilk (standardnih in navadnih pisem), preostale pošiljke so v prenos oddali Pošti Slovenije.

Pošta Slovenije prihodke iz naslova dostopa do omrežja evidentira kot druge poštne storitve. Ugotavljamo, da so storitve dostopa do omrežja tesno povezane z izvajanjem UPS, saj:

- je cena storitev dostopa do omrežja regulirana, ker mora temeljiti na stroških;¹⁰⁰ APEK je v letu 2010 določila odstotke znižanja cen UPS na podlagi analize stroškov posameznih aktivnosti, ki se jim Pošta Slovenije izogne, ker izvajalci zamenljivih storitev opravijo nekatere aktivnosti priprave, sortiranja, usmerjanja in prevoza pošilk; v skladu z navodilom APEK Pošta Slovenije ob vsaki spremembi cen UPS spremeni cene dostopa tako, da odstotek odšteje od aktualne cene UPS, o novih cenah pa poslovodstvo sprejme odredbo; cena je torej vezana na cene storitev UPS, ki so regulirane, kljub temu pa vsi elementi dostopa, ki so kot primer naštet v prvem odstavku 32. člena ZPSto-2, niso bili vključeni v cenik Pošte Slovenije za storitve dostopa do omrežja; AKOS je z odločbo 5. 5. 2016 opredelila način izračuna cene dostopa do podatkovnih zbirk z naslovi in zbirk uporabnikov poštne predalov (povezava s točko 2.2.1.2.f);
- kljub temu da so storitve dostopa do omrežja uvrščene med druge poštne storitve in jih Pošta Slovenije izvaja pod komercialnimi pogoji, je iz naslova dostopa do omrežja vsako leto (PS) [REDACTED] (PS); Pošta Slovenije je v vlogi za izračun neto stroška kot del neto stroška uveljavljala tudi (PS) [REDACTED] (PS) (povezava s točko 2.2.2.b); v obdobju, na katero se nanaša revizija, (PS) [REDACTED] (PS);

⁹⁹ V 1. dostopu oddaja pošiljke na eni od osmih regijskih sprejemnih pošt, pri čemer mora pošiljke za pošte, za katere Pošta Slovenije ne izvaja strojnega usmerjanja pošilk, izvajalec sortirati po posameznih dostavnih poštah (pri strojno usmerjenih pošilkah to ni potrebno), v 2. dostopu mora oddati pošiljke na eni od regijskih pošt, pri čemer morajo biti pošiljke sortirane po posameznih dostavnih okrajih posamezne dostavne pošte, v 3. dostopu pa se oddaja pošilk vrši na dostavni pošti.

¹⁰⁰ Prvi odstavek 32. člena ZPSto-2.

- Pošta Slovenije storitve dostopa do omrežja izvaja kot obveznost, določeno z ZPSto-2 in odločbo AKOS o imenovanju za izvajalca UPS; teh storitev torej ne izvaja na podlagi svoje poslovne odločitve, temveč na podlagi zakonske obveznosti; dostop sme zavrniti le, če bi to ogrozilo izvajanje UPS ali zaupnost poštних pošilk in varstvo osebnih podatkov (ne pa tudi v primeru, da te storitve izvaja z izgubo), o čemer tudi obvesti AKOS, ki odloči o zahtevi izvajalca zamenljivih storitev, pri čemer uredi le tista vprašanja, pri katerih ni mogoče doseči soglasja med strankama in ki niso v nasprotju z zakonom;
- kljub temu da v ZPSto-2 storitev dostopa do poštne omrežja ni izrecno navedena med poštными storitvami, ki se izvajajo kot UPS, so v njem našti elementi storitev iz nabora UPS, do katerih dostopajo izvajalci zamenljivih storitev;
- ustvarjeni prihodki iz naslova dostopa do omrežja so neločljivo povezani z razpolaganjem z infrastrukturo, ki služi izvajanju UPS;
- vsebinsko gledano pošiljke, ki jih v prenos po omrežju Pošte Slovenije oddajajo izvajalci zamenljivih storitev, predstavljajo izključno pošiljke, ki so po svojih značilnostih UPS (standardna in navadna pisma, dopisnice).

Po naši oceni bi AKOS morala izvesti ponovno¹⁰¹ presojo o tem, ali bi moral biti poslovni izid iz naslova izvajanja storitev dostopa do omrežja upoštevan pri izračunu neto stroška, in odločitev po potrebi vključiti v Splošni akt o izračunu neto stroška UPS (povezava s točko 2.2.2.b). Storitve dostopa do omrežja so namreč tesno povezane z izvajanjem UPS in jih je izvajalec UPS dolžan nuditi.¹⁰² Če ne bi imel obveznosti izvajanja UPS, mu teh storitev ne bi bilo treba izvajati (in jih tudi verjetno ne bi izvajal, če jih ne bi mogel izvajati z dobičkom). Vse predhodno izpostavljene značilnosti kažejo na to, da bi AKOS poslovni izid iz naslova dostopa do omrežja morala upoštevati pri izračunu neto stroška (povezava s točko 2.2.2.b).

2.1.1.g Prenos pisem po posebnih zakonih¹⁰³ se ne izvaja kot UPS, zaradi česar je prosto prepuščen trgu in ga lahko na tržni osnovi izvajajo vsi izvajalci poštних storitev in izvajalci kurirskih storitev. Kot drugo poštno storitev prenos pisem po posebnih zakonih izvaja tudi Pošta Slovenije, ki za njihov prenos zagotavlja enake roke prenosa kot za priporočene prednostne pošiljke. Uporabniki storitev prenosa pisem po posebnih zakonih (v vlogi pošiljatelja) so izključno pravni subjekti javnega prava, ki te storitve uporabljajo zaradi izvrševanja svojih pristojnosti, ki so v splošnem oziroma javnem interesu. Ker se prenos pisem po posebnih zakonih ne izvaja v okviru UPS, ni podvržen regulaciji o kakovosti prenosa, ni oproščen plačila DDV, cena ni regulirana in ni podvržena načelom dostopnosti in stroškovne naravnosti, kot to velja za cene storitev UPS, zato lahko izvajalci cene prosto oblikujejo in uporabniki (lahko) na stroškovno ceno izvajanja teh storitev plačujejo pribitek.

Predpisi EU take ureditve sicer ne prepovedujejo, saj lahko način izvajanja prenosa pisem po posebnih zakonih prosto ureja vsaka država članica EU avtonomno, nekatere države pa te storitve izvajajo tudi kot UPS. Pri tem izpostavljamo, da je na primer Sodišče Evropske unije v svoji sodbi

¹⁰¹ O tem je sicer presojala že v okviru obravnave zahtev Pošte Slovenije za (PS) [REDACTED] (PS) (povezava s točko 2.2.2).

¹⁰² Ob tem opozarjamo, da niso vsi nacionalni izvajalci UPS v državah EU obvezani nuditi dostop do omrežja.

¹⁰³ Gre za pisma, katerih prenos določajo posebni zakoni, in sicer pisma v pravnem, upravnem in kazenskem postopku ter pisma v postopku vpisa v sodni register in postopku izbrisa iz sodnega registra brez likvidacije ter priporočena pisma, v katerih se pošiljajo osebne izkaznice, potni listi in vozniška dovoljenja.

ugotovilo¹⁰⁴, da je treba poštno Direktivo¹⁰⁵ razlagati tako, da je treba izvajalce storitve dostave korespondence, ki morajo kot imetniki nacionalne licence (na podlagi katere lahko ponujajo to storitev) v skladu z določbami nacionalnega prava opravljati storitve uradnega vročanja pisanj sodišč ali upravnih organov, šteti za izvajalce univerzalne storitve v smislu teh določb, tako da morajo biti te storitve oproščene DDV kot storitve, ki jih opravljajo javne poštne službe.

Glede na uporabnike teh storitev, ki so pravne osebe javnega prava in te storitve potrebujejo pri izvajanju svojih pristojnosti v splošnem in javnem interesu, bi bilo smiselno razmisliti o tem, da bi bila cena za prenos teh pošilk stroškovno naravnana in regulirana, njihovo izvajanje pa zagotovljeno z zakonom in kakovost predpisana. Na ta način bi se izognili potencialnemu tveganju previsokih cen, izvajanju storitev v slabši kakovosti in morebitnemu umiku storitev iz ponudbe storitev pri posameznih izvajalcih, če izvajanje teh storitev zanje (zaradi upada količin pošilk) ne bi bilo več dobičkonosno¹⁰⁶, zaradi vsega navedenega pa bi lahko postalo oteženo izvajanje nalog subjektov javnega prava, ki se poslužujejo teh storitev, oziroma bi se navedene storitve izvajale le po znatno višjih cenah. Zaradi navedenega bi bilo po naši oceni smiselno, da bi ministrstvo proučilo potrebe subjektov javnega prava v zvezi s prenosom pisem po posebnih zakonih, analiziralo ureditev tega področja in njegov vpliv na učinke pri poslovanju subjektov javnega prava ter na tej podlagi sprejelo odločitve, ki bi jo po potrebi vključilo tudi v predlog sprememb ZPSto-2, in sicer o tem, ali bi bilo treba pisma po posebnih zakonih obravnavati kot storitev v naboru UPS.

Pojasnilo AKOS

Če bi zakonodajalec želel pošiljke, ki se vročajo po posebnih zakonih, uvrstiti med storitve UPS, bi to že naredil, to pa bi AKOS videla kot izziv, saj so predpisi glede pravil vročanja zelo različni, kompleksni in podvrženi veliko spremembam. Morebitna taka odločitev zakonodajalca bi bila tudi odstopanje od načela, da UPS ponuja osnoven nabor storitev s predpisano kakovostjo na celotnem ozemlju Republike Slovenije ali njenem delu po cenah, dostopnih za vse uporabnike. Možnost širitve nabora storitev UPS je predvidena v ZPSto-2¹⁰⁷, pri čemer je pristojnost vlade, da glede na stanje trga poštne storitve in zaradi zagotovitve enakopravne obravnave vseh uporabnikov poštne storitve z uredbo določi dodatne storitve, za katere bi veljali enaki pogoji kot za UPS, v primeru potrebe po financiranju teh storitev pa sredstva zagotovi ministrstvo, pristojno za pošto, iz državnega proračuna ob upoštevanju pravil o državni pomoči.

Pojasnilo Pošte Slovenije

Ob upoštevanju dejanskih in pravnih okoliščin in dejstva, da prenos pisem po posebnih zakonih ureja področna zakonodaja, bi Pošta Slovenije te storitve težko uvrstila med storitve iz nabora UPS. Te storitve

¹⁰⁴ Sodba Sodišča Evropske unije v združenih zadevah C-4/18 in C-5/18 z dne 16. oktobra 2019 (UL C št. 423 z dne 16. 12. 2019, str. 5) je bila izdana na podlagi zahteve za predhodno odločanje. Nemško zvezno finančno sodišče je na Sodišče Evropske unije naslovilo predhodno vprašanje glede dopustnosti oprostitve plačila DDV za določene dejavnosti, ki so v javnem interesu, in sicer za storitve uradnega vročanja pisanj sodišč in upravnih organov, ki jih izvaja zasebni gospodarski subjekt.

¹⁰⁵ 13. točka 2. člena in 3. člen poštne direktive.

¹⁰⁶ (PS) [redacted] (PS)

¹⁰⁷ V šestem odstavku 5. člena ZPSto-2.

se izvajajo nemoteno, pri čemer državni organi izvedejo javno naročilo, posledično pa se cena oblikuje v konkurenčnem postopku, kar tudi zmanjšuje tveganje previsokih cen.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo od drugih ministrstev, ki so pristojna za zakonodajo, ki ureja prenos pisem po posebnih zakonih, doslej ni prejelo predlogov oziroma pobud za spremembo določbe, ki ureja UPS. Zakonska ureditev glede pravil vročanja je v področnih zakonodajah zelo različna, kompleksna in podvržena veliko spremembam. Kljub temu ministrstvo meni, da bi bilo treba ponovno proučiti možnosti izvajanja pisem po posebnih zakonih v okviru UPS. Navedeno problematiko je sicer možno reševati že na podlagi veljavnih določb 5. člena ZPSto-2, brez zakonskih sprememb.

Priporočila AKOS na področju opredelitve UPS

AKOS priporočamo, naj:

- prouči značilnosti in pogoje vseh poštних storitev, ki jih izvaja Pošta Slovenije, in sprejme odločitev glede tega, ali katera od storitev, ki jih Pošta Slovenije izvaja kot drugo pošto storitev, glede na veljavne predpise sodi med storitve iz nabora UPS oziroma ali katera od storitev, ki jih Pošta Slovenije izvaja kot UPS, ne sodi v UPS, ter sprejme ustrezne ukrepe za njihovo pravilno izvajanje;*
- prouči in sprejme odločitev o tem, ali bi bilo treba prihodke in stroške iz storitev dostopa do omrežja upoštevati pri izračunu neto stroška, ter v skladu z odločitvijo pripravi predlog sprememb in dopolnitev splošnega akta, ki ureja način izračuna neto stroška.*

2.1.2 Spremljanje trga poštних storitev in ugotavljanje potreb uporabnikov

AKOS bi po naših sodilih morala izvajati analize trga poštних storitev, v katerih bi upoštevala relevantne vidike (vse izvajalce poštних storitev, vse vrste in količine storitev, spremljanje trendov in novih vrst ter načinov izvajanja poštних storitev), proučiti razvoj konkurence na njem ter pripraviti projekcije (možne scenarije) prihodnjega razvoja trga. V okviru teh analiz bi morala posebej raziskati tudi razvoj na področju storitev UPS ter pripraviti projekcije in različne scenarije prihodnjega razvoja trga UPS. Presoj o uvrstitvi izvajalcev poštних storitev med izvajalce zamenljivih poštних storitev oziroma drugih poštних storitev bi morala izvesti na ustreznih podlagah (pridobljenih podatkih o vrstah in načinu izvedenih poštних storitev, jasnih kriterijih za presojo zamenljivosti storitev). Redno bi morala spremljati, kakšne storitve izvajajo obstoječi in novi izvajalci poštних storitev ter ali so vsi izvajalci poštних storitev vpisani v evidenco izvajalcev poštних storitev. Zaradi ustrezne prilagoditve normativnega okvira izvajanja UPS (opredelitev storitev, ki sodijo v UPS, in kakovosti UPS) bi morala redno izvajati raziskave, s katerimi bi spremljala navade in dejanske potrebe uporabnikov UPS.

Ministrstvo bi moralo redno spremljati analize AKOS o trgu poštних storitev in raziskave potreb uporabnikov UPS ter po potrebi (za namen priprave strategije zagotavljanja UPS in morebitnih sprememb ZPSto-2) naročiti oziroma pripraviti dodatne študije ter analize s tega področja.

Pošta Slovenije bi morala biti seznanjena z aktualnimi potrebami uporabnikov in jih upoštevati v postopkih ukinjanja in preoblikovanja kontaktnih točk ter pri oblikovanju predlogov sprememb regulatornega okvira v zvezi s kakovostjo UPS.

2.1.2.1 Spremljanje trga poštnih storitev

Razvoj trga poštnih storitev vpliva na mehanizem financiranja UPS prek kompenzacijskega sklada, kot ga je vzpostavil ZPSto-2 (povezava s točko 2.2.3) in ki je bil oblikovan v času, ko so bile razmere na trgu poštnih storitev drugačne od današnjih in tudi tedanje napovedi razvoja trga drugačne od dejanskega razvoja. Čeprav je bilo ob uveljavitvi poštne direktive in ZPSto-2 predvideno, da se bo trg razvil v smeri povečanja konkurenčnosti med ponudniki poštnih storitev, se je konkurenca vzpostavila le na trgu paketnih pošilk, v okviru katerega Pošta Slovenije prenese le približno 2 % paketov, ki se obravnavajo kot UPS, 98 % prenosa paketov izvaja kot drugo pošto storitev pod komercialnimi pogoji.¹⁰⁸ Pošta Slovenije mora tako na trgu prenosa paketov konkurirati drugim ponudnikom istovrstnih storitev, ob tem pa izvajati tudi UPS ustrezne kakovosti na trgu prenosa pošilk korespondence.

2.1.2.1.a AKOS je v letih 2019, 2020 in 2021 izvajala raziskave trga poštnih storitev na način, da je z vprašalniki, ki jih je vsako leto pošiljala Pošti Slovenije, izvajalcem zamenljivih poštnih storitev in izvajalcem drugih poštnih storitev, zbirala podatke in na njihovi podlagi izdelala letne analize trga poštnih storitev v Republiki Sloveniji¹⁰⁹, v katerih je proučevala glavne dejavnike na trgu poštnih storitev in spremljala trende skozi leta. Analizirala je količine in prihodke iz prenosa poštnih pošilk, podatke o številu zaposlenih, številu kontaktnih točk¹¹⁰, deležu tokov prenosa pošilk med fizičnimi osebami oziroma poslovnimi uporabniki in številu ter vrsti pritožb uporabnikov, preverila pa je tudi, ali je kateri od izvajalcev poštnih storitev v tekočem letu uvedel nove oblike storitev. Predstavila je ponudbo na trgu poštnih storitev v Republiki Sloveniji, spremljala število izvajalcev poštnih storitev, stanje poštnega omrežja, število zaposlenih za izvajanje poštnih storitev, povzela ugotovitve raziskav zadovoljstva in potreb uporabnikov glede poštnih storitev, predstavila prenesene količine pisemskih in paketnih pošilk v notranjem in mednarodnem prometu in učinkovitost reševanja pritožb in sporov z uporabniki pri izvajanju UPS. Uporabila je tudi ugotovitve analiz¹¹¹, ki jih je vsako leto pripravilo ERGP.

¹⁰⁸ Tako izhaja tudi iz poročila Evropske komisije z dne 8. 11. 2021: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of the Postal Services Directive. Enako stališče zavzema tudi AKOS, in sicer da se pisemski trg s konkurenčnega vidika ni nikoli razvil, kot je bilo pričakovati, za kar je poskrbela digitalizacija in e-substitucija s padci količin oziroma znižanje povpraševanja po storitvah.

¹⁰⁹ [URL: <https://www.akos-rs.si/posta/raziscite/porocila-raziskave-in-analize/posta>], 2. 7. 2024. V letu 2021 je AKOS to analizo poimenovala Letno poročilo o stanju na trgu poštnih storitev v Republiki Sloveniji.

¹¹⁰ Sortirnih centrov, poštnih poslovalnic, paketomatov in drugih naprav.

¹¹¹ Report on core indicators for monitoring the European postal market, januar 2022, ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2020 – an analysis of trends, januar 2022, Report on core indicators for monitoring the European postal market, november 2021, Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2020 – an analysis of trends, november 2021, Report on core indicators for monitoring the European postal market, december 2020, Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2019 – an analysis of trends, december 2020, [URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/postal-services/european-regulators-group-postal-services_en], 2. 7. 2024.

AKOS je v letih 2019, 2020 in 2021 spremljala trg poštних storitev v Republiki Sloveniji in razvoj konkurence na njem, vendar:

- ni pridobila podatkov od vseh izvajalcev, ki so bili vpisani v evidenco izvajalcev poštних storitev, zaradi česar obstaja tveganje, da analize trga poštних storitev ne odražajo v popolnosti dejanskega stanja na trgu poštних storitev;¹¹²

Pojasnilo AKOS

AKOS ni pridobila podatkov od tistih izvajalcev, katerih podatki zaradi majhnega obsega poslovanja ne bi imeli vpliva na prikazane razmere na trgu, ter od izvajalcev, ki niso bili aktivni. Podatke je pridobila le od tistih izvajalcev, ki so dejansko izvajali poštne storitve. V analizo trga so bili vključeni le izvajalci, ki so v posameznem letu dejansko izvajali poštne storitve, ne pa tudi izvajalci, ki so bili sicer vpisani v uradno evidenco, a so bili neaktivni in poštних storitev niso izvajali, tovrstno pojasnilo pa je vključeno tudi v analizah trga poštних storitev.

Iz javno dostopnih podatkov izhaja, da so nekateri izvajalci, katerih podatkov AKOS ni pridobila, izkazovali znatnejše prihodke, oziroma je AKOS podatke pridobila le za posamezna leta. Četudi podatki od tistih izvajalcev, od katerih ni pridobila podatkov, po oceni AKOS ne bi imeli bistvenega vpliva na prikazane razmere na trgu, bi bilo po naši oceni zaradi celovitosti spremljanja trga te podatke vseeno smiselno in potrebno pridobiti od vseh izvajalcev, vpisanih v evidenco izvajalcev poštних storitev, in sicer ne zgolj zaradi količin in razmerij na trgu, ampak tudi zaradi spremljanja aktivnosti vseh izvajalcev ne glede na obseg njihovega poslovanja. Po naši oceni AKOS brez neposredne preveritve pri vseh izvajalcih ne more vedeti, kakšne vrste storitev izvajajo in kakšen je njihov obseg poslovanja pri izvajanju poštних storitev.

- je pri analiziranju obsega omrežja in primerjavi kontaktnih točk glede na skupine izvajalcev pri Pošti Slovenije upoštevala le tiste kontaktne točke, ki so skladne z definicijo kontaktne točke po ZPSto-2¹¹³, pri ostalih izvajalcih poštних storitev pa so bile kot kontaktne točke upoštevane tudi druge točke, predvsem paketniki in paketomati; posledično je AKOS prišla do zaključka, da imajo večinski delež kontaktnih točk od leta 2015 izvajalci brez sklepa oziroma drugi izvajalci poštних storitev) in da se delež kontaktnih točk Pošte Slovenije v razmerju do kontaktnih točk drugih izvajalcev poštних storitev skozi čas bistveno znižuje (zaradi rasti števila kontaktnih točk drugih izvajalcev), kar pa po naši oceni zaradi poenostavitve in neprimerljivosti kontaktnih točk (po vsebini in obsegu storitev, ki jih je na posamezni kontaktni točki mogoče izvesti) ni ustrezna primerjava; glede na to, da so navedene analize med drugim podlaga za presojo AKOS v postopku imenovanja izvajalca UPS, ali posamezni izvajalci poštних storitev izpolnjujejo pogoje glede razpoložljivosti poštne omrežja, bi po naši oceni morala AKOS v analizah ločeno prikazati kontaktne točke, ki se upoštevajo pri presoji izpolnjevanja predpisanih zahtev o gostoti omrežja, ter druga sprejemna in izročilna mesta;

¹¹² V letu 2019 ni pridobila podatkov 9 od 22 v evidenco vpisanih izvajalcev, v letu 2020 od 10 od 30 v evidenco vpisanih izvajalcev in v letu 2021 od 10 od 35 v evidenco vpisanih izvajalcev.

¹¹³ Pošta, pogodbeni pošta in premočna pošta.

Pojasnilo AKOS

Morda ni bila uporabljena ustrezna primerjava, je pa v raziskavah trga pojasnjeno, da je razlog za večinski delež kontaktnih točk drugih izvajalcev poštne storitve v dejstvu, da poročajo kot svoje kontaktne točke tudi kontaktne točke drugih izvajalcev na osnovi pogodbenega sodelovanja.

- ni razvidno, da bi spremljala dogajanje na trgu prenosa pisem po posebnih zakonih (povezava s točko 2.1.1.g);
- raziskav o zadovoljstvu in potrebah uporabnikov s poštnimi storitvami (povezava s točko 2.1.2.3) ni povezala z analizami trga poštne storitve; iz analiz trga poštne storitve je na primer razvidno, da predstavljajo tokovi prenosa pošilk med uporabniki – pošiljatelji, ki so fizične osebe, le približno 2 % vseh prenosov pisemskih pošilk, kar bi bilo po naši oceni v raziskavah smiselno še posebej izpostaviti, saj so tovrstni podatki po naši oceni pomembni pri načrtovanju regulacije UPS, hkrati pa ocenjujemo, da bi bilo smiselno za bolj objektiven prikaz ugotovitev iz raziskav, da bi AKOS v tem delu analize povezala z raziskavami o zadovoljstvu in potrebah uporabnikov (povezava s točko 2.1.2.3), vendar pa bi pred tem morala podrobneje raziskati strukturo teh uporabnikov (njihovo prevladujočo starostno skupino, navade, socialni in ekonomski položaj, digitalno pismenost, območja prebivanja in podobno), kar bi prineslo bolj poglobljene rezultate;
- iz analiz trga poštne storitve ni razvidno, da bi AKOS spremljala in analizirala razvoj novih modelov delitvene ekonomije (na primer platform za dostavo hitre hrane)¹¹⁴ in vpliv digitalizacije družbe na nadaljnji razvoj trga poštne storitve,¹¹⁵ čeprav je sodelovala pri izdelavi poročil ERGP, v katerih so bile obravnavane tudi tovrstne tematike; opozarjamo, da je iz analiz trga poštne storitve razviden upad pošilk v tokovih prenosa med poslovnimi uporabniki, zaradi vpliva digitalizacije v medsebojnem poslovanju teh uporabnikov pa je po naši oceni pričakovati, da se bo trend upada pisemskih pošilk med poslovnimi uporabniki najverjetneje nadaljeval, zato bi bilo smiselno izdatnejšo pozornost nameniti predvsem vplivu digitalizacije na medsebojno poslovanje teh subjektov¹¹⁶ in o tem tudi poročati v raziskavah trga poštne storitve.

Pojasnilo AKOS

Kljub temu da to ni navedeno v letnih poročilih o stanju na trgu poštne storitve, AKOS spremlja nove modele delitvene ekonomije, vpliv digitalizacije na trg poštne storitve, substitucijo pisemskih storitev, trajnostni razvoj v poštnem sektorju, zaposlitvene razmere in podobno.

Po naši oceni bi bilo smiselno in primerno, da bi AKOS ugotovitve in zaključke v zvezi s predmetnimi tematikami predstavila v letnih raziskavah o trgu poštne storitve in na ta način omogočila tudi

¹¹⁴ Platforme so (predvsem v času ukrepov zaradi covid-19) poleg hrane in pijače dostavljale tudi druge vsebine.

¹¹⁵ AKOS je sicer v postopku sprejema Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 v letu 2020 spremljala razvitost digitalnih javnih storitev v Republiki Sloveniji, sklicujoč se na poročila o indeksu digitalnega gospodarstva in družbe (indeks DESI), s katerim Evropska komisija spremlja digitalni napredek držav članic.

¹¹⁶ V medresorskem usklajevanju je predlog Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov, ki med drugim predvideva, da bodo od 1. 6. 2026 dalje morali poslovni subjekti pri medsebojnih obligacijskih razmerjih izmenjevati izključno e-račune, potrošnikom pa bodo morali izdati e-račun, če se bosta obe stranki predhodno o tem dogovorili.

drugim zainteresiranim deležnikom, da se seznani z ugotovitvami, ki zadevajo razvoj in dogajanje na trgu poštne storitve.

Ukrep AKOS

AKOS je 19. 4. 2022 izdelala Analizo spletnih platform z vidika njihovega vpliva na (tradicionalen) trg poštne storitve, v kateri je preverjala, (PS)



^{117.} (PS) Izsledkov iz analize pa AKOS ni vključila v Letno poročilo o stanju na trgu poštne storitve za leto 2022, ki ga je izdelala v letu 2023.

2.1.2.1.b AKOS je trende in bodoče potrebe uporabnikov delno in v omejenem obsegu raziskala le v vsakoletnih raziskavah o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštne storitve – poslovna javnost¹¹⁸, sicer pa je spremljala in analizirala le pretekla dogajanja na trgu poštne storitve. AKOS ni pripravila projekcij (možnih scenarijev) prihodnjega razvoja trga (predvsem glede bodočega gibanja količin prenesenih pošilk), čeprav so nekateri trendi na trgu izraziti¹¹⁹ in lahko pomenijo bistvene spremembe pri izvajanju UPS, njihov učinek, predvsem na finančno vzdržnost zagotavljanja UPS, pa bo v bodoče prav tako pomemben. Zaradi dejstva, da je AKOS ex-ante regulator, je po naši oceni predvidevanje razvoja trga in napovedovanje trendov njegovega nadaljnjega razvoja smiselno in pomembno za učinkovito izvajanje regulacije trga.

2.1.2.1.c Ministrstvo se je za potrebe spremljanja trga poštne storitve posluževalo vsakoletne analize trga poštne storitve, ki jo je izdelala in na svoji spletni strani objavila AKOS. Navedlo je, da je na podlagi teh analiz spremljalo tudi podatke o tem, katerim izvajalcem poštne storitve je AKOS izdala ugotovitveni sklep. Ministrstvo ni ugotovilo, da so analize AKOS pomanjkljive (povezava s točkama 2.1.2.1.a in 2.1.2.3.f). Ministrstvo tudi ni izvedlo samostojnih analiz oziroma študij v zvezi s trgom poštne storitve, v katerih bi ugotovilo, da se trg ponudnikov poštne storitve ni razvil v smeri, kot je bilo to predvideno v času sprejetja poštne Direktive in ZPSto-2, in da zaradi tega mehanizem izplačila nadomestila za izvajanje UPS na način, kot ga predvideva ZPSto-2, ne more biti učinkovit. Ker ni redno in aktivno spremljalo razvoja trga poštne storitve, tudi ni imelo potrebnih podlag za pripravo strategije razvoja poštne storitve in morebitnih sprememb ZPSto-2.

¹¹⁷ (PS) (PS).

¹¹⁸ Na primer anketiranci ocenjujejo, da bodo tri četrtine podjetij čez 5 do 10 let manj uporabljale pisemske storitve. Storitve, ki jih bodo po mnenju anketirancev podjetja v najvišjem deležu vedno opravljala po pošti, so: naslovljene priporočene ali vrednostne pošiljke, naslovljene standardne pisemske pošiljke in naslovljene navadne pisemske pošiljke (vse v notranjem prometu).

¹¹⁹ Na primer upad pošilk korespondence, rast prenosa pošilk paketov, ki ne sodijo v UPS, porast paketomatov.

2.1.2.2 Obravnava izvajalcev zamenljivih in izvajalcev drugih poštних storitev

2.1.2.2.a ZPSto-2¹²⁰ določa, da morajo izvajalci zamenljivih storitev objaviti splošne pogoje izvajanja poštних storitev in cene teh storitev. AKOS ni predložila dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, da je spremljala, ali imajo izvajalci zamenljivih storitev objavljene splošne pogoje izvajanja poštних storitev in cenike.¹²¹ Ocenjujemo, da AKOS ni izvajala ustreznega nadzora, ker ni spremljala, ali imajo izvajalci zamenljivih storitev objavljene splošne pogoje in cenike. Po naši oceni bi bilo smiselno in primerno, da bi normativni okvir od izvajalcev zamenljivih storitev zahteval, da morajo imeti splošne pogoje izvajanja poštних storitev objavljene na spletu. Če splošni pogoji niso objavljeni na spletu, ampak le v prostorih izvajalca zamenljivih storitev, pomeni to za uporabnike manjšo preglednost, AKOS pa težje preveri, ali izvajalec dejansko izvaja storitve, ki jih je navedel v obvestilu, na podlagi česar bi lahko (ponovno) izvedla presojo, ali gre za zamenljive storitve ali za druge poštne storitve. Poleg tega oteženo izvaja svojo nadzorno funkcijo po ZPSto-2¹²², ki zapoveduje, da morajo izvajalci zamenljivih storitev o vsaki spremembi podatkov iz obvestila o izvajanju storitev, med katere sodi tudi sprememba vrste poštних storitev, obvestiti AKOS. Opustitev te dolžnosti je po določilih ZPSto-2¹²³ definirana kot prekršek. Če bi AKOS spremljala objavljene splošne pogoje izvajanja poštних storitev in cenike, bi s tem posredno nadzirala tudi izvrševanje zapovedne norme o obveznosti notifikacije sprememb.

Ukrep AKOS

AKOS je izvajalcem zamenljivih storitev dne 20. 3. 2024 posredovala pozive, da jo obvestijo o mestu in načinu objave splošnih pogojev in cenikov.

2.1.2.2.b Poleg izvajalcev zamenljivih storitev poštne storitve v Republiki Sloveniji izvajajo tudi drugi izvajalci poštних storitev. ZPSto-2 ne določa obveznosti AKOS, da o vlogah vlagateljev, ki ne bodo izvajali zamenljivih storitev, odloči z ugotovitvenim sklepom, zato jih AKOS na podlagi vloge (obvestila) le vpiše v evidenco izvajalcev poštних storitev¹²⁴. Na dan 31. 12. 2021 je v Republiki Sloveniji na trgu delovalo 27 izvajalcev drugih poštних storitev. Ugotovili smo, da je 5 izvajalcev drugih poštних storitev, ki so bili na dan 31. 12. 2021 vpisani v evidenco izvajalcev poštних storitev, v obvestilih AKOS (4 izvajalci so izpolnili spletni obrazec¹²⁵, 1 pa po elektronski pošti) o tem, katere vrste poštних storitev nameravajo izvajati, vsebino poštних storitev opisalo posplošeno in

¹²⁰ Prvi odstavek 37. člena ZPSto-2.

¹²¹ Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je imel le 1 izvajalec zamenljivih storitev na spletni strani objavljene splošne pogoje izvajanja poštних storitev (preveritev in vpogled dne 4. 3. 2024).

¹²² Drugi odstavek 25. člena ZPSto-2.

¹²³ 6. točka prvega odstavka 69. člena ZPSto-2.

¹²⁴ Postopki presoje, ali gre za zamenljive storitve, so potekali že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, oziroma v obdobju takoj po uveljavitvi ZPSto-2, ko je AKOS sama (in ne na podlagi prejetih obvestil izvajalcev) pričela postopek presoje statusa izvajalcev poštних storitev, ki so storitve izvajali že po prej veljavnem Zakonu o poštних storitvah (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo in 51/09 – ZPSto-2). AKOS jim je izdala odločbe, s katerimi je odločila o njihovem statusu (izvajalec zamenljivih ali drugih poštних storitev), iz odločb pa so razvidni tudi kriteriji, na podlagi katerih je presojala njihov status: vrsta poštne pošiljke, dodana vrednost, cene storitev, časovne zahteve glede prenosa, način vročitve, mnenje izvajalca, ali se šteje za konkurenco izvajalcu UPS.

¹²⁵ [URL: https://www.akos-rs.si/fileadmin/user_upload/Obvestilo_o_izvajanju_postnih_storitev.docx], 2. 7. 2024.

nekonkretizirano¹²⁶. AKOS je izvajalce vpisala v evidenco izvajalcev poštne storitve na podlagi njihovih navedb v obvestilih brez izvedbe dodatne preveritve in brez zahteve po dodatnih pojasnilih in ni izvedla poglobljene presoje o tem, ali bi bilo mogoče storitve, ki jih nameravajo izvajati, šteti za zamenljive storitve. Ker AKOS ni pridobila podrobnejših podatkov o tem, katere vrste storitev nameravajo izvajati, ni mogoče potrditi, da vsi v evidenco vpisani izvajalci drugih poštne storitev izvajajo izključno storitve, ki jih ni mogoče šteti za zamenljive storitve. AKOS bi poglobljeno presojo zamenljivosti storitev po naši oceni morala opraviti predvsem z namenom bolj celovite analize trga poštne storitev in stanja konkurence na njem ter zaradi tega, ker imajo izvajalci zamenljivih poštne storitev obveznost vplačila v kompenzacijski sklad, če je izvajalcu UPS pripoznano nepravilno finančno breme.

Pojasnilo AKOS

AKOS na podlagi vnaprejšnjih obvestil izvajalcev zamenljivih in drugih poštne storitev izvede vpis v evidenco izvajalcev poštne storitev, pri čemer ne more z gotovostjo vnaprej vedeti, katero storitev bodo izvajali, ker morajo pred pričetkom izvajanja dejavnosti pridobiti sklep oziroma biti vpisani v evidenco.

Tudi zaradi tega, ker morajo izvajalci poštne storitev vnaprej obvestiti AKOS o tem, katere vrste poštne storitev bodo izvajali, bi bilo smiselno, da bi AKOS že v njihovih obvestilih pridobila podrobnejše podatke o vrstah in načinu izvajanja poštne storitev, ki jih posamezni izvajalec namerava izvajati, s čimer bi pridobila ustreznejše podlage za presojo o tem, ali bodo morda izvajali zamenljive poštne storitve, ter tudi primernejšo podlago za izvedbo morebitnih kasnejših presoje.

2.1.2.2.c Podatke o vrsti izvedenih storitev AKOS od izvajalcev poštne storitev pridobi v okviru letnega poročanja, pri čemer smo ugotovili, da ni prejela podatkov od vseh izvajalcev (povezava s točko 2.1.2.1.a). Poleg tega iz podatkov, ki jih je AKOS prejela na podlagi izpolnjenih vprašalnikov izvajalcev poštne storitev¹²⁷, izhaja, da sta 2 izvajalca drugih poštne storitev prenašala tudi pisma, pri čemer iz podatkov ni podrobneje razvidna vrsta in vsebina opravljenih storitev¹²⁸. AKOS je presojo o tem, kakšne vrste poštne storitev izvajata navedena izvajalca, izvedla le enkrat, in sicer v letu 2010 oziroma 2011, ko ju je vpisala v evidenco izvajalcev poštne storitev, kasneje pa ni več spremljala in obdobjno preverjala, kakšne vrste storitev izvajata in ali bi bilo treba katere od teh storitev obravnavati kot zamenljive storitve.

Pojasnilo AKOS

AKOS morebitna odstopanja uskladi ob pridobivanju statističnih podatkov trga ali ob pridobivanju podatkov iz uredbe o čezmejni dostavi paketov. V primeru ugotovljenih nepravilnosti ali ob širjenju izvajalca na področje zamenljivih storitev bi AKOS uporabila svoja pooblastila za nadzor ali o tem obvestila Tržni inšpektorat Republike Slovenije.

¹²⁶ Na primer dostava blaga različnih dobaviteljev (prehranskih izdelkov, toplih obrokov in drugega blaga oziroma izdelkov) potrošnikom in pravnim osebam; dostava paketov in pisemskih pošilk; transport blaga in hitra pošta; izvajanje poštne storitve.

¹²⁷ Vprašalnike jim je AKOS poslala za statistične namene oziroma za namen priprave analiz trga poštne storitev.

¹²⁸ Na primer opredelitev vrste poštne pošiljke, roki prenosa, cene in podatek o tem, kdo so uporabniki storitev. AKOS je sicer v okviru poročanja na podlagi vprašalnikov nekatere izvajalce pozvala k predložitvi dodatnih dokazil o tem, kakšne vrste storitev izvajajo, vendar tovrstnih podatkov ni zahtevala od navedenih dveh izvajalcev.

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi AKOS pri izvajalcih drugih poštne storitev, pri katerih iz pridobljenih podatkov izhaja tveganje, da izvajajo zamenljive poštne storitve, (ponovno) preverila vrsto, vsebino in pogoje izvajanja storitev in po potrebi uskladila njihov status izvajalca poštne storitve.

2.1.2.2.d V skladu z določili ZPSto-2 je izvajalec poštne storitve fizična ali pravna oseba, ki izvaja eno ali več poštne storitev. V Republiki Sloveniji več izvajalcev na trgu ponuja storitve prenosa različnih vrst pošilk, in sicer:

- več spletnih platform in drugih prodajalcev izdelkov po spletu¹²⁹, ki izvajajo storitev prenosa pošilk od ponudnika do naročnika;
- dejavnost prenosa pisem po posebnih zakonih (povezava s točko 2.1.1.g) poleg Pošte Slovenije, ki te storitve izvaja kot druge poštne storitve, ponuja tudi več drugih izvajalcev – vročevalcev (zasebne družbe, ki se ukvarjajo z detektivsko dejavnostjo, kurirsko dejavnostjo in podobno);
- iz uradnih evidenc izhaja, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, 12 pravnih subjektov v Poslovni register Slovenije oziroma sodni register registriralo dejavnost izvajanja UPS, za nekatere od teh pa je iz javno dostopnih podatkov razvidno, da se ukvarjajo z dejavnostjo poštne storitve.

Ugotovili smo, da nobeden od navedenih izvajalcev ni bil vpisan v evidenco izvajalcev poštne storitve. AKOS ni redno spremljala trga in ponudnikov poštne storitve na trgu, da bi lahko ugotovila, ali kateri od izvajalcev na trgu, ki še ni bil vpisan v navedeno evidenco, opravlja storitve, ki bi jih bilo mogoče šteti med poštne storitve oziroma za katere ZPSto-2 določa, da so storitve, ki vključujejo sprejem, usmerjanje, prevoz in dostavo poštne pošilke v notranjem ali čezmejnem poštne prometu.

Poleg tega Pošta Slovenije dejavnost prenosa pisem po posebnih zakonih obravnava kot druge poštne storitve, drugi izvajalci pa jih sploh ne obravnavajo kot poštne storitve in niso vpisani v evidenco izvajalcev poštne storitve. Teh razlik pa AKOS ni ugotovila in je dopustila, da je bilo izvajanje istovrstne storitve (sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava (vročanje) pošilk po posebnih zakonih) pri različnih izvajalcih obravnavano različno. AKOS ni proučila, ali gre pri navedenih storitvah za poštne storitve, ter ni preverila, ali bi bilo katerega od izvajalcev, ki AKOS ni posredoval obvestila o nameravanem izvajanju poštne storitve, mogoče šteti med izvajalce poštne storitve in zato tudi ni izvedla ustreznih postopkov za vpis izvajalca v evidenco izvajalcev poštne storitve.

¹²⁹ Ponudniki storitev e-commerce.

Ukrepi AKOS, povezani s spremljanjem trga poštних storitev

AKOS je 19. 4. 2022 izdelala Analizo spletnih platform z vidika njihovega vpliva na (tradicionalen) trg poštних storitev, v kateri je ugotovila, da bi bilo eno od spletnih platform treba obravnavati kot izvajalca poštних storitev in ga zato vpisati v evidenco izvajalcev poštних storitev.

AKOS je dne 6. 3. 2024 Tržni inšpektorat Republike Slovenije obvestila o tem, da pri izvajanju svojih pristojnosti opaža, da se na trgu pojavljajo ponudniki storitev, ki bi glede na aktivnosti, ime, opremo in/ali grafično podobo lahko opravljali poštne storitve, vendar v skladu z ZPSto-2¹³⁰ o tem niso obvestili AKOS, kar bi lahko predstavljalo prekršek¹³¹. V zadnjem obdobju je AKOS opazila takšne aktivnosti pri 4 izvajalcih. Tržni inšpektorat Republike Slovenije je pozvala k izvedbi ustreznih postopkov.

AKOS je v letu 2024 začela z implementacijo informacijskega sistema ePodatki za avtomatizirano pridobivanje in obdelavo podatkov od izvajalcev poštних storitev s ciljem, da bodo podatki pravočasno zbrani, obdelani in analizirani ter grafično prikazani. Služili bodo za izvedbo analiz upoštevanih trgov, pripravo poročil in kot podlaga za odločanje AKOS pri izvrševanju zakonskih pristojnosti. Omogočena bo izvedba avtomatiziranih in individualnih analiz ter vizualizacija podatkov.

2.1.2.3 Ugotavljanje potreb uporabnikov

Pomembnost ugotavljanja potreb uporabnikov izhaja že iz poštne direktive, ki v 5. členu določa, da vsaka država članica sprejme ukrepe za zagotovitev, da se izvajanje UPS razvija v skladu s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem ter potrebami uporabnikov. ZPSto-2 določa, da lahko AKOS s splošnim aktom glede na stanje trga poštних storitev in ugotovljenih potreb uporabnikov poveča omejitev mase poštних paketov pri UPS do mase, ki ne presega 20 kg, in da ne izda soglasja k splošnim pogojem in cenam poštних storitev, če s splošnimi pogoji ne bi bilo zadoščeno potrebam uporabnikov poštних storitev in trga ali bi ne bila zagotovljena učinkovita konkurenca. Podlago za ugotavljanje potreb uporabnikov predstavlja tudi vsakokrat veljaven splošni akt o kakovosti izvajanja UPS, ki določa, da mora izvajalec UPS zagotoviti tolikšno število in takšno razporeditev kontaktnih točk, da so upoštevane razumne potrebe uporabnikov poštних storitev, da izvajalec UPS z analizo razumnih potreb uporabnikov poštних storitev, ki temelji na letnem merjenju števila obiskov in števila izvedenih storitev na kontaktni točki, lahko dokaže, da bi bilo razumnim potrebam uporabnikov poštних storitev zadoščeno tudi v primeru preoblikovanja kontaktne točke v drugo organizacijsko obliko, in da mora pred nameravanjem zaprtjem kontaktne točke agenciji posredovati analizo stanja, ki vsebuje natančno analizo razumnih potreb uporabnikov, ki jih kontaktna točka pokriva. Delovni čas kontaktne točke lahko spremeni le po opravljeni analizi stanja, iz katere mora izhajati upravičenost spremembe glede na razumne potrebe uporabnikov.¹³²

¹³⁰ S 24. členom ZPSto-2.

¹³¹ Po 5. točki prvega odstavka 69. člena ZPSto-2.

¹³² Glede potreb uporabnikov določa tudi, da mora izvajalec UPS zagotoviti tolikšno število poštних nabiralnikov, ki so primerni za sprejemanje pošilk korespondence, da so upoštevane razumne potrebe uporabnikov poštних storitev, pri čemer pa določa tudi, pod katerimi pogoji je navedenim razumnim potrebam uporabnikov zadoščeno.

AKOS je v Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2 uvedla pojem razumne potrebe uporabnikov, pri čemer pa njegove vsebine in razlikovanja s pojmom potrebe uporabnikov ni podrobneje definirala. Predpisala je le, da se v primeru preoblikovanja kontaktne točke v drugo organizacijsko obliko razumne potrebe ugotavljajo na podlagi letnega merjenja števila obiskov in števila izvedenih storitev na kontaktni točki, hkrati pa je tudi določila, kdaj se šteje, da so razumne potrebe uporabnikov zadovoljene glede števila in razporeditve kontaktnih točk. V ostalem pojma razumne potrebe uporabnikov ni vsebinsko napolnila in definirala, čeprav bi bilo to po naši oceni smiselno in potrebno, ker bi na ta način vzpostavila standard, ki ga namerava zasledovati oziroma zagotavljati. S tem bi tudi uvedla jasnejšo distinkcijo med vsakršnimi potrebami uporabnikov in tistimi, ki jih je tako s finančnega kot tudi z vidika njihovih potreb smiselno (razumno) zagotavljati.

Normativni okvir temelji na predpostavki, da AKOS pozna potrebe uporabnikov poštne storitve, izvajalec UPS pa mora s potrebami uporabnikov utemeljiti in upravičiti vsakokrat predlagane spremembe (bodisi preoblikovanja ali zaprtja kontaktne točke ali njenega delovnega časa). AKOS je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsako leto izvedla¹³³ raziskave, in sicer:

- Raziskavo o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštne storitvami – splošna javnost (v nadaljevanju: raziskava o zadovoljstvu splošne javnosti),
- Raziskavo o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštne storitvami – poslovna javnost (v nadaljevanju: raziskava o zadovoljstvu poslovne javnosti) in
- Raziskavo o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštne storitvami po zaprtju kontaktnih točk (v nadaljevanju: raziskava o zadovoljstvu po zaprtju kontaktnih točk).

AKOS je raziskave o zadovoljstvu splošne in poslovne javnosti izvajala z namenom spremljanja trenda uporabe poštne storitve in zadovoljstva uporabnikov s cenami, roki prenosa in kakovostjo poštne storitve, obveščenosti uporabnikov s storitvami vseh izvajalcev poštne storitve in uporabe paketomatov, paketnih trgovin in paketnikov ter zadovoljstva s poštne storitvami v času epidemije koronavirusa.

V raziskavah o zadovoljstvu splošne javnosti¹³⁴ je bil vsako leto na lestvici od 1 do 100 merjen indeks zadovoljstva¹³⁵ splošne javnosti z UPS (za leto 2019 je znašal 72,8, za leto 2020 72,7, za leto 2021 pa 71,9), predstavljeni so bili podatki o količinah izvedenih poštne storitve uporabnikov¹³⁶, predstavljeni rezultati pogostosti obiska poštne poslovalnice¹³⁷, zadovoljstva z oddaljenostjo najbližje

¹³³ Raziskave je po predhodno izvedenih postopkih naročila male vrednosti izvedel vsakokrat izbrani zunanji izvajalec. Raziskave je AKOS objavila na svoji spletni strani, [URL: <https://www.akos-rs.si/posta/raziscite/porocila-raziskave-in-analize/posta>], 16. 11. 2023.

¹³⁴ Za izvedbo raziskav je bila uporabljena kombinacija dveh metod, in sicer telefonske ankete (približno 25 % vseh anketiranih) in spletne ankete (približno 75 % vseh anketiranih).

¹³⁵ Indeks zadovoljstva je izračunan na podlagi povprečnih ocen zadovoljstva s posameznimi elementi poštne storitve (poštne storitve na splošno, delovni čas pošte, bližina pošte, bližina poštne nabiralnice, cena za prenos pisma, pogostost dostave poštne pošiljke, ustreznost postopkov reševanja reklamacij in hitrost opravljanja storitev na poštah) in predstavlja skupno povprečje povprečnih ocen zadovoljstva, pri čemer je vrednost indeksa preoblikovana v lestvico od 1 do 100.

¹³⁶ V letu 2019 so uporabniki oddali povprečno 6 pisem mesečno, v letih 2020 in 2021 pa 5.

¹³⁷ Velika večina uporabnikov pošto obišče najmanj enkrat mesečno.

pošte, vrstami prejetih pošilk, raziskana pogostost obiska poštne poslovalnice in elastičnost povpraševanja po poštne storitvah v primeru dviga njihovih cen. Po mnenju anketiranih sta najpomembnejša dejavnika kakovosti poštne storitve lokacija pošte in njen delovni čas. Iz raziskave za leto 2019 izhaja, da bi polovici anketiranih zadoščala dostava 3-krat tedensko ali vsak drugi delovni dan, 43 % anketiranih pa bi še vedno potrebovalo dostavo vseh 5 delovnih dni v tednu, iz raziskave za leto 2021 pa izhaja, da bi 60 % anketiranih zadoščala dostava 3-krat tedensko ali vsak drugi delovni dan, le 31,3 % anketiranih pa bi potrebovalo dostavo vseh 5 delovnih dni v tednu.¹³⁸

Iz raziskav o zadovoljstvu poslovne javnosti¹³⁹ izhaja, da sta najbolj pogosti pošiljki med podjetji naslovljena navadna pisemska pošiljka in standardna pisemska pošiljka po Republiki Sloveniji. Podjetja so v obdobju, na katero se nanaša revizija, povprečno poslala 72,1 paket mesečno.¹⁴⁰ Polovica podjetij poštne pošiljke oddaja v prostorih pošt, dobra tretjina pa v svojih poslovnih prostorih, velika večina podjetij poštne pošiljke sprejema v svojih poslovnih prostorih. Dvema tretjinama podjetij se zdi cena, ki jo plačujejo za prenos standardnega pisma, sprejemljiva. V primeru, da bi se cena pisma povečala za 5 do 10 %, bi v letu 2019 petina anketiranih nadomestila storitev z drugo, v veliki večini z elektronsko komunikacijo, v letu 2020 je ta delež anketiranih znašal 4,5 %, v letu 2021 pa 7,9 %. Skoraj 74 % anketiranih podjetij meni, da bi morala Pošta Slovenije dostaviti pismo do naslovnika naslednji delovni dan (D+1¹⁴¹).¹⁴² Največji delež anketiranih kot zelo pomemben dejavnik kakovosti poštne storitve ocenjuje zanesljiv prenos poštne pošiljke, sledi zaupanje v ponudnika poštne storitve, najmanj pomembni pa so čas čakanja v čakalni vrsti in lokacija pošte ter možnost izbire med hitrejšim prednostnim in cenejšim neprednostnim prenosom.¹⁴³

Pošta Slovenije je na izvedene raziskave AKOS o zadovoljstvu splošne in poslovne javnosti ter raziskave o zadovoljstvu po zaprtju kontaktnih točk naslovlila svoje odzive, pripombe in predloge. Pripomnila je, da AKOS anketirancev ni pozivala, da naj svoj odgovor pojasnijo in ne odgovarjajo zgolj pavšalno ali pod vplivom trenutnega razpoloženja. Ob tem je navedla, da je pri določenih rezultatih raziskav mogoče opaziti nekonsistentnosti in odstopanja od dejanskih vrednosti in stanja, zaradi česar se postavlja relevanten dvom v pravilnost nekaterih končnih ugotovitev v delih raziskav (na primer podatek, da anketiranci v povprečju oddajo 6,2 pisma mesečno, je močno pretiran, ker bi to pomenilo, da se v segmentu, ko so pošiljatelji izključno fizične osebe, letno pošlje približno 123 milijonov pisem, pri čemer Pošta Slovenije letno pošlje 199 milijonov vseh pisemskih pošilk, vendar pa fizične osebe oddajo le približno 14 % vseh pisemskih pošilk, smiselno enako pretiran je tudi podatek, da anketiranci v povprečju oddajo letno 4,3 paketa do 2 kg).¹⁴⁴ Opozorila je tudi na

¹³⁸ Iz raziskave hkrati izhaja, da bi se 27,1 % anketiranih počutilo izključene iz družbe, če ne bi imeli možnosti poslati in prejeti pisma skoraj vsak dan.

¹³⁹ Na vprašanja so odgovarjali skrbnik pogodbe, vodja vložišča ali direktor. Za izvedbo raziskav je bila uporabljena kombinacija telefonske ankete (približno 85 % vseh anketiranih) in spletne ankete (približno 15 % vseh anketiranih).

¹⁴⁰ V letu 2019 so povprečno poslala 133 paketov, v letu 2020 65,9 paketa, v letu 2021 pa v povprečju 17,4 paketa.

¹⁴¹ D pomeni dan sprejema pošiljke Pošte Slovenije, številka pa število dni do vročitve pošiljke.

¹⁴² V letih 2019 in 2020 je 85 % podjetij menilo, da je dostava poštne pošiljke potrebna vseh 5 delovnih dni v tednu, dejansko pa dostavo vsak delovni dan potrebuje skoraj 90 % podjetij. V letu 2021 se je ta delež podjetij znižal, in sicer na 74,3 % podjetij, glede na predhodni raziskavi pa se je povečal delež tistih podjetij, ki bi jim zadoščala dostava 3-krat tedensko ali vsak drugi delovni dan – teh je bilo 21,4 %.

¹⁴³ Raziskava za leto 2021.

¹⁴⁴ Opozorila je na spraševanje anketirancev po povprečni vrednosti ali količini opravljenih storitev v neustreznem obdobju zajema (na primer teden ali mesec), kar zaradi nizkega števila dejanj ali le občasnosti nekega pojava privede do pretiranih vrednosti (ustrezneje bi bilo spraševanje po vrednostih za letno raven).

odsotnost križanja rezultatov z demografskimi podatki – strukturnih križanj (še posebej pri vprašanih, ki se nanašajo na obisk pošt, uporabo storitev, oddajo pisem in podobno), ker bi to po mnenju Pošte Slovenije relativiziralo nekatere odgovore in jih postavilo v ustrezen kontekst¹⁴⁵.

AKOS je v letnih posodobitvah vprašalnikov pripombe Pošte Slovenije delno¹⁴⁶ upoštevala in na tej podlagi vprašalnice deloma preoblikovala.

2.1.2.3.a Po naši oceni so izvedene raziskave o zadovoljstvu splošne javnosti za potrebe regulacije UPS in morebitne prilagoditve regulatornega okvira, ki v čim večji meri sledi dejanskim potrebam uporabnikov, uporabne le v omejenem obsegu, ker:

- so se vprašalniki anketirancem in posledično izvedene raziskave nanašale na vse vrste poštних storitev in ne izključno na storitve iz nabora UPS; pri tem iz izvedenih raziskav ne izhaja, da bi bili anketiranci seznanjeni z razlikovanjem med UPS in ostalimi ter drugimi poštными storitvami oziroma da bi bili podučeni oziroma seznanjeni z vsebino in vrstami UPS, prav tako vprašanja niso bila določeno osnovana na način, da bi se nanašala le na storitve UPS, temveč so bila oblikovana splošno v povezavi s poštными storitvami; slednje je po naši oceni pomembno predvsem zaradi dejstva, ker se uporabniki poštных storitev poleg UPS poslužujejo tudi drugih storitev Pošte Slovenije, katerih izvajanje ni regulirano s strani AKOS, ampak so prepuščene trgu; izvedene raziskave so tako le deloma, in sicer v tistih vprašanjih, ki so bila neločljivo povezana z izvajanjem UPS ali so se na izvajanje UPS neposredno nanašala, podale ugotovitve o potrebah uporabnikov glede izvajanja UPS; le tovrstni odgovori so relevantni za namen prepoznavanja potreb uporabnikov zaradi regulacije UPS;
- so se raziskave osredotočale predvsem na vprašanja o preteklih izkušnjah¹⁴⁷ uporabnikov poštных storitev, s pomočjo katerih so anketiranci podali ocene o lastni izkušnji glede zadovoljivosti izvedene storitve¹⁴⁸, le v manjšem delu pa so se vprašanja neposredno nanašala na njihove potrebe oziroma pričakovanja¹⁴⁹, čeprav bi bilo po naši oceni smiselno, da bi bila vprašanja najmanj v enakem deležu osredotočena neposredno na prepoznavanje potreb uporabnikov; ocenjujemo namreč, da raziskovanje (zgolj) zadovoljstva uporabnikov ne poda neposrednega prikaza o tem, kakšne so (dejanske) potrebe uporabnikov, in je zato povezava med zadovoljstvom in prepoznavanjem potreb omejena; prepoznavanje potreb uporabnikov prek njihovega zadovoljstva z izvedenimi storitvami lahko privede do tega, da so uporabniki

¹⁴⁵ Relevantno je, ali je določen odgovor mnenje povprečne splošne javnosti ali mlajše oziroma starejše populacije (na primer starostna struktura tistih, ki pošto obiskujejo najpogosteje).

¹⁴⁶ Tako na primer ni križala rezultatov z demografskimi podatki, anketirancev ni pozvala, da obrazložijo svoj odgovor, pretežni del vprašanj je ostal zasnovan na način, da se z njimi preverja zadovoljstvo uporabnikov in ne njihove potrebe.

¹⁴⁷ Kot so: pogostost obiska pošte, razlogi za obiskovanje izbrane pošte, vrsta najpogostejše opravljenih storitev ob obisku pošte, število in vrsta oddanih in prejetih pisem in paketov v določenem časovnem obdobju, pogostost uporabe poštных nabiralnikov, pripravljenost uporabnikov plačati višji znesek za ohranitev ali izboljšanje posameznih elementov kakovosti poštных storitev.

¹⁴⁸ Vprašanja s tipskimi odgovori: zelo zadovoljen, zadovoljen, niti – niti, nezadovoljen in zelo nezadovoljen, in sicer z oddaljenostjo poštного nabiralnika in poštne poslovalnice od prebivališča uporabnika, obratovalnim časom poštных poslovalnic, hitrostjo opravljanja storitev poštных uslužbencev, ceno prenosa standardnega pisma, ustreznostjo postopkov reševanja reklamacij in podobno.

¹⁴⁹ Na primer ali osebno potrebujejo 5-krat tedensko dostavo, katere dni v tednu bi potrebovali dostavo, če bi se ta izvajala 3-krat tedensko, ali bi katerega od delovnih dni v dostavi zamenjali za soboto, ali res potrebujejo vse storitve iz nabora UPS.

zadovoljni z obsegom in kakovostjo izvedenih storitev, ki pa presegata njihove (dejanske) potrebe; navedeno se lahko odraža v visokem zadovoljstvu (z obstoječim stanjem), čeprav bi bile potrebe zadovoljene tudi z nižjo kakovostjo in potencialno manjšim obsegom izvedenih storitev;

- je bil pri izvedbi raziskav skupni vzorec anketiranih prebivalcev uravnotežen po spolu, starostni strukturi, izobrazbi, tipu kraja (urbano ali ruralno) in statistični regiji, vendar je le raziskava o zadovoljstvu splošne javnosti za leto 2021 upoštevala tudi spremenljivke o širokopasovnem dostopu do interneta, mobilni oziroma gibalni omejenosti anketiranih in njihovem dohodku¹⁵⁰, kar po naši oceni v pomembnem delu vpliva na prikaz dejanskega stanja; poleg tega rezultati raziskav niso bili prikazani na način, da bi bile navedene spremenljivke smiselno in vsebinsko prepletene z drugimi pridobljenimi podatki¹⁵¹ na način, da bi bilo iz prikazanih rezultatov na primer razvidno, kakšni so glavni razlogi za morebitno nezadovoljstvo uporabnikov s poštnimi storitvami, upoštevajoč starostne skupine uporabnikov, katere storitve najpogosteje opravi določena starostna skupina uporabnikov ter kateri je njihov najpomembnejši razlog za obisk izbrane poštne poslovalnice, kako morebitna mobilna omejenost¹⁵² vpliva na posameznikovo potrebo po poštnih storitvah oziroma ali je dostop do interneta ustrezen substitut potrebi do poštnih storitev in če da, za katero starostno skupino in za katero vrsto storitev to velja; v raziskavah prav tako niso bile ugotavljane spremenljivke o statusu anketirane osebe (delovno aktivna oseba, upokojenec, brezposeln, šolajoči) in niso bili raziskani podatki o tem, ob katerem času je obisk poštnih poslovalnic najbolj frekventen¹⁵³ in kako bi morebitna sprememba delovnega časa poštnih poslovalnic vplivala na zadovoljevanje potreb uporabnikov; delovni čas poštnih poslovalnic so namreč uporabniki v izvedenih raziskavah izpostavili kot enega od dveh najpomembnejših dejavnikov kakovosti izvajanja poštnih storitev;
- so v nekaterih primerih izmerjene vrednosti očitno pretirane in bistveno presegajo podatke o dejanskih količinah, na kar je v svojih pripombah opozorila tudi Pošta Slovenije; ugotavljamo, da AKOS pri izvedbi analiz ni obvladovala tveganj potencialno neresničnih podatkov oziroma podatkov, ki ne odražajo dejanskega stanja, razlog za navedeno pa je mogoče pripisati dejstvu, da rezultati izvedenih analiz temeljijo zgolj na podatkih, pridobljenih od anketirancev, in niso združeni z izmerjenimi podatki, s katerimi razpolagajo Pošta Slovenije in drugi izvajalci poštnih storitev;
- je AKOS zadovoljstvo uporabnikov glede gostote omrežja preverjala z vprašanji o njihovem zadovoljstvu glede oddaljenosti kontaktne točke do njihovega bivališča, vendar ni raziskala, ali gostoto omrežja opredeljujejo ustrezne oblike kontaktnih točk ali pa bi tudi alternativne oblike kontaktnih točk v enaki meri zadovoljile potrebe uporabnikov (slednje je bilo predmet nesoglasij med AKOS in Pošto Slovenije v postopku sprejemanja Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2, povezava s točko 2.1.3.4) ter ali bi bile potrebe uporabnikov po dostopnosti do kontaktnih točk v enaki meri zadovoljene tudi z uvedbo avtomatiziranih oblik kontaktnih točk, kot so paketniki in paketomati, kjer bi uporabniki lahko dostopali do pošiljk korespondence,

¹⁵⁰ Vprašanje o težavnosti pokritja nujnih mesečnih stroškov.

¹⁵¹ V raziskavah Pošte Slovenije so pridobljeni podatki z demografskimi podatki anketiranih oseb.

¹⁵² Na primer starejši, ki ne uporabljajo avtomobila in živijo na ruralnih območjih, mladi, ki nimajo lastnega prevoznega sredstva in prav tako živijo na ruralnih območjih, invalidi in starejši, ki so zaradi bolezni omejeni pri svojem gibanju.

¹⁵³ Pošta Slovenije s tovrstnimi podatki razpolaga.

oziroma s storitvijo klica poštarja na dom, s katero bi uporabniki do UPS lahko po potrebi dostopali na svojem domu¹⁵⁴.

2.1.2.3.b Prav tako so za potrebe regulacije UPS in morebitne prilagoditve regulatornega okvira v omejenem obsegu uporabne raziskave o zadovoljstvu poslovne javnosti, ker:

- prikazujejo podatke o pisemskih in paketnih pošiljkah, ki bi po definiciji sodile v nabor UPS, vendar iz raziskav ni razvidno, ali je imel anketirani subjekt s Pošto Slovenije sklenjeno pogodbo o sodelovanju in so se zato pošiljke prenašale pod posebnimi pogoji oziroma ali so se pošiljke prenašale kot UPS;
- pomemben del raziskav prikazuje podatke o prenosu paketnih pošiljk, pri čemer je iz siceršnjih podatkov Pošte Slovenije in AKOS razvidno, da se le približno 2 % prenosa paketnih pošiljk izvaja kot UPS, zaradi česar sklepamo, da se pridobljeni podatki iz raziskav pretežno nanašajo na prenos paketov kot drugih poštnih storitev in ne v okviru UPS;
- podatki o količini poslanih paketov vzbujajo dvom o resničnem prikazu dejanskega stanja, saj iz njih izhaja, da so letne količine poslanih paketov v izrazitem upadu, čeprav iz sicer zbranih podatkov izhaja, da se količine prenesenih paketov iz leta v leto znatno povečujejo;
- iz raziskav ni razvidno, da bi bile raziskane potrebe pravnih subjektov javnega prava po UPS oziroma po prenosu pisem po posebnih zakonih (povezava s točko 2.1.1.g).

2.1.2.3.c Po naši oceni AKOS kljub izvedenim raziskavam ni ugotovila in določno identificirala potreb po UPS vseh relevantnih skupin uporabnikov, in sicer uporabnikov, ki so fizične osebe, pravnih subjektov zasebnega prava, ki delujejo na trgu, in pravnih subjektov javnega prava. Redno izvajanje raziskav je sicer pozitivno, vendar pa na podlagi predstavljenih pomanjkljivosti rezultatov raziskav ocenjujemo, da AKOS z njimi ne pridobi celovitih podatkov, ki bi lahko bili ustrezna podlaga za načrtovanje in izvajanje sprememb regulatornega okvira, pridobljenih podatkov pa tudi kritično ne vrednoti. Vse to pa bi pripomoglo k učinkovitejšemu izvajanju regulatorne funkcije AKOS in, ne nazadnje, k učinkovitejšemu poslovanju izvajalca UPS.

2.1.2.3.d Pošta Slovenije je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdelala ali oddala zunanjim izvajalcem v izdelavo raziskave, s katerimi je ugotavljala zadovoljstvo uporabnikov s poštnimi storitvami Pošte Slovenije in njihove navade, in sicer **(PS)**



(PS) Sodelovala je tudi v spletnih raziskavah¹⁵⁵ združenja International Post Corporation¹⁵⁶, v katerih je ugotavljala domače in čezmejne nakupne navade potrošnikov. Pošta Slovenije je navedene raziskave izvajala pretežno s ciljem izboljšanja segmenta poslovanja, ki se v

¹⁵⁴ Po modelu pismonoške pošte.

¹⁵⁵ Raziskava Cross-Border E-Commerce Shopper Survey zajema podatke 40 držav, v poročilu za Republiko Slovenijo pa so izpostavljene ključne ugotovitve, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo.

¹⁵⁶ Združenje 25 nacionalnih izvajalcev poštnih storitev s področja Evrope, Azije in Severne Amerike.

dobi digitalizacije pomembno razvija in ki se navezuje na izvajanje drugih poštних storitev, pri izvajanju katerih deluje na konkurenčnem področju, in ne zaradi zagotavljanja in izvajanja UPS.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Pošta Slovenije raziskovala potrebe uporabnikov po UPS le ob načrtovanem zaprtju ali preoblikovanju posamezne kontaktne točke na način, kot je to določal vsakokrat veljavni splošni akt o kakovosti izvajanja UPS. Kljub pomislekom v zvezi z metodologijo izvajanja raziskav AKOS se je Pošta Slovenije z dogajanjem na trgu poštних storitev in zadovoljstvom uporabnikov seznanjala le z vpogledom v vsakoletne raziskave AKOS, lastne raziskave, ki bi bila (v celoti ali deloma) ciljno usmerjena v raziskovanje potreb uporabnikov po storitvah iz nabora UPS, pa ni izvedla. Tovrstne raziskave je izvedla v letih 2015 in 2016, torej pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, in sicer je v sklopu prizadevanj za spremembo ZPSto-2 pridobila Raziskavo trga o percepciji in potrebah prebivalcev Slovenije po poštних storitvah¹⁵⁷, v kateri so bili raziskovani percepcija in pričakovanja uporabnikov v zvezi z obsegom in kakovostjo UPS. Pošta Slovenije je navedla, da je v letu 2015 v skladu z dogovorom z ministrstvom kot izhodišče za razpravo o spremembi ZPSto-2 izvedla vseslovensko anketo glede uporabniških navad in pričakovanj uporabnikov glede poštних storitev. Anketo je poslala tudi ministrstvu in AKOS, njunega odziva pa ni prejela. Ob tem je spremljala tudi javno dostopne in objavljene mednarodne raziskave in študije (Evropske komisije in združenje International Post Corporation), ki se med drugim nanašajo na izvajanje UPS, razpolagala je tudi z lastnimi podatki o vrstah in količinah izvedenih poštних storitev, vključno z UPS. Po naši oceni bi bili predlogi Pošte Slovenije za spremembo regulatornega okvira bolj relevantni, če bi bili podkrepljeni s ciljno usmerjenimi raziskavami – osredotočenimi na prepoznavanje potreb uporabnikov UPS, glede tistih elementov kakovosti zagotavljanja UPS, ki v bistvenem vplivajo na uspešnost njenega poslovanja, pa tudi glede tistih elementov, za katere je AKOS predlagala spremembo regulatornega okvira (povezava s točko 2.1.3.3.a).

2.1.2.3.e Ugotovili smo, da lahko sama oblika¹⁵⁸ oziroma struktura vprašanj v določeni meri vpliva na vsebino odgovorov in posledično na izsledke raziskav. Tabela 4 prikazuje različna vprašanja AKOS in Pošte Slovenije s področja potreb, in sicer o pogostosti dostav in rokih prenosa poštних pošilk.

¹⁵⁷ Sorodno raziskavo od istega izvajalca je pridobila tudi v letu 2016.

¹⁵⁸ Vprašanja zaprtega tipa (pogojeno s številom možnih odgovorov) ali odprtega tipa.

Tabela 4 Vprašanja AKOS in Pošte Slovenije v vprašalnikih

	AKOS	Pošta Slovenije
Vprašanje	Ali je po vašem mnenju potrebna dostava poštних pošiljk vseh 5 delovnih dni v tednu?	Ali menite, da bi ob vse večji razširjenosti interneta in mobilnih komunikacijskih naprav zadostovala na primer 3-krat tedenska dostava pisem?
Odgovor	84 % anketiranih meni, da je potrebna.	(PS) ██████████ (PS) anketiranih meni, da bi zadostovala.
Vprašanje	Ali vi osebno potrebujete dostavo 5-krat tedensko ali bi bilo dovolj, če bi imeli dostavo vsak drugi delovni dan namesto 5-krat tedensko?	Ali bi sprememba pogostosti dostave pisem s 5-krat tedenske dostave na 3-krat tedensko dostavo vplivala na vašo kakovost bivanja in stopnjo informiranosti?
Odgovor	49 % anketiranih meni, da bi jim zadoščala dostava 3-krat tedensko.	(PS) ██████████ (PS) anketiranih meni, da ne bi vplivala.
Vprašanje	Kaj menite, v koliko dneh po oddaji bi morala Pošta Slovenije dostaviti pismo do naslovnika?	Ali je za vas kot pošiljatelja sprejemljiva dostava pisem v 2 delovnih dneh? ¹⁾
Odgovor	67,5 % splošne javnosti in 79 % poslovne javnosti pričakuje, da bo pisemska pošiljka dostavljena naslednji dan po oddaji.	(PS) ██████████ (PS) anketiranih meni, da je sprejemljiva.

Opomba: ¹⁾ Pri tem Pošta Slovenije ni razkrila dejstva, da je standard za prenos pisemskih univerzalnih poštних pošiljk D+1 = 95 % in da Pošta Slovenije veliko večino teh pošiljk prenese v roku D+1.

Vir: raziskave AKOS in Pošte Slovenije.

Iz navedenega prikaza izhaja, da so rezultati lahko v določeni meri odvisni od same oblike, natančnosti oziroma strukture vprašanj. Prav tako je na vsebino rezultatov mogoče vplivati z oblikovanjem vprašanj, ki nakazujejo odgovor, kakršnega želi oziroma pričakuje spraševalec (sugestivna vprašanja), na kar po naši oceni nakazujejo v tabeli izpostavljena vprašanja Pošte Slovenije. Primer dobre prakse pa prikazuje vprašanje Pošte Slovenije: "Ali bi v primeru morebitnih sprememb raje izbrali višjo ceno in pogostejšo tedensko dostavo pisem ali pa nižjo ceno in zmanjšanje pogostosti dostave pisem?", ker ocenjujemo, da je navezava na okoliščino cene storitve oziroma stroška, ki je v neposredni povezavi z zadovoljevanjem potrebe uporabnika, dejavnik, ki v pomembnem (ali bistvenem) delu vpliva na njegovo izrekanje o dejanskih potrebah. Glede na to, da sta imela AKOS in Pošta Slovenije nasprotujoči si stališči glede metodologije izvajanja raziskav, kakovostno raziskovanje in ugotavljanje potreb uporabnikov, ki v največji možni meri odražajo resnično dejansko stanje, pa je pomembno predvsem za ustrezno prilagajanje regulatornega okvira izvajanja UPS, bi bilo po naši oceni koristno, da bi AKOS pri načrtovanju in izvedbi raziskav sodelovala s Pošto Slovenije. Na ta način bi bili po naši oceni tudi izsledki raziskav bolje sprejeti med vsemi zainteresiranimi deležniki in bi tako predstavljali bolj relevantno podlago za morebitne spremembe regulatornega okvira.

2.1.2.3.f Ministrstvo ni izdelalo oziroma pridobilo lastnih raziskav, v katerih bi ugotavljalo potrebe uporabnikov, in tudi sicer ni aktivno spremljalo potreb uporabnikov UPS. Kot vir informacij za ugotavljanje zadovoljstva in potreb uporabnikov se je posluževalo vsakoletnih raziskav AKOS o zadovoljstvu in potrebah uporabnikov, ki jih je ta objavila na svoji spletni strani. Čeprav je bilo ministrstvo seznanjeno s pripombami Pošte Slovenije glede neustrezne metodologije izvedenih

raziskav¹⁵⁹, te problematike ni proučilo, od AKOS ni pridobilo pojasnil in ni bilo kritično do vsebine raziskav, prav tako pa ni predlagalo spremembe metodologije izvajanja raziskav. Ker je ministrstvo zadolženo za urejanje področja poštne storitve, ocenjujemo, da bi bilo smiselno in pomembno, da bi se s problematiko ugotavljanja potreb uporabnikov bolj aktivno ukvarjalo in v primeru nesoglasij oziroma različnih stališč med AKOS in Pošto Slovenije izvedlo posamezne aktivnosti za njihovo odpravo. Dosledno poznavanje potreb uporabnikov je namreč po naši oceni prav tako pomembno za spremljanje učinka predpisa v praksi (povezava s točko 2.1.3.1.a).

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni izvajalo lastnih raziskav, vendar je spremljalo raziskave AKOS kot neodvisnega regulatorja in se je zanašalo na njihovo strokovnost in objektivnost.

Ukrep AKOS na področju ugotavljanja potreb uporabnikov

AKOS je v Raziskavi o zadovoljstvu in potrebah uporabnikov s poštnimi storitvami – splošna javnost, izdelani septembra 2024, uvedla spremembe, in sicer je odgovore anketiranih nadgradila s podatki o strukturnih križanjih glede na spol, starost, izobrazbo, zaposlitveni status, tip naselja, statistično regijo in dohodek anketiranih oseb. AKOS je (glede na predhodne raziskave) skušala izločiti vprašanja, ki bi napeljevala na izražanje mnenj, in se je v večji meri osredotočila na ugotavljanje potreb uporabnikov ter oblikovala vprašanja, ki bi to čim bolj zaznala. Ob tem je izločila tudi vprašanja, katerih rezultati so vzbujali dvom v resničnost podatkov ob križanju z drugimi bazami podatkov.

Priporočila AKOS na področju spremljanja trga poštne storitve in ugotavljanja potreb uporabnikov

AKOS priporočamo, naj:

- *izdela celovito poročilo o stanju na trgu poštne storitve, ki naj zajema daljše časovno obdobje proučevanja, s poudarkom na bistvenih spremembah in dejavnikih na trgu, pri čemer naj se posebej osredotoči na vprašanja o obstoju in dejanskih vplivih konkurence na poslovanje izvajalca UPS tako na trgu pošiljk korespondence kot tudi na trgu blagovnih pošiljk; s poročilom naj AKOS seznani ministrstvo;*
- *analizira in pripravi projekcije (možne scenarije) srednjeročnega in dolgoročnega razvoja trga poštne storitve, pri čemer naj se osredotoči predvsem na:*
 - *vpliv konkurence na izvajanje UPS tako s strani izvajalcev zamenljivih poštne storitve kot tudi izvajalcev drugih poštne storitve in prenašalcev pisem po posebnih zakonih;*
 - *vprašanja o razlogih za upad pisemskih pošiljk ter analizo rasti trga paketnih pošiljk ter njihove pričakovane ekonomske učinke na izvajanje UPS;*

¹⁵⁹ Na primer v dopisu, ki ga je ministrstvo prejelo v vednost, s katerim je Pošta Slovenije na AKOS poslala pripombe k Programu dela in finančnem načrtu AKOS, v predlogih tarif za leto 2019 in v Analizi možnosti zmanjšanja bremena izvajanja univerzalne poštne storitve v Republiki Sloveniji, ki jo je Pošta Slovenije dne 21. 1. 2019 poslala AKOS in ministrstvu v vednost.

- razvoj novih modelov delitvene ekonomije in njihov vpliv na trg poštnih storitev (predvsem paketnih) ter
- vpliv digitalizacije družbe na nadaljnji razvoj trga poštnih storitev in izvajanje UPS;
- preoblikuje spletni obrazec, ki je priloga obvestilu o vpisu v evidenco izvajalcev poštnih storitev, na način, da od izvajalcev zahteva podrobnejši opis storitev, ki jih izvajalec namerava izvajati, da bo imela ustreznejše in primernejše podlage za izvedbo presoje o tem, kakšne vrste storitev namerava izvajati izvajalec in ali gre za zamenljive storitve;
- podatke iz analiz o ugotavljanju potreb in zadovoljstva uporabnikov združi s podatki Pošte Slovenije (s podatki o dejanskem obisku poštnih poslovalnic, številu izvedenih posameznih storitev in podobno) ter na ta način dodatno preveri, ali rezultati anket odražajo resnično dejansko stanje;
- izvede celovito raziskavo potreb uporabnikov poštnih storitev (splošne javnosti in poslovnih uporabnikov), ki bo v ločenem delu zajemala in obravnavala izključno potrebe uporabnikov po UPS, in:
 - v raziskavi preveri stališča uporabnikov poštnih storitev glede ustreznosti nabora UPS;
 - pri izdelavi raziskave posebno pozornost nameni raziskovanju potreb uporabnikov po zagotavljanju UPS najmanj 5 delovnih dni v tednu;
 - na podlagi raziskave opravi ponovno presojo o ustreznosti zahtevane kakovosti prenosa pošiljk korespondence in zahtev v Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2 glede gostote poštnega omrežja, predvsem glede največje razdalje med kontaktnimi točkami in glede tega, katere kontaktne točke se upoštevajo pri presoji doseganja zahtev iz splošnega akta, ki ureja kakovost izvajanja UPS;
 - z raziskavo seznani ministrstvo;
- na podlagi izvedene raziskave potreb uporabnikov poštnih storitev, celovitega poročila o stanju na trgu poštnih storitev ter analiz in projekcij srednjeročnega in dolgoročnega razvoja trga poštnih storitev pripravi predlog sprememb regulatornega okvira za izvajanje UPS, če bi izsledki raziskav narekovali, da slednji ni ustrezen in ne odraža razumnih potreb uporabnikov, ter ga posreduje ministrstvu.

Priporočilo ministrstvu na področju trga poštnih storitev

Ministrstvu priporočamo, naj aktivno spremlja analize s področja trga poštnih storitev in raziskave potreb uporabnikov, ki jih izvaja AKOS, se z AKOS po potrebi posvetuje in pripravi morebitne spremembe strateških usmeritev na področju izvajanja UPS in dopolnitve ZPSto-2, če bi bile spremembe smiselne glede na ugotovitve iz analiz in raziskav.

2.1.3 Kakovost UPS

Predpisana kakovost izvajanja UPS (pogostost dostave, pokritost poštnega omrežja, zahtevana kakovost prenosa pošilk) bi po naših sodilih morala odražati ugotovljene potrebe uporabnikov. Pošta Slovenije bi morala dosegati zahtevano kakovost prenosa UPS, AKOS pa bi morala spremljati podatke o doseganju zahtevane kakovosti prenosa UPS ter jih preveriti, v primeru ugotovljenih odstopanj pa proučiti razloge za odstopanja in po potrebi ukrepati. AKOS bi morala pred spremembo splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS upoštevati potrebe uporabnikov ter predvideti in oceniti finančne učinke, po izvedbi sprememb pa učinke tudi spremljati.

Tabela 5 povzema nekatere bistvene elemente kakovosti UPS v predpisih EU in Slovenije.

Tabela 5 Elementi kakovosti UPS v predpisih EU in Slovenije

Element kakovosti UPS	EU raven (poštna direktiva)	ZPSto-2	Splošni akti AKOS
Pogostost dostave in sprejema na dom	UPS je z jamčena najmanj 5 delovnih dni na teden in vključuje najmanj 1 sprejem in 1 dostavo na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe ali z odstopanjem pod pogoji, ki jih določi nacionalni regulativni organ, ter 1 dostavo na ustrezno mesto.	Najmanj 5 delovnih dni tedensko najmanj 1 sprejem in 1 dostava poštnih pošiljk dnevno na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe; AKOS s splošnim aktom določi izjeme.	Najmanj 5 delovnih dni tedensko najmanj 1 sprejem in 1 dostava poštnih pošiljk dnevno na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe.
Število kontaktnih točk	Gostota kontaktnih točk in točk dostopa do omrežja upošteva potrebe uporabnikov.	Ni določeno; kakovost izvajanja UPS predpiše AKOS v splošnih aktih.	Tolikšno število in razporeditev, da so upoštevane razumne potrebe uporabnikov ¹⁾ .
Delovni čas kontaktnih točk	Ni določeno.	Ni določeno; kakovost izvajanja UPS predpiše AKOS v splošnih aktih.	Odperte najmanj 5 delovnih dni v tednu, vsak delovni dan vsaj 2 uri odprte neprekinjeno in enkrat na teden 2 uri po 16.00 ²⁾ .
Število poštnih nabiralnikov	Ni določeno.	Ni določeno; kakovost izvajanja UPS predpiše AKOS v splošnih aktih.	Tolikšno število, da so upoštevane razumne potrebe uporabnikov ³⁾ .
Kakovost (roki) prenosa poštnih pošiljk	Določeni so le roki za prenos čezmejnih pošiljk v Skupnosti: 85 % prenesenih v D+3 in 97 % v D+5.	Ni določeno; kakovost izvajanja UPS predpiše AKOS v splošnih aktih.	V notranjem prometu: • za pošiljke korespondence⁴⁾: prednostni prenos 95 % v D+1, vsaj 99,5 % v D+2 in 100 % v D+3; neprednostni prenos 99 % v D+3 • za poštne pakete: 80 % v D+2 in 95 % v D+3.

Opomba: ¹⁾ V skladu s Splošnim aktom o kakovosti izvajanja UPS 1 se šteje, da so zahteve izpolnjene, če je zagotovljena najmanj 1 kontaktna točka (pošta ali pogodbeni pošta) v vsaki občini in za 95 % prebivalcev zračna razdalja do najbližje pošte ali pogodbene pošte ne presega 4,5 km. Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 je določil še dodatne kriterije, kdaj se šteje, da so zahteve izpolnjene. Pošta Slovenije mora pridobiti soglasje AKOS za nameravano preoblikovanje ali zaprtje kontaktnih točk.

²⁾ Velja za kontaktne točke, organizirane kot pošte ali pogodbene pošte. Vse druge oblike kontaktnih točk za neposredno delo z uporabniki poštnih storitev morajo biti odprte vsak delovni dan nepretrgoma najmanj 1 uro, od tega vsaj enkrat na teden v popoldanskem času po 16.00.

³⁾ Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 določata, kdaj se šteje, da so zahteve izpolnjene (zagotovitev ustreznega števila poštnih nabiralnikov v odvisnosti od števila prebivalcev v naselju).

⁴⁾ Velja za Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2; Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 1 je določal enotno hitrost prenosa pošiljk korespondence (95 % pošiljk, prenesenih v D+1, 99,5 % pošiljk, prenesenih v D+2 in 100 % vseh pošiljk, prenesenih v D+3).

Vir: poštna direktiva, ZPSto-2 in splošni akti AKOS.

V skladu z ZPSto-2 AKOS spremlja kakovost in način izvajanja UPS ter je pristojna za nadzor in za sprejem ukrepov v primeru njenega nepravilnega izvajanja.

2.1.3.1 Ureditev pravnih podlag za določanje standardov kakovosti

2.1.3.1.a V skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti¹⁶⁰ (v nadaljevanju: ReNDej) je za vsak sprejet predpis bistveno, da se na podlagi vnaprej določenih meril zagotavlja trajno spremljanje njegovih učinkov v praksi. Na ta način se lahko pravočasno pripravijo spremembe in dopolnitve ureditve posameznega področja, ko ta ne ustreza več novim družbenim razmeram.¹⁶¹ Pošta Slovenije je večkrat predlagala spremembo regulatornega okvira, ker izvajanje UPS po njeni oceni ni finančno vzdržno in financiranje UPS na obstoječi predpisan način ni mogoče, saj se trg poštne storitve ni razvil v smeri, ki je bila predvidena ob uvedbi mehanizma financiranja UPS.¹⁶² Na potencialno neustrezno normativno ureditev je opozarjalo tudi več drugih deležnikov¹⁶³ z negativnimi odzivi ob zapiranju poštne poslovalnice¹⁶⁴, navajali pa so tudi poslabšanje delovnih pogojev poštne delavce zaradi optimizacije stroškov Pošte Slovenije kot posledice neustreznega sistema financiranja UPS. Zato bi pričakovali, da bi ministrstvo spremljalo učinke ZPSto-2, predvsem potencialne učinke, ki se nanašajo na kakovost izvajanja UPS (glede na spremembe v tehničnem, gospodarskem in družbenem okolju in potrebah uporabnikov) ter na financiranje UPS (povezava s točko 2.2.3).

Že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, je Pošta Slovenije ministrstvu večkrat predlagala spremembe in dopolnitve ZPSto-2 in je pripravila več analiz ter osnutkov rešitev, s katerimi bi se zahteve glede izvajanja UPS približale spremenjenim okoliščinam in bi se izboljšala finančna vzdržnost izvajanja UPS. Iz navedenih razlogov je v zvezi s spremembo regulatornega okvira UPS v letu 2019 potekalo tudi več sestankov¹⁶⁵, na katerih je ministrstvo izpostavilo stališče, da naj bo sprememba ZPSto-2 skrajno sredstvo, notranje rezerve naj se poiščejo pri učinkovitejšem poslovanju Pošte Slovenije in s spremembo podzakonskih aktov. V nadaljevanju pa ministrstvo v postopku sprejetja Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 ni aktivno sodelovalo, vabilu AKOS z dne 12. 2. 2020 za udeležbo na sestanku v sklopu priprave osnutka Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 se ni odzvalo in tudi sicer ni podalo svojih stališč do s splošnim aktom uvedenih sprememb, čeprav mu je AKOS poslala tudi osnutke sprememb splošnega akta in čeprav je ravno ministrstvo zavzelo stališče, da je sprememba splošnega akta primernejša od spremembe zakona. Čeprav vloga ministrstva pri oblikovanju in sprejetju splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS formalno ni predvidena in čeprav je AKOS neodvisni regulator trga poštne storitve, bi bilo po naši oceni smiselno

¹⁶⁰ Uradni list RS, št. 95/09.

¹⁶¹ Iz ReNDej izhaja, da je priprava oziroma spremljanje predpisov poglavitna naloga države, torej ministrstev, zato morajo biti ministrstva kadrovske in tehnično usposobljena spremljati in urejati področja, za katera so ustanovljena. Kadrovska zasedba mora obsegati področne in pravne strokovnjake, ki so sposobni sistematično spremljati družbena dogajanja, zaznavati probleme in jih ustrezno strokovno, učinkovito in gospodarno razreševati s pripravo oziroma sprejemanjem normativnih in drugih ukrepov ter z nadziranjem oziroma izvrševanjem.

¹⁶² Med drugim je v letu 2018 v postopku izdaje odločbe o imenovanju izvajalca UPS opozorila AKOS na (PS)

(PS)

¹⁶³ Lokalne skupnosti, Sindikat poštne delavce.

¹⁶⁴ Opozarjali so tudi na krajšanje delovnega časa kontaktnih točk. Pošta Slovenije je v letu 2020 spremenila delovni čas 262 poštne poslovalnice, in sicer je ukinila sobotni delovni čas na 157 poštah, ob tem pa je na 102 poštah podaljšala število tedenskih ur za stranke.

¹⁶⁵ Pri nekaterih aktivnostih je sodeloval tudi SDH, ki v tej reviziji ni revidiranec, vendar je deloval kot upravljavec kapitalske naložbe Republike Slovenije v družbi Pošta Slovenije na podlagi ZSDH-1.

in primerno, da bi ministrstvo bolj aktivno sodelovalo v postopku sprejetja splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS in se predvsem odzvalo na pozive AKOS.

Čeprav je bilo ministrstvo seznanjeno z dolgoletnimi opozorili različnih deležnikov o neustreznosti nekaterih določil ZPSto-2¹⁶⁶, ni izdelalo analize učinkov ZPSto-2 v skladu z ReNDej, na podlagi katere bi pridobilo ustrezno podlago za odločanje, ali so spremembe in dopolnitve ZPSto-2 potrebne. Ministrstvo je v letu 2020 obravnavalo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštah in poštah (v nadaljevanju: predlog ZPSto-2C), ki ga je pripravil Sindikat poštah delavcev, in pripravilo gradivo za obravnavo na vladi. Po mnenju ministrstva ni bilo objektivnih razlogov za zakonsko spremembo načina financiranja morebitnih neto stroškov. Vlada predloga za spremembo ZPSto-2 ni podprla.

Ukrep ministrstva

Na podlagi sklepa ministra za gospodarstvo, turizem in šport z dne 6. 4. 2023 je bila ustanovljena delovna skupina za proučitev problematike na področju poštah storitev (v nadaljevanju: delovna skupina), sestavljena iz predstavnikov ministrstva, Ministrstva za finance, Ministrstva za digitalno preobrazbo, Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj, AKOS in SDH. Zadolžena je bila za proučitev problematike kakovosti izvajanja UPS in njenega financiranja. V končnem poročilu z dne 11. 3. 2024 je v zvezi s problematiko kakovosti izvajanja UPS in z racionalizacijo (ukinjanje ali preoblikovanje) kontaktnih točk Pošte Slovenije ter z vidika skladnega regionalnega razvoja (potreba po ohranjanju kontaktnih točk v obmejnih, podeželskih in demografsko ogroženih območjih) navedla:

- *eden ključnih razlogov, da je ministrstvo pristopilo k proučevanju problematike kakovosti izvajanja UPS in s tem povezanega financiranja UPS, je bilo nezadovoljstvo prebivalstva z ukinjanjem oziroma preoblikovanjem kontaktnih točk še zlasti na obmejnih, podeželskih in demografsko ogroženih območjih, pri čemer se lahko zaprejo le kontaktne točke, ki niso obvezne, hkrati pa je glede na določbe Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 praktično vse pošte mogoče preoblikovati v pogodbene; trenutno ima 37 občin samo pogodbeno pošto, v 2 občinah pa imajo celo samo premično pošto;*
- *na podlagi zbranih odzivov regionalnih razvojnih agencij izhaja, da bi uporabniki želeli predvsem daljši delovni čas kontaktnih točk in izvajanje storitev na kontaktnih točkah, ki ne sodijo v UPS (storitve plačilnega prometa in bankomatov, prodaja blaga, druge poštne storitve), nekaterim se zdi razdalja med kontaktnimi točkami prevelika, izrazili pa so tudi nezadovoljstvo s pogodbenimi poštami z vidika zagotavljanja diskretnosti in usposobljenosti osebja ter nezagotavljanja vseh pričakovanih storitev;*

¹⁶⁶ Pošta Slovenije je večkrat izpostavila težnjo po krčenju obsega kakovosti UPS, in sicer z dostavo pisemskih pošilk manj kot 5 delovnih dni tedensko z vključenim najmanj 1 sprejemom in 1 dostavo dnevno, s čimer pa se AKOS ni strinjala primarno zaradi tega, ker za tovrstno spremembo ni imela ustreznih pravnih podlag v ZPSto-2. Opozarjala je tudi, da izvajanje UPS ni finančno vzdržno in da mehanizem kompenzacijskega sklada ne bo in ne more doseči svojega namena (povezava s točko 2.2.3). Na problematiko kakovosti UPS so opozarjali tudi sindikati poštah delavcev, lokalne skupnosti in splošna javnost oziroma mediji.

- glede možnosti za izvajanje javnih storitev v okviru poštne poslovalnice izvajalca UPS je MJU izrazilo stališče, da lahko svoje obveznosti do prebivalcev izvaja z lastnimi kadrovskimi kapacitetami in novih izvajalcev zanje ne potrebuje;
- glede izzivov digitalizacije poštne in drugih storitev je Ministrstvo za digitalno preobrazbo predlagalo, da se prouči možnost povezovanja dveh – zaenkrat ločenih – konceptov, in sicer UPS in univerzalne storitve na področju elektronskih komunikacij¹⁶⁷, zato bi bilo smiselno v primeru spremembe financiranja UPS zagotoviti komplementarnost različnih razvojnih politik (vključno s pospeševanjem digitalne preobrazbe).

Delovna skupina je tudi predlagala ohranitev obstoječega omrežja (ohranitev števila poštne poslovalnic in drugih kontaktnih točk) na enaki ravni, kar pomeni zaustavitev procesa preoblikovanja poštne poslovalnice v druge oblike kontaktnih točk (povezava s točko 2.1.3.4), obenem pa ohranitev enake kakovosti UPS; v primeru večjega zvišanja neto stroška in neupravičenega finančnega bremena ter posledično nadomestila izvajalcu UPS, kar je ob predvidenem zmanjšanju UPS pričakovati, bi bil potreben tudi razmislek o posegu v kakovost UPS in obseg poštne omrežja.¹⁶⁸

Opozarjamo, da bi ministrstvo moralo usmeritve delovne skupine (ohranitev kakovosti izvajanja UPS na obstoječi ravni, ohranitev poštne omrežja v obstoječem obsegu ter strukturi kontaktnih točk, vključno z ustavitvijo preoblikovanja poštne poslovalnice v pogodbeno pošto, spremembe načina financiranja) proučiti tudi z vidika predhodno pridobljenih podatkov o potrebah uporabnikov, saj bi lahko v primeru nespremenjene kakovosti UPS, ki bi (znatno) presegala dejanske potrebe uporabnikov, proračunsko financiranje UPS pomenilo negospodarno rabo javnih sredstev.

2.1.3.2 Pogostost dostave poštne pošiljke

Republika Slovenija je zaradi predpisov na ravni EU omejena glede avtonomne regulacije kakovosti izvajanja UPS, in sicer predvsem z zahtevo poštne direktive, da mora zagotoviti najmanj 5 delovnih dni tedensko najmanj 1 sprejem in 1 dostavo poštne pošiljke dnevno na dom ali v prostore vsake fizične ali pravne osebe, pri določanju ostalih elementov kakovosti pa ima večjo avtonomijo. Iz raziskav Evropske komisije¹⁶⁹ izhaja, da velika večina držav izpolnjuje navedeno zahtevo, vendar so posamezne države vpeljale alternativne modele dostave, ki ne zagotavljajo dostave pisemskih UPS najmanj 5 delovnih dni tedensko, prav tako je bil v nekaterih državah vpeljan model izmenični

¹⁶⁷ Navezujejo se na primere drugih držav (na primer Belgija), kjer so prepoznali izjemno vlogo, ki jo imajo lahko izvajalci UPS prek svoje razvejane mreže poslovalnic in ob eventualnem javnem financiranju pri spodbujanju digitalne vključenosti.

¹⁶⁸ (PS)

(PS)

¹⁶⁹ Na primer Main developments in the postal sector (2017-2021), ki zajema pregled trga poštne storitve v državah članicah EU, Združenem kraljestvu in državah članicah Evropskega združenja za prosto trgovino (Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica).

dostave na določenih območjih, čeprav je bila v principu na ravni države ohranjena dostava 5 dni v tednu¹⁷⁰.

Pošta Slovenije je večkrat predlagala spremembo regulatornega okvira. Med drugim je predlagala spremembo kakovosti izvajanja UPS na način, da bi se pogostost dostave pisemskih pošilk znižala na 3 dni v tednu. Za namen morebitnih sprememb ZPSto-2 je že v letu 2015 izvedla raziskavo o percepciji in potrebah prebivalcev Slovenije po poštne storitvah (povezava s točko 2.1.2.3), iz katere izhaja, da so se anketiranci v veliki meri **(PS)** **(PS)** strinjali, da sprememba pogostosti dostave pisem na 3-krat tedensko ne bi vplivala na kakovost bivanja in stopnjo informiranosti prebivalcev, ob tem pa rezultati kažejo na to, da so se uporabniške navade prebivalcev že v veliki meri prilagodile spremenjenemu življenjskemu slogu, ki je povezan z e-substitucijo. Ob tem podatki Pošte Slovenije kažejo, da se obisk poštne poslovalnic iz leta v leto znižuje.¹⁷¹ V Republiki Sloveniji kot tudi v večini drugih EU držav je po oceni Pošte Slovenije vpliv digitalizacije na pisno komunikacijo tako močan, da se postavlja vprašanje o dejanski potrebi vsakodnevne dostave pisemskih pošilk kot standardne UPS.

Kljub temu da je tudi AKOS v raziskavah o zadovoljstvu splošne javnosti ugotavljala visok delež uporabnikov poštne storitve, ki ne potrebujejo vsakodnevne dostave, oziroma da je delež tistih uporabnikov, ki potrebujejo vsakodnevno dostavo, v upadu, narašča pa delež tistih uporabnikov, ki bi jim zadoščala dostava 3-krat tedensko ali vsak drugi delovni dan (povezava s točko 2.1.2.3), predlogu Pošte Slovenije ni sledila, ker bi bilo po njenem stališču predlagano znižanje zahtev kakovosti dostave v nasprotju z določili ZPSto-2 in poštne direktive.

AKOS je na podlagi določil ZPSto-2 izdala Splošni akt o izjemah pri izvajanju univerzalne poštne storitve¹⁷², v katerem je definirala izjeme¹⁷³ od izvajanja UPS, in sicer zaradi oteženega dostopa do naslovnika ter skrbi za zdravje in varnost dostavljalca. Obe izjemi sta možni kot trajni ali začasni. Izvajalec UPS določi izjeme na osnovi kriterijev iz navedenega splošnega akta, pri čemer mora biti vsaka določitev izjeme posledica ocene varnostnih razmer in tveganja za nastanek poškodb ter zdravstvenih okvar dostavljalca (skrb za zdravje in varnost dostavljalca) oziroma ocene težavnosti terena (otežen dostop do naslovnika), o čemer mora naslovnika in AKOS pisno obvestiti.

Pošta Slovenije je še pred uveljavitvijo Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 v letu 2021 navedla, da se je v tujini ob polni implementaciji in zrelem trgu obstoja prednostne storitve izkazal kot najučinkovitejši **(PS)** **(PS)**, pri čemer pa v postopku sprejema Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 s tem **(PS)** **(PS)**¹⁷⁴ in njegovimi

¹⁷⁰ Pri državah, ki odstopajo od zahteve za 5-krat tedensko dostavo, v raziskavah Evropske komisije ni navedeno, na kakšen način so jo uvedle (kot izjemo od določil poštne direktive ali na drug način).

¹⁷¹ Obisk poštne poslovalnic je v letu 2018 glede na leto 2017 **(PS)** **(PS)**

¹⁷² Uradni list RS, št. 22/10 in 58/13.

¹⁷³ AKOS pa mora vsako izjemo ali odstopanje od zahtev sporočiti Evropski komisiji in vsem pristojnim državnim organom držav članic EU.

¹⁷⁴ V okviru **(PS)** **(PS)**

potencialno pozitivnimi učinki ni seznanila AKOS oziroma ji tega modela in namere o njegovi implementaciji ni predstavila.

2.1.3.2.a Ugotavljamo, da sta imela AKOS in ministrstvo različna stališča glede tega, ali je na podlagi poštne direktive dopustno spremeniti zahtevo po 5-krat tedenski dostavi poštnih pošiljk. Ministrstvo je menilo, da je zaradi spremenjenih razmer na trgu poštne storitve, do katerih je prišlo v obdobju od sprejetja poštne direktive, treba upoštevati tudi zahtevo direktive, da se morajo obveznosti UPS razvijati v skladu s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem in potrebami uporabnikov. Zahteva po dostavi najmanj 5 dni v tednu morda ni več stroškovno učinkovita, brez trajnostne in ekonomsko upravičene UPS pa bi bila realna možnost zagotavljanja UPS izgubljena. Veliko število držav članic je uporabilo možnosti, ki jih dopušča poštna direktiva, tako da so upoštevale relevantne dejavnike ne le geografske narave, temveč tudi tiste, ki se nanašajo na spreminjajoče se potrebe uporabnikov, da so prilagodile obveznost zagotavljanja UPS. Ministrstvo je ob tem navedlo, da zaradi zamika pri prenovi poštne direktive Evropska komisija široko tolmači dopustnost izjem. Dostava manj kot 5 dni na teden je po mnenju ministrstva dopustna z vidika poštne direktive, pristojnost določanja kakovosti izvajanja UPS pa je v izključni pristojnosti regulatorja trga. AKOS pa je menila, da tovrstna regulacija s strani regulatorja trga ni možna, ker je zahteva zakonsko predpisana.

Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi ministrstvo in AKOS proučila vse možnosti glede vzpostavitve regulatornega okvira v Republiki Sloveniji, ki bi omogočal odmik od zahteve po 5-krat tedenski dostavi. Slednje bi bilo po naši oceni pomembno predvsem zaradi dejstev, da iz raziskav o zadovoljstvu splošne javnosti izhaja, da se delež uporabnikov, ki potrebujejo dostavo 5 dni v tednu, znižuje (povezava s točko 2.1.2.3), da je pogostost dostave poleg gostote omrežja ključni povzročitelj stroškov Pošte Slovenije v zvezi z izvajanjem UPS in da tudi ravnanja nekaterih drugih držav nakazujejo na težnje po odmiku od navedene zahteve. Če bi bil vzpostavljen regulatorni okvir, ki bi omogočal odmik od 5-krat tedenske dostave, pa naj bo končna odločitev o uveljavitvi take spremembe prepuščena AKOS.

Opozarjamo, da poštna direktiva¹⁷⁵ določa, da države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da se izvajanje UPS razvija v skladu s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem in potrebami uporabnikov, smiselno enako določilo pa vsebuje tudi ZPSto-2¹⁷⁶. Po naši oceni v razmerah razvoja digitalizacije in razvoja elektronskega komuniciranja glede na podatke o konstantnem upadu pošiljk korespondence ter posledično manjših potreb uporabnikov poštne storitve po UPS (povezava s točko 2.1.2.3) obstajajo resna tveganja v primeru vztrajanja pri odločitvi, da se ohranja kakovost UPS na obstoječi ravni (kar je predlagala tudi delovna skupina), predvsem z vidika finančne vzdržnosti sistema zagotavljanja UPS. Ugotovili smo, da ministrstvo samostojno ali v sodelovanju z AKOS ni proučilo, ali so odstopanja od določil poštne direktive glede 5-krat tedenske dostave dopustna, niti ni pridobilo izsledkov raziskav o tem, ali zahtevana dostava poštnih pošiljk 5 dni v tednu še ustreza potrebam uporabnikov poštne storitve ali pa bi se lahko ta zahteva znižala. Posledično ministrstvo ni sprejelo strateške odločitve o tem ter ni izvedlo nobenih aktivnosti za prilagoditev te zahteve ZPSto-2 potrebam uporabnikov poštne storitve ter spremenjenemu gospodarskemu in družbenemu okolju. Ob tem pa AKOS pri drugih nacionalnih regulatornih organih ni preverila, na kakšni podlagi

¹⁷⁵ Peta alineja prvega odstavka 5. člena poštne direktive.

¹⁷⁶ Peti odstavek 5. člena ZPSto-2.

se v drugih državah uveljavljajo izjeme glede obveznosti 5-krat tedenske dostave pošilk UPS.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija (oktobra 2022), je Pošta Slovenije pilotno začela z izvajanjem (PS) [REDACTED] (PS) Če se bo model izkazal za uspešen, naj bi ga postopoma uvedla tudi na drugih območjih.

2.1.3.3 Roki prenosa poštnih pošilk

V Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2 so določeni zahtevani roki prenosa poštnih pošilk, izvajalec UPS pa mora zahteve glede prenosa pošilk dosegati na mesečni ravni in mora tudi poskrbeti za merjenje kakovosti prenosa poštnih pošilk. Nadzor nad uporabljenimi metodologijo in rezultati merjenja kakovosti mora izvajati AKOS.

Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 je uvedel delitev prednostnega in neprednostnega prenosa pošilk korespondence v notranjem prometu, pri čemer so zahteve za prenos prednostnih pošilk korespondence ostale enake, za neprednostni prenos pa je predpisal, da mora izvajalec UPS zagotoviti, da bo v enem mesecu vsaj 99 % pošilk neprednostne korespondence prenesenih v 3 delovnih dneh.¹⁷⁷

V obdobju od sprejetja Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 do njegove uveljavitve je Pošta Slovenije pripravila spremembe v poslovnih procesih, da bi jih prilagodila vsebini novega splošnega akta, pri čemer se je ključni del teh sprememb nanašal na uvedbo pošilk dveh hitrosti. Cilj Pošte Slovenije je bil doseči, da bo (PS) [REDACTED] ¹⁷⁸ (PS)

Pošta Slovenije je za izvajanje meritev rokov prenosa pošilk korespondence UPS v notranjem prometu za obdobje od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021 sklenila pogodbo z zunanjim izvajalcem, ki je merjenje izvedel v skladu s standardom kakovosti¹⁷⁹ in pripravil mesečna poročila in končna letna poročila. Za merjenje kakovosti prenosa paketov slovenski nacionalni standard ne obstaja, zato se je merjenje kakovosti prenosa poštnih paketov izvajalo po metodologiji, ki jo je predhodno potrdila AKOS¹⁸⁰. AKOS je s pomočjo zunanjega izvajalca¹⁸¹ vsako leto izvajala nadzor nad uporabljenimi metodologijo in rezultati merjenja kakovosti prenosa pošilk v skladu s slovenskimi nacionalnimi standardi oziroma tehničnim poročilom. Pošta Slovenije je navajala, da z namenom ugotavljanja šibkih točk v procesu prenosa njeni zaposleni izvajajo še vzporedne (interne) meritve kakovosti prenosa pošilk korespondence, ki potekajo na enak način kot neodvisne meritve, ugotovljeni rezultati teh meritev pa bistveno ne odstopajo od rezultatov, ki jih Pošti Slovenije posreduje zunanji izvajalec. Zahteve glede kakovosti prenosa pošilk korespondence predstavlja Tabela 5, iz podatkov in poročil o izmerjeni kakovosti prenosa pošilk korespondence v notranjem poštnem prometu pa

¹⁷⁷ Zahteve glede rokov prenosa poštnih paketov se niso spremenile.

¹⁷⁸ Pošta Slovenije je naredila simulacijo poslovanja, v skladu s katero je predvidela, da bodo (PS) [REDACTED] (PS) kar predstavlja zgornjo še sprejemljivo mejo.

¹⁷⁹ Uporabljen je bil standard SIST EN 13850:2013, od leta 2021 dalje pa v skladu s standardom SIST EN 13850:2020, ki je nadomestil standard kakovosti SIST EN 13850:2013.

¹⁸⁰ Uporabljalo se je tehnično poročilo SIST-TP CEN/TR 15472:2007.

¹⁸¹ SIQ Ljubljana.

izhaja naslednje:

- Pošta Slovenije na mesečni ravni v obdobju, na katero se nanaša revizija, v 21 mesecih od 36 mesecev najmanj v eni kategoriji ni dosegla zahtev kakovosti prenosa, čeprav je v kategoriji D+3 vedno dosegla najmanj 99,6 % kakovost prenosa;
- Pošta Slovenije na letni ravni v letih 2019 in 2020 ni dosegla zahtevane kakovosti prenosa pošiljk v notranjem prometu v kategoriji D+3, v letu 2021 pa v kategorijah D+1 in D+3, pri čemer je v kategoriji D+1 odstopanje znašalo 2,2 odstotne točke;
- od uvedbe prenosa dveh hitrosti (1. 7. 2021) je Pošta Slovenije pri neprednostnem prenosu pošiljk korespondence v obdobju avgust–december 2021 dosegla rezultat prenosa 99,7 % v kategoriji D+3 (predpisana zahteva je 99 %), medtem ko pri prednostnem prenosu v vseh 6 mesecih ni dosegla zahtevane kakovosti v kategoriji D+1 ter je le v 3 mesecih dosegla zahtevano kakovost 100 % v kategoriji D+3;

Pošta Slovenije je navedla, da je bila kakovost prenosa pošiljk nekaj mesecev slabša zaradi prilagoditve delovnega procesa uvedbi prednostnega in neprednostnega prenosa pošiljk korespondence in ker ni bilo predvideno prehodno obdobje merjenja kakovosti; zaradi majhnosti vzorca in visokih standardov ima vsaka zapozneta pošiljka velik vpliv na izmerjeno kakovost prenosa;

- obdobji 12. 3. 2020–31. 5. 2020 in 19. 10. 2020–15. 6. 2021 sta bili razglašeni za obdobji epidemije covid-19; AKOS je čas trajanja epidemije razglasila za obdobja višje sile; kot določa standard, mora merjenje potekati neprekinjeno (tudi v času epidemije, če je izvedljivo), obdobja višje sile pa se ne upoštevajo pri končnem letnem rezultatu; z upoštevanimi rezultati obdobji višje sile pa je Pošta Slovenije dosegla nekoliko višje rezultate¹⁸², vendar še vedno ne bi dosegala zahtevane kakovosti prenosa pošiljk korespondence¹⁸³.

Pri prenosu paketnih pošiljk je Pošta Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsak mesec dosegla postavljene zahteve kakovosti prenosa pošiljk paketov, razen v decembru 2020 v kategoriji D+3, ko je prenesla 85,7 % pošiljk paketov. Na letni ravni je v letih 2019, 2020 in 2021 v obeh kategorijah znatno presegla postavljene zahteve kakovosti prenosa paketov.

2.1.3.3.a Že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, so potekale aktivnosti Pošte Slovenije, AKOS in ministrstva za spremembo ZPSto-2 in splošnih aktov AKOS predvsem z namenom zagotovitve izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS. Od leta 2019 dalje so se aktivnosti zaradi konstantnega padca količin pisemskih pošiljk in izračunanega neto stroška nadaljevale. Pošta Slovenije je v svojih analizah in predlogih za spremembo regulatornega okvira v zvezi s kakovostjo prenosa pošiljk UPS kot možne ukrepe predlagala: racionalizacijo poštnega omrežja, znižanje kriterijev zahtevane kakovosti prenosa in frekvence dostave, uvedbo prednostnih in neprednostnih pošiljk, večjo fleksibilnost določanja cen UPS ter tudi financiranje neto stroška iz proračuna. AKOS je

¹⁸² Z vštetim prenosom pošiljk v obdobju višje sile (od 1. 1. 2021 do 15. 6. 2021) Pošta Slovenije le v 2 od 6 mesecev v posamezni kategoriji ni dosegla zahtevane kakovosti prenosa pošiljk korespondence. Na letni ravni je z vštetim obdobjem višje sile dosegla rezultate 92,8 % v kategoriji D+1, 99,6 % v kategoriji D+2 in 99,9 % v kategoriji D+3.

¹⁸³ Ob upoštevanju izključenih pošiljk zaradi epidemije je izvajalec zagotovil ustrezne letne hitrosti prenosa za pošiljke s prednostnim prenosom (prenos je bil uveden 1. 7. 2021) za leto 2021.

pripravila svoj predlog možnih ukrepov zmanjšanja bremena izvajanja UPS, ki se je nanašal na spremembo kakovosti izvajanja UPS in cen UPS, ne pa tudi na financiranje neto stroška iz proračuna.

AKOS in Pošta Slovenije kljub številnim usklajevanjem nista pripravili usklajenega predloga sprememb za večjo stroškovno vzdržnost zagotavljanja UPS. AKOS je pripombe Pošte Slovenije po nižjih zahtevah glede prenosa prednostnih in neprednostnih pošilk na osnutek predloga sprememb splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS upoštevala v omejenem obsegu¹⁸⁴. Bistvena sprememba, ki jo je vnesel Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2, se je nanašala na roke prenosa poštних pošilk z uvedbo prednostnih in neprednostnih pošilk korespondence.

Ugotovili smo, da AKOS v postopku sprejemanja Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 ni preverila oziroma upoštevala naslednjih relevantnih dejavnikov:

- v raziskavah o zadovoljstvu splošne javnosti in poslovne javnosti za leto 2019 ni raziskala, kakšne so potrebe oziroma stališče uporabnikov do potencialne uvedbe pošilk dveh hitrosti¹⁸⁵, na kakšen način bo razlika v cenah prednostnih in neprednostnih pošilk vplivala na obnašanje uporabnikov¹⁸⁶ in ali nameravane spremembe Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2, ki so se nanašale na možnost naročila ponovne brezplačne dostave pošilk uporabnikov, ki so od kontaktne točke oddaljeni več kot 4,5 km, odražajo dejansko potrebo teh uporabnikov in ali bodo s to spremembo njihove potrebe zadovoljene;
- pred sprejemom Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 ni izdelala oziroma pridobila (od zunanjega izvajalca ali Pošte Slovenije) simulacije finančnih učinkov za nameravane spremembe kakovosti izvajanja UPS ter ocene njihovega vpliva tako na količino in vrsto izvedenih storitev kot tudi na poslovanje oziroma poslovne procese izvajalca UPS¹⁸⁷.

Ker AKOS ni izvedla navedenih aktivnosti, ni mogla ovrednotiti pričakovanega obnašanja uporabnikov ob morebitni implementaciji teh rešitev, poleg tega ni mogla predvideti in izkazati, kakšni finančni učinki bi zaradi sprememb nastali in na kakšen način ter v kakšnem obsegu (če sploh) bi uvedene spremembe povečale finančno vzdržnost izvajanja UPS. Ob tem pa je z novimi določili splošnega akta, ki se nanašajo na izpolnjevanje kriterijev za izpolnjevanje zahteve glede števila in razporeditve kontaktnih točk na ozemlju Republike Slovenije, uvedla obveznost zagotovitve ponovne dostave nevročenih pošilk vsem uporabnikom, ki imajo do najbližje pošte ali pogodbene pošte več kot 4,5 km (po njihovem predhodnem naročilu), s čimer je v tem delu zahteve glede izvajanja UPS še povišala, vendar finančnega učinka teh sprememb ni ovrednotila, niti ni raziskala in ugotovila potreb uporabnikov po spremembah v tem delu. Vse navedene aktivnosti pa bi AKOS po naši oceni morala

¹⁸⁴ V delu, ki se nanaša na ponovno dostavo ob predhodnem naročilu uporabnikov, ki imajo do najbližje pošte ali pogodbene pošte več kot 4,5 km zračne razdalje, in v delu, ki se nanaša na zahteve neprednostnega prenosa pošilk korespondence.

¹⁸⁵ AKOS se je sklicevala na izvedene raziskave v letu 2019, iz katerih izhaja, da 67,5 % splošne javnosti in 79 % poslovne javnosti pričakuje, da bo pisemska pošiljka dostavljena naslednji dan po oddaji.

¹⁸⁶ AKOS je domnevala, da bo 20 % količin prenesenih pošilk prednostnih, kar se je kasneje izkazalo za napačno.

¹⁸⁷ AKOS je pred sprejetjem odločitve o uvedbi pošilk dveh hitrosti in določitvi zahtev za njihov prenos od Pošte Slovenije prejela simulacije vpliva spremembe na delovne procese in izračunane finančne učinke, vendar so bili v simulacijah uporabljeni kriteriji drugačni od tistih, ki jih je AKOS določila v končni različici Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2. Simulacijo prihrankov je Pošta Slovenije podala v pripombah k osnutku Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2, pri čemer so bile uporabljene predpostavke o 3-krat tedenski dostavi oziroma enoviti dostavi D+2 in D+4, ki so bile v sprejetem splošnem aktu spremenjene.

izvesti še zlasti zaradi dejstva, da je k spremembi splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS pristopila (po večkratnih opozorilih Pošte Slovenije o nevdržnosti finančnega bremena) predvsem s ciljem finančne razbremenitve Pošte Slovenije pri izvajanju UPS in ne zaradi ugotovljenih spremenjenih potreb uporabnikov, ki bi narekovale prilagoditve regulatornega okvira. Glede na vse predstavljene pomanjkljivosti v postopku sprejemanja Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 ocenjujemo, da AKOS regulatornih sprememb ni izvedla na ustreznih in zadostnih podlagah.

Pojasnilo AKOS

AKOS s spremembo Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 ni zvišala zahtev po kakovosti poštних storitev iz naslova oddaljenosti uporabnikov do kontaktne točke, ampak je le formalizirala že do takrat možno oddajo pošilk pri pismošah ter možnost ponovne dostave pošilk. Pri tem je Pošta Slovenije izračunala prihranke le iz uvedbe neprednostnih pošilk, ki se nanašajo na nočno delo v poštних logističnih centrih, ni pa ovrednotila prihrankov, ki nastajajo ali bi lahko nastajali zaradi večje fleksibilnosti v procesih sortiranja v poštних logističnih centrih, pri prevozi, nadaljnjih sortiranjih in dostavi. Rok za obdelavo pošilke se je z uvedbo neprednostnega prenosa izrazilo podaljšal, zato bi lahko Pošta Slovenije takšne priložnosti izkoristila za racionalizacijo.

Iz podatkov o uporabi storitev UPS po uveljavitvi Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 izhaja, da je velika večina uporabnikov dejansko uporabljala storitve neprednostnega prenosa pošilk, vendar pa je Pošta Slovenije izračunala, da finančni učinki spremembe niso bili veliki in so zajemali le prihranke zaradi ukinitve nočnega dela¹⁸⁸, kar kaže na to, da je sprememba splošnega akta nekoliko razbremenila Pošto Slovenije, vendar so bili ustvarjeni prihranki v letu 2021 nižji od predvidenih v simulaciji prihrankov (ki je sicer bila pripravljena na drugačnih predpostavkah).

2.1.3.3.b Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 je bil objavljen 27. 11. 2020, rok za uveljavitev pa je bil 1. 7. 2021, kar je 7 mesecev po njegovi objavi. V obdobju od sprejetja Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 do njegove uveljavitve je Pošta Slovenije pripravila spremembe v poslovnih procesih, da bi jih prilagodila vsebini novega splošnega akta, ključni del teh sprememb pa se je nanašal na uvedbo pošilk dveh hitrosti¹⁸⁹. Cilj Pošte Slovenije je bil doseči, da bo (PS) [REDACTED] (PS) vseh pošilk distribuiranih v režimu za neprednostne pošilke, ker bi ji takšna porazdelitev pošilk omogočala optimalnejšo organizacijo dela. Po sprejemu Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 in pred njegovo uveljavitvijo je morala vsebini slednjega prilagoditi splošne pogoje izvajanja UPS in cenik storitev. Dne 22. 4. 2021 je na AKOS posredovala predlog za izdajo soglasja za spremembe in dopolnitve splošnih pogojev izvajanja UPS, kjer je predlagala, da se (PS) [REDACTED]

¹⁸⁸ Pošta Slovenije je po uvedbi prednostnih in neprednostnih pošilk v letu 2023 izvedla analizo prihrankov, iz katere izhaja, da so prihranki zaradi reorganizacije nočnega dela v poštних logističnih centrih v drugi polovici leta 2021 znašali (PS) [REDACTED] (PS). Izračunala je tudi, da so v letu 2022 prihranki znašali (PS) [REDACTED] (PS), kar je prav tako nižji znesek kot v simulaciji.

¹⁸⁹ (PS) [REDACTED] (PS)

- [REDACTED]¹⁹⁰ (PS) (sočasno je podala predlog za spremembo cen UPS; povezava s točko 2.2.1.2.a),
- lahko sprejemajo le na kontaktni točki, ki je namenjena neposrednemu delu z uporabniki zaradi (PS) [REDACTED] (PS)

AKOS predlogu Pošte Slovenije ni sledila, saj po njenem mnenju s predlagano spremembo ne bi bilo zadoščeno potrebam uporabnikov in ne bi bila izpolnjena zahteva iz splošnega akta, da mora biti za vse pošiljke korespondence zagotovljen (PS) [REDACTED] (PS) Pošti Slovenije je pojasnila:

- da Pošta Slovenije ne izvaja nobene storitve iz nabora UPS na način, da bi (PS) [REDACTED] (PS) zato predlog Pošte Slovenije nasprotuje navedbam, da bi se zagotavljalo ohranjanje obstoječega sistema in preprečevala zmeda pri uporabnikih,
- prav tako naj bi se s predlogom (PS) [REDACTED] (PS) s čimer bi se jim poslabšala dostopnost do UPS.

Pošta Slovenije je na podlagi odziva AKOS in po dodatnih usklajevanjih 24. 5. 2021 podala nov, spremenjeni predlog splošnih pogojev izvajanja UPS¹⁹¹, ki so sledili stališčem AKOS, pri čemer je izpostavila, da ji AKOS s svojim naziranjem otežuje organizacijo dela, povišuje stroške ter povečuje čas za izvedbo prilagoditev informacijskih sistemov, vendar pa zaradi časovne bližine uveljavitve novega Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 ne more tvegati nespoštovanja njegovih določil in morebitnih glob, ki bi lahko sledile. AKOS je 21. 6. 2021 izdala soglasje k spremembam in dopolnitvam splošnih pogojev izvajanja UPS.

Pošta Slovenije v obdobju po uveljavitvi Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 ni dosegala zahtev kakovosti izvajanja UPS, pri čemer je v postopku nadzora, ki ga je uvedla AKOS, kot enega od argumentov navajala, da (PS) [REDACTED] (PS) Ugotavljamo, da je Pošta Slovenije vlogo za spremembo splošnih pogojev izvajanja UPS podala dobra (PS) [REDACTED] (PS) pred rokom za uveljavitev splošnega akta, vendar v predlogu predvideni način implementacije prednostnega in neprednostnega prenosa ni bil skladen z določili Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 in dotedanjo prakso Pošte Slovenije pri obravnavanju storitev UPS (PS) [REDACTED] (PS) (povezava s točko 2.1.1.e). Pri tem Pošta Slovenije tudi v postopku usklajevanja osnutka tega splošnega akta ni obvestila AKOS, da namerava prednostni prenos pošiljk korespondence izvajati kot (PS) [REDACTED] (PS) Zaradi večkratnega dopolnjevanja vsebine splošnih pogojev in usklajevanja z AKOS je Pošta Slovenije soglasje za spremembo splošnih pogojev izvajanja UPS od AKOS pridobila šele 10 dni pred uveljavitvijo Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2, čeprav je bil po naši oceni vakacijski rok več kot 7 mesecev, ki je bil določen v Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2, zadosten in primeren, da bi Pošta Slovenije sprejela ustrezne splošne pogoje izvajanja UPS in

¹⁹⁰ Kot (PS) [REDACTED] (PS)

¹⁹¹ Vlogo je 16. 6. 2021 ponovno dopolnila.

slednjim prilagodila cenike ter ustrezno prilagodila poslovne procese, tako da doseganje zahtev kakovosti prenosa pošilk v mesecih po uveljavitvi splošnega akta ne bi bilo oteženo.

2.1.3.4 Poštno omrežje

Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 določata, da mora izvajalec UPS zagotoviti tolikšno število in takšno razporeditev kontaktnih točk na celotnem ozemlju Republike Slovenije oziroma na delu ozemlja, da so upoštevane razumne potrebe uporabnikov poštne storitve. Določa tudi, kdaj se šteje, da je izvajalec UPS izpolnil navedeno zahtevo (Tabela 5), pri čemer se pri presoji navedenega upoštevajo le pošte in pogodbene pošte, medtem ko se premične pošte ne štejejo kot kontaktna točka pri presoji zahtevane gostote poštne omrežja. Priloga 2 prikazuje število in različne vrste enot poštne omrežja Pošte Slovenije, iz nje pa je tudi razvidno zmanjševanje števila poštne poslovalnice Pošte Slovenije in povečevanje števila pogodbenih pošt, v katere so se preoblikovale poslovalnice Pošte Slovenije.

Kriteriji, ki določajo, kdaj izvajalec UPS zadosti razumnim potrebam uporabnikov glede števila in razporeditve kontaktnih točk, so bili prvotno določeni v Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 1, ki je začel veljati v letu 2010. AKOS je navedla, da je tedaj ob osnovnem kriteriju, da mora izvajalec UPS v vsaki občini zagotoviti najmanj eno kontaktno točko, organizirano kot pošta ali pogodbeno pošto, določila dodatni kriterij zračne razdalje 4,5 km in delež prebivalstva v višini 95 %, ker ni želela predpisovati Pošti Slovenije odpiranja velikega števila novih kontaktnih točk. Z določitvijo, da izven kriterija ostane 5 % prebivalcev, pa je takrat ugodila pripombam Pošte Slovenije glede nerazumnosti širjenja poštne omrežja. Navedla je tudi, da se je zračna razdalja izkazala za učinkovit primerjalni element, saj je preverljiv na programskem orodju, s katerim je AKOS razpolagala.

AKOS je s spremembo Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 1 v letu 2017 uvedla izjemo, ki dopušča, da ni treba, da je kontaktna točka v posamezni občini organizirana kot pošta ali pogodbeno pošta, ampak je lahko tudi v drugi obliki kontaktne točke. Kljub temu pa mora skupno število kontaktnih točk na celotnem ozemlju Republike Slovenije ustrezati zahtevi, da za 95 % prebivalcev Republike Slovenije zračna razdalja do najbližje pošte ali pogodbene pošte ne presega 4,5 km. Od sprejetja Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 1 v letu 2010 do sprejema Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 v letu 2020 sta število storitev UPS in obisk poštne poslovalnice znatno upadla, kar nakazuje na to, da so se potrebe uporabnikov spremenile, kar sta ugotavljali tudi AKOS in Pošta Slovenije. Kljub temu so ob spremembi regulatornega okvira zahteve, ki se nanašajo na gostoto kontaktnih točk, ostale nespremenjene (razen z uvedeno izjemo v letu 2017). Pošta Slovenije je kot možni ukrep zmanjšanja bremena izvajanja UPS predlagala znižanje kriterijev glede gostote kontaktnih točk (da za 95 % prebivalcev zračna razdalja ne presega 7,5 km ali da za 85 % prebivalcev zračna razdalja ne presega 4,5 km), v pripombah na osnutek Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 pa je predlagala, naj se za enakovredno kontaktno točko pošti in pogodbeni pošti šteje tudi premična pošta. AKOS predlogom Pošte Slovenije v tem delu ni sledila in se do navedb Pošte Slovenije ni opredelila (razen v delu, ki se nanaša na upoštevanje premične pošte kot enakovredne kontaktne točke), svojih stališč pa ni utemeljila z ugotovitvami o potrebah uporabnikov, čeprav je v (PS)

(PS)

Pošta Slovenije je kontaktne točke preoblikovala v druge oblike (pogodbena pošta, premična pošta) ali jih zapirala predvsem zaradi nedobičkonosnosti, ki je bila posledica premajhnega števila

obiskovalcev in opravljenih storitev. Pošta Slovenije je namreč v več dokumentih¹⁹² ugotavljala, da sta ključna povzročitelja stroškov v zvezi z izvajanjem UPS poštno omrežje (kontaktne točke) in pogostost dostave s predpisano kakovostjo prenosa pošilk¹⁹³. Kot odziv na upadanje števila poštних storitev ter liberalizacijo trga poštних storitev, ki se je odražala predvsem v slabših poslovnih rezultatih najmanjših poštних poslovalnic, je Pošta Slovenije z namenom zmanjšanja stroškov zagotavljanja poštnega omrežja od leta 2012 do leta 2016 izvajala strateški projekt optimizacije poštnega omrežja, katerega cilj je bila optimizacija poštnega omrežja v racionalnejše oblike (premične in pogodbene pošte¹⁹⁴ ter centralizacija dostave).¹⁹⁵ Navedeni projekt je Pošta Slovenije nadaljevala tudi v obdobju, na katero se nanaša revizija.¹⁹⁶ Pošta Slovenije je navedla, da je k racionalizaciji poštnega omrežja in uvajanju pogodbenih pošt pristopila predvsem iz razloga, ker pogodbeni pošta zagotavlja uporabnikom poštних storitev izvajanje storitev na podoben način (v poslovalnicah) in v daljših časovnih okvirih kot premična pošta, ki je druga posebna oblika točke za stike in nudi uporabnikom poštних storitev vse poštne storitve, ki sodijo v UPS predpisane kakovosti.

Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 določata, da mora izvajalec UPS, če želi preoblikovati kontaktno točko iz ene organizacijske oblike v drugo, pred nameravanim preoblikovanjem pridobiti soglasje AKOS, v ta namen ji mora posredovati analizo stanja in izjavo, da bo tudi po preoblikovanju kontaktne točke iz ene organizacijske oblike v drugo izvajal UPS predpisane kakovosti. Priložiti mora tudi mnenje lokalne skupnosti, ki pa ni zavezujoče. AKOS izda soglasje k preoblikovanju kontaktne točke iz ene organizacijske oblike v drugo, če ugotovi, da se predpisana kakovost UPS na območju, ki ga pokriva ta kontaktna točka, po njenem preoblikovanju ne bo poslabšala. Smiselno enako velja za zaprtje kontaktnih točk, pri čemer se lahko zaprejo le kontaktne točke, ki glede na kriterije iz splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS niso obvezne.

AKOS ni zavrnila nobene zahteve Pošte Slovenije za preoblikovanje ali zaprtje kontaktne točke, prav tako pa ni zaznala tveganj, da bi Pošta Slovenije brez soglasja AKOS izvedla preoblikovanje ali zaprtje posamezne kontaktne točke. Tabela 6 prikazuje število odločb AKOS o preoblikovanju in zaprtju kontaktnih točk Pošte Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija.

¹⁹² V dokumentih (PS)

(PS) (povezava s točko 2.2.2).

¹⁹³ Največji delež finančnega bremena v verigi prenosa poštних pošilk naj bi predstavljala faza dostave poštних pošilk, in sicer največji strošek predstavljajo vzdrževanje poštnega omrežja in stroški delovne sile.

¹⁹⁴ V letu 2012 je Pošta Slovenije odprla prve tri pogodbene pošte.

¹⁹⁵ (PS)

(PS)

¹⁹⁶ (PS)

(PS)

Tabela 6 Število odločb AKOS o preoblikovanju in zaprtju kontaktnih točk Pošte Slovenije

Število izdanih odločb v letu	Preoblikovanje kontaktne točke	Zaprtje kontaktne točke
2019	19	22
2020	7	2
2021	19	1
Skupaj:	45	25

Vir: dokumentacija AKOS.

AKOS se je v postopkih obravnave zahtev Pošte Slovenije za preoblikovanje ali zaprtje kontaktne točke seznanjala z informacijami iz analiz stanja v vlogah Pošte Slovenije ter z mnenji občin. Številne občine so nameravanemu zaprtju kontaktne točke nasprotovale in opozarjale na težjo dostopnost do poštne storitve. Pošta Slovenije je zato nekoliko upočasnila izvajanje projekta optimizacije poštne omrežja. Ob zaznanem nezadovoljstvu uporabnikov v primeru zapiranja kontaktnih točk je AKOS 13. 3. 2020 z namenom zaščite njihovih interesov in pravic izdala Priporočilo v zvezi s postopki zapiranja kontaktnih točk družbe Pošta Slovenije¹⁹⁷, s katerim je predlagala ukrepe, ki naj jih izvede Pošta Slovenije v postopkih nameravanega zapiranja kontaktnih točk, z namenom, da je zaprtje kontaktne točke poslednja možnost, ki naj se uporabi, ter da spodbudi Pošto Slovenije in lokalne skupnosti k proaktivnemu iskanju alternativnih rešitev. Kljub izdanemu priporočilu je Skupnost občin Slovenije AKOS in ministrstvo 16. 6. 2020 opozorila na razgradnjo mreže poštne poslovalnice in zniževanje standardov dostopnosti poštne storitve (zmanjšanje števila poštne poslovalnice v občinah, delovnega časa in števila tedenskih dostav) ter pozvala vse deležnike k strateškemu razmisleku o mreži, storitvah in njihovi dostopnosti. Ministrstvo je 7. 7. 2020 odgovorilo, da je zaradi spremenjenih razmer na trgu poštne storitve potrebno prilagajanje omrežja, kar vključuje preoblikovanje kontaktnih točk v racionalnejše oblike (pogodbene in premične pošte) ter zapiranje kontaktnih točk, da pa se prebivalcem na teh območjih še vedno zagotavlja UPS, kot to izhaja iz predpisov. Občine so navajale tudi pomembnost socialnega vidika, ki ga poštne poslovalnice predstavljajo za posamezen kraj, ter pričakovanja, da Republika Slovenija zagotovi, da bo imela Pošta Slovenije vsaj eno poslovalnico v občini, ki bo v primernih prostorih in bo zagotovila opravljanje tudi drugih storitev, ki niso UPS (na primer bančne storitve, prodaja blaga).

2.1.3.4.a AKOS je poštno omrežje Pošte Slovenije spremljala prek poročil, ki jih je prejela od Pošte Slovenije, in pri tem ni ugotovila odstopanj od zahtev Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2. Po izračunih pokritosti prebivalstva glede na podatke hišnih naslovov je AKOS izračunala, da je bilo na dan 31. 12. 2021 izven območja pokritosti s kontaktnimi točkami 76.632 prebivalcev, kar je 3,75 % vseh prebivalcev v Republiki Sloveniji oziroma manj kot mejna vrednost 5 %, kot je zahteva splošnega akta. Prav tako je AKOS pri obravnavi vsake vloge Pošte Slovenije za izdajo soglasja k preoblikovanju ali zaprtju kontaktnih točk presodila, da bo zahtevana kakovost, kot izhaja iz splošnih aktov o kakovosti izvajanja UPS, še vedno zagotovljena. Ne glede na to smo ugotovili, da AKOS ne razpolaga s podatki o tem:

¹⁹⁷ [URL: <https://www.akos-rs.si/javna-posvetovanja-in-raspisi/novica/priporocilo-v-zvezi-s-postopki-zapiranja-kontaktne-tocke-poste-slovenije-1>], 20. 6. 2021.

- katere kontaktne točke Pošte Slovenije so obvezne ali neobvezne oziroma koliko bi jih lahko še ukinila, da bi še vedno zadostila zahtevam Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2; tako ne obstaja podatek, najmanj koliko kontaktnih točk bi morale biti vzpostavljenih, da bi bilo v Sloveniji zadoščeno zahtevam Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 glede gostote poštne omrežja, oziroma kolikšno bi bilo najmanjše še dopustno število kontaktnih točk na ozemlju Republike Slovenije; pri tem opozarjamo, da bi glede na veljavno normativno ureditev Pošta Slovenije, če bi se tako odločila, lahko zaprla vse neobvezne kontaktne točke, preostale poštne poslovalnice pa preoblikovala v pogodbene pošte ali premične pošte, v kolikor bi na njih še vedno zagotovila izvajanje UPS;

Pojasnilo AKOS

S podatkom o konkretnem najmanjšem še dopustnem številu kontaktnih točk na ozemlju Republike Slovenije AKOS ne razpolaga, saj so podrobnejše zahteve opredeljene v splošnem aktu. Že samo teoretičen izračun je težko narediti, saj je pomemben dejavnik tudi, na kakšnem območju prihaja do zaprtja kontaktne točke (na primer ali gre za urbano ali ruralno območje). AKOS ob obravnavi vsake vloge za zaprtje ali preoblikovanje kontaktne točke ugotavlja izpolnjevanje s splošnim aktom predpisanih kriterijev. Glede na število že izdanih soglasij AKOS ne pričakuje več velikega števila zaprtja kontaktnih točk.

Ocenjujemo, da bi bilo izračun, pri katerem bi se osredotočili zgolj na ugotovitev absolutno najnižjega še dopustnega števila kontaktnih točk, mogoče narediti. V simulaciji bi se iz obstoječega poštne omrežja izločilo največje mogoče število kontaktnih točk glede na zahteve, ki jih določa Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2.

- ali je poštno omrežje, ki ga zagotavlja Pošta Slovenije, optimalno oziroma zadostno glede na potrebe uporabnikov poštne storitve in glede na to, da so se njihove potrebe spreminjale, AKOS pa je imela različne podatke, na podlagi katerih bi lahko ugotavljala, kakšno poštno omrežje bi bilo potrebno.

Kljub temu da je AKOS razpolagala s podatki o potrebah uporabnikov (povezava s točko 2.1.2.3) in spremembah na trgu poštne storitve ter trendih na področju digitalizacije in elektronskega poslovanja, ni ponovno proučila ustreznosti postavljenih standardov kakovosti UPS glede gostote poštne omrežja in kontaktnih točk, ki se upoštevajo pri presoji doseganja navedenih standardov. Zlasti bi bilo treba analizirati vprašanje največje razdalje med kontaktnimi točkami ter proučiti smiselnost morebitnega upoštevanja drugih oblik izvajanja storitev UPS pri presoji gostote omrežja (na primer premične pošte, pismonoške pošte), s katerimi bi bile lahko v enaki meri zadovoljene potrebe uporabnikov po UPS. Proučitev ustreznosti kriterijev glede gostote poštne omrežja in vrst kontaktnih točk, ki bodo upoštevane pri presoji izpolnjevanja kriterija glede gostote omrežja, bi bila po naši oceni potrebna in pomembna tudi zato, ker Pošta Slovenije prepoznava zahtevano gostoto omrežja kot enega od dveh glavnih povzročiteljev bremena izvajanja UPS.

2.1.3.4.b Pogodbena pošta se v skladu z ZPSto-2 šteje za enakovredno obliko kontaktne točke kot poštna poslovalnica Pošte Slovenije. Pogodbeni izvajalec v imenu in za račun Pošte Slovenije opravlja poštne storitve¹⁹⁸, pri čemer je dejavnost pošte združena s samostojno dejavnostjo izbranega pogodbenega izvajalca, kar prinaša nekatere prednosti tako za izvajalce kot za uporabnike. Kot izhaja iz navedb Pošte Slovenije, vzpostavitev pogodbene pošte temelji na predvidenih sinergijskih učinkih, ki naj bi jih prinesla ta dejavnost skupaj z osnovno dejavnostjo pogodbenika, saj pogodbeni izvajalci ne izvajajo zgolj dejavnosti pogodbene pošte. Ne glede na predstavljene prednosti ocenjujemo, da tovrstni model poslovnega sodelovanja med Pošto Slovenije in pogodbenim izvajalcem prinaša tudi potencialna tveganja, ker:

- je odvisen od uspešnosti poslovanja pogodbenika iz naslova njegove osnovne dejavnosti, pri čemer Pošta Slovenije ne razpolaga s podatki o uspešnosti njegovega poslovanja; v bodoče bi lahko bili zaradi nadaljnjega upada količin UPS sinergijski učinki za pogodbene izvajalce vedno manjši, kar bi lahko vodilo v vedno več odpovedi pogodbenih razmerij; če pogodbeni izvajalec odpove pogodbeno sodelovanje ali preneha poslovati in je v skladu z določili splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 obstoj kontaktne točke obvezen, mora Pošta Slovenije poiskati novega pogodbenega izvajalca ali pa sama ponovno vzpostaviti pošto, če pri iskanju novega pogodbenega partnerja ni uspešna; po navedbah Pošte Slovenije je bilo (PS) [REDACTED]
(PS)
- iz računovodskih podatkov Pošte Slovenije o dobičkonosnosti dostave za leto 2021 izhaja, da je (PS) [REDACTED] (PS)¹⁹⁹; če bi Pošta Slovenije (PS) [REDACTED]
(PS)

Pošta Slovenije se (v soglasju z AKOS) z večanjem števila pogodbenih pošt izpostavlja tveganju (pre)velike odvisnosti od uspešnosti poslovanja pogodbenih pošt oziroma pogodbenikov, pri čemer število pogodbenih pošt s predpisi ni omejeno. Ob tem se obseg izvedenih storitev UPS stalno zmanjšuje, po podatkih Pošte Slovenije je v upadu tudi obisk poštних poslovalnic, uporabniki pa na pogodbeni pošti nimajo dostopa do vseh drugih poštних storitev, do katerih lahko dostopajo pri obisku poštne poslovalnice Pošte Slovenije, kar po naši oceni še dodatno zmanjšuje interes pogodbenih izvajalcev za izvajanje teh storitev. Pošta Slovenije bi lahko na interes pogodbenikov vplivala z višanjem nadomestila, vendar bi to imelo sočasen negativen vpliv na njen poslovni izid.

¹⁹⁸ Pošta Slovenije je pogodbene izvajalce izbirala z javnim zbiranjem ponudb in je z njimi sklenila pogodbe o poslovnem sodelovanju, opraviti so morali ustrezno izobraževanje, za opravljanje storitev pa prejemajo mesečno nadomestilo, ki se deloma odmeri kot fiksno nadomestilo, deloma pa kot provizija od obsega in vrste opravljenih storitev.

¹⁹⁹ Profitabilnost je ugotavljala na podlagi prihodkov, ki jih ustvari na posamezni pošti, direktnih stroškov s pogodbeno pošto (provizija in pavšal) ter drugih stroškov, ki jih ima s poslovanjem pogodbene pošte (zaposleni in IT oprema na Pošti Slovenije in pogodbeni pošti, vozila, oprema in zgradbe).

2.1.3.4.c V obdobju, na katero se nanaša revizija, je 13 občin ali pravnih oseb javnega prava pod njihovim neposrednim vplivom izvajalo dejavnost pogodbene pošte, kar prikazuje Priloga 4. Poleg tega so delovanje nekaterih pogodbenih pošt neposredno ali posredno financirale občine²⁰⁰, saj fiksno nadomestilo in variabilna provizija, pri čemer je slednja odvisna od obsega opravljenih storitev, ki ju pogodbeniku plačuje Pošta Slovenije, nista zadoščala za pokritje vseh stroškov poslovanja pogodbene pošte. Navedena problematika je bila večkrat obravnavana tudi na sestankih in v pisni komunikaciji med Pošto Slovenije, AKOS in ministrstvom.

Pošta Slovenije in AKOS menita, da sodelovanje Pošte Slovenije in občin, ki bi izvajale dejavnost pogodbenih pošt, prinaša številne sinergijske učinke²⁰¹. Tako sodelovanje – kljub nekaterim izpostavljenim pomanjkljivostim²⁰² – kot koristno ocenjujejo občine in uporabniki, saj delovanje poštne poslovalnice (četudi je organizirana kot pogodbeni pošta) poleg UPS praviloma omogoča opravljanje tudi drugih poštnih storitev, ki niso del UPS, ter storitev, ki niso poštne storitve (na primer nekatere bančne storitve, prodaja blaga).

Že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, to je v letu 2017, se je MJU seznanilo z dejstvom, da več slovenskih občin (in drugih pravnih oseb javnega prava pod neposrednim vplivom občin) izvaja dejavnost pogodbene pošte, ter je opozorilo ministrstvo, AKOS in Pošto Slovenije na po njegovem stališču nedopustno prakso, da občine zagotavljajo poštne storitve z zaposlenimi v okviru občinske uprave z obstoječimi proračunskimi sredstvi. Prav tako je v letu 2017 izvedlo sestanek z AKOS, Pošto Slovenije in predstavniki 6 občin, ki so izvajale dejavnost pogodbene pošte, ter je na vse župane naslovilo dopis z dne 31. 7. 2017, v katerem je pojasnilo, da je izvajanje dejavnosti pogodbene pošte gospodarska dejavnost, zato je občine ne smejo izvajati v okviru javnih nalog. Po mnenju MJU je zaradi navedenega kršen Zakon o lokalni samoupravi²⁰³ ter potencialno tudi Zakon o javnih uslužbencih²⁰⁴, dodatno težavo pa predstavljajo finančna sredstva, s katerimi občine razpolagajo v okviru izvajanja svojih zakonskih pristojnosti, kar lahko pomeni kršitev določil Zakona o javnih financah²⁰⁵ in Zakona o financiranju občin²⁰⁶. Ker pri izvajanju poštnih storitev ne gre za izvirno lokalno nalogo niti za preneseno državno nalogo, je vsakršna poraba proračunskih sredstev v te

²⁰⁰ V primeru, da je pogodbenik občina in se prostor (brez ločenega prikazovanja stroškov najemnine), kadri in druga sredstva zagotavljajo iz sredstev občin oziroma da občina delovanje pogodbene pošte sofinancira na način, da subvencionira delovanje pogodbenika, ki posluje z izgubo.

²⁰¹ Občani najvišje cenijo, ko se pogodbeni pošta izvaja pod okriljem občine ali zavoda pod okriljem občine in se dejavnost pogodbene pošte izvaja v istih prostorih.

²⁰² Občine so navajale, da v nekaterih pogodbenih poštah ni bila zagotovljena zaupnost pošiljk, pogodbene pošte ne nudijo celotne ponudbe storitev kot poslovalnice Pošte Slovenije, problematična je usposobljenost uslužbencev, ki izvajajo poštne storitve, ter neugoden (prekratek) delovni čas.

²⁰³ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

²⁰⁴ MJU navaja, da Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPdve in 202/21 – odl. US) ne daje ustrezne pravne podlage, da bi lahko uradniki v okviru izvajanja javnih nalog, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa, oziroma strokovno-tehnični javni uslužbenci v okviru izvajanja spremljajočih del, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa, opravljali naloge izvajanja poštne dejavnosti za splošne potrebe kot gospodarske dejavnosti.

²⁰⁵ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

²⁰⁶ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFR0 in 207/21.

namene prepovedana. MJU je župane občin, ki so s Pošto Slovenije že sklenile pogodbo o izvajanju dejavnosti pogodbene pošte, pozvalo k odpovedi pogodbe in k iskanju drugega primernega izvajalca dejavnosti pogodbene pošte v lokalnem okolju. Kljub pozivu MJU nobena od občin, ki so izvajale dejavnost pogodbene pošte, pogodbe s Pošto Slovenije ni odpovedala.

Pošta Slovenije je v letu 2020 pridobila pravno mnenje²⁰⁷ glede pogodbenih odnosov z občinami pri sodelovanju na področju pogodbene pošte ter o potrebnosti morebitnih sprememb predpisov za zadostitev formalni skladnosti in pogojem za sodelovanje občin ali oseb javnega prava, katerih ustanoviteljica je občina, s Pošto Slovenije. (PS)

(PS)

Predstavniki Pošte Slovenije so 2. 9. 2020 predsedstvu Skupnosti občin Slovenije predstavili smernice razvoja poštne omrežja in s tem povezane problematike. Pošta Slovenije je, kljub temu da je bila seznanjena s pravno neskladnostjo delovanja pogodbenih pošt, pri katerih je občina pogodbenik ali (delno) financira delovanje pogodbene pošte, Skupnost občin Slovenije kot reprezentativno združenje povabila k sodelovanju pri promoviranju in pri iskanju poslovnega partnerja za prevzem pogodbene pošte, pri prevzemu pogodbene pošte v upravljanje občine ali zavoda pod okriljem občine, pri skupnem nastopu na MJU v zvezi z eventualno prilagoditvijo predpisov s področja lokalne samouprave in pri prizadevanju za spremembo Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 1. Pošta Slovenije se je prav tako odzvala na predlog za sodelovanje z Združenjem mestih občin Slovenije v prizadevanjih za sistemsko ureditev financiranja UPS.

AKOS je 17. 2. 2021 z dopisom seznanila MJU o tem, da je marca 2020 na podlagi pogostega nasprotovanja občin zaprtju kontaktnih točk in tudi glede na vsebino dopisa MJU z dne 31. 7. 2017 izdala Priporočilo v zvezi s postopki zapiranja kontaktnih točk Pošte Slovenije, hkrati pa je MJU zastavila vprašanje, ali zakonodajni okvir še vedno onemogoča, da bi se občine bolj neposredno vključile v zagotavljanje UPS na svojem območju (npr. vsaj z nudenjem prostora za izvajanje UPS). AKOS odgovora MJU ni prejela in v zvezi s tem ni izvajala nadaljnjih aktivnosti.

Glede na to, da veljavni normativni okvir ne daje pravne podlage za to, da bi občine (in drugi pravni subjekti javnega prava pod neposrednim vplivom občin) lahko izvajale ali financirale poštne storitve oziroma opravljale dejavnosti pogodbenih pošt, ocenjujemo, da Pošta Slovenije, AKOS in ministrstvo niso izvedli zadostnih aktivnosti za odpravo nezakonitega izvajanja in financiranja UPS s strani občin ali drugih pravnih subjektov javnega prava pod neposrednim vplivom občin, in sicer:

- Pošta Slovenije je kljub jasno izraženemu stališču MJU, da je izvajanje ali financiranje dejavnosti pogodbene pošte s strani lokalnih skupnosti v nasprotju z več predpisi, in kljub pridobljenemu pravnemu mnenju še nadalje izvajala poštne storitve (in v tem okviru UPS) v navedeni obliki, s čimer je omogočala lokalnim skupnostim izvajanje nalog, ki niso v skladu s predpisi.

²⁰⁷ Pravne možnosti delovanja pogodbenih pošt – *de lege lata* in *de lege ferenda*, Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana, 2020.

Pojasnilo Pošte Slovenije

Občine ali z njimi povezane pravne osebe izvajajo dejavnost pogodbene pošte na območjih, kjer bi sicer Pošta Slovenije ukinila kontaktno točko, ker ni obvezna in prinaša izgubo, občina pa ima interes zagotoviti poštne storitve za svoje občane oziroma drugega pogodbenega partnerja ni bilo mogoče najti. S stališča Pošte Slovenije je ključno dejstvo, da občina, ki prevzame v upravljanje pogodbeno pošto, njenega delovanja ne financira iz sredstev proračuna, saj skladno s pogodbo za opravljanje storitev pogodbene pošte prejema nadomestilo. Po mnenju Pošte Slovenije in glede na izkušnje nekaterih tujih poštних operaterjev gre pri tovrstnem sodelovanju za povsem kompatibilno dejavnost, ki je v javnem interesu in ki v kombinaciji predstavlja odličen servis za občane, zato bi morale biti v interesu MJU in Pošte Slovenije, da vzpostavita vse potrebne normativne podlage za bodoče širše sodelovanje.

Po naši oceni bi morala Pošta Slovenije izkazati večjo skrbnost in prizadevnost, da se UPS v vseh pogledih zagotavlja in izvaja zakonito. Glede na dejstvo, da se s predhodno izpostavljenimi zakonski prepovedmi, ki občinam (in drugim pravnim subjektom javnega prava pod neposrednim vplivom občin) prepovedujejo izvajati dejavnost pogodbenih pošt, varuje (tudi) javni interes, bi od pravnega subjekta, ki je v izključni državni lasti in katerega temeljna dejavnost je izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena, četudi je gospodarska družba, ki deluje na trgu, pričakovali, da svoje poslovne odločitve sprejema in oblikuje z upoštevanjem zakonitosti delovanja vseh deležnikov in celotnega sistema, še posebej, če v poslovna razmerja vstopa s subjekti javnega interesa. Zato bi od Pošte Slovenije pričakovali, da bi po seznantitvi z nezakonitim izvajanjem UPS njenih pogodbenih partnerjev skušala poiskati drugačne načine za izvajanje dejavnosti na teh območjih.

- AKOS ni izvedla postopka nadzora za dodatno proučitev in odpravo nezakonitega izvajanja in financiranja UPS v pogodbenih poštah, kjer je pogodbenik občina ali drug pravni subjekt javnega prava pod neposrednim vplivom občine, ter pristojnim ministrstvom ni podala predloga sprememb predpisov. V letu 2021 je na MJU poslala dopis, s katerim je želela preveriti, ali zakonodajni okvir še vedno onemogoča neposredno vključitev občin v zagotavljanje UPS, na katerega pa ni prejela odgovora in nadaljnjih aktivnosti v zvezi s tem ni izvajala.

Pojasnilo AKOS

AKOS nima pristojnosti na področju potencialnih kršitev drugih zakonov, pristojna je le za nadzor nad izvajanjem ZPSto-2, pogodbenim poštam pa ni mogoče očitati kršitev ZPSto-2.

Čeprav pogodbenim poštam ni mogoče očitati kršitev ZPSto-2, pa je vsaka pogodbeni pošta, tudi tista, kjer je v pogodbeno razmerje vstopila občina ali drug pravni subjekt javnega prava pod neposrednim vplivom občine, nastala zaradi preoblikovanja kontaktne točke. AKOS je kot regulator trga pri razvoju modela pogodbenih pošt imela pomembno vlogo in je z vzpostavitvijo regulatornega okvira omogočila delovanje pogodbenih pošt na način, da se štejejo kot enakovredne drugim kontaktnim točkam. Posledično in tudi ker je bila AKOS seznanjena z nepravilnostmi na področju izvajanja pogodbenih pošt, bi od AKOS pričakovali več aktivnosti v smeri zagotovitve zakonitega delovanja pogodbenih pošt oziroma v smeri odprave nezakonitega stanja bodisi s podajo predloga za spremembo normativnega okvira, spremembo splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS v delu, ki se nanaša na oblike kontaktnih točk, podajo ustreznih priporočil, pozivom pristojnim ministrstvom oziroma na drug ustrezen način.

- Ministrstvo ni izvedlo ustreznih aktivnosti za ureditev oziroma odpravo obstoječega stanja (bodisi za prenehanje izvajanja dejavnosti pogodbenih pošt s strani občin in drugih pravnih subjektov javnega prava pod neposrednim vplivom občin bodisi za vzpostavitev ustreznih pravnih podlag). Ministrstvo je v letu 2019 izrazilo nasprotovanje krčenju storitev Pošte Slovenije in je menilo, da je z vidika ohranjanja podeželja treba ohraniti pošte oziroma kontaktne točke na podeželju. Ker je bilo ministrstvo seznanjeno s stališčem MJU, da občine oziroma drugi pravni subjekti javnega prava pod neposrednim vplivom občin dejavnosti pogodbenih pošt ne smejo izvajati, bi po naši oceni lahko ukrepalo, kljub temu da mu ZPSto-2 ne nalaga te obveznosti, in sicer tako, da bi pristojna ministrstva (predvsem MJU) pozvalo k izvedbi aktivnosti za odpravo nezakonitega stanja oziroma k vzpostavitvi pravnih podlag, ki bi dopuščale tovrstno delovanje pogodbenih pošt. Na navedeno problematiko bi lahko opozorilo tudi upravljavca kapitalske naložbe v družbi Pošta Slovenije (povezava s točko 2.1.4.b).

Iz končnega poročila delovne skupine z dne 11. 3. 2024 izhaja mnenje MJU, da je z vidika sistemske umestitve občin kot samostojnih upravno-političnih enot, katerih vlogo in položaj določa ustava, nedopustno, da bi občine zagotavljale poštne storitve v okviru občinske uprave z obstoječimi proračunskimi sredstvi. S takim stališčem se strinja tudi ministrstvo, ki meni, da bi morala AKOS prek postopkov nadzora zagotoviti, da se UPS oziroma poštne storitve izvajajo zakonito.

Priporočila AKOS na področju kakovosti UPS

AKOS priporočamo, naj pred vsako prihodnjo spremembo normativnega okvira izvajanja UPS izdela analizo pričakovanih finančnih in poslovnih učinkov, ki bi nastali zaradi izvedene spremembe, od izvajalca UPS pa naj pridobi načrt poslovnih aktivnosti, ki jih namerava izvesti zaradi nameravane spremembe regulatornega okvira, ter naj učinke sprememb tudi ovrednoti.

2.1.4 Strategija in cilji zagotavljanja UPS

Ministrstvo bi po naših sodilih moralo pripraviti strateške usmeritve glede dolgoročnega zagotavljanja UPS v takšni kakovosti, pri kateri bi bile upoštevane družbene spremembe in spremembe na trgu poštne storitve ter potrebe uporabnikov, hkrati pa bi bilo izvajanje UPS finančno vzdržno za izvajalca UPS. Ministrstvo bi si moralo prizadevati, da bi bili strateški cilji, povezani z zagotavljanjem UPS, vključeni v strategijo, ki ureja upravljanje kapitalske naložbe države v Pošti Slovenije, in letne načrte upravljanja te družbe.

2.1.4.a V Republiki Sloveniji niso bile izoblikovane strateške usmeritve glede razvoja trga poštne storitve in še posebej glede obsega in načina izvajanja UPS ter njenega prilagajanja spremembam v okolju. Ker je po oceni Pošte Slovenije zagotavljanje UPS pod danimi pogoji in zahtevami glede kakovosti izvajanja UPS postajalo finančno nevzdržno, je v preteklih letih opozarjala na potrebnost sprejetja strateškega dokumenta, v katerem bi država opredelila, kakšno UPS bo v prihodnje zagotavljala uporabnikom poštne storitve, ter si je hkrati na različne načine prizadevala uveljaviti

spremembe, ki bi vodile v finančno bolj vzdržno zagotavljanje UPS²⁰⁸. AKOS in ministrstvo naziranj Pošte Slovenije glede potrebnosti strategije izvajanja UPS nista prepoznala kot upravičenih in ministrstvo ni pripravilo nobenih strateških usmeritev ali predloga spremembe ZPSto-2. AKOS je z namenom izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS v letu 2020 sicer sprejela Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2, s katerim je znižala nekatere zahteve izvajanja UPS, vendar pa te spremembe niso bile sprejete na podlagi analiz o spreminjanju trga in potreb uporabnikov poštne storitve ter na podlagi strokovnega in političnega premisleka o strateških vidikih izvajanja in financiranja UPS v prihodnje, temveč na podlagi stališča ministrstva v letu 2019, da se za zagotovitev finančne vzdržnosti UPS ne spreminja ZPSto-2, ampak naj jo AKOS poskusi zagotoviti z regulatornimi ukrepi, za katere je pristojna. Ne glede na izvedene ukrepe je Pošta Slovenije opozarjala, da spremembe niso zadostne za doseg finančno vzdržnega izvajanja UPS (podrobneje v točki 2.1.3.3.a).

Okoliščine, kot so konstantni upad količin pošilk korespondence, močno konkurenčen trg prenosa paketnih pošilk, spremenjene navade in potrebe uporabnikov poštne storitve in nezmožnost doseči namen mehanizma deljenja bremen (povezava s točko 2.2.3), po naši oceni na finančno vzdržnost izvajanja UPS vplivajo v taki meri, da UPS v bodoče ne bo več mogoče izvajati z enakimi standardi kakovosti, kot so bili postavljeni v preteklosti, oziroma bo to mogoče le z znatno višjimi stroški. Kljub temu pa na nacionalni ravni ni sprejeta strateška odločitev o tem, ali naj se dolgoročno za zagotavljanje UPS v obstoječi kakovosti povečajo viri financiranja ali pa naj se prilagodi (zniža) kakovost zagotavljanja UPS, pri čemer tudi ni opredeljeno, na kakšen način in do katere mere.

Pri strateških usmeritvah in ciljih na področju dejavnosti splošnega gospodarskega pomena ne gre le za zagotavljanje finančne vzdržnosti, ampak tudi in predvsem za usmeritev, kaj želi država z zagotavljanjem tovrstne dejavnosti doseči. Ministrstvo bi zato po našem stališču moralo pripraviti strateške usmeritve dolgoročnega zagotavljanja UPS in opredeliti vizijo razvoja poštne storitve, ki bi zajemala projekcije za zagotovitev UPS takšne kakovosti in obsega, da bi bila skladna z ugotovljenimi in predvidenimi potrebami uporabnikov. Opredeliti bi se moralo do tega, kakšne rezultate država pričakuje, pri tem pa postaviti merljive cilje, ki jih lahko spremlja in po potrebi ukrepa.²⁰⁹ Odločitev bi morala predstavljati splošen družbeni konsenz²¹⁰, ki bi izhajal iz ugotovljenih dejanskih potreb uporabnikov, pri tem pa bi morale biti upoštevane tudi pretekle in predvidene družbene spremembe in že sprejete strateške umeritve z drugih področij delovanja družbe (na primer s področja digitalizacije, skladnega regionalnega razvoja). Z namenom njihovega ovrednotenja bi morale biti pripravljene ustrezne simulacije, ocene oziroma izračuni finančnih učinkov na uporabnike²¹¹, izvajalca UPS, proračun in podobno, na njihovi podlagi pa bi morali biti predvideni ukrepi, povezani s financiranjem UPS, katerih upoštevanje bi vodilo v dolgoročno finančno vzdržnost zagotavljanja UPS. Opredelitev take strategije bi tudi pozitivno vplivala na regulatorno predvidljivost tako z vidika uporabnikov kot tudi izvajalca UPS in vseh drugih

²⁰⁸ Poleg optimizacije poštne omrežja, s katero je nekatere poštne poslovalnice zaprla, druge pa preoblikovala v pogodbene pošte (povezava s točko 2.1.3.4), si je prizadevala za uveljavitev zakonskih sprememb (predvsem glede financiranja izvajanja UPS) in sprememb splošnih aktov v smeri znižanja standardov kakovosti izvajanja UPS, ki bi posledično omogočili finančno vzdržno izvajanje UPS (povezava s točko 2.1.3.3.a).

²⁰⁹ Na primer s krčenjem poštne omrežja, vštrevanjem drugih oblik kontaktnih točk v obseg omrežja, zniževanjem pogostosti dostave poštne pošiljke, prilagoditvijo zahtev za roke prenosa pošilk, prilagoditvijo nabora UPS in drugo.

²¹⁰ ZPSto-2 v 40. členu določa, da morajo državni organi in AKOS pri oblikovanju poštne politike in sprejemanju predpisov in splošnih aktov na podlagi ZPSto-2 pridobiti mnenje javnosti.

²¹¹ Med drugim spremembe v cenah posameznih UPS.

deležnikov²¹². Kot primer navajamo nekatera vprašanja, ki bi po naši oceni morala biti obravnavana na strateški ravni, in sicer:

- ali naj se v bodoče finančna vzdržnost izvajanja UPS zagotovi na način, da se bo postopoma in skladno s potrebami uporabnikov ožal nabor storitev, ki sodijo v UPS, zniževala kakovost UPS, ali pa se zaradi potreb uporabnikov po visoki kakovosti UPS zagotovijo ustrezni viri financiranja;
- če bi bil uveljavljen koncept zniževanja kakovosti UPS: na kakšen način naj se k navedenim spremembam pristopi (na primer prednostno se izbere ukrep uvedbe ali izmenične ali pa manj pogoste dostave, ker bi imel tovrstni ukrep večje pozitivne finančne učinke na izvajalca UPS kot pa ukrep preoblikovanja oziroma krčenja poštnega omrežja, ki poleg tega vnaša med uporabnike veliko nezadovoljstva);
- če bi bil uveljavljen koncept ohranjanja kakovosti UPS z zagotovitvijo ustreznih virov financiranja: na kakšen način naj se ti zagotovijo (na primer s prenovo kompenzacijskega sklada, iz proračuna Republike Slovenije ali z zviševanjem cen UPS) in do kakšnega obsega je razumno te vire zagotavljati.

Po naši oceni ministrstvo s tem, ko ni pripravilo strateških usmeritev glede dolgoročnega izvajanja in financiranja UPS, ni zagotovilo niti izvajanja UPS v obsegu in kakovosti, prilagojeno tehničnemu, gospodarskemu in družbenemu okolju ter potrebam uporabnikov, niti financiranja UPS, ki bi bilo dolgoročno finančno vzdržno. Obenem ni podalo AKOS zadostnih podlag za izvajanje njenih regulatornih nalog, strateške usmeritve pa bi bile po naši oceni potrebne tudi za vse druge deležnike na trgu poštne storitve (za Pošto Slovenije, druge izvajalce poštne storitve, uporabnike).

Ukrep ministrstva

Delovna skupina je v končnem poročilu z dne 11. 3. 2024 navedla predloge nekaterih rešitev, ki se nanašajo na strateške usmeritve glede UPS (predlagala je spremembo načina financiranja UPS v povezavi z ohranitvijo kakovosti izvajanja UPS na dosednji ravni; povezava s točko 2.2.2.e). Ministrstvo je navedlo, da bo o morebitnih nadaljnjih aktivnostih na podlagi poročila delovne skupine odločilo vodstvo ministrstva.

2.1.4.b Cilji poslovanja družbe naj bi bili skladni s poslanstvom obstoja družbe, kot je opredeljeno v zakonodaji, lastniški strategiji in aktu o ustanovitvi. Cilji in pričakovanja, ki jih ima Republika Slovenija kot lastnica kapitalske naložbe v družbi Pošta Slovenije, pa bi morali biti vzporedni s cilji, ki jih ima Republika Slovenija na področju zagotavljanja UPS.

Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države²¹³ (v nadaljevanju: OdSUKND) je predstavljal osnovni strateški dokument lastnika kapitalske naložbe in je Pošto Slovenije uvrstil med strateške

²¹² Na primer Sindikat poštne delavce in Zveza potrošnikov Slovenije, ki sta v postopku sprejema Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 zastopala drugačna stališča od Pošte Slovenije glede vsebine in zahtev splošnega akta, nekatera so bila diametralno nasprotna.

²¹³ Uradni list RS, št. 53/15.

naložbe²¹⁴. Vseboval je naslednje cilje upravljanja oziroma ključne strateške usmeritve glede njenega poslovanja:

- utrditi položaj vodilnega izvajalca paketnih storitev in postati prepoznaven izvajalec na trgu logističnih storitev, povečati prihodke iz naslova hitre pošte, postati pomemben izvajalec jutranje dostave in logistike oskrbovalnih verig, neposredno trženje storitev direktne pošte, postati vodilni ponudnik varnih e-storitev in širiti nabor storitev v poštah poslovalnicah;
- ključna izziva poslovanja Pošte Slovenije naj bi bila doseganje konkurenčnih prednosti na liberaliziranem trgu poštah storitev in širitev obsega poslovanja pri paketni logistiki, jutranji dostavi in hitri pošti; mogoča je bila tudi širitev na druga poslovna področja (diverzifikacija), ki so sorodna poštah dejavnosti in za katera je imela Pošta Slovenije potrebno znanje in osebje;
- upravljanje družbe naj bi bilo usmerjeno v uresničevanje ciljev iz strateškega razvojnega programa in doseganje ciljnih kazalnikov poslovanja, ki naj bi bili letno določeni v poslovnem načrtu; poudarek aktivnega upravljanja je bil povečati učinkovito in dobičkonosno poslovanje;
- cilj je bil povečati donosnost družbe in ohraniti stabilno dividendno politiko;
- pri spremljanju uspešnosti poslovanja družbe naj bi se uporabljali kazalniki, kot so čisti prihodki od prodaje, dobiček na kapital (ROE), EBITDA marža in dodana vrednost na zaposlenega;
- za celovito transformacijo poslovanja Pošte Slovenije naj bi bila nujna sprememba normativne ureditve poslovanja Pošte Slovenije in drugih deležnikov na trgu poštah storitev.

Uspešnost poslovanja te kapitalske naložbe naj bi se merila s kazalniki uspešnosti, ki so bili določeni v Merilih za merjenje uspešnosti družb s kapitalsko naložbo države²¹⁵ (v nadaljevanju: merila za merjenje uspešnosti), in sicer so bili določeni ekonomsko-finančni kazalniki²¹⁶ in strateški cilji²¹⁷. Ciljne vrednosti teh kazalnikov so bile določene v letnih načrtih upravljanja naložb (v nadaljevanju: LNU)²¹⁸, v katerih so bili kot pričakovanja upravljavca kapitalske naložbe opredeljeni še ključni potrebni ukrepi in druge aktivnosti ter usmeritve za doseg zastavljenih ciljev. V LNU za leta 2019, 2020 in 2021 so se na izvajanje UPS²¹⁹ navezovali predvsem naslednji cilji:

- (PS) [REDACTED]

²¹⁴ Strateške naložbe so naložbe, s katerimi država poleg gospodarskih ciljev dosega tudi razvojne in druge cilje, povezane z izvajanjem posameznih javnih služb, pri katerih se ne zasleduje zgolj poslovni interes, temveč tudi širši družbeni.

²¹⁵ Osnutek meril pripravi SDH, potrdi nadzorni svet SDH, sprejme pa vlada kot skupščina SDH. Oblikovani morajo biti glede na vrsto naložbe, pri čemer morajo upoštevati strateške cilje, ki jih določa OdsUKND, in določati ekonomske ter finančne cilje. Vlada jih je sprejela novembra 2017 in novembra 2021.

²¹⁶ Določeni so bili kazalniki Čisti prihodki od prodaje, EBITDA, EBIT, Čisti dobiček, Število zaposlenih, ROE, EBITDA marža in Dodana vrednost na zaposlenega.

²¹⁷ Določeni so ciljni odstotek dosežene kvalitete prenosa korespondence v notranjem prometu v roku D+1, D+2, D+3, ciljni odstotek dosežene kvalitete prenosa paketov v notranjem prometu v roku D+2 in D+3 (od leta 2020 dalje je bil z namenom dodatnega spremljanja kakovosti prenosa poslovnih paketov na komercialnem delu paketnega prenosa, kjer se Pošta Slovenije srečuje z močnim pritiskom konkurence, v LNU dodan nov kazalnik D+1 s ciljno vrednostjo) ter višina izvedenih projektov na področju ekologije in varstva okolja (v EUR).

²¹⁸ Oblikuje in sprejme jih SDH, nanje pa poda soglasje vlada kot skupščina SDH.

²¹⁹ Preostale navedbe o strateških ciljih družbe, pričakovanih SDH do družbe ter dodatnih upravljavskih aktivnosti SDH so se nanašale na druga področja poslovanja Pošte Slovenije.

- [REDACTED]
- [REDACTED]
(PS)

Dodatne predvidene upravljaljske aktivnosti SDH so med drugim vključevale (PS)

[REDACTED]
(PS)

Čeprav ministrstvo ni pristojno za pripravo LNU, v okviru svojih pristojnosti sodeluje pri pripravi gradiv za obravnavo na vladi (medresorsko usklajevanje) ter pri obravnavi gradiva, ki ga pripravi SDH in sprejema vlada kot skupščina SDH, pri čemer nanje lahko poda predloge ter pripombe. SDH je v postopku priprave LNU pozval ministrstvo k podaji stališč glede vsebine LNU za izbrane kapitalske naložbe, katerih poslovanje sodi na področje delovanja ministrstva. Poleg tega je Ministrstvo za finance vsako leto že pred posredovanjem predloga LNU na vlado posredovalo osnutek LNU v pripombe ministrstvu, ki pa na osnutke LNU ni imelo pripomb. Ministrstvo je podalo stališče le h gradivu za LNU Pošte Slovenije za leto 2021²²⁰, ki pa ni predstavljalo vsebinskega predloga za spremembo ciljev družbe ali za preoblikovanje pričakovanj do družbe.

Strateške poslovne, finančne in druge cilje s področja njenega poslovanja določa tudi sama Pošta Slovenije v strateškem razvojnem programu in letnih poslovnih načrtih, osnovni cilji družbe pa izhajajo tudi iz Akta o ustanovitvi družbe Pošta Slovenije d. o. o.

Po naši oceni bi morale biti zadovoljevanje potreb splošnega gospodarskega pomena, to je izvajanje UPS, v družbi Pošta Slovenije izrazito poudarjeno in izraženo v strateških ciljih in usmeritvah upravljanja te družbe ter na ustrezen način upoštevano pri določanju ostalih njenih (finančnih in ekonomskih) ciljev poslovanja ne glede na to, da izvajanje UPS po prihodkovni strani ne predstavlja prevladujočega deleža poslovnih prihodkov družbe²²¹. Glede na to, da je bila Pošta Slovenije med

220 (PS) [REDACTED]
(PS)

221 (PS) [REDACTED]
(PS)

strateške naložbe uvrščena primarno zaradi svoje osnovne dejavnosti, to je izvajanje UPS²²², bi (ob odsotnosti siceršnje strategije zagotavljanja UPS; povezava s točko 2.1.4.a) pričakovali, da bodo strateški cilji države na področju zagotavljanja UPS opredeljeni vsaj v OdSUKND, LNU in drugih dokumentih, s katerimi država določi lastniško politiko v povezavi z njenimi strateškimi cilji. OdSUKND strateških usmeritev in ciljev države na področju zagotavljanja UPS ne vsebuje. Poleg tega se strateške usmeritve upravljanja kapitalske naložbe v Pošti Slovenije v OdSUKND ne nanašajo neposredno na izvajanje UPS oziroma je njihov poudarek na tržnem segmentu delovanja družbe, merjenje uspešnosti doseganja ciljev pa je predvideno zgolj z računovodskimi kazalniki, ki izražajo uspešnost poslovanja gospodarskih družb brez strateških ciljev poslovanja²²³.

Cilji in ciljne vrednosti kazalnikov v zvezi s poslovanjem Pošte Slovenije pri izvajanju UPS so nekoliko bolj izraženi v merilih za merjenje uspešnosti družb in v LNU, kljub temu pa ugotavljamo, da niso ustrezno in v zadostni meri izražali strateške naravnosti izvajanja UPS iz ZSDH-1 kot primarne oziroma osnovne dejavnosti Pošte Slovenije²²⁴, in sicer:

- iz navedenih dokumentov ni jasno razvidno, kakšno vlogo ima izvajanje UPS v razmerju do drugih področij poslovanja²²⁵; iz LNU za leti 2020 in 2021 namreč izhaja, da se **(PS)** [redacted]
(PS), vendar se morebitna podrejenost drugih (tržnih) dejavnosti Pošte Slovenije izvajanju UPS ne kaže v določanju ciljev teh dejavnosti oziroma pri določanju ciljnih vrednosti ekonomsko-finančnih kazalnikov poslovanja Pošte Slovenije; ti so namreč v LNU opredeljeni za družbo kot celoto, čeprav bi po naši oceni morala upravljavec kapitalske naložbe (SDH) in ministrstvo (v okviru svojih pristojnosti) pri določanju gospodarskih ciljev in kazalnikov za Pošto Slovenije razlikovati med obema sklopoma dejavnosti in ločeno postaviti cilje in ciljne vrednosti ekonomsko-finančnih kazalnikov za oba sklopa dejavnosti; če je pričakovana vrednost kazalnikov za poslovanje celotne družbe nižja zaradi izvajanja UPS, ki jo Pošta Slovenije izvaja z izgubo, bi moralo biti to jasno navedeno v LNU;
- strateški cilji in njihove vrednosti v merilih za merjenje uspešnosti družbe Pošta Slovenije in v LNU so v delu, ki se nanaša na kakovost prenosa korespondence **(PS)** [redacted]

²²² Pri uvrščanju Pošte Slovenije med strateške naložbe so bili med drugim upoštevani kriteriji, da je družba operater javnega omrežja ali gospodarske javne službe, da ima pomembno vlogo pri povezovanju družb in ima vse upravljalvske funkcije v Republiki Sloveniji oziroma je pomemben nosilec regionalnega razvoja ter da je integrator verige vrednosti in ima vse ključne poslovne funkcije v Sloveniji.

²²³ ROE, EBITDA marža, dodana vrednost na zaposlenega.

²²⁴ Navedba, da je UPS primarna dejavnost Pošte Slovenije, izhaja s spletne strani Pošte Slovenije, [URL: <https://www.posta.si/o-nas/predstavitev/osnovne-informacije>], 17. 6. 2024. Iz Akta o ustanovitvi družbe Pošte Slovenije d. o. o. izhaja, da ima (na prvem mestu) registrirano izvajanje UPS 53.100 po Standardni klasifikaciji dejavnosti, registrirane pa ima še številne druge dejavnosti. Iz OdSUKND izhaja, da je izvajanje UPS osnovna dejavnost Pošte Slovenije.

²²⁵ Razlike v opredelitvi vloge UPS znotraj vseh dejavnosti Pošte Slovenije izhajajo že iz samega poimenovanja dejavnosti UPS v LNU za posamezna leta, **(PS)** [redacted]

(PS)²²⁶. Po naši oceni strateški cilji, ki so (PS)

(PS) niso primeren, po vsebini pa ne zadosten strateški cilj, ki bi bil osnovan na podlagi strokovnega premisleka in dolgoročne vizije izvajanja UPS; navedeni kazalniki oziroma cilji se tudi (PS) (PS), čeprav bi se po naši oceni morale strateške usmeritve nanašati tudi na druge elemente kakovosti izvajanja UPS in druge vidike izvajanja UPS²²⁷.

Čeprav so bila v LNU Pošte Slovenije za leta 2019, 2020 in 2021 med pričakovanji SDH oziroma ključnimi potrebnimi ukrepi in usmeritvami za doseg zastavljenih ciljev izražena pričakovanja do Pošte Slovenije glede prizadevanj za (PS) (PS), se ministrstvo do teh navedb v sprejetih LNU ter v delovnih gradivih in osnutkih LNU, ki jih je prejelo v pripombe, ni opredelilo, nanje ni podalo pripomb in ni podalo svojih naziranj glede pričakovanj SDH, ki zadevajo področje delovanja ministrstva. Ocenjujemo, da ministrstvo ni izvajalo zadostnih aktivnosti pri oblikovanju ciljev poslovanja Pošte Slovenije (kot izvajalca UPS in hkrati družbe s kapitalsko naložbo države), povezanih z UPS, saj čeprav je bilo k temu pozvano, ni podalo vsebinskih stališč glede ciljev poslovanja Pošte Slovenije v segmentu UPS, vključenih v vsakoletne LNU. Ker je ministrstvo pristojno za področje UPS, bi si po naši oceni moralo prizadevati, da bi vlada v odsotnosti siceršnjih strateških usmeritev na področju UPS vsaj v predlogu strategije, ki ureja upravljanje s kapitalsko naložbo države, predlagala državnemu zboru opredelitev strateških usmeritev in ciljev, ki jih želi na področju izvajanja UPS doseči Republika Slovenija z izvajanjem dejavnosti splošnega gospodarskega interesa v lastni kapitalski naložbi. Smiselno enako velja tudi za oblikovanje vsebine meril za merjenje uspešnosti in vsebine LNU, ki jih kot skupščina SDH sprejme vlada, in sicer ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo v postopkih priprave LNU in meril za merjenje uspešnosti Pošte Slovenije podati ustrezne pripombe k prejetim gradivom z namenom, da bi vlada kot skupščina SDH sprejela taka merila in cilje, ki bi odražali strateško naravnost Pošte Slovenije pri izvajanju UPS. Zaradi odsotnosti teh strateških ciljev po naši oceni SDH kot upravljavec kapitalske naložbe v Pošti Slovenije nima primernega izhodišča in podlage za določanje konkretnjših strateških in drugih ciljev upravljanja s kapitalsko naložbo v dokumentih, ki jih sam oblikuje in sprejema ter na katere poda soglasje vlada kot skupščina SDH.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni pristojni vladni resor za pripravo strategije, ki ureja upravljanje kapitalskih naložb države, temveč je za to pristojno Ministrstvo za finance. Ministrstvo tudi ni pristojno za poslovanje Pošte Slovenije kot gospodarske družbe v lasti države, temveč za zagotavljanje izvajanja UPS. V zvezi z navedenim ima lahko le neformalno mnenje. Za poslovanje Pošte Slovenije je odgovorno poslovodstvo družbe in posredno SDH kot krovni upravljavec kapitalskih naložb države, s tega vidika bi bilo aktivno vključevanje v postopke sprejemanja LNU za družbo Pošta Slovenije neprimerno, enako velja za

²²⁶ Ciljne vrednosti dosežene kakovosti prenosa paketov v notranjem prometu se nekoliko razlikujejo od tistih, določenih v Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 1 in Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2, in so postavljene višje, vendar se nanašajo na vse vrste paketov, ne zgolj na pakete v okviru UPS. (PS)

²²⁷ Na primer na upravljanje (optimizacijo) poštne omrežja, komunikacijo z javnostmi in sindikati, povečanje učinkovitosti poslovanja na področju UPS.

opredeljevanje do uresničevanja strategije kapitalskih naložb države za Pošto Slovenije in morebitno predlaganje sprememb strategije.

Ne glede na to, da ministrstvo na podlagi ZSDH-1 nima (formalnih) pristojnosti v postopku priprave strategije, ki ureja upravljanje kapitalskih naložb države, ocenjujemo, da bi moralo s ciljem, da se v čim večji meri uresničuje strategija zagotavljanja UPS, spremljati uresničevanje strateških ciljev Pošte Slovenije, povezanih z UPS, in v primeru ugotovljenih odstopanj od strateških ciljev zagotavljanja UPS posredovati Ministrstvu za finance predloge za spremembe strateških ciljev upravljanja družbe Pošta Slovenije na način, da bodo ustrezno upoštevani cilji zagotavljanja UPS.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je:

- delovna skupina pripravila končno poročilo z dne 11. 3. 2024, iz katerega izhajajo navedbe SDH:
 - (PS) [REDACTED]
 - [REDACTED]
 - [REDACTED] (PS)
- državni zbor sprejel Odlok o strategiji upravljanja naložb države²²⁸, ki velja od 17. 7. 2024 in je razveljavil OdSUKND; iz njega izhaja, da je Pošta Slovenije uvrščena med strateške naložbe države, kot ključni strateški cilj pa je navedeno, da je to nacionalni izvajalec UPS ter izvajalec logističnih in paketnih storitev ter da UPS izvaja v javnem interesu na podlagi podeljene odločbe v skladu z ZPSto-2; kot strateške usmeritve oziroma cilji družbe so predvideni:
 - učinkovito izvajanje predpisanih standardov pri izvajanju UPS ter optimiziranje mreže poslovalnic glede na obseg storitev in spreminjajoče se poslovno okolje v skladu z načeli družbene odgovornosti,
 - izkoristiti potencial mreže poslovalnic in druge infrastrukture za ponujanje dodatnih storitev z visoko dodano vrednostjo in s tem izboljševanje ekonomike poslovanja,
 - ohraniti tržni delež na področju paketne distribucije v Sloveniji in povečati tržni delež na področju paketnega poslovanja na Hrvaškem in v drugih državah jugovzhodne Evrope,
 - postati vrhunski ponudnik celovitih logističnih storitev v Sloveniji in eden ključnih ponudnikov na območju jugovzhodne Evrope,

²²⁸ Uradni list RS, št. 59/24.

- transformacija skupine v podjetje z digitaliziranimi procesi in digitalnimi tržnimi produkti,
- zagotavljanje trajnostnega poslovanja.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je po obdobju, na katero se nanaša revizija, SDH podajalo pripombe k osnutkom LNU za družbo in Skupino Pošta Slovenije, in sicer:

- *v zvezi s strateškimi cilji poslovanja Pošte Slovenije v osnutku LNU za leto 2023²²⁹ je SDH opozorilo, da mora Pošta Slovenije dosledno upoštevati ZPSto-2 in Splošni akt o kakovosti UPS 2;*
- *opozorilo je na neprimernost nekaterih navajanj v osnutku LNU za leto 2024 glede strateških ciljev, saj prizadevanja za spremembo kakovosti UPS niso v pristojnosti Pošte Slovenije, prav tako naj bi bilo neprimerno navajanje prizadevanj za spremembo poštne zakonodaje in v zvezi z ureditvijo plačila nepravičnega bremena UPS, saj nepravičnega bremena izvajanja UPS ni, dokler ga ne prizna edini pristojni državni organ AKOS; predlagalo je tudi popravek besedila o predvideni dodatni upravljavski aktivnosti SDH v zvezi s prizadevanji za spremembo zakonodaje prek predstavnika v delovni skupini;*
- *v pripombah k osnutku LNU za leto 2025 je (oktobra 2024) ocenilo, da je z vidika strateških ciljev in ekonomsko-finančnih kazalnikov pripravljen na napačnih in nerealnih predpostavkah in ne upošteva obstoječe zakonske podlage, saj s predpostavko, da naj bi (PS) [REDACTED] (PS)²³⁰, niso upoštevane določbe ZPSto-2 o kompenzacijskem skladu in ni jasna podlaga za oceno višine nadomestila; navedlo je, da je na podlagi zaključkov delovne skupine marca 2024 pripravilo simulacijo sprememb ZPSto-2 glede financiranja UPS (iz javnih sredstev, spremenjen način izračuna neto stroška), gradivo je bilo predstavljeno vladni koaliciji, kjer pa ministrstvo ni dobilo podpore in trenutno ne izvaja nobenih aktivnosti v smeri zakonskih sprememb.*

Priporočilo ministrstvu na področju strategije in cilja zagotavljanja UPS

Ministrstvu priporočamo, naj spremlja uresničevanje strategije, ki ureja upravljanje kapitalskih naložb za Pošto Slovenije, in po potrebi pripravi predlog sprememb strategije ter ga posreduje Ministrstvu za finance, če ugotovi, da ni v skladu s strateškimi usmeritvami zagotavljanja UPS.

2.2 Sistem financiranja UPS

Da bi odgovorili na podvprašanje, ali je bil vzpostavljen mehanizem financiranja UPS, ki bi zagotavljal dolgoročno finančno vzdržno izvajanje UPS, smo preverili:

²²⁹ (PS) [REDACTED] (PS)

²³⁰ V osnutku LNU so navedeni predvideni zneski za leta od 2025 do 2027.

- ali je Pošta Slovenije zagotovila ustrezne podatke o stroških, ki so predstavljali podlago za izračun cene UPS, ter ali je AKOS pred podajo soglasij k cenam UPS preverila ustrezne podatke;
- ali so v predpisih ustrezno opredeljene podlage za določitev cen UPS;
- ali je bilo določanje cen UPS na AKOS in Pošti Slovenije izvedeno na ustreznih podlagah;
- ali je metodologija za določitev nadomestila izvajalcu UPS za izvajanje UPS ustrezno pravno urejena in pregledna;
- ali je bilo ugotavljanje obveznosti izplačila nadomestila za izvajanje UPS na AKOS in Pošti Slovenije izvedeno na ustreznih podlagah;
- ali je v predpisih vzpostavljen mehanizem za izplačilo nadomestila izvajalcu UPS, ki zagotavlja doseganje namena nadomestila.

2.2.1 Cene UPS

Pošta Slovenije bi po naših sodilih morala voditi ločeno računovodstvo storitev iz nabora UPS in drugih poštних storitev, kar zahtevajo tudi predpisi. Stroške bi morala razporediti med stroškovne nosilce na način, da bi bila upoštevana jasna in utemeljena ločitev med UPS in drugimi poštными storitvami. Ministrstvo in AKOS bi morala v predpisih opredeliti podlage za določitev cen UPS, s katerimi bi bili zagotovljeni preglednost določanja cen UPS, upoštevanje tarifnih načel UPS ter dolgoročna finančna vzdržnost izvajanja UPS. Predlogi Pošte Slovenije za spremembo cen UPS bi morali temeljiti na ustreznih podlagah (ločeno računovodstvo, stroškovna naravnost in dostopnost cen, ki vsem uporabnikom omogočajo dostop do ponujenih storitev ne glede na njihov zemljepisni položaj, spodbujajo učinkovito zagotavljanje UPS in so enake na celotnem ozemlju Republike Slovenije), AKOS pa bi jih morala pred izdajo soglasja preveriti in utemeljeno presoditi, da je povišanje upravičeno in da so cene dostopne ter stroškovno naravnane ter da bodo spremembe cen prispevale k izboljšanju finančne vzdržnosti izvajanja UPS.

2.2.1.1 Ločeno računovodstvo UPS

Poštna direktiva²³¹ od izvajalcev UPS zahteva vodenje ločenih računovodskih evidenc za rezervirane in nerezervirane storitve, še posebej za UPS, pri čemer navaja²³², da je ločeno računovodstvo potrebno zaradi preglednosti glede dejanskih stroškov različnih storitev in da se zagotovi, da prelivanje subvencij iz nerezerviranega sektorja v rezervirani sektor²³³ ne bi škodljivo vplivalo na konkurenčne pogoje slednjega oziroma da se prepreči vpliv navzkrižnih subvencij na konkurenco. ZPSto-2 določa, da morajo zavezani izvajalci poštних storitev, ki morajo prispevati v kompenzacijski

²³¹ 14. člen poštne direktive.

²³² Poštna direktiva v 28. točki preambule ter sprememba poštne direktive iz leta 2008 v 41. točki preambule.

²³³ Rezervirane poštne storitve so prenos poštних pošiljk korespondence v notranjem prometu in v Republiki Slovenijo prispelih poštних pošiljk korespondence v mednarodnem poštнем prometu, če je masa teh poštних pošiljk manjša od 50 g in cena nižja od dvainpolkratnika cene prenosa poštne pošiljke korespondence standardne kategorije prve težnostne stopnje, ki je določena v splošnem aktu agencije. Izvajalec UPS je imel izključno pravico do izvajanja rezerviranih storitev do 31. 12. 2010.

sklad, zagotoviti ustrezno ločeno računovodstvo, da se zagotovi delovanje tega sklada. Izvajalci UPS vodijo ločene računovodske evidence v svojih računovodskih sistemih, ki jasno ločujejo med storitvami in izdelki, ki so del UPS, in tistimi, ki to niso. To ločeno računovodstvo služi kot vir podatkov za izračun neto stroška. Taki notranji računovodski sistemi morajo delovati na podlagi dosledno uporabljenih in objektivno utemeljenih načel stroškovnega računovodstva, izvajalec UPS pa ne sme z UPS subvencionirati preostalih poštne storitev in drugih storitev, ki jih izvaja.²³⁴ AKOS je način izvajanja teh določil in način vodenja ločenih računovodskih evidenc predpisala v Splošnem aktu o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi subvencioniranja. V njem je med drugim določila, da morajo biti vse metode razporejanja stroškov natančno dokumentirane, transparentne in razkrite do podrobnosti, ki omogočajo jasen pregled razmerja med stroški in cenami storitev.²³⁵ V skladu s pošto direktivo²³⁶ in z ZPSto-2²³⁷ morajo biti namreč tarife oziroma cene UPS (med drugim) stroškovno naravnane in pregledne.

Po sprejemu ZPSto-2 je Pošta Slovenije v letu 2011 na novo oblikovala stroškovni model, v nadaljnjih letih pa ga je nadgrajevala in spreminjala in je za vsako leto pripravila stroškovni model ter letno poročilo v skladu z metodologijo stroškovnega modela, ki ju je skupaj z mnenjem pooblaščenega revizorja, podrobnimi izračuni stroškov in izkazi poslovnega izida po področnih odsekih in po stroškovnih nosilcih poslala AKOS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, stroškovni model ni bil bistveno spremenjen, le v letu 2020²³⁸ je bil na podlagi priporočil družbe KPMG nekoliko dopolnjen z dodatnimi opredelitvami. Stroškovni nosilci, na katere je Pošta Slovenije razporejala prihodke in stroške, so bili ob vzpostavitvi stroškovnega modela oblikovani kot posledica razdelitve poštne storitve na UPS in na druge poštne storitve, kot jo je zasnovala Pošta Slovenije. Oblikovanih je 62 stroškovnih nosilcev, od katerih se prvih 22 nanaša na izvajanje UPS, naslednjih 30 na druge poštne storitve in zadnjih 10 na ostale storitve. Iz računovodskih evidenc Pošte Slovenije je razvidno razporejanje prihodkov in odhodkov z analitičnih kontov²³⁹ na stroškovne nosilce ter na kakšen način se v posamezni stroškovni nosilec združi več postavk s cenika, slednje pa je Pošta Slovenije tudi ločeno prikazala v letnih poročilih po metodologiji stroškovnega modela.

2.2.1.1.a V računovodskih evidencah Pošte Slovenije bi morali biti med stroškovne nosilce UPS razvrščeni vsi stroškovni nosilci, povezani s poštnimi pošilkami, za katere ZPSto-2 določa, da se izvajajo kot UPS. Vsako leto je k stroškovnemu modelu in ločenim računovodskim izkazom Pošte Slovenije podala mnenje revizijska družba in jih je Pošta Slovenije poslala AKOS, ki nanje ni imela pripomb. Ločeni računovodski izkazi Pošte Slovenije so bili tako potrjeni s strani neodvisnega pooblaščenega revizorja, prav tako je bila s strani pooblaščenega revizorja in AKOS potrjena skladnost ločenih računovodskih evidenc s stroškovnim modelom in s Splošnim aktom o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi subvencioniranja, s čimer je bila potrjena pravilnost ločenih računovodskih izkazov Pošte Slovenije glede na oblikovani stroškovni model in glede na (splošna) načela ločenega evidentiranja poslovnih dogodkov po dejavnostih.

²³⁴ Peti odstavek 36. člena ZPSto-2 in poštna direktiva.

²³⁵ Peti odstavek 4. člena Splošnega akta o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi subvencioniranja.

²³⁶ 12. člen poštne direktive.

²³⁷ Prvi in tretji odstavek 35. člena ZPSto-2.

²³⁸ Uporaba pri ločenih računovodskih izkazih za leto 2019.

²³⁹ Analitični konti prihodkov in odhodkov niso bili vedno enaki postavkam iz cenika.

Kljub temu smo ugotovili, da nejasna in nepregledna opredelitev razlikovalnih elementov, na podlagi katerih se določi nabor storitev UPS (povezava s točko 2.1.1), postavlja pod vprašaj nabor stroškovnih nosilcev in posledično njihovo razmejitev na UPS in druge poštne storitve. Nejasnosti obstajajo na primer glede uvrstitve storitev poslovno pismo in poslovni paket, ki ju je Pošta Slovenije uvrstila med druge poštne storitve (povezava s točko 2.1.1.b), ter glede uvrstitve storitev, ki jih kot UPS določa ZPSto-2 in jih je Pošta Slovenije obravnavala kot UPS, če jih je izvedla brez dodatnih storitev, če pa je uporabnik poleg osnovne storitve želel dodatno storitev²⁴⁰, jih je v celoti (skupaj s posebej zaračunano dodatno storitvijo) uvrstila med druge poštne storitve (povezava s točko 2.1.1.e). Prav tako je Pošta Slovenije 1. 1. 2021 pričela obravnavati storitve prenosa blaga znotraj pisemskih pošilk (blagovno pismo) kot druge poštne storitve in jih je šele po obdobju, na katero se nanaša revizija, dne 1. 9. 2022 (po uvedbi nadzora s strani AKOS) uvrstila med storitve UPS, pri čemer smo ugotovili, da se je kakovost UPS za uporabnike, ki pošiljajo blago v pisemskih pošilkah, (pošiljke blagovnega pisma) spremenila (povezava s točkama 2.1.1.b in 2.1.1.c).

Stroškovni model tudi ni bil posodobljen glede na novo razvrstitev poštne storitve oziroma glede na nove storitve UPS. Pošta Slovenije je namreč z dnem 1. 1. 2021 pričela obravnavati storitve prenosa blaga znotraj pisemskih pošilk kot druge poštne storitve, vendar ni prilagodila stroškovnega modela in stroškovnih nosilcev spremembam v dejanskem izvajanju poštne storitve, temveč so bili vzpostavljeni le posamezni analitični konti, prihodki s teh kontov pa so bili razporejeni na stroškovne nosilce drugih poštne storitve. Prav tako je Pošta Slovenije v letu 2021 zaradi uvedbe prednostnega in neprednostnega prenosa pošilk korespondence stroškovne nosilce UPS v analitičnih evidencah razdelila na neprednostne in prednostne storitve, kar pa se (PS) [REDACTED] (PS).

Na obstoječem naboru UPS se je oblikoval stroškovni model, na katerem temeljijo ločeni računovodski izkazi Pošte Slovenije. Opozarjamo, da sta nedoločen normativni okvir glede sodil za presojo, katere konkretne storitve sodijo v nabor UPS, in neposodobljen stroškovni model v pomembni meri vplivala na oblikovanje stroškovnih nosilcev, pripravo ločenih računovodskih izkazov Pošte Slovenije ter posledično na izkazovanje prihodkov in stroškov ter poslovnega izida tako za celotno dejavnost izvajanja UPS kot za posamezne storitve iz nabora UPS. Ker so navedeni podatki predstavljali vhodne podatke za izračun cen posameznih storitev UPS, bi lahko imele navedene nejasnosti vpliv tudi na izračun cen posameznih storitev UPS in s tem na dosežene prihodke iz UPS, posledično pa tudi na prikazani poslovni izid iz izvajanja UPS in na izračun neto stroška obveznosti izvajanja UPS. Nedoločen normativni okvir glede sodil o tem, katere konkretne storitve sodijo v nabor UPS, torej pomembno vpliva na oblikovanje konkretnega nabora UPS, ta pa je zaradi normativne nedorečenosti lahko neustrezen. Če bi Pošta Slovenije drugače obravnavala posamezne storitve (na primer če bi kot UPS obravnavala storitve poslovnega pisma ali storitve UPS, ki jim je dodana storitev) ali pa bi v letu 2021 uvedla nova stroškovna nosilca za prednostni in neprednostni prenos pošilk korespondence, bi lahko bil izračun cene posameznih storitev v naboru UPS drugačen, prav tako pa bi lahko bila poslovni izid iz UPS in neto strošek izračunana v drugačni vrednosti.

²⁴⁰ Na primer pri priporočeni pošiljki še storitve, kot so odkupnina, povratnica, osebna vročitev, podpis dokumentov, za katere je bila na ceniku oznaka vrste storitve "Druge". Navedene storitve je Pošta Slovenije zaračunala posebej, na obe storitvi (osnovno in dodatno) pa je zaračunala DDV.

Ukrep Pošte Slovenije

Pošta Slovenije je v letu 2022 vzpostavila podrobnejše računovodske evidence (analitične konte znotraj obstoječih stroškovnih nosilcev – po postavkah iz cenika) za storitev blagovno pismo in za prednostni prenos pošilk korespondence ter jih prikazala v ločenih računovodskih izkazih za leto 2022, pripravljenih v maju 2023. V letu 2024 je Pošta Slovenije pripravila načrt aktivnosti za prenovo stroškovnega modela glede na načrtovane spremembe v njenem poslovanju v prihodnjih letih.

2.2.1.1.b AKOS oziroma APEK je pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, preverjala ustreznost sistema ločenega računovodstva Pošte Slovenije. V letu 2012 je uvedla postopek nadzora nad izvajanjem ZPSto-2²⁴¹, v katerem je ugotovila nekatere nepravilnosti in nejasnosti (PS)

(PS), ki pa jih je Pošta Slovenije v letu 2013 odpravila. Iz (PS)

(PS), ki ga je AKOS pridobila v letu 2015, izhaja, da je stroškovni model v vseh pomembnih pogledih skladen oziroma ustrezen, nerealizirano pa je priporočilo, (PS)

(PS) je navedla, da (PS)

242.

(PS)

Pojasnilo Pošte Slovenije

Pošta Slovenije v zvezi s priporočilom družbe KPMG od AKOS ni prejela poziva ali odločitve glede (PS)

(PS).

AKOS je leta 2020 pri KPMG naročila analizo (PS)

243

(PS)

AKOS v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla ali naročila celovite preveritve stroškovnega modela Pošte Slovenije in ni:

²⁴¹ 35. in 36. člena ZPSto-2.

²⁴² (PS) (PS)

²⁴³ (PS) (PS)

- spremljala, ali je Pošta Slovenije v letu 2020 ali kasneje izvedla ponovno proučitev stroškov z vidika njihove stalnosti ali spremenljivosti,
- izvedla presoje, ali je nabor stroškovnih nosilcev, ki naj bi ustrezali naboru storitev UPS, drugih poštne storitve in ostalih storitev, določen skladno z jasno in pregledno opredeljeno UPS (povezava s točkama 2.1.1.a in 2.1.1.c); iz pregleda relevantne zakonodaje v poročilih o presoji stroškovnega modela je razvidno, da so zakonodajna izhodišča predstavljala predvsem določila ZPSto-2, ki se nanašajo na ločene računovodske evidence in prepoved subvencioniranja, in določila Splošnega akta o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi subvencioniranja, ne pa tudi določila ZPSto-2, ki opredeljujejo UPS, kar pomeni, da vzpostavljeni stroškovni nosilci niso bili predmet presoje revizijske družbe glede skladnosti njihove določitve z definicijo UPS v ZPSto-2;
- proučila, ali je nabor stroškovnih nosilcev posodobljen glede na uvedbo dveh hitrosti prenosa pošilk korespondence v letu 2021.

AKOS kot regulator v okviru svojih pristojnosti ni preverila, ali so vzpostavljene podlage za ločene računovodske evidence Pošte Slovenije, v katerih bi bila omogočena razmejitev stroškov na jasno in pregledno opredeljene stroškovne nosilce – storitve UPS in druge poštne storitve, posledično tudi ni zagotovila preglednosti pri izvajanju in določanju cen UPS. Ocenjujemo, da bi to lahko imelo vpliv na podlage za izračun cen UPS, saj bi lahko bile cene storitev UPS v primeru, če bi bile ločene računovodske evidence posodobljene in vzpostavljene na podlagi jasno in pregledno opredeljenih storitev v naboru UPS in bi se nabor storitev razlikoval od obstoječega, izračunane v drugačnih vrednostih. To pa bi vplivalo na prihodke Pošte Slovenije iz UPS in na poslovni izid iz UPS, hkrati pa bi lahko bil neto strošek izračunan v drugačnih vrednostih.

Ukrep AKOS

AKOS je v letu 2022 pri KPMG naročila izvedbo neodvisnega pregleda stroškovnega modela Pošte Slovenije in preverbo skladnosti z ZPSto-2 in Splošnim aktom o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi subvencioniranja. Iz poročila z dne 30. 12. 2022 med drugim izhaja, da je stroškovni model kot sistem skladen z zahtevami ZPSto-2 in splošnega akta glede tega, da izvajalec UPS vodi ločene računovodske evidence za UPS, druge poštne storitve in izdelke ter ostale storitve in izdelke. Navedene pa so zadeve, ki niso predmet modela in naj bi se pripravljale ločeno, na primer metodologija izračuna dveh različnih stopenj WACC²⁴⁴, politika določanja popustov, podlage za izračun popustov za dostop do omrežja, model tudi nima funkcionalnosti za izračun neto stroška. Izpostavljeno je, da je ob vsakokratni uporabi modela treba preveriti usklajenost stroškovnih nosilcev s storitvami Pošte Slovenije v izbranem časovnem trenutku. Podani sta tudi priporočili, naj se v metodologiji opiše način delitve stroškovnih nosilcev na neprednostne in prednostne storitve in naj se opiše pristop k izračunavanju stroška kapitala z uporabo dveh različnih stopenj WACC. AKOS je poročilo februarja 2023 posredovala Pošti Slovenije in jo pozvala, naj ga prouči in ustrezno implementira v stroškovni model.

²⁴⁴ Za UPS in druge poštne storitve.

AKOS je od Pošte Slovenije 4. 1. 2024 pridobila poročilo o implementaciji priporočil, navedenih v neodvisnem pregledu stroškovnega modela iz leta 2022, v katerem je Pošta Slovenije navedla, da je vse ugotovitve in priporočila izvajalca neodvisnega pregleda ustrezno implementirala v stroškovni model in metodologijo za leto 2022.

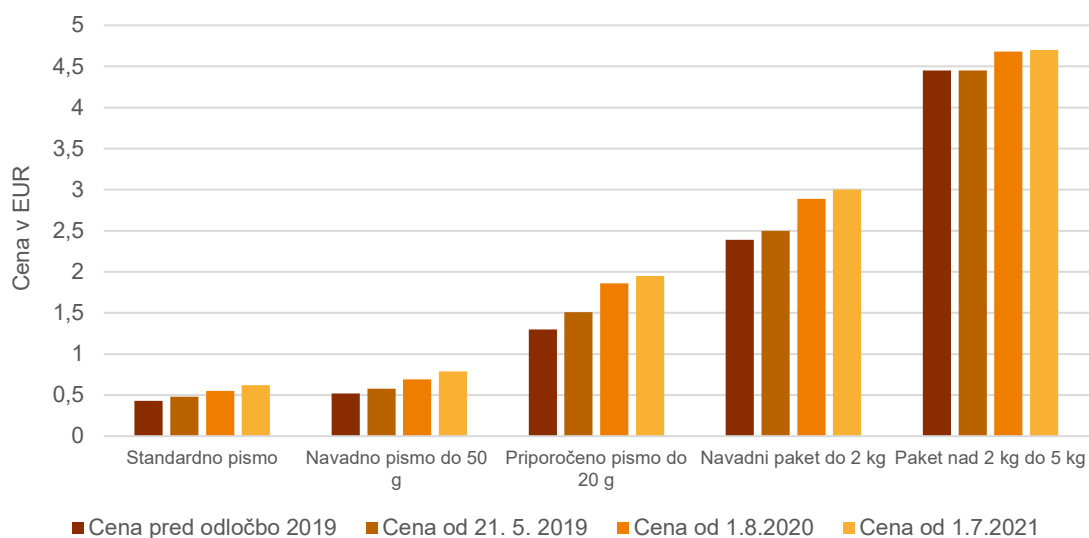
Opozarjamo, da bo morala AKOS kljub izvedenemu ukrepu v prihodnje skrbno spremljati spremembe v stroškovnem modelu Pošte Slovenije, ki jih ta namerava izvesti (povezava s točko 2.2.1.1.a), ter poskrbeti, da bo Pošta Slovenije pri spremembah upoštevala morebitne spremembe v zvezi z opredelitvijo nabora storitev, ki se izvajajo kot UPS (povezava s točkama 2.1.1.a in 2.1.1.c).

2.2.1.2 Oblikovanje cen UPS

V skladu s pošto direktivo bi morale biti (za zagotovitev smotrnega upravljanja UPS in da se prepreči izkrivljanje konkurence) tarife za UPS objektivne, pregledne, nediskriminatorne in prilagojene stroškom. Poštna direktiva opredeljuje tudi tarifna načela UPS, katerih upoštevanje naj bi zagotovile države članice. ZPSto-2 določa, da morajo biti tarife pregledne in nediskriminacijske, izvajalci pa morajo univerzalne storitve izvajati po cenah, ki so dostopne in vsem uporabnikom omogočajo dostop do ponujenih storitev ne glede na njihov zemljepisni položaj, stroškovno naravnane in spodbujajo učinkovito zagotavljanje univerzalne storitve ter so za istovrstne storitve enake na celotnem ozemlju Republike Slovenije (kar pa ne izključuje pravice izvajalcev univerzalne storitve, da glede cene sklepajo individualne pogodbe z uporabniki). Pošta Slovenije mora pred uveljavitvijo cen UPS zanje pridobiti soglasje AKOS. Slednja soglasja ne izda, če so cene v nasprotju z načeli preglednosti, nediskriminacije in zagotavljanja konkurence ali če so predlagane cene oblikovane v nasprotju z ZPSto-2.²⁴⁵

Slika 4 prikazuje cene nekaterih količinsko najpomembnejših UPS v notranjem prometu, ki so veljale v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021.

²⁴⁵ 37. člen ZPSto-2.

Slika 4 Cene nekaterih UPS v notranjem prometu v letih 2019, 2020 in 2021¹⁾

Opomba: ¹⁾ Prikazane cene od 1. 7. 2021 dalje se pri pisemskih pošiljkah nanašajo na neprednostne pošiljke.

Vir: odločbe AKOS o soglasju k spremembi cen UPS v letih 2019, 2020 in 2021, ceniki Pošte Slovenije.

Iz zgornjega prikaza je razvidno, da so se cene posameznih storitev UPS v obdobju, na katero se nanaša revizija, postopoma zviševale, nekatere so se v obdobju 3 let zvišale tudi za polovico. Primerjava cen standardnega prednostnega pisma do 20 g v notranjem prometu v državah, ki so bile vključene v raziskave ERGP, pokaže, da so bile cene v letih od 2019 do 2021 v Republiki Sloveniji podpovprečne glede na ostale države, vključene v raziskave ERGP (v letu 2020 je bila na primer cena standardnega pisma do 20 g v notranjem prometu za 42 % nižja od povprečne cene, cena paketa do 2 kg v notranjem prometu pa za 53 % nižja od povprečne cene).²⁴⁶

2.2.1.2.a Pošta Slovenije je v letih 2019, 2020 in 2021 na AKOS naslovila več predlogov za izdajo soglasja k spremembam cen UPS. Vloge za spremembe cen UPS je podajala praviloma enkrat letno, po pripravi nerevidiranih računovodskih izkazov za preteklo leto (kasneje je vloge dopolnila z mnenjem neodvisnega revizorja), ki so predstavljali podlago za izračune in utemeljitev predlaganih cen. V posredovanih računovodskih podatkih²⁴⁷ je po stroškovnih nosilcih prikazala stroške, prihodke ter poslovni izid prejšnjega obračunskega obdobja (praviloma je bil negativen), podatke o deležu pokritja stroškov s ceno (praviloma je bil nižji od 100 %) ter predloge novih cen, s katerimi bi se približala 100-odstotnemu pokritju²⁴⁸. V vlogah je kot razloge za spremembo cen UPS navajala (PS) [REDACTED]

²⁴⁶ ERGP Report On Core Indicators For Monitoring The European Postal Market, 28. 1. 2022.

²⁴⁷ Podlaga za presojo AKOS so bili ločeni računovodski izkazi za posamezno leto, stroškovni model za vsako leto ter dodatno posredovani podatki in izračuni Pošte Slovenije.

²⁴⁸ Pri nekaj primerih storitev je Pošta Slovenije predlagala tudi (PS) [REDACTED] (PS)

(PS).

AKOS je Pošto Slovenije večkrat pozvala k dopolnitvi oziroma spremembi vloge za spremembe cen UPS. V letu 2019 je AKOS nasprotovala načinu priprave vloge Pošte Slovenije, saj (PS)

(PS), kar ni zagotavljalo stroškovne naravnosti cen; (PS)

(PS). V letu 2021, ko je Pošta Slovenije podala vlogo za spremembo cen UPS zaradi uveljavitve Splošnega akta o kakovosti UPS 2, so se pozivi AKOS k dopolnitvam te vloge nanašali predvsem na oblikovanje cen glede na razmerje prednostnih in neprednostnih pošilk. V nadaljevanju predstavljamo primer oblikovanja novih cen UPS zaradi uveljavitve Splošnega akta o kakovosti UPS 2.

Primer: Proces oblikovanja cen UPS

Splošni akt o kakovosti UPS 2 je uvedel pošiljke dveh hitrosti, zaradi česar je Pošta Slovenije podala predlog zvišanja cen obstoječih storitev, ki bi se po uveljavitvi splošnega akta prenašale kot pošiljke z neprednostnim prenosom, določila pa je tudi cene za nove dodatne storitve na pošiljke korespondence v okviru UPS, ki so predstavljale prednostni prenos teh pošilk²⁴⁹. Poleg računovodskih izkazov za leto 2020 je pripravila (PS)

(PS)

²⁴⁹ Storitve "prednostno" za standardna pisma, dopisnico in vse mase navadnega pisma ter priporočenega pisma v notranjem prometu. Navedla je, da se je odločila za uvedbo dodatnih storitev "prednostno" na že obstoječe storitve, ne pa za uvajanje novih storitev (s tem tudi ne bi povečala nabora osnovnih storitev), saj bi to povzročilo zmedo pri uporabnikih in naj bi bilo manj napak pri sprejemu pošilk.

Ugotovili smo, da v zvezi z oblikovanjem cen UPS v predpisih ni jasno določeno in vnaprej opredeljeno:

- vsebina pojma stroškovna naravnost cen UPS in katere so sestavine stroškovno naravnane cene UPS²⁵⁰; AKOS je sicer v konkretnih postopkih izdaje soglasij k spremembam cen UPS Pošte Slovenije podajala svoja naziranja in pojmovanje vsebine pojma stroškovne naravnosti, vendar ta pojem v predpisih ni natančno opredeljen, saj v ZPSto-2 ni definiran in ga tudi AKOS ni opredelila v splošnih aktih;
- vsebina pojma dostopnost cen, saj ni definiran v ZPSto-2 in ga AKOS tudi ni opredelila v splošnih aktih; AKOS je v odločbah o soglasju k spremembam cen UPS navedla le, da so predlagane cene dostopne in omogočajo vsem uporabnikom dostop do ponujenih storitev ne glede na njihov zemljepisni položaj,²⁵¹ vendar AKOS svoje ocene o dostopnosti predlaganih cen UPS v odločbah ni podrobneje utemeljila ter ni navedla kriterijev za svojo presojo;²⁵² iz odločb ni razvidno, da bi AKOS na primer izhajala iz vsakoletnih raziskav o zadovoljstvu splošne javnosti in raziskav o zadovoljstvu poslovne javnosti (povezava s točko 2.1.2.3), čeprav je v raziskavah preverjala zadovoljstvo uporabnikov s cenami UPS²⁵³, ali iz drugih analiz in raziskav²⁵⁴;
- kolikšno pokritje stroškov s ceno bi morale biti zagotovljeno po spremembi cen UPS in kolikšno odstopanje od 100-odstotnega pokritja je sprejemljivo, da AKOS izda soglasje (povezava s točko 2.2.1.2.b);
- kateri podatki o stroških predstavljajo podlago za določitev stroškovno naravnanih cen in na katero časovno obdobje se morajo nanašati: ali so to podatki o stroških v preteklem obdobju poslovanja izvajalca UPS, revidirani²⁵⁵ ali lahko tudi nerevidirani oziroma medletni podatki, ali podatki lahko vključujejo tudi pričakovane stroške v prihodnjem obdobju, ki jih je mogoče izkazati z veliko verjetnostjo; AKOS pri potrjevanju cen ni upoštevala enakovrstnih podatkov²⁵⁶

²⁵⁰ Na primer ali lastna cena storitev (zbir vseh stroškov izvajanja posamezne storitve iz nabora UPS) vključuje tudi primeren dobiček izvajalca UPS in katera ekonomska kategorija ga predstavlja (ROE, WACC, pričakovani dobiček upravljavca kapitalske naložbe SDH ali drugi kazalnik). Pošta Slovenije je pri izračunu stroškovne cene posameznega stroškovnega nosilca poleg stroškov izvajanja storitev upoštevala tudi primerni dobiček v višini WACC za storitve UPS.

²⁵¹ In se pri tem sklicevala na 35. člen ZPSto-2.

²⁵² Iz študije o ravnanju poštarnih operaterjev pri določanju cen, ki jo je v letu 2012 objavila Evropska komisija, izhaja, da je UPS opredeljena kot storitev splošnega gospodarskega interesa, zato je pomemben cilj zagotoviti, da so zagotovljene storitve visoke kakovosti po dostopni ceni povsod in za vsakogar. Načelo dostopnosti cen zagotavlja, da cene niso prekomerne, medtem ko morebitna prepoved pretiranih cen (angl.: *excessive prices*) ne zagotavlja, da so cene dostopne. Dostopnost je bolj politični cilj kot merljivo načelo za določanje cen, pri čemer je Evropsko sodišče podalo smernice glede pretiranih cen (v študiji so navedeni nekateri primeri).

²⁵³ Iz raziskave o zadovoljstvu splošne javnosti za leto 2021 izhaja, da je povprečna ocena zadovoljstva uporabnikov s ceno neprednostnega prenosa standardnega pisma 3,14 od 5. Dobra tretjina anketiranih (38,4 %) je bila z navedeno ceno zelo zadovoljna, zelo nezadovoljnih pa je bila dobra tretjina vprašanih (22,1 %).

²⁵⁴ Iz dokumenta (PS) [redacted]

(PS)

²⁵⁵ AKOS je pri odločanju o soglasju k spremembi cen UPS upoštevala revidirane ločene računovodske izkaze Pošte Slovenije.

²⁵⁶ V odločbi iz maja 2019 je kot razlog za dvig cen UPS upoštevala (PS) [redacted] (PS), v naslednjem postopku o izdaji soglasja pa je enake razloge za podajo vloge opredelila kot neustrezne.

in ni utemeljila podlag za svoje naziranje, da (PS) [REDACTED]
[REDACTED] (PS) (povezava
s točko 2.2.1.2.b).

Ker AKOS ni vnaprej določila²⁵⁷, katere podlage se upoštevajo pri izračunu oziroma določanju cen storitev UPS, in ni opredelila, katere stroške in za katero časovno obdobje ter katera merila za presojo bo upoštevala pri izdaji soglasja k spremembi cen UPS in presoji stroškovne naravnosti cen UPS, in ker ni opredelila pojmov stroškovne naravnosti in dostopnosti cen UPS, AKOS ni zagotovila preglednosti in predvidljivosti postopka izdaje soglasja k spremembam cen UPS in preglednosti tarif.²⁵⁸ Hkrati tudi ne moremo potrditi, da so cene UPS sledile načelom dostopnosti in stroškovne naravnosti, kot jih določata poštna direktiva in ZPSto-2. Navedeno je pomembno zaradi zagotavljanja ciljev UPS kot dejavnosti splošnega gospodarskega pomena (da so cene storitev dostopne in niso pretirane) ter za doseganje cilja dolgoročne finančne vzdržnosti UPS, pri čemer AKOS Pošti Slovenije ni dala zadostnih usmeritev, kako naj oblikuje cene UPS, da bodo ti cilji izpolnjeni.

2.2.1.2.b AKOS je v posameznih postopkih obravnave zahtev Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila za izvajanje UPS navedla, da morajo biti cene UPS med drugim dostopne ali stroškovno naravnane ter da se navedeni tarifni načeli lahko izključujeta, če so stroški izvajanja storitve tako visoki, da stroškovna cena ni dostopna. V tovrstnem primeru naj bi imela AKOS kot sektorski regulator pristojnost, da ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin primera odloči, katero tarifno načelo naj prevlada – stroškovna naravnost ali dostopnost cen – ter pristojnost, da ne izda soglasja k uveljavitvi stroškovne cene UPS, če presodi, da je treba dati prednost načelu dostopnosti; takšna odločitev bi povzročila, da izvajalcu UPS zaradi obveznosti izvajanja UPS nastaja nepravilno finančno breme.²⁵⁹ Pošta Slovenije je 24. 5. 2021 v tožbi zoper odločbi AKOS, s katerima je odločila o zahtevkih Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila za izvajanje UPS za leti 2018 in 2020, navedla, da se AKOS v odločbah opredeljuje, da pri odobravanju vloge za cene ne daje prednosti načelu dostopnosti cen, temveč sledi stroškovnemu načelu, ter da bi po mnenju AKOS le uveljavitev načela dostopnosti cen lahko pomenila, da Pošti Slovenije nastaja nepravilno finančno breme²⁶⁰.

AKOS je v reviziji navedla, da bi lahko Pošta Slovenije glede na opravljene raziskave o zadovoljstvu splošne javnosti cene UPS (PS) [REDACTED] (PS), tega pa zaradi določil ZPSto-2²⁶¹ ni mogla sama predlagati, saj lahko le izda ali zavrne soglasje k predlogom Pošte Slovenije za spremembo cen UPS. AKOS je v postopku odločanja o izdaji soglasja k predlaganim cenam UPS v letu 2021 navedla, da je njena pristojnost omejena na izdajo ali zavrnitev izdaje soglasja k predlogu cene in nima pristojnosti

²⁵⁷ Na primer v splošnem aktu, izdanem na podlagi tretjega odstavka 57. člena ZPSto-2.

²⁵⁸ Kot to določa tretji odstavek 35. člena ZPSto-2.

²⁵⁹ V zvezi s stroškovno naravnostjo cen UPS je AKOS pojasnila, da je bistveni del cenovne regulacije določitev primerne pozitivne razlike izvajalca UPS, ki ima pravico, da z izvajanjem UPS ustvarja primeren dobiček; gre za WACC na sredstva, ki so bila potrebna za izvajanje UPS.

²⁶⁰ Pošta Slovenije je v tožbi izpostavila vprašanje, (PS) [REDACTED]
[REDACTED] (PS)

²⁶¹ 37. člen ZPSto-2.

določanja cene, kljub temu pa je (skladno z odprtim upravnopravnim odločanjem) pojasnila svoje videnje pravega načina izračuna stroškovne cene²⁶².

Po našem stališču ZPSto-2 v delu, ki ureja način določanja cen UPS, ni pregleden, ker ne daje napotkov oziroma pooblastila regulatorju glede izbire načel oziroma pri dajanju prednosti posameznemu načelu, saj mora biti cena oblikovana na način, da je obema načeloma (stroškovna naravnost in dostopnost cen) kumulativno zadoščeno. Ker lahko povečanje stroškov izvajanja UPS privede do tega, da načelu dostopnosti cen ni več mogoče slediti, ocenjujemo, da bi moralo biti v predpisih podrobneje opredeljeno, kateri podatki in kriteriji se upoštevajo pri presoji izpolnjevanja tarifnih načel (ali so predlagane cene UPS stroškovno naravnane in dostopne), oziroma opredeljeno, katero načelo ima prednost v tovrstnem primeru. Poleg tega ocenjujemo, da je obseg regulacije cen, kot ga opredeljuje ZPSto-2, preozek, saj AKOS nima pristojnosti sama predlagati spremembe cen UPS, če bi na primer na podlagi raziskav o potrebah uporabnikov zavzela stališče, da bi se lahko cene UPS še zvišale in bi bilo tudi v tem primeru zadoščeno načelu dostopnosti, ali pa bi ugotovila, da cene niso dovolj visoke, da bi lahko pokrile stroške in bi se z namenom zmanjševanja izgube iz UPS in vpliva na izračun neto stroška ter posledično na finančno vzdržnost izvajanja UPS morale zvišati.

2.2.1.2.c Iz podatkov za posamezne stroškovne nosilce izhaja, da je bilo na letni ravni pokritje stroškov s ceno (PS) [REDACTED] (PS) 100 %²⁶³, kar pomeni, da Pošta Slovenije s prihodki iz stroškovnih nosilcev UPS (PS) [REDACTED] (PS), ki so pripisani tem stroškovnim nosilcem, to pa je razvidno tudi iz poslovnega izida za posamezno leto, ki ga prikazuje Tabela 3.

Pošta Slovenije je v zahtevkih za izplačilo nadomestila neto stroška opozarjala na to, da po njeni oceni način *ex-ante* regulacije cen UPS bistveno vpliva na to, da ima Pošta Slovenije kljub dejstvu, da so cene UPS stroškovno naravnane, (PS) [REDACTED] (PS). Izvajalec UPS mora namreč pred uveljavitvijo cen UPS zanje pridobiti soglasje, vendar pa so (PS) [REDACTED]

[REDACTED] (PS)

Po naši oceni tak način določanja cen ni omogočal stabilnega financiranja UPS, saj Pošta Slovenije s cenami UPS (PS) [REDACTED] (PS). Pokritje stroškov s ceno je bilo namreč pri storitvah, za katere je Pošta Slovenije predlagala (PS) [REDACTED]

[REDACTED] (PS) Tak način določanja cen se je posledično odražal v (PS) [REDACTED] (PS), zaradi česar se je povišala verjetnost, da bo Pošti Slovenije nastal neto strošek izvajanja UPS.

2.2.1.2.d Po naši oceni vloge Pošte Slovenije za spremembo cen UPS niso bile v celoti ustrezno in zadostno utemeljene. Pošta Slovenije v vlogah ni opredelila razlogov za to, da vse predlagane cene (PS) [REDACTED] (PS).

²⁶² (PS) [REDACTED] (PS)

²⁶³ (PS) [REDACTED] (PS)

V vsakokratni vlogi za spremembo cen UPS je podajala predloge sprememb cen, s katerimi bi se pokritje stroškov v večini primerov (PS) [REDACTED] (PS), vendar pri vseh storitvah iz nabora UPS ni predvidela, da bo po spremembi (PS) [REDACTED] (PS). Tudi AKOS, kljub temu da je menila, da (PS) [REDACTED] (PS), ni opozorila Pošte Slovenije na morebitne (PS) [REDACTED] (PS) cene²⁶⁴.

Pojasnilo Pošte Slovenije

Čeprav mora biti cena storitev UPS stroškovno naravnana, to ne pomeni 100-odstotnega pokritja. Z regulatorjem je dogovorjeno, da (PS) [REDACTED] (PS) Bolj ko sta prisotni e-substitucija in digitalizacija, bolj so stranke občutljive na ceno – ne odločajo se več le o zmanjšanju količin pošiljk, temveč v celoti preidejo na digitalno komuniciranje. Pošta Slovenije je morala zato pri določanju višine cen upoštevati tudi, kako bo trg sprejel nove cene, upoštevala pa je tudi, da naj se cene ne bi povišale bistveno ter da cena za pošiljke v različnih masnih stopnjah ni enaka.

Pojasnilo AKOS

AKOS zasleduje pokritja v višini 100 % za vsak produkt. AKOS ne nasprotuje predlogu Pošte Slovenije za povišanje cen za posamezni produkt v določeni masni stopnji, tako da (PS) [REDACTED] (PS). Pošta Slovenije je večkrat pojasnjevala, da odstopanja nastajajo, ker metodologija v nekaterih masnih stopnjah ne deluje povsem natančno, hkrati pa se je treba izogniti nelogičnostim za potrošnike pri podobnih storitvah.

Čeprav morajo biti v skladu s pošto direktivo in ZPSto-2 cene UPS stroškovno naravnane, so v nekaterih primerih (PS) [REDACTED] (PS) od 100-odstotnega pokritja stroškov, zato ocenjujemo, da načelo stroškovne naravnosti cen UPS ni bilo v vseh primerih izpolnjeno. Glede na to, da je (PS) [REDACTED] (PS) eden od razlogov za to, da Pošta Slovenije iz naslova UPS ustvarja (PS) [REDACTED] (PS), bi po naši oceni morala Pošta Slovenije v svojih predlogih AKOS za izdajo soglasja k predlaganim cenam UPS vsaj utemeljiti razloge za določitev cene (PS) [REDACTED] (PS)

²⁶⁴ Obrazložitev je vključena v vlogah (PS) [REDACTED] (PS)

²⁶⁵ Zgolj v aprilu 2021 je v postopku za izdajo soglasja k spremembam cen UPS navedla, da je pristojnost AKOS omejena na izdajo ali zavrnitev izdaje soglasja k predlogu cene, tako da nima pristojnosti določanja cene (za razliko od na primer nadzornega postopka). Kljub temu je Pošti Slovenije pojasnila svoje videnje pravičnega načina izračuna stroškovne cene in pripravila preliminarni izračun cene za storitev UPS standardno pismo, notranji. AKOS je navedla, da je to storila "skladno z odprtim upravnopravnim odločanjem AKOS" in da njeno videnje pravičnega izračuna cene "z ničemer ne prejudicira niti končne odločitve niti pravilnosti izračuna". Navedla je, da bi veljalo smiselno enake izračune opraviti tudi za ostale storitve UPS, za katere je Pošta Slovenije nameravala spremeniti oziroma določiti cene.

Pošta Slovenije je po obdobju, na katero se nanaša revizija, to je v oktobru 2024, pripravila načrt aktivnosti, iz katerega je razvidno, da namerava (PS) [REDACTED]

(PS)

2.2.1.2.e AKOS je v postopkih izdaje soglasij k predlogom Pošte Slovenije za spremembe cen UPS izhajala iz predlogov novih cen, izračunov stroškov ter pokritosti s ceno, ki so se nanašali na te storitve, ter iz podatkov iz ločenih računovodskih evidenc, ki so se nanašali na vse stroškovne nosilce. V teh postopkih je AKOS:

- pri odločanju o izdaji soglasja svojo presojo omejila le na stroškovne nosilce oziroma cene za storitve, ki jih je v predlogu navedla Pošta Slovenije²⁶⁶, ter ni preverjala in presojala celotnih cenikov Pošte Slovenije; tako AKOS ni zaznala, da je Pošta Slovenije na primer storitve priporočenega pisma, ki so jim bile dodane nekatere storitve, v celoti obravnavala kot druge poštne storitve (povezava s točko 2.1.1.e)²⁶⁷;
- ob obravnavi vloge za soglasje k spremembi cen iz aprila 2021 podala ugotovitev, da Pošta Slovenije izračunava edine prihranke, ki bi nastali ob uvedbi neprednostnega prenosa, na predpostavki, da (PS) [REDACTED]
[REDACTED] (PS) takšen način izračunavanja prihrankov Pošte Slovenije naj bi vzbujal resen dvom v učinkovitost zagotavljanja UPS, zaradi česar je AKOS pozvala Pošto Slovenije, naj preveri, ali prednostnega in neprednostnega prenosa UPS ne more izvesti bolj učinkovito na način, da bi lahko pri neprednostnem prenosu ustvarila večje prihranke. Kljub pozivu je AKOS v odločbah, izdanih v letu 2021, pa tudi v odločbah, izdanih v letih 2019 in 2020, glede zahteve iz ZPSto-2, da morajo cene UPS spodbujati učinkovito zagotavljanje UPS, presodila, da cene spodbujajo učinkovito zagotavljanje UPS, ker so enake na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

Po naši oceni AKOS ob presoji vlog Pošte Slovenije za izdajo soglasja k spremembam cen UPS ni odločala na podlagi zadostnih podatkov, saj ob obravnavi predloga Pošte Slovenije ni sočasno preverila tudi vsebine celotnega cenika Pošte Slovenije (vseh poštne storitve, ki jih izvaja izvajalec UPS) in veljavnih (ter predlaganih sprememb) splošnih pogojev izvajanja UPS, s čimer bi lahko zaznala potencialne nepravilnosti ali nejasnosti pri določanju celotnega nabora storitev Pošte Slovenije in posledično glede ustreznosti oblikovanja vseh cen. Odločanje o izdaji soglasij k

²⁶⁶ Da AKOS ni presojala ustreznosti nabora storitev in je pri presoji predmetnega zahtevka potrjevala zgolj predlagane cene storitev, je posebej poudarila v odločbah o izdaji soglasij k spremembam cen UPS v notranjem in v mednarodnem prometu, izdanih v juniju 2021.

²⁶⁷ To problematiko je AKOS zaznala šele v letu 2021, ko je Pošta Slovenije v vlogi za izdajo soglasja k spremembam cen v notranjem prometu predlagala, da se določijo nove dodatne storitve na pošiljke korespondence v okviru UPS, to so dodatne storitve "prednostno" (za standardna pisma, dopisnico ter vse mase navadnega in priporočenega pisma v notranjem prometu), ki bi se v cenik uvrstile in dodatno obračunale poleg obstoječih storitev v notranjem prometu z neprednostnim prenosom, ki so imele v ceniku navedeno "brez storitve". Na podlagi pozivov AKOS k dodatnim izjasnitvam ter predloga AKOS glede načina obračunavanja storitev korespondence s prednostnim in neprednostnim prenosom je Pošta Slovenije pripravila nove izračune cen, ki so v celoti sledili naziranjju AKOS.

predlogom Pošte Slovenije za spremembo cen UPS bi tako temeljilo na ustrežnejših podlagah in bi bilo po naši oceni bolj pregledno, v primeru zaznanih nepravilnosti pa bi AKOS lahko izvedla ustrezne nadzorne postopke. AKOS tudi ni ustrezno utemeljila, na kakšen način cene UPS spodbujajo učinkovito zagotavljanje UPS, saj iz odločb niso razvidni kriteriji, na podlagi katerih je podala tako presojo, v odločbah se na analize učinkovitosti²⁶⁸ izvajalca UPS tudi ni sklicevala, zaradi česar tudi ni mogoče preveriti in podati ocene o tem, ali so cene UPS spodbujale učinkovito zagotavljanje UPS.

Pojasnilo AKOS

AKOS daje soglasje k predlaganim cenam, ki so stroškovno naravnane, dostopne in za istovrstne storitve enake na celotnem ozemlju Republike Slovenije, kar pomeni, da ima izvajalec pokrite stroške in primeren dobiček v višini takrat veljavnega WACC. AKOS mora v roku 30 dni preveriti vlogo izvajalca UPS, z morebitnim dodatnim 15-dnevnim rokom, v kolikor so potrebne dopolnitve. Ceniki so po letu 2021 veliko bolj kompleksni in razdrobljeni zaradi uvedbe neprednostnih produktov, uvedbe blagovnih pisem, zato je težko v predpisanih rokih podajati soglasja k spremembam cen. AKOS je na splošno seznanjena z naborom, cenami in splošnimi pogoji izvajanja storitev, ki jih izvaja Pošta Slovenije kot druge poštna storitve, zato ni nujno, da bi morala ob potrjevanju cenikov UPS preverjati tudi druge cenike. AKOS občasno opravi raziskavo glede učinkovitosti izvajanja UPS.

2.2.1.2.f Pošta Slovenije je za storitve dostopa do omrežja, ki jih je izvedla za izvajalce zamenljivih storitev (povezava s točko 2.1.1.f), in za izvedene storitve UPS, ki jih je izvajala za uporabnike, ki so imeli z njo sklenjene pogodbe o opravljanju storitev in so pošiljali večje količine pošilk iz nabora UPS (poslovni uporabniki), določila cene tako, da je bila cena iz cenika storitev UPS zmanjšana za vnaprej opredeljeni popust²⁶⁹. Popusti so temeljili na odločitvah, ki jih je v zvezi s tem sprejela APEK oziroma AKOS že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, in pri katerih je AKOS (z namenom zagotoviti stroškovno naravnane cene) višino popusta določila na način, da je upoštevala prihranke pri stroških, ki se jim Pošta Slovenije izogne, ker izvajalci zamenljivih storitev in poslovni uporabniki, za katere opravlja prenos večjih količin pošilk, ob oddaji pošilk v prenos Pošti Slovenije izvedejo nekatere aktivnosti (izogibne stroške)²⁷⁰. Iz primerjave lestvic popustov, ki jih je APEK 17. 12. 2010 določila za storitve dostopa do omrežja, in količinskih popustov na storitve UPS, na katere je soglasje podala AKOS 1. 9. 2014, izhaja, da veljajo za storitve dostopa do omrežja višji popusti kot za večje količine storitev UPS, saj so popusti za dostop do omrežja določeni v razponu od 11,92 % do 48,37 %, medtem ko se popust za večje količine oddanih pošilk giblje od 3 % do 12 %.

Ocenjujemo, da AKOS in Pošta Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista izvedli potrebnih aktivnosti, s katerimi bi preverili ustreznost določenih višin popustov, ker:

²⁶⁸ AKOS je v letu 2017 naročila izvedbo analize (PS) [REDACTED]

[REDACTED] (PS).

²⁶⁹ Za dostop do omrežja je bil določen v Splošnih pogojih za dostop do poštnega omrežja Pošte Slovenije, za poslovne uporabnike, ki v prenos oddajajo večje količine pošilk, v Prilogi 1 Cenika poštnih storitev v notranjem prometu, za prenos poslovnih pisem pa v Navodilu za izvajanje storitve poslovno pismo.

²⁷⁰ Te aktivnosti so razvidne iz splošnih pogojev Pošte Slovenije, ki se nanašajo na izvajanje UPS, drugih poštnih storitev in dostopa do omrežja in se razlikujejo predvsem v naboru in obsegu predopravljenih oziroma izvedenih aktivnosti (način in raven predsortiranja, zlaganja in opremljanja pošilk) ter v točkah omrežja Pošte Slovenije, na katerih lahko uporabniki dostopajo oziroma oddajajo pošiljke v sprejem, različni so tudi roki prenosa pošilk.

- AKOS in Pošta Slovenije nista (ponovno) ugotavljali dejanskih stroškov, ki se jim Pošta Slovenije izogne pri izvajanju posameznih aktivnosti, povezanih s prenosom večjega obsega oddanih pošilk za poslovne uporabnike ter za zagotavljanje dostopa do omrežja, in nista preverili ustreznosti višine popustov, ki jih je določila AKOS v odločbah pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, posledično Pošta Slovenije v zvezi s tem na AKOS ni naslovila nobene vloge in AKOS ni sprejela nobene odločitve; Pošta Slovenije navedenega ni storila kljub pozivu APEK iz leta 2012 in mnenju zunanje svetovalne družbe, da bi morali biti popusti določeni na podlagi podatkov o stroških, prikazanih na podlagi stroškovnega modela; poleg tega se je poslovni proces Pošte Slovenije od leta 2010 pomembno spreminjal²⁷¹, spreminjali pa so se tudi splošni pogoji izvajanja storitev, na podlagi česar so nastale take spremembe izogibnih stroškov, ki bi lahko vplivale na višino popustov na cene UPS;
- za storitve dostopa do omrežja od 4. do 8. dostopa izračun izogibnih stroškov ni bil izdelan, Pošta Slovenije v zvezi z določanjem cenika teh storitev ni podala vloge na AKOS in o tem AKOS ni odločala²⁷²;
- je Pošta Slovenije, čeprav ni pridobila odločbe AKOS o soglasju k spremembi cen, na spletni strani²⁷³ objavila Prilogo 1 k ceniku poštne storitve v notranjem prometu, veljavno od 1. 7. 2021 dalje, na podlagi katere lestvica popustov velja tudi za prednostni prenos pošilk UPS (standardnih pisem, navadnih pisem in dopisnic).

V okviru storitev dostopa do omrežja je Pošta Slovenije izvajalcem zamenljivih storitev zagotavljala tudi uporabo podatkovnih zbirk z naslovi in zbirk uporabnikov poštne predalov, kar je zaračunala po ceniku drugih storitev v dostopu do omrežja, ki ga ni javno objavila. Cene iz cenika so bile določene v fiksnem znesku²⁷⁴ in se niso spremenile od 6. 6. 2016, čeprav so stroški od tedaj naraščali.

Pošta Slovenije je navedla, da na AKOS ni naslovila uradne vloge za spremembo popustov za dostop do omrežja, saj se procesi poslovanja Pošte Slovenije po izdaji odločbe iz leta 2014 niso spremenili. S 1. 7. 2021 sta bila uvedena prednostni in neprednostni prenos UPS in AKOS je izdala odločbo o soglasju k novim cenam storitev UPS. Ker gre za istovrstne pošiljke z različnima rokoma prenosa, se višina popustov ni spremenila.

AKOS je navedla, da so razmerja med izvajalcem UPS in izvajalci zamenljivih storitev določena v pogodbi o dostopu ter veljavnih splošnih pogojih za dostop do omrežja in da bi v to stanje na podlagi zakonskega pooblastila posegla v primeru, ki bi zahteval reševanje spora, ali bi izvedla nadzor nad izvajanjem, če bi ocenila, da obveznosti niso izpolnjene. Če Pošta Slovenije v svojih splošnih pogojih za dostop do poštne omrežja spremeni cene dostopa in AKOS ne uvede postopka nadzora, veljajo

²⁷¹ Zaradi optimizacije poštne omrežja in poslovnih procesov, prilagajanja nabora storitev in pogojev njihovega izvajanja potrebam uporabnikov, digitalizaciji, upadu količin pisemskih pošilk in tako dalje.

²⁷² V odločbah, ki ju je v letu 2010 izdala APEK v zvezi z dostopom do poštne omrežja, so določeni le odstotki popusta na cene storitev UPS za 1., 2. in 3. dostop ter le za nekatere vrste poštne pošiljke korespondence (standardna pisma, navadna pisma in dopisnice). Izvajalci zamenljivih storitev sicer storitev v 4., 5., 6., 7. in 8. dostopu (priporočena pisma, vrednostna pisma, tiskovine, navadni paket in paket) niso uporabljali.

²⁷³ [URL: <https://www.posta.si/zasebno-site/Documents/Ceniki/Priloga-1-cenika-postnih-storitev-v-notranjem-prometu-lestvica-popustov.pdf>], 6. 6. 2023.

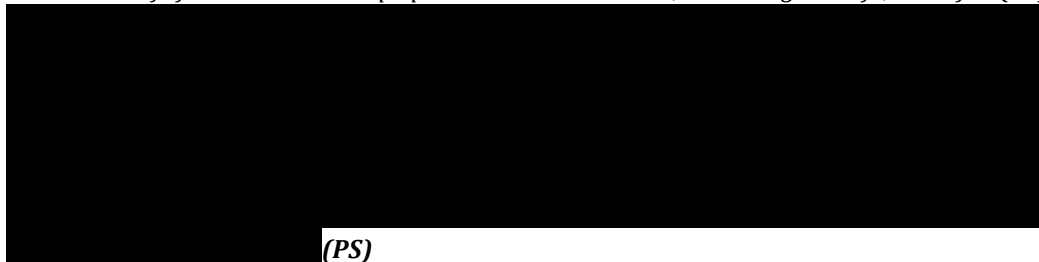
²⁷⁴ Cena za kontrolo pošilk v dostopu do omrežja je bila določena v fiksnem znesku na minuto, končna cena priprave in posredovanja podatkovnih zbirk za posameznega izvajalca pa je odvisna od števila izvajalcev, za katere se istočasno pripravlja podatkovna zbirka, in se izračuna na način, da se osnovna cena deli s številom izvajalcev.

te cene. Četudi bi bila ta sprememba cen v nasprotju z ukrepom iz postopka nadzora v letu 2010, ko je AKOS za določanje cen storitev v dostopu do omrežja določila lestvico popustov na cene UPS, lahko cene še vedno temeljijo na stroških in jih AKOS odobri s tem, ko ne uvede postopka nadzora ali pa ga uvede in ugotovi, da so cene stroškovne in tako ustrezne.

Ne glede na navedbe AKOS in Pošte Slovenije ocenjujemo, da nista zagotovili, da bi bile cene dostopa do omrežja in cene prenosa večjih količin pošilk UPS stroškovno naravnane, ter da bi morala Pošta Slovenije, da bi to zagotovila, opraviti ponovni izračun izogibnih stroškov in preveriti odstotke popusta na cene za vse storitve UPS, za katere imajo izvajalci zamenljivih storitev pravico do dostopa do omrežja, ter za oddajo večjih količin pošilk UPS, nato pa po potrebi korigirati cenike navedenih storitev ter tako zagotoviti skladnost cen z ZPSto-2. Navedeno bi morala izvajati tudi periodično ali ob večjih spremembah v poslovnih procesih. To je še dodatno pomembno z vidika zagotavljanja enake obravnave uporabnikov glede tarif oziroma cen UPS. Dejstvo, da so popusti, ki jih imajo izvajalci zamenljivih storitev za dostop do omrežja Pošte Slovenije, višji od popustov, ki jih imajo poslovni uporabniki na cene UPS zaradi večjih količin oddanih pošilk, bi namreč lahko ob dejstvu, da do sedaj ni bilo preverjeno, ali še vedno temeljijo na (zadnjih znanih) stroških Pošte Slovenije, pomenilo, da ima ena ali druga skupina uporabnikov storitev Pošte Slovenije neupravičeno prednost.

Ukrep Pošte Slovenije

Pošta Slovenije je v oktobru 2024 pripravila načrt aktivnosti, iz katerega izhaja, da naj bi (PS)



(PS)

Ukrepa AKOS na področju oblikovanja cen UPS

AKOS je:

- *zaradi dvoma v učinkovitost izvajanja UPS v letu 2022 s pomočjo zunanjega izvajalca izvedla Raziskavo in analizo stanja učinkovitosti izvajalca UPS s primerjavo treh tujih izvajalcev²⁷⁵. Zunanji izvajalec je AKOS priporočil, naj spremlja poslovno reorganizacijo Pošte Slovenije in naj bo zlasti pozorna na ustrezne cene in kakovost UPS zaradi potencialnega zniževanja količin storitev v prihodnje;*
- *dne 1. 10. 2024 sprejela sklep o imenovanju delovne skupine za Splošni akt o metodologiji za spremembo cen univerzalne poštna storitve, katerega namen je podrobneje določiti postopke in potrebne podatke v postopkih spremembe cen UPS. Rok za pripravo prvega osnutka splošnega akta je 8. 11. 2024, ko mora biti pripravljen za javno obravnavo, končni*

²⁷⁵ [URL: https://www.akos-rs.si/fileadmin/user_upload/dokumenti/Raziskave_analize_porocila_in_statistika/Zeleznice/Analiza_ucinkovitost.pdf], 19. 10. 2024.

osnutek akta pa mora delovna skupina pripraviti do 31. 12. 2024 ter poskrbeti za njegovo objavo v Uradnem listu RS.

Priporočilo v zvezi z oblikovanjem cen UPS

AKOS priporočamo, naj določi vsebino načel stroškovne naravnosti in dostopnosti cen UPS ter na kakšen način se zagotovi izpolnjevanje teh dveh načel, v kolikor pride do situacije, ko bi ti dve načeli v praksi prišli v nasprotje in bi bilo treba izbrati med upoštevanjem enega ali drugega načela.

2.2.2 Nadomestilo za obveznost izvajanja UPS

Po naših sodilih bi morali biti pravni akti, ki urejajo metodologijo izračuna neto stroška, ter kriteriji za opredelitev nepravičnega finančnega bremena jasni in v zadostni meri definirani, tako da ne bi bile možne različne interpretacije, AKOS pa bi lahko izvedla celovito presojo pravilnosti izračuna izvajalca UPS. Rezultat izračuna bi moral biti predvidljiv, prav tako bi moral biti predvidljiv obstoj ali višina nepravičnega finančnega bremena, kar bi omogočalo zanesljivo načrtovanje poslovanja izvajalca UPS in izvajalcev zamenljivih storitev. Pošta Slovenije bi morala AKOS predložiti zahteve za izplačilo neto stroška, ki predstavlja nepravično finančno breme, pripravljene na podlagi pravičnih in verodostojnih podatkov, v izračunih pa bi morali biti upoštevani vsi relevantni in predpisani dejavniki. AKOS bi morala imeti pri preveritvi teh zahtevkov pravilne in verodostojne podatke in upoštevati vse relevantne in predpisane dejavnike.

Opredelitev in metodologijo izračuna neto stroška določata poštna direktiva in ZPSto-2, AKOS pa je način izvajanja teh določil podrobneje opredelila v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 1 in v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 2. Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 1 je do 29. 8. 2020 določal, da se neto strošek izračuna kot razlika med neto stroški imenovanega izvajalca UPS, ki posluje z obveznostmi UPS, in neto stroški istega izvajalca, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti UPS. Izvajalec UPS kot podlago za izračun neto stroškov pripravi simulacijo poslovanja²⁷⁶, v kateri natančno opredeli, kako bi posloval brez obveznosti UPS, pri čemer za vsako izmed storitev v okviru UPS opravi segmentacijo trga na geografska področja, na katerih te storitve ne bi izvajal (do podrobnosti, ki omogočajo določitev skupin nedobičkonosnih uporabnikov). Pri tem lahko upošteva spremenljivke, kot so pogostost dostave, kakovost prenosa pošilk in poštno omrežje, ter k definiranemu segmentu trga, na katerem ne bi izvajal UPS, prišteje opredmetene in neopredmetene koristi zaradi izvajanja UPS. Če AKOS na podlagi pregleda izračuna neto stroškov obveznosti UPS in simulacije poslovanja ugotovi, da posamezne predpostavke in spremenljivke v izračunu niso ustrezne, lahko od izvajalca UPS zahteva ustrezne spremembe ali prilagoditve izračuna. AKOS je dne 10. 8. 2020 sprejela Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2, ki velja od 29. 8. 2020 dalje, z naslednjimi pomembnejšimi spremembami glede na Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 1:

²⁷⁶ Simulacija poslovanja (angl.: *Reference Scenario*) predstavlja hipotetično poslovanje oziroma projekcijo poslovanja izvajalca UPS v primeru, ko bi posloval brez obveznosti UPS. Uporabljen je tudi izraz referenčni scenarij, uporabljena izraza pa v praksi pomenita enako zadevo in sta v različnih aktih uporabljena kot sopomenki.

- glede segmentacije trga je na novo določeno, da se za vsako izmed storitev, ki se izvajajo v okviru UPS, opravi na geografska področja po kontaktnih točkah, na katerih te storitve iz nabora UPS ne bi izvajal;
- spremenljivke pogostost dostave, kakovost (roki prenosa pošilk) in poštno omrežje (točke dostopa do poštne omrežja – število poštne nabiralnikov in kontaktnih točk), ki jih izvajalec UPS lahko upošteva v simulaciji poslovanja, so po novem opredeljene kot zaporedni koraki, ki jih izvajalec UPS upošteva pri simulaciji poslovanja;
- na novo je vključena enačba za izračun neto stroškov²⁷⁷;
- dodane so opredelitve opredmetenih in neopredmetenih koristi ter nepravičnega finančnega bremena.

Pošta Slovenije je neto strošek izvajanja UPS izračunala prvič za leto 2016 in nato tudi za leta 2017, 2018, 2020 in 2021 ter je na AKOS podala zahteve za izplačilo nadomestila neto stroška izvajanja UPS, saj je ocenila, da izračunani neto stroški predstavljajo nepravično finančno breme. Pri tem je navajala, da neto strošek UPS nastaja predvsem zaradi zakonskih zahtev, povezanih s kakovostjo izvajanja UPS (pogostostjo dostave ter poštne omrežjem) zlasti na manjših poštah v fazi sprejema, ter da je povezan z zakonsko predpisano gostoto poštne omrežja, ki vedno ni ekonomsko upravičena, zato prihaja do neprofitnih dostavnih območij in neprofitnih pošt z vidika sprejema pošilk. Pošta Slovenije je k zahtevkom priložila izračune neto stroška, pri čemer je kot osnovo za izvedbo izračunov uporabila osnovni scenarij, ki je predstavljal dejanski rezultat poslovanja v posameznem letu (iz letnega poročila in stroškovnega modela za posamezno leto), ki ga je nato primerjala s poslovanjem, ki bi ga dosegla, če bi poslovala brez obveznosti UPS. V postopkih obravnave zahtevkov je AKOS pozivala Pošto Slovenije k dopolnitvam dokumentacije, Pošta Slovenije pa je izračune neto stroška v nekaterih delih popravila zaradi ugotovljenih napak v izračunih, v nekaterih delih pa spremenila glede na zahteve AKOS, pri čemer vseh zahtevanih sprememb ni izvedla, saj se z njimi ni strinjala. AKOS je izračune neto stroška v skladu z ZPSto-2 sama spremenila, nato pa je (po izvedenem postopku, v katerem se je Pošta Slovenije lahko izjasnila glede preliminarne izračuna) izdala odločbe, s katerimi nobenemu od zahtevkov Pošte Slovenije ni ugodila, ker ni ugotovila, da bi Pošti Slovenije nastal neto strošek. O tem, ali je Pošti Slovenije nastalo nepravično finančno breme, zato ni odločala. Pošta Slovenije je zoper odločbe AKOS sprožila upravne spore pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije, vsi sodni postopki še niso zaključeni. Vložene zahteve Pošte Slovenije in odločitve AKOS glede izračuna neto stroška in izplačila nadomestila predstavlja Tabela 7.

²⁷⁷ $NC = NC(USO) - NC(non-USO) - B + R$, pri čemer je NC neto strošek, NC(USO) je neto strošek izvajalca, ki izvaja UPS, NC(non-USO) je neto strošek izvajalca, ki ne izvaja UPS, B pomeni opredmetene in neopredmetene koristi in R predstavlja primeren dobiček.

Tabela 7 Izračunani neto strošek izvajanja UPS v zahtevkih za izplačilo nadomestila in odločbah AKOS

Zahtevek za leto	Datum zahtevka	Zahtevek Pošte Slovenije v EUR (metoda izračuna)	Odločitev AKOS o zahtevku	Datum odločbe	Izračun AKOS ¹ v EUR	Upravni spor
2016	30. 6. 2017	(PS) [redacted]	Sklep o zavrnjenju – vloga ni popolna	1. 2. 2018	(PS) /	Da, sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije 27. 1. 2021 – vrnitev v ponovno odločanje AKOS
	-	-	Zavrnitev – obveznost izvajanja UPS ni povzročila neto stroška	31. 1. 2022	[redacted]	Ne
2017	30. 6. 2018	[redacted]	Zavrnitev – obveznost izvajanja UPS ni povzročila neto stroška	13. 12. 2019	[redacted]	Da, tožba 16. 1. 2020; sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije 7. 6. 2023 – vrnitev v ponovno odločanje AKOS
2018	28. 6. 2019	[redacted]	Zavrnitev – obveznost izvajanja UPS ni povzročila neto stroška	21. 4. 2021	[redacted]	Da, tožba 24. 5. 2021; postopek še ni zaključen
2019	Zahtevek ni bil podan					
2020	30. 6. 2021	[redacted]	Zavrnitev – obveznost izvajanja UPS ni povzročila neto stroška	14. 3. 2023	[redacted]	Da, tožba 20. 4. 2023; postopek še ni zaključen
2021	30. 6. 2022	(PS) [redacted]	Zavrnitev – obveznost izvajanja UPS ni povzročila neto stroška	14. 2. 2024	(PS) /	

Opomba: ¹⁾ Negativni izračun neto stroška pomeni, da obveznost izvajanja UPS ni povzročila neto stroška.

²⁾ Metoda dobičkonosnosti stroškov (angl.: *profitability cost*).

³⁾ Metoda neto izogibnih stroškov (v nadaljevanju: NAC).

⁴⁾ Komericalna metoda (v nadaljevanju: KOM)

Vir: dokumentacija AKOS in Pošte Slovenije.

Iz tabele izhaja, da so bile v izračunih neto stroška, ki sta jih pripravili Pošta Slovenije in AKOS, precejšnje razlike (največja razlika je znašala **(PS)** [redacted] **(PS)**) ter da noben postopek obravnave zahtevka za izplačilo nadomestila neto stroška, razen za leto 2016, še ni bil pravnomočno zaključen.

2.2.2.a ZPSto-2 ter Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 določajo pristojnosti za pripravo in spreminjanje referenčnega oziroma hipotetičnega scenarija, torej za določitev, na kakšen način bi izvajalec UPS posloval, če ne bi imel obveznosti izvajanja UPS, kar predstavlja osnovo za izvedbo izračuna neto stroška na podlagi računovodskih podatkov in ocen. Po določilih ZPSto-2 lahko AKOS izračune neto stroška, ki jih predloži izvajalec UPS, potrdi ali spremeni, medtem ko navedena splošna akta določata, da lahko AKOS v primeru, če ugotovi, da posamezne predpostavke in spremenljivke v izračunu niso ustrezne, od izvajalca UPS zahteva ustrezne spremembe ali prilagoditve izračuna. Splošna akta AKOS torej ne določata izrecno, da lahko AKOS sama spreminja izračun ali hipotetični scenarij. Navedeno se je odrazilo v različnih stališčih AKOS in Pošte Slovenije glede tega, na kakšnih osnovah oziroma po kateri metodi naj bo pripravljen hipotetični scenarij in do katere stopnje lahko AKOS spreminja hipotetični scenarij, ki ga pripravi Pošta Slovenije.

Pošta Slovenije je v zahtevkih za izplačilo nadomestila neto stroška navajala, da mora biti hipotetični scenarij realen, realističen, izvedljiv oziroma uresničljiv ter da ga lahko določi le Pošta Slovenije, saj lahko le ona, upoštevajoč vse okoliščine, oceni, kako bi poslovala, če ne bi imela obveznosti izvajanja UPS. AKOS je hipotetični scenarij spreminjala²⁷⁸, pri čemer so imele spremembe glede geografske segmentacije neposreden vpliv na spremenljivki pogostost dostave in kakovost, saj podatki o poštnem omrežju predstavljajo vhodne podatke za nadaljnje korake v izračunih pri teh dveh spremenljivkah. Pri tem je AKOS navajala, da je skladno z načelom sorazmernosti posegala v hipotetične poslovne odločitve Pošte Slovenije zgolj v takšni meri, da je spoštovano načelo zakonitosti. Navajala je tudi, da gre pri predpisanem postopku izračuna neto stroška za kombinacijo projekcij in predpostavk na eni strani ter mehanično uporabo predpisane strukture oziroma formule izračuna na drugi strani; projekcije in predpostavke pa morajo temeljiti na predpostavkah kredibilnosti in izvedljivosti ter ob upoštevanju domneve, da se poštne storitve opravljajo kot pridobitna dejavnost na trgu. Poudarila je, da je takšna opredelitev široka in izključuje le tiste potencialne poslovne odločitve izvajalca UPS o poslovanju brez obveznosti izvajanja UPS, ki bi nasprotovale razumnim poslovnim odločitvam (na primer odločitev za poslovanje z izgubo) ali bi bile v nasprotju z zakonodajo. AKOS je še navedla, da izračun neto stroška ni projekcija realnega poslovanja v primeru poslovanja brez obveznosti izvajanja UPS, temveč strogo predpisan izračun višine nadomestila, do katerega bi bil upravičen izvajalec, če bi bili za to izpolnjeni vsi predpisani pogoji.

Pošta Slovenije je v izračunih navajala metodologije, ki so jih uporabljale svetovalne družbe iz tujine, na primer Frontier Economics, na katero se je sklicevala v izračunu neto stroškov za leto 2016 in v

²⁷⁸ Spreminjala je na primer opredelitev enote, do katere se opravi geografska segmentacija nedobičkonosnih enot poštnega omrežja, kriterije za izločanje nedobičkonosnih enot iz poštnega omrežja (oziroma katere nedobičkonosne enote se lahko ohranijo), spremenila je predpostavke o tem, kakšne roke prenosa in kakšno pogostost dostave bi zagotavljala Pošta Slovenije, če ne bi poslovala z obveznostjo UPS, spreminjala pa je tudi strukturo izračuna.

katerem je predlagala uporabo metode dobičkonosnosti stroškov²⁷⁹. V izračunih od leta 2017 dalje pa se je Pošta Slovenije sklicevala na metodologijo, ki je izhajala iz internega dokumenta svetovalne družbe (PS) [redacted]²⁸⁰ (PS), in sicer je izvedla izračun z uporabo metode NAC oziroma KOM. V različnih letih je predložila izračun po različnih metodah. Pri tem je navajala, da je bistvena razlika med scenarijema NAC in KOM v organizaciji poštnega omrežja, pri čemer se v komercialnem referenčnem scenariju ne prekine z dostavo na neprofitnih območjih, temveč se ohranjata 100-odstotna pokritost ozemlja z dostavo ter geografska pokritost sprejema, razdalje do posamezne pošte pa se za del prebivalstva povečajo. Navajala je, da bi na tak način poslovala tudi v pogojih brez obveznosti UPS, in je večkrat izrazila stališče, da je po njenem mnenju edini pravilen izračun po metodi KOM ter da AKOS brez podlage izvaja popravke izračunov, ki niso skladni z regulatorno prakso in realnim stanjem. Navajala je, da metoda NAC predpostavi, da se bo v primeru neobstoja obveznosti UPS prenehalo z izvajanjem vseh storitev, ki prinašajo izgubo, kar ni realno, saj je izvajanje nekaterih storitev potrebno, da operater zadrži dobičkonosnost na drugih segmentih trga. V praksi je tudi opaziti, da so po tej metodi ocene neto stroška višje kot pri KOM, ker pa ne želi izkazovati nepravičnega bremena, višjega od morebitnega bremena na podlagi realnega scenarija KOM, je izvedla kalkulacijo po obeh metodah ter pozvala AKOS, naj presodi o izbiri ustrezne metodologije, ki bo skladna z zakonskimi določili in prakso izračuna v drugih državah EU. Pri izračunih neto stroška za leti 2020 in 2021 je uporabila metodologijo NAC ter navedla, da je upoštevala Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 in naziranja AKOS v dotedanjih postopkih presoje (zlasti odločbo AKOS z dne 21. 4. 2021, v kateri je presojala izračun neto stroška za leto 2018), čeprav meni, da so bili njeni izračuni pravilni in ustrezni, predvsem pa so ustrezali uresničljivemu referenčnemu scenariju.

Pošta Slovenije je AKOS večkrat zaprosila za dodatna pojasnila glede metodologije izračuna, saj je ocenila, da so določila Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 1 nejasna in vsebujejo pomensko odprte določbe²⁸¹. Pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, in sicer dne 12. 6. 2018²⁸², je zaprosila AKOS za interpretacijo določb Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 1. AKOS je v odgovoru z dne 21. 6. 2018 Pošti Slovenije podala nekatere napotke, med drugim da je treba določila Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 1 razlagati skladno s pristopom NAC ter da je treba pri pripravi simulacije poslovanja brez obveznosti izvajanja UPS upoštevati njeno kredibilnost in izvedljivost. Kljub pridobljenim usmeritvam, ki jih je AKOS podajala tudi v postopkih obravnave naslednjih zahtevkov za izplačilo nadomestila neto stroška, je Pošta Slovenije še naprej opozarjala na nezadostno opredeljenost postopkov, metod in predpostavk za pripravo hipotetičnega scenarija, da

²⁷⁹ Študija družbe Frontier Economics (2012), ki je bila pripravljena za Evropsko komisijo, Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO – Publications Office of the EU (europa.eu), [URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/13f857cc-74d4-430f-ab13-df744da42bea>], 18. 10. 2023), navaja 3 glavne metodologije.

²⁸⁰ (PS) [redacted]
(PS)

²⁸¹ Zlasti določilo 5. člena glede segmentacije trga na geografska področja, na katerih te storitve iz nabora UPS ne bi izvajal, in sicer jo na podlagi Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 1 opravi do podrobnosti, ki omogočajo določitev skupin nedobičkonosnih uporabnikov, ki jim storitve iz nabora UPS ne bi zagotavljal, na podlagi Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2 pa jo izvede po kontaktnih točkah, na katerih te storitve iz nabora UPS ne bi izvajal.

²⁸² Pred oddajo zahtevka za izplačilo nadomestila neto stroška za leto 2017.

pristop NAC, ki ga je v referenčnem scenariju upoštevala AKOS, v praksi ni izvedljiv ter da splošni akt ne poda natančne metodologije, temveč je navedenih več zahtev, ki so povezane tako s komercialnim pristopom kot tudi z metodologijo NAC.

Po naši oceni AKOS, kljub temu da so bila njena stališča in stališča Pošte Slovenije glede metodologije izračuna neto stroška različna ter da je prejela predloge Pošte Slovenije za spremembo regulatornega okvira, v katerih je ta opozarjala na nejasnosti Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2, ni v zadostni meri in dovolj natančno opredelila predpostavk oziroma podlag za pripravo hipotetičnega scenarija in pristojnosti za njegovo pripravo ter spreminjanje. AKOS ni določila, ali naj bi bil referenčni scenarij realističen oziroma na kakšni podlagi se opredeli, katere storitve in v kakšnem obsegu bi izvajalec UPS še zagotavljal, če ne bi izvajal UPS; navedeno bi moralo vključevati podlage za določitev, kakšno poštno omrežje, pogostost dostave in kakovost izvajanja storitev (roke dostave) bi izvajalec ohranil, če ne bi izvajal UPS. Poleg tega lahko po določilih ZPSto-2 AKOS izračune neto stroška, ki jih predloži Pošta Slovenije, potrdi ali spremeni, medtem ko Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 določata, da lahko AKOS (zgolj) od izvajalca UPS zahteva ustrezne spremembe ali prilagoditve izračuna, s čimer je AKOS zožila svoje pristojnosti, saj splošna akta ne določata izrecno, da lahko AKOS sama spreminja izračun ali hipotetični scenarij. AKOS in Pošta Slovenije sta različno interpretirali predpise in so se njuni referenčni scenariji precej razlikovali, posledično so se razlikovali tudi izračuni neto stroška (povezava s točko 2.2.2.b), postopki odločanja pa so, vključno z vsemi fazami zagotavljanja pravnega varstva, trajali zelo dolgo in (razen postopka za leto 2016) še vedno niso zaključeni.

Ob pregledu nekaterih priporočil ERGP²⁸³ in neodvisnih mednarodnih svetovalnih družb smo ugotovili, da je praksa v državah članicah EU glede vloge regulatorja in izvajalcev UPS v zvezi s pripravo in preverjanjem referenčnega scenarija in izračuna neto stroškov različna, ponekod pri ocenjevanju referenčnega scenarija sodelujejo tudi neodvisni zunanji svetovalci. Po naši oceni bi moralo biti v predpisih zelo jasno opredeljeno, katere osnovne predpostavke se uporabijo pri oblikovanju hipotetičnega scenarija, kdo in na kakšen način jih določi oziroma na kakšen način se uskladijo med izvajalcem UPS in regulatorjem ter kako se na tej podlagi pripravi izračun neto stroška. Pri izračunu neto stroška gre namreč za (administrativno) predpisan postopek priprave hipotetičnega scenarija, za katerega ni nujno, da upošteva vse ekonomske in druge dejavnike poslovanja, ki bi jih izvajalec UPS upošteval v dejanskem poslovanju, če ne bi izvajal UPS, saj ne

²⁸³ V dokumentu Net cost calculation and evaluation of a reference scenario, ERGP, Avgust 2012 [URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14223/attachments/2/translations/en/renditions/native>, 26. 5. 2023] je navedeno, da ima NAC metoda, čeprav se pogosto uporablja, nekaj pomembnih pomanjkljivosti, zato ne predstavlja verjetne alternative poslovanja z ukinitvijo UPS in je potrebna previdnost pri njeni uporabi za poštni sektor, ker je uporaba odvisna tudi od stopnje konkurence na trgu. ERGP je navedlo tudi poenostavljen teoretični model, ki vključuje korake izračuna neto stroška: 1. postavitve referenčnega scenarija (operator opredeli najbolj verjetno poslovno strategijo); 2. ocena referenčnega scenarija (regulator prouči verodostojnost in izvedljivost scenarija, lahko ga prilagodi ali na novo pripravi); 3. izračun neto stroška na podlagi razlike (če obstaja) v neto stroških (temelji na scenariju, ki ga je sprejel regulator, in na računovodskih informacijah izvajalca UPS; regulator opredeli metodologijo izračuna); 4. preverjanje izračuna neto stroškov (regulator; lahko se izvaja hkrati s prvimi tremi koraki); 5. ocena, ali neto strošek predstavlja nepravilno breme (regulator ali pristojno ministrstvo).

izhajajo iz (čistih) predpostavk ekonomskega odločanja²⁸⁴. Prav tako gre za hipotetični scenarij poslovanja, ki se pripravi le za namen izračuna neto stroška in ne predstavlja podlage za poslovno odločanje oziroma ne predstavlja dejanske poslovne strategije podjetja, iz predpisov pa bi moralo jasno izhajati, kakšno je razmerje oziroma način upoštevanja dejanske strategije podjetja ob pripravi referenčnega scenarija. Po našem stališču bi bilo smiselno postopek priprave hipotetičnega referenčnega scenarija opredeliti tako, da bi bile osnovne predpostavke za pripravo referenčnega scenarija bodisi predhodno pripravljene in usklajene med izvajalcem UPS in AKOS bodisi določene ali pa le potrjene s strani AKOS, šele nato bi izvajalec UPS pristopil k pripravi (podrobnega) referenčnega scenarija in izračuna neto stroška. Na ta način bi se AKOS in izvajalec UPS izognila usklajevanju ter spreminjanju izračunov, ki zahtevajo veliko resursov na obeh straneh, so časovno zamudni in ne zagotavljajo pravne predvidljivosti.

2.2.2.b Iz dokumentacije, povezane s postopki obravnave zahtevkov Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila neto stroška, izhaja, da sta Pošta Slovenije in AKOS različno tolmačili predpise in usmeritve in posledično različno izračunali neto strošek. V nadaljevanju prikazujemo nekatere najpomembnejše sestavine izračuna in razlike v pogledih Pošte Slovenije in AKOS:

- Glede spremenljivke poštne omrežje je Pošta Slovenije v hipotetičnem scenariju izločila pošte, ki jih zaradi nedobičkonosnosti ne bi več zagotavljala, pri čemer je **(PS)** [redacted]
[redacted]
(PS). AKOS je določila Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2 o geografski segmentaciji poštne omrežja tolmačila na način, da naj bi se v hipotetičnem scenariju ukinile vse kontaktne točke, ki poslujejo nedobičkonosno, Pošta Slovenije pa ga je tolmačila na način, da izvajalec UPS opredeli točke dostopa do poštne omrežja, ki jih zaradi nedobičkonosnosti ne bi več izvajal, hkrati pa bi se lahko odločil, da bi nekatere nedobičkonosne točke dostopa ohranil iz drugih razlogov²⁸⁵. Zaradi razlikovanja v stališčih Pošte Slovenije in AKOS glede poštne omrežja so se razlikovali tudi izračuni sprememb prihodkov in stroškov pri spremenljivki poštne omrežje ter posledično izračuni pri drugih dveh spremenljivkah – kakovost prenosa in pogostost dostave, pri čemer je AKOS še dodatno spremenila izhodišča za izračun pogostosti dostave; število preostalih pošt je bilo osnova tudi za izračun vrednosti sredstev, uporabljenih pri izvajanju UPS (RAB²⁸⁶), ki je bil podlaga za izračun primerne dobička.
- ZPSto-2 določa, da se pri izračunu neto stroška upošteva njegovo zmanjšanje za vse opredmetene in neopredmetene koristi izvajalca UPS, ki jih ima zaradi izvajanja UPS ter so v ZPSto-2 tudi opredeljene²⁸⁷. Izraza neopredmetene koristi in opredmetene koristi je AKOS opredelila in nekatere primere podala v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 1 in

²⁸⁴ Na primer o izvajanju določene dejavnosti ali pa ne-izvajanju le-te. Hkrati je pri izvajanju UPS navzkrižno subvencioniranje med dejavnostmi na posamezni kontaktni točki poštne omrežja dovoljeno, dovoljeno je tudi subvencioniranje UPS iz tržnega dela poslovanja izvajalca UPS (iz drugih poštne storitve in ostalih dejavnosti), česar gospodarska družba v običajnih tržnih pogojih poslovanja morda ne bi dopustila.

²⁸⁵ Na primer pokritost celotnega ozemlja Republike Slovenije z mrežo točk dostopa ali bližina krajev, v katerih bi lahko bile potrebe uporabnikov po storitvah UPS nekoliko večje, čeprav je dejansko število opravljenih storitev in uporabnikov na taki kontaktni točki relativno nizko (na primer turistični kraji.)

²⁸⁶ RAB so osnovna sredstva, uporabljena za izvajanje UPS; podatek o tem je AKOS pridobivala od Pošte Slovenije. Pošta Slovenije je izračunala izhodiščno – dejansko stanje osnovnih sredstev na začetku leta zmanjšala za znesek osnovnih sredstev zaprtih kontaktnih točk, ki so bile za zaprtje predvidene v referenčnem scenariju

²⁸⁷ V sedmi alineji prvega odstavka in v drugem odstavku 21. člena ZPSto-2.

Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 2, pri čemer ni določila celotnega možnega nabora opredmetenih in neopredmetenih koristi, ki jih bo pri presoji izračunov neto stroška upoštevala, temveč je na zaprosilo Pošte Slovenije pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, to je 21. 6. 2018, Pošti Slovenije v pomoč pri izračunu neto stroška priporočila uporabo poročila WIK Consult²⁸⁸ iz leta 2010, v katerem so opredeljene posamezne (možne) neopredmetene in opredmetene koristi, način njihovega določanja ter metode izračuna ali ocenjevanja vrednosti. AKOS je v letu 2020 pri zunanjem izvajalcu naročila pripravo **(PS)**

²⁸⁹ **(PS)** Ne glede na to sta tako Pošta Slovenije kot tudi AKOS v svojih izračunih v različnih letih vključili različne opredmetene in neopredmetene koristi, vendar nobena od njiju ni upoštevala celotnega nabora opredmetenih in neopredmetenih koristi, kot so bile opredeljene v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 2.²⁹⁰ Pri tem je AKOS za oceno neopredmetenih koristi uporabila storitve sodnega izvedenca²⁹¹, v posameznih postopkih preveritve izračunov neto stroška, ki jih je predložila Pošta Slovenije, pa je koristi različno upoštevala (jih dodajala oziroma izpustila) in ni obrazložila, zakaj jih je v posameznih letih uporabila, v nekaterih pa ne. Pošta Slovenije se ni strinjala z njenimi ugotovitvami oziroma izračuni.²⁹² Razlike v vključenih postavkah opredmetenih koristi so bile na primer **(PS)**

(PS) oziroma ga v svoja izračuna neto stroška ni vključila, čeprav iz poročila WIK Consult in iz poročil ERGP izhaja, da je treba proučiti vpliv **(PS)** **(PS)**, zato ga je AKOS kot enega od (možnih) elementov neopredmetenih koristi na novo vključila v Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2.

- Niti ZPSto-2 niti Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 ne določajo, kateri računovodski kazalnik se uporabi za izračun primerne dobička, s katerim naj bi izvajalec UPS ohranil stopnjo dobičkonosnosti sredstev, ki bi jo imel brez izvajanja UPS. V skladu s Splošnim aktom o ločenih računovodskih evidencah in prepovedi

²⁸⁸ Poročilo Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service, izdelano za ARCEP (francoski regulator) v maju 2010, [URL: https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/etude-wik-su-postal-mai2010-eng.pdf, 10. 7. 2023].

²⁸⁹ **(PS)** **(PS)**

²⁹⁰ **(PS)** **(PS)**

²⁹¹ Izvedenec je v vseh izvedenskih mnenjih ocenil, da **(PS)** **(PS)**

²⁹² Pošta Slovenije je v zahtevkih za leti 2016 in 2017 navedla, da **(PS)** **(PS)**

subvencioniranja izvajalec UPS za izračun stroška kapitala uporabi metodo WACC²⁹³, zato je Pošta Slovenije v izračunih neto stroška uporabila (PS)

AKOS pa je v spremembah izračunov neto stroška za vsa leta opravila (PS)

(PS) Pošta Slovenije je navedenemu oporekala, saj je bila po njenem mnenju (PS) (PS), kot je to storila AKOS, metodološko neustrezna²⁹⁴ in je AKOS zaradi tega (PS) (PS) višino dejanskega neto stroška.

- Pošta Slovenije je pri izračunih neto stroška za leta 2016, 2017 in 2018 navajala, da je za (PS) (PS) lahko več razlogov²⁹⁵, vendar je v izračun neto stroška (PS) (PS) vključila le (PS) (PS), saj ji je zaradi regulacije v skladu z ZPSto-2 onemogočeno maksimiranje dobičkov²⁹⁶. AKOS je to postavko iz izračuna izločila, saj naj bi bila višina popusta za izvajalce zamenljivih storitev oziroma cena dostopa do omrežja stroškovno naravnana. Čeprav je dostop do omrežja postavka, ki je posledica regulacije UPS in bi se glede na definicijo neto stroška v ZPSto-2 (da je to vsak strošek, ki je nujen za izvajanje UPS in je s to storitvijo povezan) lahko vključila v izračun neto stroška, AKOS v splošnem aktu ni definirala, ali in na kakšen način se upošteva v izračunu neto stroškov. Glede na cenovno regulacijo dostopa do omrežja (povezava s točko 2.2.1.2.f) bi bilo namreč treba oceniti vpliv prihrankov in povišanja stroškov, če Pošta Slovenije ne bi več omogočala dostopa do omrežja izvajalcem zamenljivih storitev.

Po naši oceni so navedene razlike v stališčih in izračunih AKOS in Pošte Slovenije posledica nejasnih določil Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2, v katerih AKOS ni v zadostni meri in dovolj natančno opredelila vseh sestavin in postopka izračuna neto stroška. Čeprav so bila v vseh postopkih v zvezi z zahtevki Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila neto stroška ugotovljena velika odstopanja od izračunov Pošte Slovenije in je pri pripravi metodologije oziroma Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2 naletela na številne pomisleke, pripombe in nasprotovanja Pošte Slovenije, AKOS razen tega, da je v decembru 2020, potem ko je že sprejela Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2, pridobila (PS)

(PS), ni podrobneje proučila prakse drugih regulatorjev ali se z njimi posvetovala na način, da bi lahko na podlagi njihovih izkušenj o prednostih in slabostih posameznih uporabljenih metod izračuna oblikovala metodologijo izračuna neto stroška, ki bi bila nedvoumna in jasna ter na njeni

²⁹³ (PS) (PS).

²⁹⁴ (PS) (PS) napotilo Evropske komisije glede SGEI (angl.: *services of general economic interest*) za izračun primerne dobička ter študije načel, ki se uporabljajo pri izračunu neto stroškov UPS.

²⁹⁵ Navedla je tudi primere (PS) (PS)

²⁹⁶ Navajala je, da (PS)

(PS)

podlagi ne bi bile možne različne interpretacije. Kljub temu da je po novem določila enačbo za izračun neto stroška, še vedno ni jasno opredelila:

- strukture izračuna in načina priprave izračunov sprememb prihodkov in stroškov, povezanih s spremembami poštne omrežja, pogostosti dostave in rokov prenosa pošilk v hipotetičnem scenariju;
- katere opredmetene in neopredmetene koristi se upoštevajo v izračunu (ni določila celotnega možnega nabora opredmetenih in neopredmetenih koristi) in na kakšen način se ugotovi oziroma oceni njihova vrednost, temveč jih je v posameznih preveritvah izračunov neto stroška različno upoštevala (jih dodajala oziroma izpustila);
- kateri kazalnik primerne dobička se uporabi v izračunu (na primer ROE, ROA, WACC), pri čemer bi uporabljeni kazalnik moral zagotavljati skladnost s pravili EU o državnih pomočeh²⁹⁷.

S tem po naši oceni AKOS ni ravnala pregledno in ni zagotovila predvidljivosti izračuna neto stroška ter ni dovolj podrobno uredila načina oziroma sestavin izračuna neto stroška, kot določa ZPSto-2. Razlikovanje v stališčih glede izločitve posameznih pošt v okviru spremenljivke poštne omrežje je imelo pomemben vpliv na izračunani neto strošek, saj je izračun pri tej spremenljivki predstavljal podlago za izračun pri drugih dveh spremenljivkah, vplival pa je tudi na izračun primerne dobička. Prav tako pomembna je jasna določitev opredmetenih in neopredmetenih koristi ter primerne dobička, ker lahko upoštevanje posamezne koristi ali uporaba posameznega kazalnika primerne donosa v izračunu neto stroška - glede na njihove vrednosti - bistveno vpliva na to, ali bo neto strošek izračunan ali ne.²⁹⁸

Pojasnilo AKOS

V Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 2 je AKOS nekatere zadeve le bolj jasno zapisala, kot so zapisane v ZPSto-2, postopkov in sestavin izračuna pa ne more zelo podrobno predpisati, ker bi se lahko zgodilo, da bi se pojavil nek nov strošek, ki ga AKOS ne more vnaprej predvideti.

Glede na to, da ZPSto-2 daje pooblastilo AKOS, da način izvajanja določi o sestavinah izračuna neto stroška podrobneje uredi v splošnem aktu, ocenjujemo, da bi morala AKOS besedilo navedenega splošnega akta zapisati na način, ki ne bi dopuščal dvoma in bi dal izvajalcu UPS jasna navodila o vseh sestavinah neto stroška, ki bodo upoštevane pri presoji obstoja in višine neto stroška.

2.2.2.c Čeprav je AKOS pred sprejemom Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2 izvedla javno posvetovanje in je od Pošte Slovenije prejela obsežne pripombe, v postopkih obravnave zahtevkov za izplačilo nadomestila neto stroška pa je imela pomembno drugačna stališča in izračune od Pošte Slovenije, v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 2 ni odpravila nejasnosti in nedorečenosti glede metodologije priprave in sestavin oziroma postavk izračuna neto stroška. Pošti Slovenije je

²⁹⁷ Navedeno izhaja tudi iz Sporočila Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL C št. 8 z dne 20. 12. 2011, str. 4), in s tem povezane sodbe Sodišča Evropske unije z dne 24. 7. 2003 v zadevi Altmark (Zadeva C-280/00, Altmark Trans GmbH in Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH).

²⁹⁸ Izračunali smo na primer, da (PS)

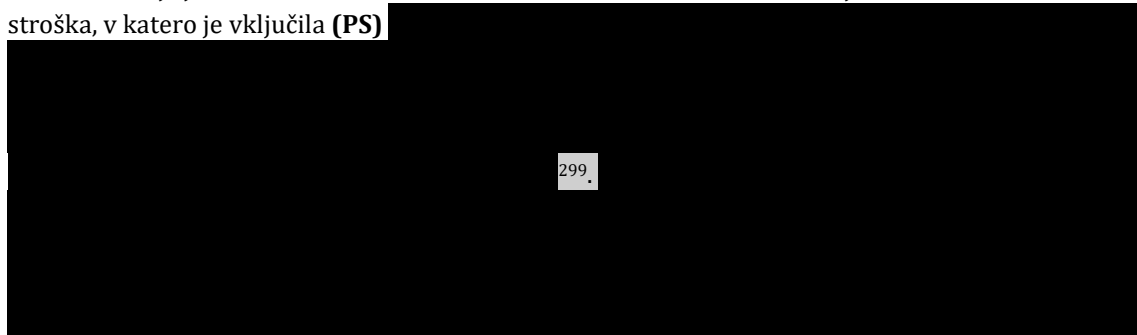
(PS)

navodila in stališča glede metodologije in sestavin izračuna neto stroška podajala v okviru postopkov obravnave zahtevkov za izplačilo nadomestila neto stroška. V okviru postopkov za leta 2020 in 2021 je med drugim navedla, da je (oziroma bi morala biti) metodologija izračuna neto stroška Pošte Slovenije poznana, saj je doslej izdala 3 odločbe, četrta je tik pred izdajo, pri čemer je vse 4 postopke izračuna vodila po enaki metodologiji, pošiljala Pošti Slovenije številne pozive na izjasnitev in s tem posledično pojasnjevala metodologijo izračuna.

Ocenjujemo, da AKOS s podajanjem navodil, tolmačenj in stališč glede sestavin in načina izračuna neto stroška v neposredni komunikaciji s Pošto Slovenije ni sledila določilom ZPSto-2, v skladu s katerimi bi morala način izvajanja določil ZPSto-2 o sestavinah izračuna neto stroška podrobneje urediti v splošnem aktu. Tak način opredeljevanja metodologije izračuna neto stroška je nepregleden in ne zagotavlja pravne predvidljivosti za druge deležnike, na primer izvajalce zamenljivih storitev. Če metodologija ni javno objavljena in znana, namreč nimajo podlage za ocenjevanje višine svojih potencialnih obveznosti vplačila v kompenzacijski sklad. To pa povečuje tveganje za podajanje pritožb in vlaganje tožb zoper morebitne odločbe AKOS, s katerimi bi ugotovila obstoj neto stroška in določila njihovo obveznost za vplačilo prispevka v kompenzacijski sklad (povezava s točko 2.2.3). V primeru postopkov odobritve državne pomoči pri Evropski komisiji za izplačilo nadomestila za obveznost izvajanja UPS pa bi lahko pripombe v zvezi s sklepom o začetku postopka poleg izvajalcev zamenljivih storitev vlagali tudi drugi izvajalci poštne storitve, saj ne bi bilo jasno in nedvoumno izkazano, da znesek nadomestila izvajalcu UPS ne predstavlja nedovoljene državne pomoči v smislu čezmernega nadomestila oziroma navzkrižnega subvencioniranja tržnih dejavnosti iz UPS, ki bi imela vpliv na konkurenco na trgu poštne storitve, tako da bi bila dana prednost izvajalcu UPS pred drugimi izvajalci poštne storitve.

2.2.2.d ZPSto-2 določa, da je pri izračunu neto stroška treba upoštevati, da lahko temelji le na stroških, povezanih z izvajanjem UPS s predpisano kakovostjo, in da se za izračun upošteva način, ki zagotavlja izvajanje UPS predpisane kakovosti z najmanj stroški, tudi kadar se je izvajalec UPS odločil za drugačen način, slednje pa je določeno tudi v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 2.

Pošta Slovenije je v izračunih neto stroška za leta 2016, 2017 in 2018 navajala formulo izračuna neto stroška, v katero je vključila **(PS)**



²⁹⁹ AKOS je pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, to je v letu 2017, pri zunanjem izvajalcu naročila pripravo analize stroškovne učinkovitosti izvajalca UPS in možnosti uvedbe stroškovne kapice, prav tako pa je analizo učinkovitosti poslovanja Pošte Slovenije naročila po obdobju, na katero se nanaša revizija, in sicer v letu 2022.

[REDACTED]

[REDACTED] (PS)

Ugotavljamo, da AKOS v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 1 in v Splošnem aktu o izračunu neto stroška UPS 2 ni konkretizirala, na kakšen način se pri izračunu neto stroška izvaja zahteva iz ZPSto-2, da se upoštevajo stroški izvajanja UPS predpisane kakovosti z najmanj stroški, tudi kadar se je izvajalec UPS odločil za drugačen način. Tega tudi ni jasno opredelila v izdanih odločbah, v katerih je odločila nadomestilu za izvajanje UPS. Glede na navedbe, da Pošta Slovenije izvaja UPS v obsegu, ki (PS) [REDACTED] (PS) minimalni oziroma predpisani obseg³⁰⁰, ocenjujemo, da bi morala AKOS v splošnem aktu določiti, na kakšen način bi se ugotavljal obseg stroškov, ki bi nastajali, če bi izvajalec UPS izvajal UPS zgolj v minimalni oziroma predpisani kakovosti. Na podlagi tako ugotovljenega obsega stroškov bi se nadalje ugotavljalo, katerim stroškom bi se izvajalec UPS izognil, če ne bi izvajal UPS, pri tem pa bi bilo treba upoštevati tudi definicijo neto stroška v ZPSto-2, in sicer da je neto strošek obveznosti UPS vsak strošek, ki je nujen za izvajanje UPS in je s to storitvijo povezan, saj bi lahko izplačilo nadomestila neto stroška v razmerah, ko Pošta Slovenije izvaja UPS v boljši kakovosti od predpisane, pomenilo, da se financirajo tudi stroški, ki niso nujni za izvajanje UPS.

2.2.2.e Na podlagi ZPSto-2 je izvajalec UPS upravičen do nadomestila za izvajanje UPS, če obveznost izvajanja UPS povzroča neto stroške in zanj pomeni nepravilno finančno breme, kar ugotovi AKOS. Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 1 ni vseboval določb glede nepravilnega finančnega bremena, v Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 pa je AKOS na novo vključila definicijo, da je to tisto breme, ki je za izvajalca UPS nepravilno glede na njegovo zmožnost nositi to breme, glede na vse njegove značilnosti, vključno z obsegom sredstev, ekonomskim in finančnim stanjem ter tržnim deležem. AKOS je navedla, da je pri definiciji nepravilnega finančnega bremena izhajala iz stališč sodbe Sodišča Evropske unije z dne 6. 10. 2010 v zadevi C-222/08 (Evropska komisija proti Kraljevini Belgiji), ki se sicer nanaša na primer s področja telekomunikacij, a se nanj sklicuje tudi stališče ERGP.

V vseh zahtevkih za izplačilo nadomestila neto stroška je Pošta Slovenije navedla stališče, da celoten izračunani neto strošek predstavlja nepravilno breme izvajanja UPS³⁰¹, ter je opozarjala, da Splošni

³⁰⁰ Ta navedba se nanaša na to, da je v primerjavi z minimalno predpisanim standardom Pošta Slovenije izvajala UPS z (PS) [REDACTED] (PS)

³⁰¹ V zahtevku za leto 2017 je (PS) [REDACTED]

(PS)

akt o izračunu neto stroška UPS 1 in Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 ne določata kriterijev za presojo, v kakšnih primerih se šteje, da je izračunani neto strošek nepravilno breme za izvajalca, navedeno pa pomeni določeno stopnjo tveganja oziroma pravno nepredvidljivost za izvajalca UPS.

Pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, je AKOS v dopisu Interpretacija določb Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 1, ki ga je Pošti Slovenije poslala 21. 6. 2018, navedla, da gre pri opredelitvi nepravilnega finančnega bremena za pomensko odprt pravni standard, ter je skladno z načelom odprtega upravnopravnega delovanja pojasnila, da je nepravilno le tisto finančno breme, ki izvira iz regulatorne sfere in je posledica regulatornih zahtev (na primer cena UPS ni stroškovno naravnana zato, da se zagotovi dostopnost UPS), Pošti Slovenije pa je v pomoč predlagala poročilo družbe Oxera³⁰² o presoji nepravilnega finančnega bremena. V odločbah o zahtevkih Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila neto stroška je AKOS navajala zakonske pogoje za izplačilo nadomestila neto stroška ter da bi v primeru, če bi neupravičeno ali nezakonito priznala pravico do nadomestila, to predstavljalo kršitev pravil o državnih pomočeh in bi bil učinek na trg negativen, ker bi izvajalec UPS prejel neupravičeno korist, premoženje oziroma sredstva izvajalcev zamenljivih poštne storitev (njegovih konkurentov) pa bi se zmanjšala na račun njihovih prispevkov v mehanizmu delitve finančnega bremena obveznosti izvajanja UPS.

Ugotavljamo, da ZPSto-2 ne določa jasno vsebine pojma nepravilnega finančnega bremena in objektivnih ter nedvoumnih kriterijev, na podlagi katerih bi AKOS lahko izvedla ustrezno presojo njegovega nastanka. Kljub temu da ZPSto-2 ne določa pristojnosti AKOS, da v svojih aktih opredeli merila in kriterije za presojo nepravilnega finančnega bremena³⁰³, je AKOS v Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 vključila definicijo nepravilnega finančnega bremena, vendar pa je opredelitev le opisna oziroma splošna in ne vsebuje podrobnejših kriterijev za presojo, na podlagi katerih bi AKOS lahko ugotavljala "nepravilnost" oziroma zmožnost izvajalca UPS nositi to breme, katere značilnosti, podatke o obsegu sredstev, ekonomsko-finančnem stanju bi upoštevala ter na kakšen način³⁰⁴ bi presojala tržni položaj izvajalca UPS. Po našem stališču bi morali biti kriteriji oziroma sodila za tovrstno presojo vnaprej jasno in natančno opredeljeni v predpisih³⁰⁵. Sklicevanje na morebitno sodno prakso Sodišča Evropske unije, ki bi jo AKOS uporabila pri presoji v primeru ugotovljenega obstoja neto stroška, po naši oceni pomeni nižjo pravno varnost za izvajalca UPS in tudi za izvajalce zamenljivih storitev, ki tako ne morejo vnaprej predvideti kriterijev, po katerih bi AKOS presojala, ali bi v primeru ugotovljenega neto stroška, ki pomeni nepravilno finančno breme za izvajalca UPS, morali vplačati prispevek v kompenzacijski sklad, kot jih zavezuje ZPSto-2, ter v kakšnem znesku bi bili ti prispevki določeni.

³⁰² [URL: <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/07/What-makes-an-unfair-burden.pdf>], 14. 2. 2023 (v dopisu je naveden drug spletni naslov in datum vpogleda 20. 6. 2018).

³⁰³ 21. člen ZPSto-2 določa, da AKOS v splošnem aktu podrobneje uredi način izvajanja tega člena, ki pa se nanaša le na sestavine izračuna neto stroška.

³⁰⁴ Na primer z določitvijo mejne vrednosti kazalnikov.

³⁰⁵ Potrebo po jasnejši opredelitvi pojma nepravilno breme je prepoznalo tudi ERGP v dokumentu o stališču glede poročila Evropske komisije o uporabi poštne direktive, objavljenem aprila 2022; ERGP Position Paper on the EC report on the application of the PSD, april 2022, [URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49914>], 25. 10. 2023.

Pojasnilo Pošte Slovenije

AKOS bi morebitni izračunani neto strošek povsem po svoji prosti presoji opredelila kot nepravilno finančno breme. Druge države imajo bolj natančno opredelitev nepravilnega finančnega bremena in za Pošto Slovenije bi bil ustrezen le vnaprej določen, preverljiv model. Dober primer je Hrvaška, kjer je regulator v navodilu za izračun in nadomestilo neto stroška univerzalne storitve in za ocenjevanje nepravilnega finančnega bremena opredelil 6 kriterijev za ocenjevanje, ali neto strošek predstavlja nepravilno finančno breme, od katerih morajo biti izpolnjeni najmanj 4.

Pojasnilo AKOS

AKOS še ni nikoli izračunala, da je Pošti Slovenije nastal neto strošek. Šele če bi se to ugotovilo, bi se ugotavljalo, ali je to breme za Pošto Slovenije nepravilno, kar bi AKOS presojala na podlagi ekonomske teorije in prakse tujih regulatorjev, ki se je z leti razvijala, izhajala pa bi iz stališča Sodišča Evropske unije.

Ukrep ministrstva

Delovna skupina je v končnem poročilu z dne 11. 3. 2024 v zvezi s problematiko financiranja UPS oziroma (ne)priznavanja neto stroška izvajalcu UPS ter pravnimi podlagami morebitnega zagotavljanja proračunskih sredstev za financiranje (v celoti ali delno) UPS izpostavila:

- dileme o ustreznosti zakonsko določenega modela izvajanja in financiranja UPS, kot je določen z ZPSto-2;
- da je AKOS pojasnila razloge za to, da ni priznala nastanka neto stroška Pošti Slovenije, ob tem pa pripravila predlog novega izračuna neto stroška, ki temelji na dejanskih prihodkih in stroških izvajalca UPS iz UPS, dodan je tudi primeren dobiček, ki je v tem primeru WACC, ter navedla opredmetene in neopredmetene koristi; iz izračunov AKOS izhaja, da bi bilo treba po predlaganem načinu izračuna Pošti Slovenije iz javnih sredstev zagotoviti sredstva v znesku (PS) [redacted] (PS) letno (na podlagi vhodnih podatkov za leto 2022); navedeno bi omogočalo zgolj ohranitev kakovosti UPS na dosednji ravni in hkratno ohranitev obstoječega omrežja;
- da je SDH (PS) [redacted]
[redacted] (PS)
- da je Ministrstvo za finance predlagalo, da se ZPSto-2 spremeni na način, da bi se UPS opredelila kot neke vrste obvezna gospodarska javna služba, za opravljanje katere bi država plačevala nadomestilo, sredstva pa bi se zagotovila na podlagi opravljene storitve (na podlagi verodostojne knjigovodske listine), zato bi bilo treba določiti metodologijo izračuna nadomestila ob jasni zahtevi po ločenem računovodstvu ter določiti standard zagotavljanja storitve in upravičene stroške izvajanja UPS; z vidika pravil o državnih pomočeh na področju poštne storitve mora biti storitev, za katero se dodeli taka pomoč, jasno definirana, glede upravičenosti do državne pomoči pa že obstaja sodna praksa (na primer v zvezi s Češko pošto); opozorilo je tudi, da so postopki oziroma podlage za dodelitev državne pomoči različni glede na vrednost (ali znaša več ali manj kot 15 milijonov EUR).

V zvezi s predlaganim načinom izračuna neto stroška, kot ga je predlagala delovna skupina 11. 3. 2024, opozarjamo, da iz Priloge I poštne direktive izhaja, da se neto strošek izračuna kot razlika med neto stroški za imenovanega izvajalca UPS, ki posluje z obveznostmi UPS, in neto stroški istega izvajalca poštne storitve, ki posluje brez obveznosti UPS. Navedeno je po obstoječih predpisih zajemalo pripravo hipotetičnega (referenčnega) scenarija, v katerem se opredeli, kako bi izvajalec UPS posloval, če ne bi imel obveznosti izvajanja UPS. Tudi praksa drugih držav temelji na pripravi hipotetičnega scenarija. Predlagani način izračuna, ki temelji na (PS) [REDACTED] (PS), pa po naši oceni pomeni pomemben odmik od uveljavljenega koncepta izračuna.

2.2.2.f Za leto 2019 Pošta Slovenije kljub enakim okoliščinam kot v predhodnih letih (ugotovljen (PS) [REDACTED] (PS) poslovni izid iz izvajanja UPS, enake pravne podlage) zahtevka za izplačilo nadomestila neto stroška izvajanja UPS ni podala. Pošta Slovenije je navedla, da izračunov za leto 2019 ni pripravila zaradi regulatorne nepredvidljivosti in zaradi priprave novega Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2. Zaradi nejasnih določb obstoječega splošnega akta naj bi se namreč znašla v situaciji, ki predstavlja nesorazmerno obremenjevanje izvajalca UPS z izračuni in pojasnjevanji ter dopolnitvami izračunov neto stroška, kar pa v nobenem primeru ne prinese rezultata, ki bi ga moralo glede na veljavni regulatorni okvir EU. Po našem stališču bi morala Pošta Slovenije za leto 2019 kljub navedenim okoliščinam pripraviti izračun neto stroška in, če bi ugotovila, da je neto strošek, ki predstavlja nepravilno finančno breme, nastal, vložiti zahtevek za izplačilo nadomestila neto stroška izvajanja UPS. Ne glede na potek postopkov v zvezi z zahtevki za predhodna leta in na pričakovane spremembe regulatornega okvira bi po naši oceni morala izvesti vse aktivnosti, ki so možne v skladu s predpisi, da bi se ji povrnilo morebitno nepravilno finančno breme izvajanja UPS. Zahtevki za izplačilo nadomestila, ki jih je podala, namreč še niso bili (pravnomnočno) zaključeni, zato izid postopkov še ni bil znan, prav tako pa še ni bilo gotovo, ali bo AKOS dejansko sprejela novi splošni akt o izračunu neto stroška ter kakšna bo njegova vsebina.

Priporočilo na področju nadomestila za obveznost izvajanja UPS

Ministrstvu in AKOS priporočamo, naj celovito proučita proces obravnave zahtev izvajalca UPS za izplačilo nadomestila obveznosti izvajanja UPS zlasti glede pristojnosti udeležencev v zvezi z opredelitvijo osnovnih predpostavk hipotetičnega scenarija in njihovim nadaljnjim spreminjanjem ter potrjevanjem ter po potrebi pripravita predlog sprememb ali dopolnitev predpisov, s katerim bodo te pristojnosti jasno določene.

2.2.3 Mehanizem izplačila nadomestila za obveznost izvajanja UPS

Po naših sodilih bi moral biti način vzpostavitve in delovanja mehanizma izplačila nadomestila za izvajanje UPS (kompenzacijskega sklada) v predpisih jasno in nedvoumno opredeljen in vzpostavljen tako, da bi izvajalcu UPS omogočal dolgoročno finančno vzdržnost izvajanja UPS. Ob morebitni ugotovitvi neto stroška in obstoju nepravilnega finančnega bremena bi morala biti sredstva za izplačilo izvajalcu UPS iz vzpostavljenega mehanizma izplačila nadomestila za izvajanje UPS zagotovljena ali zagotovljiva in bi morala zadoščati za pokritje nepravilnega bremena izvajalca UPS. Vzpostavitev mehanizma izplačila nadomestila za izvajanje UPS in z njim povezana morebitna obveznost vplačil izvajalcev zamenljivih storitev ne bi smela bistveno vplivati na finančno vzdržnost njihovega poslovanja ter na stanje konkurence na trgu poštne storitve, izvajalec UPS pa ne bi smel biti nesorazmerno obremenjen z višino vplačila prispevka v navedeni mehanizem. AKOS bi morala v

primeru ugotovljenih pomanjkljivosti navedenega mehanizma proučiti in upoštevati utemeljene predloge izvajalca UPS za spremembe splošnih aktov, na morebitne pomanjkljivosti ZPSto-2 pa opozoriti ministrstvo. Ministrstvo bi moralo ta opozorila in predloge za izboljšanje normativnega okvira analizirati, pridobiti dodatne podatke in strokovna mnenja oziroma analize ter po proučitvi pripraviti predlog sprememb ZPSto-2.

Na podlagi določil ZPSto-2 je izvajalec UPS upravičen do nadomestila za izvajanje UPS, če mu obveznost njenega izvajanja povzroča neto stroške in zanj pomeni nepravilno finančno breme. Na podlagi njegove zahteve se nadomestilo izplačuje iz kompenzacijskega sklada. Prihodki kompenzacijskega sklada, ki ga ustanovi AKOS tako, da odpre poseben bančni račun in zanj vodi ločeno računovodsko evidenco, so prispevki zavezanih izvajalcev poštne storitve, odhodki pa so izplačana nadomestila za izvajanje UPS izvajalcu UPS (povezava s točko 1.4). Višino prispevkov zavezanih izvajalcev poštne storitve določi AKOS tako, da izračuna celotno obveznost financiranja izvajanja UPS, višino prispevka vsakega zavezanega izvajalca poštne storitve pa izračuna sorazmerno deležu njegovih prihodkov, ustvarjenih z zamenljivimi storitvami skupaj z UPS, tako da se s prispevki vseh zavezanih izvajalcev poštne storitve pokrije celotna obveznost financiranja izvajanja UPS. Zavezani izvajalec poštne storitve mora vsako leto do 31. 3. obvestiti AKOS o višini prihodkov iz preteklega leta, ki jih ima na podlagi izvajanja poštne storitve, ter prispevati izračunano obveznost v kompenzacijski sklad na podlagi odločbe AKOS. AKOS bi morala vsako leto preverjati poslovne izide, dejansko plačane prispevke posameznih izvajalcev in njihove dejanske obveznosti.

2.2.3.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, je AKOS pridobivala letna poročila zavezanih izvajalcev poštne storitve o višini prihodkov iz preteklega leta, ki jih imajo na podlagi izvajanja poštne storitve, vendar kompenzacijskega sklada ni ustanovila (niti ni izračunala celotne obveznosti financiranja izvajanja univerzalne storitve in ni določila višine prispevka vsakega zavezanega izvajalca poštne storitve za vplačilo v kompenzacijski sklad), ker je zastopala stališče, da mora ustanoviti kompenzacijski sklad šele po tem, ko ugotovi, da je izvajalec UPS sploh upravičen do izplačila nadomestila za izvajanje UPS. Če bi bila kumulativno izpolnjena oba pogoja (da obveznost izvajanja UPS Pošte Slovenije povzroči neto stroške in obstoj nepravilnosti finančnega bremena), bi imela AKOS podlago za ustanovitev kompenzacijskega sklada. AKOS je tudi navajala, da bi bila ustanovitev kompenzacijskega sklada v razmerah, ko ni znana višina celotne obveznosti financiranja izvajanja UPS, ki predstavlja osnovo za izračun prispevkov zavezanih izvajalcev poštne storitve, negospodarna, saj bi odprtje posebnega bančnega računa, preden bi lahko pričel kompenzacijski sklad izvrševati svojo vlogo, povzročilo zgolj (nepotrebne) stroške, povezane z odprtjem in vodenjem transakcijskega računa, na katerem pa ne bi bilo prilivov ali odlivov denarnih sredstev.

Ugotavljamo, da ZPSto-2:

- ne vsebuje jasnih določil o tem, kdaj bi morala AKOS ustanoviti kompenzacijski sklad, in v zvezi s tem dopušča različne interpretacije; ocenjujemo pa, da bi glede na namen, ki naj bi ga sklad imel, torej da bi se v njem zbirala sredstva za morebitno izplačilo nadomestila, in ob upoštevanju določb ZPSto-2 AKOS morala ustanoviti kompenzacijski sklad po pričetku veljavnosti ZPSto-2 ne glede na to, ali je bil ugotovljen neto strošek izvajalca UPS ali ne; iz določil ZPSto-2 namreč ne

izhaja, da za ustanovitev kompenzacijskega sklada obstajajo kakršnikoli pogoji³⁰⁶, rok ustanovitve kompenzacijskega sklada ni določen, temveč je določen le način njegove ustanovitve (odprtje posebnega bančnega računa)³⁰⁷ in vodenje ločene računovodske evidence; ker pa pomeni ustanovitev kompenzacijskega sklada (brez nadaljnjih aktivnosti izvedbe vplačil in izplačil) zgolj odprtje posebnega bančnega računa, je z vidika gospodarnosti ravnanja mogoče pritrditi naziranju AKOS, da odprtje bančnega računa zgolj zaradi zadostitve določbam ZPSto-2 ne bi bila smiselna;

- ne opredeljuje določno, katero vrednost naj bi predstavljala celotna obveznost financiranja izvajanja UPS (ki bi morala biti pokrita iz kompenzacijskega sklada), ki je glede na določila ZPSto-2³⁰⁸ ključni podatek za določitev prispevkov zavezanih izvajalcev poštne storitve za vplačilo v kompenzacijski sklad in posledično temeljno izhodišče za uresničevanje določb o izvajanju mehanizma kompenzacijskega sklada; tega ne opredeljujejo niti drugi predpisi; AKOS je v več primerih navedla, da to vrednost predstavlja vrednost morebitnega ugotovljenega nepravičnega finančnega bremena izvajalca UPS, vendar taka opredelitev v predpisih ni izrecno podana; v ZPSto-2³⁰⁹ je določeno, da AKOS na podlagi (potrjenih ali spremenjenih) izračunov neto stroškov obveznosti univerzalne storitve za preteklo leto, kadar ugotovi, da predstavljajo nepravično breme, z odločbo določi višino nadomestila, ki ne sme presegati izračunanih neto stroškov; ZPSto-2 torej ne določa neposredno enačaja med vrednostjo izračunanega neto stroška, vrednostjo nepravičnega finančnega bremena in vrednostjo celotne obveznosti financiranja izvajanja UPS, temveč definira le najvišjo možno vrednost nadomestila; v tem delu zato po našem stališču ZPSto-2 ni jasen in dopušča različne interpretacije.

Nejasne določbe ZPSto-2 je AKOS interpretirala na način, da predstavlja ugotovljeni neto strošek izvajalca UPS pogoj, brez izpolnitve katerega mehanizma kompenzacijskega sklada ni treba ustanavljati, zaradi česar tudi ni ugotavljala zneska celotne obveznosti financiranja izvajanja UPS. Tako stališče je zavzelo tudi ministrstvo³¹⁰. Zaradi navedenega in zaradi dejstva, da AKOS neto stroška ni izračunala, AKOS in ministrstvo nista prepoznala potrebe po aktivnem urejanju problematike v zvezi z izplačilom nadomestila izvajalcu UPS prek mehanizma kompenzacijskega sklada.

Pojasnilo ministrstva

Zakonske rešitve za financiranje UPS so uveljavljene skladno z evropskimi predpisi. Glede na določila ZPSto-2 in poštne direktive ni dvomov o tem, kdaj se ustanovi kompenzacijski sklad. Mehanizem kompenzacijskega sklada ne predvideva, da bi izvajalec UPS dejansko prejel celotno vrednost

³⁰⁶ Na primer ugotovitev AKOS, da je izvajalcu UPS nastal neto strošek, izračun njegove vrednosti ter presoja, da predstavlja nepravično breme.

³⁰⁷ Navedeno podpira tudi mnenje (PS) [redacted]

(PS)

³⁰⁸ Prvi odstavek 23. člena ZPSto-2.

³⁰⁹ Peti odstavek 20. člena ZPSto-2.

³¹⁰ Ministrstvo je na primer 16. 11. 2020 pripravilo predlog sklepa vlade o mnenju glede predloga sprememb ZPSto-2, v katerem je med drugim navedlo, da pogoji za ustanovitev kompenzacijskega sklada še niso bili izpolnjeni, tako stališče je zavzelo tudi v dopisu Pošti Slovenije dne 28. 8. 2020.

nepravičnega finančnega bremena, kar z vidika poštne direktive in ZPSto-2 ni sporno, saj je takšen način morebitne kompenzacije pred leti v ZPSto-2 določil zakonodajalec kot primeren in zadosten način kompenzacije. AKOS doslej še ni ugotovila, da bi izvajanje UPS izvajalcu UPS predstavljalo nepravično finančno breme, temveč so vsi izračuni nakazovali na pozitivne koristi za izvajalca UPS.

Pojasnilo AKOS

ZPSto-2 je jasen, saj določa, da se izvajalcu UPS nadomestilo iz kompenzacijskega sklada izplačuje na podlagi njegove zahteve in pod pogojema, da obveznost izvajanja UPS povzroča neto stroške in pomeni nepravično finančno breme za izvajalca UPS. AKOS je zahteve Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila doslej zavrnila, zato ni imela razloga za ustanovitev kompenzacijskega sklada. Z njegovo ustanovitvijo "na zalogo" bi nesorazmerno obremenila zavezane izvajalce poštne storitve, pri čemer ne bi bila jasna višina sredstev, ki se morajo zagotoviti v kompenzacijskem skladu za izplačilo nadomestila, posledično se tudi ne ve, koliko bi morali izvajalci poštne storitve vanj vplačati. V takem primeru ustanovitev kompenzacijskega sklada ne bi bila sorazmeren ukrep, to pa bi bilo v nasprotju z ZPSto-2, ki določa, da mora AKOS sprejemati ukrepe, sorazmerne ciljem, ki jih želi doseči. AKOS bo ustanovila kompenzacijski sklad, če bo ugotovila, da obveznost izvajanja UPS povzroča neto stroške in pomeni nepravično finančno breme. Po sistemu, ki velja v Sloveniji, pa bi Pošta Slovenije glede na dosežene prihodke v kompenzacijski sklad vplačala večji del, izvajalci zamenljivih storitev pa zelo majhen del. Trenutno, ko še ni ugotovljen neto strošek, je po mnenju AKOS zakonodaja ustrezna. Dokler bo Pošta Slovenije lahko dvigovala cene UPS, kot želi oziroma da pokrije stroške, ne more priti do neto stroška oziroma nepravičnega finančnega bremena.

2.2.3.b Kljub številnim vlogam Pošte Slovenije za izplačilo nadomestila AKOS ni ugotovila nastalega neto stroška (povezava s točko 2.2.2). Pošta Slovenije je večkrat opozorila na (po njenem mnenju) finančno nevzdržnost izvajanja UPS zaradi visokih zahtev glede kakovosti izvajanja UPS ter na očitne pomanjkljivosti zakonske ureditve izplačila nadomestila za izvajanje UPS. Z namenom izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS je Pošta Slovenije podala predloge za spremembe regulatornega okvira in jih tudi podrobno utemeljila ter obrazložila. Ministrstvo ni bilo naklonjeno spreminjanju ZPSto-2, s čimer bi se spremenil način financiranja UPS. Zaradi tega in z namenom zmanjšanja finančnih obremenitev Pošte Slovenije iz naslova izvajanja UPS je AKOS sprejela nov Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 ter uvedla prednostne in neprednostne pošiljke korespondence. Sprejela je tudi nov Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 in nekoliko modificirala način izračuna neto stroška (povezava s točko 2.2.2).

Kljub opozorilom Pošte Slovenije o finančni nevzdržnosti izvajanja UPS pod obstoječimi zahtevami in očitnim pomanjkljivostim zakonske ureditve izplačila nadomestila neto stroška izvajanja UPS, ki jih je tudi AKOS prepoznala kot tveganje za finančno vzdržno izvajanje UPS v predpisani kakovosti, je AKOS v sprejetem Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2 predloge Pošte Slovenije upoštevala le v manjši meri (ni upoštevala predlogov o racionalizaciji poštne omrežja, znižanju kriterijev zahtevane kakovosti prenosa in frekvence dostave). Poleg tega AKOS pred sprejemom Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 po naši oceni ni v zadostni meri proučila in upoštevala pričakovanih finančnih učinkov uvedbe Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2 (uvedba prednostnega in

neprednostnega prenosa pošilk), glede katerih je pridobivala podatke in pojasnila Pošte Slovenije³¹¹, s sprejetjem tega akta pa tudi ni prispevala k bistvenemu povečanju finančne vzdržnosti izvajanja UPS. Iz ločenih računovodskih izkazov Pošte Slovenije namreč izhaja, da je Pošta Slovenije tudi v letu 2021 pri izvajanju UPS (PS) [REDACTED] (PS) (poslovni izid iz UPS prikazuje Tabela 3³¹²). Prav tako je Pošta Slovenije tudi za leti 2021 in 2022 izračunala, da je pri izvajanju UPS (PS) [REDACTED] (PS) (postopki še niso zaključeni).

AKOS s sprejetjem Splošnega akta o izračunu neto stroška UPS 2 tudi ni bistveno vplivala na učinkovitost izračuna neto stroška, saj po naši oceni ni dovolj natančno in na nedvoumen način opredelila vseh sestavin izračuna neto stroška (katere osnovne predpostavke se uporabijo pri oblikovanju hipotetičnega scenarija, kdo in na kakšen način jih določi oziroma na kakšen način se uskladijo med izvajalcem UPS in regulatorjem ter kako se na tej podlagi pripravi izračun neto stroška; povezava s točko 2.2.2.b). S tem ni omogočila, da bi bil neto strošek kadarkoli izračunan hitro, na jasn in nedvoumen način, kar bi bil predpogoj za ugotavljanje dejanskega obsega bremena izvajanja UPS oziroma podlaga za odločanje o potrebnih ukrepih na področju kakovosti UPS, s katerimi bi bila dosežena finančna vzdržnost izvajanja UPS. Po naši oceni spremembe regulatornega okvira niso bile izvedene v takem obsegu, da bi v bistvenem vplivale na izračun neto stroška oziroma bi pripomogle k dolgoročni finančni vzdržnosti izvajanja UPS.

2.2.3.c Ministrstvo je pristojno za področje pošte, med drugim za pripravo osnutka predloga novega ali morebitnih sprememb in dopolnitev ZPSto-2, hkrati pa se na več načinov vključuje v upravljanje kapitalske naložbe Republike Slovenije v družbi Pošta Slovenije (povezava s točko 1.3.1), zato je bilo na različne načine seznanjeno s problematiko normativne ureditve financiranja UPS, in sicer:

- OdSUKND določa, da je za celovito transformacijo poslovanja Pošte Slovenije nujna sprememba normativne ureditve poslovanja Pošte Slovenije in drugih deležnikov na trgu poštne storitve. Poleg tega je SDH v več LNU za Pošto Slovenije vključil pričakovanje za sodelovanje s pristojnimi ministrstvi in ostalimi deležniki, s čimer naj bi se doseglo cilj dolgoročnega finančno vzdržnega izvajanja UPS, za kar naj bi se prilagodila zakonodaja (povezava s točko 2.1.4.b). Na te navedbe ministrstvo ni imelo pripomb³¹³.
- Poleg osnutkov predlogov sprememb ZPSto-2, ki jih je pripravila Pošta Slovenije, je predlog ZPSto-2C pripravil tudi Sindikat poštne delavcev in ga 14. 10. 2020 vložil v zakonodajni postopek v državni zbor. V njem je predvidel spremembo načina financiranja UPS, tako da bi bilo nadomestilo neto stroška namesto iz kompenzacijskega sklada izplačano iz sredstev državnega

³¹¹ V letu 2019 je od Pošte Slovenije zaprosila za podatke o pričakovanih finančnih učinkih oziroma prihrankih zaradi uvedbe prednostnega in neprednostnega prenosa in drugih nameranih spremembah kakovosti UPS. Pošta Slovenije je zaprosene podatke v dopisih 17. 7. 2019 in 20. 8. 2019 posredovala AKOS. Pošta Slovenije je v nadaljnjih razpravah opozarjala AKOS in ministrstvo, da sprememba kakovosti UPS, zlasti rokov prenosa v povezavi z uvedbo prednostnega in neprednostnega prenosa pošilk korespondence, ne bo dovolj velika, da bi lahko izvedla obsežnejše organizacijske in logistične spremembe, s katerimi bi dosegla bistvene prihranke v poslovanju. Pošta Slovenije je izračune prihrankov, ki naj bi nastali po uveljavitvi že sprejetega Splošnega akta o kakovosti izvajanja UPS 2, AKOS poslala tudi v letu 2021 v postopku za izdajo soglasja določitve cen neprednostnih in prednostnih storitev UPS.

³¹² Pošta Slovenije je tudi po obdobju, na katero se nanaša revizija, v letih 2022 in 2023 pri izvajanju UPS poslovala (PS) [REDACTED] (PS)

³¹³ Ministrstvo je imelo vsebinske pripombe glede LNU za Pošto Slovenije le za leto 2021, in sicer je (PS) [REDACTED] (PS)

proračuna ob upoštevanju pravil o državni pomoči, opredeljen pa bi bil tudi pojem nepravilnega finančnega bremena. Po prejetih pripombah AKOS k navedenemu predlogu³¹⁴ je ministrstvo 16. 11. 2020 pripravilo predlog sklepa vlade o mnenju glede predloga sprememb ZPSto-2, in sicer da vlada predlogu nasprotuje, ker za zakonsko spremembo načina financiranja morebitnega neto stroška obveznosti izvajanja UPS ni objektivnih razlogov, saj AKOS za leti 2016 in 2017 ni ugotovila nastanka neto stroška kot nepravilnega finančnega bremena, prav tako pogoji za ustanovitev kompenzacijskega sklada še niso bili izpolnjeni, s tem pa tudi ne morebitne okoliščine in razlogi, ki bi terjali spremembo načina financiranja morebitnega neto stroška.³¹⁵

- Pošta Slovenije je na (po njenem mnenju) finančno nevzdržno izvajanje UPS opozorila ministrstvo na več sestankih in v več dopisih, med drugim tudi 19. 5. 2021 v pripombah k letnemu poročilu AKOS za leto 2020, kjer je navedla, da že več let opozarja na neustrezne rešitve v ZPSto-2, ki predstavljajo tveganje za zagotavljanje UPS v prihodnje, ter izrazila pričakovanje, da bosta AKOS in pristojno ministrstvo v prihodnjih načrtih in strateških usmeritvah pristopila k reševanju navedene problematike.
- AKOS je v mnenju, ki ga je poslala ministrstvu 13. 12. 2021 v zvezi s Poročilom Evropske komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi poštne direktive in Poročilom o uporabi in izvajanju Uredbe o storitvah čezmejne dostave paketov, opozorila, da dolgoročna vzdržnost UPS postaja vprašljiva in da so vprašljive rešitve za njeno financiranje, saj ob resničnem višanju stroškov trg sam ne more pokriti tega višanja.

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi ministrstvo, ki je pristojno za spremljanje stanja na področju izvajanja ZPSto-2 in za pričetek postopkov za njegove spremembe in dopolnitve, v večji meri proučilo možnosti za spremembo zakonske ureditve financiranja izplačila nadomestila za obveznost UPS in v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti ureditve izvedlo potrebne aktivnosti za sprejem ustreznih sprememb. Kljub temu da je bilo pred in med obdobjem, na katero se nanaša revizija, seznanjeno s problematiko glede načina izračuna neto stroška in s potrebo po spremembah mehanizma financiranja UPS, ministrstvo po naši oceni ni izvedlo zadostnih aktivnosti za prilagoditev regulatornega okvira v smeri izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS, ker:

- ni poglobljeno analiziralo in celovito proučilo primernosti in izvedljivosti obstoječe zakonske

³¹⁴ AKOS je 21. 10. 2020 poslala ministrstvu svoja stališča v zvezi s predlogom ZPSto-2C in je pojasnila, da bi v primeru, če bi izvajalec UPS dokazal, da mu obveznost izvajanja UPS povzroča neto stroške in bi AKOS presodila, da zanj pomenijo nepravilno finančno breme ter bi ustanovila kompenzacijski sklad, lahko v določeni fazi prišlo do morebitne izključitve konkurentov, saj bi se lahko zgodilo, da bi se višina potrebnega vplačila v kompenzacijski sklad močno približala ali pa v kasnejši fazi presegla prihodke izvajalca zamenljivih storitev, kar bi ogrozilo njegov nadaljnji obstoj na trgu (poudarila pa je, da gre zgolj za hipotetične navedbe in ugotovitve).

³¹⁵ Vlada je 24. 11. 2020 sprejela sklep, s katerim ni podprla predlagane novele ZPSto-2, v državnem zboru kasneje tudi ni bil sprejet (predlog zakona je 26. 11. 2020 obravnaval odbor za gospodarstvo, ki po končani razpravi ni sprejel členov predloga zakona, zato je bila njegova obravnava na seji delovnega telesa končana, državni zbor pa je na seji 15. 12. 2020 ugotovil, da je zakonodajni postopek o navedenem predlogu zakona končan).

ureditve; čeprav se je zavedalo, da je treba spremeniti predpise³¹⁶, je predlogom, ki jih je pripravila Pošta Slovenije, nasprotovalo, opozoril AKOS ni upoštevalo ter na njihovi podlagi tudi ni ukrepalo oziroma svojih predlogov ni pripravilo;

- kljub temu da bi bile glede nekaterih vprašanj po opozorilih Pošte Slovenije in AKOS potrebne spremembe določil ZPSto-2³¹⁷, je izvedbo potrebnih ukrepov preneslo na AKOS, ki naj bi izboljšanje finančne vzdržnosti izvajanja UPS dosegla s spremembo splošnih aktov, vendar pa se finančna vzdržnost izvajanja UPS kljub temu ni bistveno spremenila (povezava s točko 2.2.3.b);
- ni sprejelo strategije glede področja poštne storitve, s katero bi AKOS podalo strateške usmeritve za ureditev zagotavljanja UPS v predpisih, ter je glede zahtevane kakovosti izvajanja UPS, izračuna neto stroška in opredelitve nepravičnega finančnega bremena sledilo stališčem AKOS, ki je v letu 2020 spremenila splošna akta z navedenih področij; čeprav je Pošta Slovenije opozarjala, da izvedene spremembe niso zadostne za izboljšanje finančne vzdržnosti UPS ter da še vedno ni omogočen izračun neto stroška na jasnih in nedvoumni podlagah, ministrstvo ni pozvalo AKOS k ponovni proučitvi izvedenih regulatornih sprememb in njihovih učinkov na finančno vzdržnost zagotavljanja UPS in proučitvi tega, ali bi AKOS z dodatnimi regulatornimi spremembami lahko omogočila dolgoročno finančno vzdržnost izvajanja UPS tako, da zakonske spremembe ne bi bile potrebne.

2.2.3.d V nadaljevanju izpostavljamo vpliv in zaznana tveganja zaradi nejasne zakonske opredelitve vzpostavitve mehanizma kompenzacije nepravičnega finančnega bremena izvajalcu UPS, ki je v Republiki Sloveniji osnovan prek kompenzacijskega sklada (povezava s točko 2.2.3.a), na samo oblikovanje in izvajanje mehanizma kompenzacijskega sklada ter na poslovanje izvajalca UPS in izvajalcev zamenljivih storitev:

- tudi če bi se kompenzacijski sklad ustanovil šele v primeru, da bi bilo ugotovljeno, da je Pošti Slovenije nastal neto strošek, ki zanj predstavlja nepravično finančno breme (povezava s točko 2.2.3.a), po naši oceni obstaja tveganje glede tega, ali bi v praksi Pošta Slovenije dejansko prejela ustrezno nadomestilo nepravičnega finančnega bremena izvajanja UPS³¹⁸, saj ob nastanku upravičenja do izplačila nadomestila sredstva za izplačilo še ne bi bila zbrana na posebnem bančnem računu; četudi bi AKOS nemudoma izvedla postopek določitve višine prispevkov zavezanih izvajalcev poštne storitve, bi postopek do dokončne odločitve in vplačila

³¹⁶ Ministrstvo je 28. 8. 2020 Pošti Slovenije odgovorilo, da analize izkazujejo, da trenutna zakonska ureditev financiranja nepravičnega finančnega bremena izvajanja UPS prek kompenzacijskega sklada, v katerega vplačujejo izvajalec UPS in izvajalci zamenljivih storitev, v EU večinoma ni bila uspešno in zadovoljivo implementirana, saj to dejansko pomeni, da največji prispevek v sklad prispeva izvajalec UPS sam, zato ni nasprotovalo oceni Pošte Slovenije, da kompenzacijski sklad ni ustrezen način financiranja izvajanja UPS. Spomnilo je, da je neposredno financiranje UPS iz javnih sredstev le ena od alternativnih rešitev za ohranitev UPS v okolju hitrega upada pisemskih pošilk in je vezana na politično odločitev o porabi davkoplačevalskega denarja, ter je (na podlagi izkušenj) opozorilo, da zakonodajalec doslej temu predlogu ni bil naklonjen. Pošti Slovenije je predlagalo, da na prizadevanja za finančno vzdržen sistem izvajanja UPS in na zagotavljanje pozitivnega poslovanja gleda s širšega poslovnega vidika, ob tem pa je opozorilo na še vedno neizpolnjen predpogoj ugotovljenega neto stroška in nepravičnega finančnega bremena izvajanja UPS.

³¹⁷ Zlasti ureditev v ZPSto-2 glede načina izračuna neto stroška, presoje nepravičnega finančnega bremena in mehanizma za izplačilo nadomestila obveznosti izvajanja UPS.

³¹⁸ Navedeno podpira tudi mnenje Inštituta za ustavno pravo, in sicer (PS)

sredstev v kompenzacijski sklad lahko zaradi morebitnih pritožb zavezanih izvajalcev zoper odločbe AKOS trajal dolgo, posledično bi prišlo do znatnega časovnega zamika tudi pri izplačilu sredstev izvajalcu UPS iz kompenzacijskega sklada; pri tem ni jasno določeno, kako bi AKOS ravnala v primeru, da zavezani izvajalec, ki je posloval v času nastanka nepravilnega finančnega bremena, v času izdaje odločbe ne bi več posloval;

- ne glede na to, da je AKOS izvajalce zamenljivih storitev opozorila³¹⁹ na obveznost vplačila prispevka v kompenzacijski sklad, obstaja tveganje, da ga v primeru izdaje odločbe o višini prispevka ne bi bili sposobni vplačati; AKOS je ugotovila, da bi vzpostavitev kompenzacijskega sklada in obveznost vplačil izvajalcev zamenljivih storitev pomenila nesorazmerno finančno breme za te izvajalce, kar bi lahko povzročilo tudi njihov umik s trga poštne storitve in zmanjšanje konkurence na njem, to pa bi bilo v nasprotju z načeli poštne direktive; AKOS je namreč v (PS)

320

321, (PS)

- zavezani izvajalci v ceno svojih storitev (zelo verjetno) niso vkalkulirali stroškov v zvezi z morebitnim prispevkom v kompenzacijski sklad in v ta namen niso oblikovali rezervacij, saj za to ni bilo podlage, ki bi izkazovala ustrezno stopnjo verjetnosti nastanka navedene obveznosti in ki bi omogočala oceno njihove vrednosti; obstaja tveganje, da na dan pravnomočne odločbe AKOS ne bi razpolagali z ustreznimi sredstvi za vplačilo v kompenzacijski sklad;
- glede na obstoječe dejansko stanje in način določanja prispevkov za vplačilo v kompenzacijski sklad bi se celotna obveznost financiranja izvajanja UPS med zavezane izvajalce poštne storitve porazdelila tako, da bi Pošta Slovenije kot izvajalec UPS v kompenzacijski sklad vplačala največ sredstev oziroma bi bil njen delež prispevkov v sklad največji, saj iz tega naslova na trgu ustvarja najvišje prihodke (AKOS je v simulaciji ugotovila, da bi delež Pošte Slovenije znašal približno 87 % celotne obveznosti financiranja izvajanja UPS); ker bi bila Pošta Slovenije hkrati tudi prejemnik sredstev iz kompenzacijskega sklada, bi v skladu s ZPSto-2³²² iz kompenzacijskega sklada prejela le razliko med izračunanim nadomestilom in izračunanim prispevkom; ocenjujemo, da prejeta nadomestila tako ne bi zadoščala za pokritje zneska (ugotovljenega) nepravilnega finančnega bremena, kar je v nasprotju s samim namenom nadomestila kot povračila za prikrajšanje (izgube/škodo) zaradi zagotavljanja storitev splošnega pomena;
- če bi izvajalci zamenljivih poštne storitve prenehali z izvajanjem dejavnosti (predvsem iz razloga, ker se jim to ne bi več ekonomsko izplačalo bodisi zaradi nadaljnjega upada povpraševanja po prenosu pisemskih pošilk bodisi zaradi spremembe načina izračuna cene do dostopa do omrežja), bi to pomenilo, da razen izvajalca UPS ne bi bilo drugih subjektov, katerih

³¹⁹ V ugotovitvenih sklepih, izdanih izvajalcem zamenljivih poštne storitve.

³²⁰ (PS)

(PS)

³²¹ Prihodki po odšteti stroških za oddajo pošilk v omrežje Pošte Slovenije.

³²² V skladu s četrtem odstavkom 22. člena ZPSto-2.

obveznost bi bila vplačevati v kompenzacijski sklad; tudi v tem primeru z mehanizmom kompenzacijskega sklada na način, kot je osnovan, ne bi bil dosežen namen nadomestitve prikrajšanja izvajalca UPS.

Ob tem opozarjamo, da je Evropska komisija v poročilu o potrebah uporabnikov v poštnem sektorju in oceni regulatornega okvira³²³, objavljenem leta 2021, podala analizo spreminjajočih se potreb uporabnikov v poštnem sektorju in oceno izvajanja poštne direktive ter priporočila državno financiranje neto stroškov obveznosti izvajanja UPS, pri čemer je ugotovila, da:

- število izvajalcev UPS, ki zahtevajo nadomestilo neto stroška izvajanja UPS, narašča³²⁴;
- v preteklosti kompenzacijski skladi pri financiranju neto stroška UPS v praksi niso delovali; na evropskih pisemskih poštah so izvajalci UPS prevladujoči izvajalci storitev, torej že po definiciji sami največ prispevajo v kompenzacijski sklad, medtem ko je prispevek konkurenčnih izvajalcev poštah storitev premajhen oziroma zanemarljiv ter ne more zapolniti vrzeli;
- so kompenzacijski skladi v praksi redko vzpostavljeni (le 4 države članice so doslej aktivirale kompenzacijski sklad), ta mehanizem je le malo prispeval k pokritju izračunanih neto stroškov.

Podala je tudi priporočilo, naj se kompenzacijski sklad izloči iz poštne direktive in naj se javno financiranje opredeli kot izbrana možnost.

Tudi v poročilu za Evropski parlament in Svet z dne 8. 11. 2021³²⁵ je Evropska komisija ugotovila, da pri delovanju kompenzacijskih skladov obstajajo pomanjkljivosti³²⁶ in da v trenutni obliki določilo poštne direktive o kompenzacijskem skladu ne deluje optimalno za namen financiranja UPS, zato države članice redko uporabljajo ta način financiranja neto stroškov UPS in je potrebno financiranje neto stroška v obliki državnih pomoči.

Po naši oceni je mehanizem financiranja UPS, kot ga opredeljuje ZPSto-2, opredeljen na način, da sredstva za izplačilo nadomestila za izvajanje UPS izvajalcu UPS v primeru ugotovljenega nepravilnega finančnega bremena niso niti zagotovljena niti zagotavljava v celoti oziroma v obsegu, ki bi zadoščal za pokritje nepravilnega finančnega bremena, ter da posledično kompenzacijski sklad ne more doseči svojega namena, ki je v povračilu prikrajšanja, ki lahko nastane izvajalcu UPS zaradi obveznosti izvajanja UPS. Ob upoštevanju priporočil Evropske komisije in ERGP bi po naši oceni ministrstvo moralo proučiti vse pomanjkljivosti trenutnega sistema ter analizirati vse prednosti in morebitne slabosti različnih možnosti financiranja nepravilnega finančnega bremena izvajalca UPS,

³²³ Poročilo User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework, ki ga je pripravila svetovalna družba WIK-Consult GmbH, Nemčija in je bilo pripravljeno 14. 7. 2020 in objavljeno 1. 3. 2021, [URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/339db611-eb31-11ea-b3c6-01aa75ed71a1>] 25. 5. 2023.

³²⁴ V primeru, da prihodki izvajalcev UPS ne zadoščajo za financiranje obveznosti izvajanja UPS in da z večjo učinkovitostjo ne morejo doseči več prihrankov, imajo države članice dve možnosti, in sicer lahko znižajo zahteve glede rokov ali pogostosti dostave, s čimer ohranijo nadzor nad stroški, lahko pa zagotovijo zunanje financiranje.

³²⁵ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi direktive o poštah storitvah (Direktive 97/67/ES, kakor je bila spremenjena z direktivama 2002/39/ES in 2008/6/ES), 8. 11. 2021, [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0674>], 7. 6. 2023.

³²⁶ Prispevek izvajalca UPS pogosto ne zadošča za pokritje celotnih neto stroškov, še zlasti v razmerah upadajočega trga pisemskih pošilk se neto stroški zvišujejo in ima izvajalec UPS prevladujoč položaj, administrativni stroški mehanizma porazdelitve so relativno visoki v primerjavi s prispevki, delitev bremena med izvajalci poštah storitev pa tudi ne spodbuja izvajalca UPS k izboljšanju učinkovitosti in ne spodbuja vstopa novih konkurentov na trg.

med drugim tudi financiranje iz javnih sredstev (iz proračuna Republike Slovenije), kar je tudi možnost, ki jo dopušča poštna direktiva. Če ministrstvo ne bo proučilo alternativnih možnosti financiranja in bo vztrajalo pri mehanizmu kompenzacijskega sklada na način, kot je trenutno osnovan, ocenjujemo, da kompenzacijski sklad zaradi vseh izpostavljenih dejstev in okoliščin ter iz njih izhajajočih tveganj tudi v bodoče ne bo mogel služiti namenu povrnitve nepravilnega finančnega bremena, ki bi lahko nastalo izvajalcu UPS zaradi izvajanja UPS, s čimer bi bilo lahko ogroženo trajno in kakovostno zagotavljanje UPS v Republiki Sloveniji.

Tudi po obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili izraženi pomisleki glede mehanizma kompenzacijskega sklada, in sicer:

- ERGP je aprila 2022 v odzivu na poročilo Evropske komisije o izvajanju poštne direktive³²⁷ zavzelo stališče, da financiranja prek kompenzacijskega sklada ni vedno možno izvesti na enostaven način, saj lahko povzroči nesorazmerna administrativna bremena; menilo je, da je treba nadaljevati s prilagajanjem okvira za prevzemanje konkurenčnega nevsiljivega pristopa;³²⁸
- Evropska komisija je v poročilu o razvoju poštnega sektorja v obdobju od 2017 do 2021³²⁹ izpostavila, da so v državah članicah EU mehanizmi kompenzacije neto stroška različni, pri čemer približno v dveh tretjinah držav trenutno zakonodaja dovoljuje ustanovitev kompenzacijskega sklada, v približno polovici držav pa tudi druge načine kompenzacije (predvsem iz javnih sredstev, obstajajo pa tudi drugi načini³³⁰);
- Sindikat poštne delavce je 22. 3. 2022 na več naslovov poslal poziv, s katerim je zahteval spremembo ZPSto-2 oziroma spremembo načina financiranja UPS; na poziv ministrstva je AKOS 4. 4. 2022 pojasnila, da sprememba zakonodaje in odločitev glede načina financiranja UPS nista v njeni pristojnosti, Pošta Slovenije pa je 1. 4. 2022 navedla, da kljub pretekli komunikaciji med deležniki in rezultatom, navedenim v pozivu ministrstva, ni bilo odpravljeno bistveno dejstvo, da je obstoječi način financiranja bremena izvajanja UPS neuresničljiv; poudarila je, da je nujno potrebna sprememba ZPSto-2 predvsem v delu, ki se nanaša na vir financiranja bremena izvajanja UPS, ter ocenila, da je podani predlog financiranja bremena izvajanja UPS iz proračuna edini izvedljiv in realističen;
- AKOS je 30. 5. 2023 v odločbi, s katero je Pošto Slovenije imenovala za izvajalca UPS za obdobje od 1. 6. 2023 do 31. 5. 2028, navedla, da je Pošta Slovenije v obdobju od leta 2017 do leta 2022 vsa leta, razen v letu 2019, vložila zahtevek za izplačilo nadomestila za izvajanje UPS, iz česar je

³²⁷ ERGP Position Paper on the EC report on the application of the PSD, April 2022, [URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49914>], 7. 6. 2023.

³²⁸ Ob tem je ERGP navedlo, da se strinja z oceno, da bi morala biti obstoječa metodologija za izračun neto stroška poenostavljena, da izidi in metode financiranja neto stroška ne bi povzročili izkrivljanja trga. Treba bi bilo jasno definirati koncept za ugotavljanje, kaj vključuje nepravilno finančno breme za izvajalca UPS.

³²⁹ Poročilo Main developments in the postal sector (2017-2021) iz novembra 2022, [URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>], 7. 6. 2023.

³³⁰ Na primer javno naročanje (na Norveškem) ali pa primer (na podlagi politične volje v smeri izogibanja financiranju UPS iz državnih sredstev) zakonsko predpisan nabor regulativnih orodij (v Belgiji), ki se uporabi v primeru, ko bi bilo treba financirati neto stroške UPS. Navedeni regulativni okvir daje možnost ublažiti obveznosti izvajanja UPS (obseg UPS, zahteve v zvezi s kakovostjo, pogostostjo dostave) in izvajalec UPS je dolžan predlagati tovrstne ukrepe, pri čemer se prav tako upoštevajo potrebe uporabnikov. Država se odloči, ali bo implementirala spremembe na teh področjih, UPS pa je dolžna financirati le, če na tak način izvajalcu UPS ne bo ublažila bremena izvajanja UPS.

razumno sklepati, da obstaja možnost, da Pošta Slovenije – ne glede na vprašanje upravičenosti vloženega zahtevka – UPS predpisane kakovosti ne bi izvajala (zgolj iz tržnih nagibov), če ne bi bila imenovana za izvajalca UPS; v bodoče naj bi pozorno spremljala in analizirala stanje na trgu poštних storitev ter hitro spreminjajoče se potrebe uporabnikov poštних storitev ter po potrebi z regulatorno intervencijo poskusila zagotoviti finančno vzdržnost izvajanja UPS ob hkratnem zagotavljanju razumnih potreb uporabnikov poštних storitev in spodbujanja konkurence.

Ukrep ministrstva

Delovna skupina je v končnem poročilu z dne 11. 3. 2024 predlagala spremembo načina financiranja izvajanja UPS iz kompenzacijskega sklada v financiranje iz javnih sredstev, spremembo načina izračuna neto stroška na način, kot je predlagala AKOS, ter ohranitev obstoječega omrežja in kakovosti UPS (povezava s točko 2.2.2.e).

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost sistema izvajanja in financiranja univerzalne poštna storitve v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021. Pri tem smo preverili poslovanje **Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport, Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije in družbe Pošta Slovenije, d.o.o.**

Mnenje smo oblikovali na podlagi presoje, ali so bili pogoji za izvajanje univerzalne poštna storitve (UPS) vzpostavljeni tako, da bi sledili potrebam uporabnikov in spremembam v okolju, ter ali je bil vzpostavljen mehanizem financiranja UPS, ki bi zagotavljal dolgoročno finančno vzdržno izvajanje UPS.

Menimo, da je bil sistem izvajanja in financiranja UPS **delno učinkovit**.

V zvezi z zagotovitvijo pogojev za **izvajanje UPS** sta ministrstvo in AKOS le delno sprejela podlage, s katerimi bi vzpostavila ustrezne pogoje za izvajanje UPS in da bi bilo izvajanje UPS v celoti v skladu s potrebami uporabnikov in spremembami v okolju. Pošta Slovenije je izvajala UPS v skladu s predpisanimi zahtevami, razen deloma glede rokov prenosa pisemskih pošilk, in podajala predloge za izboljšanje regulatornega okvira v zvezi z izvajanjem UPS, vendar svojih predlogov ni podkrepila z izsledki o aktualnih potrebah uporabnikov po storitvah UPS.

Ministrstvo in AKOS v predpisih in splošnih aktih nista opredelila zadostnih in ustreznih razlikovalnih elementov (meril in kriterijev), na podlagi katerih bi bilo mogoče jasno in nedvoumno razlikovati med posamičnimi oziroma konkretnimi storitvami, ki sodijo v krog najbolj osnovnih storitev, ki jih je treba zagotavljati v okviru UPS, in tistimi, za katere ta obveznost ne obstaja. AKOS je razlikovalne elemente oziroma okoliščine pri presoji o tem, ali neka storitev sodi v UPS, upoštevala nedosledno in neenotno, niti se ni dokončno opredelila do vprašanj, ali bi morale biti storitve poslovno pismo, poslovni paket in masovna pošta (kot samostojni produkt) zagotovljene v okviru UPS. Tudi način določanja konkretnega nabora UPS ni v celoti ustrezno normativno urejen, ker ne vsebuje mehanizmov in varoval, ki bi zagotavljali pregledno, določno in dokončno umestitev posameznih poštnih storitev med UPS oziroma med druge poštna storitve (blagovne pošiljke). Konkretni nabor posamičnih storitev določi Pošta Slovenije v splošnih pogojih izvajanja UPS ter v cenikih UPS, na katere AKOS poda (zgolj) soglasje, kot regulator v postopku izdaje soglasja pa nima pristojnosti določanja oziroma spreminjanja storitev v naboru UPS. Spremembe v zvezi z naborom UPS so tako odvisne in pogojene z vlogo Pošte Slovenije za izdajo soglasja v zvezi s spremembo splošnih pogojev izvajanja UPS. Ob tem AKOS ne presoja celotnega cenika Pošte Slovenije in splošnih pogojev izvajanja drugih poštnih storitev, iz katerih bi lahko ugotovila morebitne vplive, ki jih imajo ti akti na izvajanje UPS in posledično na cene ter tudi na obravnavo teh prihodkov v ločenih računovodskih izkazih Pošte Slovenije. Storitve dostopa do omrežja so tesno povezane z izvajanjem UPS, zaradi česar bi AKOS morala izvesti ponovno presojo o tem, ali bi moral biti poslovni izid iz naslova izvajanja storitev dostopa do omrežja upoštevan pri izračunu neto stroška.

AKOS je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljala trg poštnih storitev v Republiki Sloveniji in razvoj konkurence na njem, izvedla je tudi letne raziskave o zadovoljstvu in potrebah uporabnikov s poštnimi storitvami za splošno in za poslovno javnost ter po zaprtju kontaktnih točk. Nobena od izvedenih raziskav se ni osredotočala izključno na UPS, ampak splošno na poštna storitve. Poleg tega AKOS ni pridobila podatkov od vseh izvajalcev poštnih storitev in jih ni kritično ovrednotila, v

raziskavah trga poštних storitev pa ni analizirala in predstavila modelov delitvene ekonomije in vpliva digitalizacije na trg, čeprav se je s tovrstno tematiko seznanjala v okviru sodelovanja v Evropskem združenju poštних regulatorjev. Zaradi vsega navedenega izvedene raziskave AKOS niso bile ustrezna podlaga za načrtovanje in izvajanje sprememb regulatornega okvira UPS, ki bi odražal dejanske potrebe vseh vrst uporabnikov. AKOS pri načrtovanju in izvedbi raziskav ni sodelovala s Pošto Slovenije, čeprav je slednja k izvedenim raziskavam podala pripombe in predloge. Ministrstvo ni izdelalo oziroma pridobilo lastnih raziskav, ampak se je s potrebami uporabnikov seznanjalo le s spremljanjem raziskav AKOS. Kljub temu da je bilo seznanjeno s pripombami Pošte Slovenije glede neustrezne metodologije izvedenih raziskav, te problematike ni proučilo, od AKOS ni pridobilo pojasnil in ni bilo kritično do vsebine raziskav ter ni izvedlo drugih aktivnosti za pridobitev primernih podlag za spremljanje učinka Zakona o poštних storitvah v praksi.

Pošta Slovenije je raziskala potrebe uporabnikov UPS le ob načrtovanem zaprtju ali preoblikovanju posamezne kontaktne točke, in sicer na način, kot je bil predpisan v splošnem aktu, ni pa izvedla lastne raziskave, ki bi bila ciljno usmerjena v raziskovanje potreb vseh uporabnikov po storitvah UPS in s katero bi dodatno podkrepila svoje predloge za spremembo predpisov na področju zahtevane kakovosti UPS, ki v bistvenem vplivajo na uspešnost njenega poslovanja.

AKOS ni pridobila podrobnejših podatkov o tem, katere vrste storitev nameravajo izvajati izvajalci drugih poštних storitev, in ni izvedla poglobljene presoje o tem, ali bi bilo mogoče katere od teh storitev šteti za zamenljive storitve. Zaradi navedenega ni mogoče potrditi, da vsi v evidenco vpisani izvajalci drugih poštних storitev izvajajo izključno storitve, ki jih ni mogoče šteti za zamenljive storitve.

V reviziji ni bilo mogoče potrditi, da predpisana kakovost izvajanja UPS (pogostost dostave, pokritost poštne omrežja, zahtevana kakovost prenosa pošilk) odraža ugotovljene potrebe uporabnikov. Zaradi (po mnenju Pošte Slovenije) finančno nevzdržnega stanja, ki je med drugim posledica zagotavljanja predpisanega standarda kakovosti, je ta ministrstvu večkrat predlagala spremembe in dopolnitve Zakona o poštних storitvah, ki bi bolj ustrezale spremenjenim okoliščinam na trgu. Ministrstvo je menilo, da naj bo sprememba zakona skrajno sredstvo ter da naj se notranje rezerve poiščejo pri učinkovitejšem poslovanju Pošte Slovenije in s spremembo splošnih aktov, ki jih sprejme AKOS, pri čemer ni aktivno sodelovalo v postopku sprejetja splošnega akta, ki ureja kakovost UPS, in ni podalo svojih stališč do uvedenih sprememb. Čeprav je bilo seznanjeno z dolgoletnimi opozorili različnih deležnikov o neustreznosti nekaterih določil Zakona o poštних storitvah, ni izdelalo analize učinkov Zakona o poštних storitvah v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti, na podlagi katere bi pridobilo ustrezno podlago za odločanje, ali so spremembe in dopolnitve Zakona o poštних storitvah potrebne.

Niti ministrstvo niti AKOS nista proučila, ali bi bila glede na izsledke raziskav (da se povečuje delež uporabnikov, ki ne potrebujejo nujno vsakodnevne dostave poštних pošilk) in zaradi uskladitve normativnega okvira s tehničnim, gospodarskim in družbenim okoljem potrebna sprememba zakonske zahteve po dostavi najmanj 5 delovnih dni tedensko in ali bi bila takšna sprememba skladna z zahtevami poštne direktive. Pošta Slovenije in AKOS sta pripravili predloge spremembe kakovosti izvajanja UPS, vendar kljub usklajevanju nista pripravili usklajenega predloga sprememb, ki bi omogočal finančno vzdržno izvajanje UPS v prihodnje. AKOS je v letu 2020 sprejela spremembo splošnega akta, ki se je nanašala predvsem na roke prenosa poštних pošilk in na možnost naročila ponovne brezplačne dostave pošilk, pri čemer ni ugotavljala, kakšen bo vpliv sprememb v cenah pošilk na obnašanje uporabnikov, ali bodo s spremembo zadovoljene potrebe uporabnikov

ter kakšen bo vpliv sprememb na količino in vrsto izvedenih storitev in na poslovne procese izvajalca UPS. AKOS je spremljala kakovost izvajanja UPS na način, da je ob vsakem preoblikovanju in zaprtju kontaktne točke preverila, ali so za to izpolnjeni pogoji, ob tem pa je na mesečni ravni spremljala tudi izpolnjevanje zahtev glede doseganja rokov prenosa pošilk. Pošta Slovenije v obdobju po uveljavitvi splošnega akta ni dosegala zahtev glede rokov prenosa pisemskih pošilk, zaradi česar je AKOS ukrepala tako, da je zoper Pošto Slovenije uvedla nadzorni postopek.

AKOS ne razpolaga s podatki o tem, kolikšno bi bilo najmanjše še dopustno število kontaktnih točk, in ni ponovno proučila ustreznosti postavljenih zahtev glede gostote poštnega omrežja in oblik kontaktnih točk, ki se upoštevajo pri presoji doseganja zahtev. Kot enakovredna oblika kontaktne točke se šteje tudi pogodbeni pošta, pri čemer se Pošta Slovenije z velikim številom pogodbenih pošt izpostavlja tveganju (pre)velike odvisnosti od uspešnosti poslovanja pogodbenih pošt. Dejavnost pogodbenih pošt je izvajalo tudi 13 občin ali pravnih oseb javnega prava pod njihovim neposrednim vplivom, to dejavnost pa so neposredno ali posredno financirale občine, za kar ni podlage v veljavnih predpisih. Na navedeno je opozarjalo tudi Ministrstvo za javno upravo, Pošta Slovenije, AKOS in ministrstvo pa niso izvedli aktivnosti, s katerimi bi uredili navedeno stanje bodisi s podajo predlogov za vzpostavitev ustreznih pravnih podlag bodisi v smeri prekinitev tovrstnega izvajanja dejavnosti pogodbenih pošt s strani občin ali pravnih oseb javnega prava pod njihovim neposrednim vplivom.

Ministrstvo kljub upadu količin pošilk korespondence, veliki konkurenci na trgu prenosa paketnih pošilk, spremenjenim navadam in potrebam uporabnikov poštne storitve ter kljub večkratnim pozivom Pošte Slovenije, ki je opozarjala na (po njenem mnenju) finančno nevzdržnost izvajanja UPS in na potrebnost sprejetja strateških usmeritev dolgoročnega zagotavljanja UPS, ni pripravilo nobenih strateških usmeritev in vizije razvoja poštne storitve, ki bi zajemale projekcije za zagotovitev UPS takšne kakovosti in obsega, da bi bila skladna z ugotovljenimi in predvidenimi potrebami uporabnikov, pri čemer bi te projekcije upoštevale pretekle in predvidene družbene spremembe in že sprejete strateške umeritve z drugih področij delovanja družbe (digitalizacija, skladen regionalni razvoj) ter bile finančno vzdržne. Posledično ni zagotovilo izvajanja UPS v obsegu in kakovosti na način, da bi upoštevalo vse navedene dejavnike, obenem pa ni podalo AKOS zadostnih podlag za izvajanje njenih regulatornih nalog.

Ministrstvo ni poskušalo vključiti strateških usmeritev zagotavljanja UPS niti v akte korporativnega upravljanja kapitalske naložbe države v družbi Pošta Slovenije, čeprav je bila Pošta Slovenije uvrščena med strateške naložbe primarno zaradi izvajanja UPS. Strateške usmeritve v Odloku o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države in v letnih načrtih upravljanja te družbe se niso neposredno nanašale na izvajanje UPS oziroma je bil njihov poudarek na tržnem segmentu poslovanja, ministrstvo pa se do njihove vsebine ni opredelilo in ni podalo svojih naziranj. Upravljavcu kapitalske naložbe tako ni dalo primernega izhodišča in podlage za določanje konkretnjših strateških in drugih ciljev.

Mehanizem financiranja UPS ni bil vzpostavljen na način, da bi v celoti zagotavljal dolgoročno finančno vzdržno izvajanje UPS.

Za namen izračuna cen UPS in za izračun nadomestila izvajanja UPS je Pošta Slovenije pripravljala ločene računovodske izkaze, vendar pa Pošta Slovenije ni pravočasno (PS) [REDACTED] (PS), na izkazovanje stroškov UPS pa je vplival tudi nedoločen normativni okvir za opredelitev razlikovalnih elementov, na podlagi katerih se presoja o naboru storitev UPS. Navedeno postavlja pod vprašaj nabor

stroškovnih nosilcev, pripravo ločenih računovodskih izkazov Pošte Slovenije in izračun cen UPS, kar posledično vpliva tudi na izkazovanje prihodkov in stroškov ter poslovnega izida tako za celotno dejavnost izvajanja UPS kot za posamezno storitev iz nabora UPS. Nadalje pa so navedene nejasnosti lahko imele vpliv tudi na izračun neto stroška obveznosti izvajanja UPS. AKOS ni izvedla celovite preveritve modela stroškovnega računovodstva Pošte Slovenije in ni proučila, ali je nabor stroškovnih nosilcev UPS v njem posodobljen in ali so vzpostavljene podlage za ločene računovodske evidence Pošte Slovenije, v katerih bi bila omogočena razmejitev stroškov na jasno in pregledno opredeljene stroškovne nosilce – na storitve UPS in na druge poštne storitve.

Predpisi ne opredeljujejo podatkov in kriterijev, ki se upoštevajo pri presoji izpolnjevanja tarifnih načel (stroškovna naravnost in dostopnost cen), Zakon o poštah in poštne storitve pa ne daje napotkov ali pooblastil regulatorju glede izbire tarifnih načel ter pristojnosti, da lahko sam predlaga spremembe cen UPS. AKOS ni zagotovila preglednosti in predvidljivosti postopka izdaje soglasja k spremembam cen UPS in preglednosti tarif UPS, ker v svojih aktih ni opredelila pojmov stroškovne naravnosti in dostopnosti cen UPS ter ni vnaprej določila podlag in meril za presojo pri določanju cen storitev UPS oziroma pri izdaji soglasja k spremembi cen UPS, zato ne moremo potrditi, da so cene UPS sledile načelom dostopnosti in stroškovne naravnosti ter preglednosti tarif. Način regulacije cen UPS, (PS) [redacted] (PS) in ni omogočal pokrivanja vseh stroškov izvajanja UPS. (PS) [redacted] (PS)

Pošta Slovenije vlog za izdajo soglasja AKOS za spremembe cen UPS ni v celoti ustrezno in zadostno utemeljila, saj praviloma ni obrazložila razlogov, kadar pokritost stroškov ni dosegala 100 %. AKOS je ob podaji soglasij svojo presojo omejila le na cene za storitve UPS, ki jih je predlagala Pošta Slovenije, zato ni ugotovila problematike nejasnosti pri določanju celotnega nabora storitev Pošte Slovenije in posledično potencialne neustreznosti oblikovanja vseh cen. AKOS ni opozorila Pošte Slovenije na morebitne prenizko določene cene UPS, prav tako pa ni utemeljila svoje presoje, da cene UPS spodbujajo učinkovito zagotavljanje UPS. AKOS in Pošta Slovenije nista izvedli aktivnosti za preveritev ustreznosti višine popustov na cene UPS za tiste uporabnike, ki so dostopali do omrežja Pošte Slovenije in ki so pošiljali večje količine pošiljk UPS. Pošta Slovenije ni pridobila soglasja AKOS za cene nekaterih storitev, nekaterih cen pa ni javno objavila in jih ni spreminjala glede na rast stroškov izvajanja UPS.

Pošta Slovenije je izračunala, da ji je nastal neto strošek izvajanja UPS, in je za leta od 2016 naprej (razen za leto 2019, ko zahtevka ni vložila zaradi regulatorne nepredvidljivosti) na AKOS vložila zahtevke za izplačilo nadomestila neto stroška, ki predstavlja nepravilno finančno breme. Ker sta metodologija in postopek izračuna neto stroška v Zakonu o poštah in poštne storitve in splošnih aktih AKOS neenotno in nejasno določena, sta imeli AKOS in Pošta Slovenije glede osnovnih predpostavk hipotetičnega scenarija (v katerem se opredeli, katere storitve in v kakšnem obsegu bi izvajalec UPS zagotavljal, če ne bi izvajal UPS), sestavin in metodologije izračuna neto stroška različna stališča. Posledično so se njuni izračuni neto stroška za vsa leta precej razlikovali. AKOS je vse zahtevke Pošte Slovenije zavrnila, ker je ugotovila, da ji neto strošek ni nastal. Pošta Slovenije je zoper odločbe AKOS (razen v zvezi z zahtevkom za leto 2016) sprožila upravne spore, ki še niso končani. Pošta Slovenije je AKOS podala predloge za spremembe regulatornega okvira izračuna neto stroška, s katerimi bi odpravila po njenem mnenju nezadostno opredeljenost postopkov, pristojnosti, metod in predpostavk za izračun. Kljub temu da je AKOS v letu 2020 sprejela spremembo splošnega akta, ki ureja izračun neto stroška, še vedno ni opredelila metodologije izračuna neto stroška, ki bi bila

nedvoumna in jasna ter na njeni podlagi ne bi bile možne različne interpretacije. AKOS tako ni zagotovila, da bi bil neto strošek lahko izračunan hitro, na jasn in nedvoumen način, kar bi bil predpogoj za ugotavljanje dejanskega obsega bremena izvajanja UPS in podlaga za odločanje o potrebnih ukrepih na področju kakovosti UPS za doseganje finančne vzdržnosti izvajanja UPS.

Zakon o poštah tudi ne določa vsebine pojma nepravičnega finančnega bremena in objektivnih ter nedvoumnih kriterijev za presojo njegovega nastanka, če bi AKOS izračunala neto strošek. AKOS je v splošni akt, ki ga je sprejela v letu 2020, sicer vključila definicijo nepravičnega finančnega bremena, ki pa je le opisna oziroma splošna, zato še vedno ni zagotovljena predvidljivost za izvajalca UPS in za izvajalce zamenljivih storitev, ki ne morejo vnaprej predvideti morebitne obveznosti vplačila prispevka v kompenzacijski sklad ter v tem delu načrtovati svojega poslovanja.

Zakon o poštah kot mehanizem izplačila nadomestila za obveznost izvajanja UPS določa kompenzacijski sklad, vendar ne določa jasno, kdaj bi ga morala AKOS ustanoviti in katero vrednost predstavlja celotna obveznost financiranja izvajanja UPS, ki je ključni podatek za določitev prispevkov zavezanih izvajalcev v ta sklad. AKOS kompenzacijskega sklada ni ustanovila in ni ugotavljala zneska celotne obveznosti financiranja izvajanja UPS, ker je zakonske določbe interpretirala na način (enako kot ministrstvo), da je obstoj neto stroška pogoj za ustanovitev kompenzacijskega sklada. Mehanizem financiranja UPS prek kompenzacijskega sklada je v Zakonu o poštah opredeljen na način, ki izvajalcu UPS ne zagotavlja pokritja nepravičnega finančnega bremena, saj bi v kompenzacijski sklad vplačal največ in bi prejel le razliko med vplačanimi sredstvi in izračunanim nadomestilom. Poleg tega ni gotovo, da bi v primeru nastanka obveznosti vplačila prispevka v kompenzacijski sklad izvajalci zamenljivih storitev svojo obveznost tudi izpolnili, saj morda ne bi bili zmožni vplačati izračunane obveznosti ali v času obveznosti vplačila ne bi več poslovali. Tak mehanizem izplačila nadomestila izvajanja UPS ne omogoča dolgoročne finančne vzdržnosti poslovanja izvajalca UPS.

Ker AKOS neto stroška ni izračunala, AKOS in ministrstvo (kljub večkratnim opozorilom Pošte Slovenije) nista prepoznala potrebe po aktivnem urejanju problematike v zvezi z izplačilom nadomestila izvajalcu UPS prek mehanizma kompenzacijskega sklada. Ministrstvo ni izvedlo zadostnih aktivnosti za prilagoditev regulatornega okvira v smeri izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS, ker ni proučilo primernosti in izvedljivosti obstoječe zakonske ureditve, predlogov Pošte Slovenije in možnosti za spremembo zakonske ureditve financiranja izplačila nadomestila za obveznost UPS, temveč je izvedbo potrebnih ukrepov preneslo na AKOS. Ministrstvo ni bilo naklonjeno spreminjanju zakonskih določb glede načina financiranja UPS, zato je AKOS v letu 2020 spremenila splošna akta, ki sta se nanašala na kakovost izvajanja UPS in izračun neto stroška, vendar s spremembami ni bistveno izboljšala učinkovitosti izvajanja UPS in načina izračuna neto stroška.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport in Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotrnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih neučinkovitosti.

Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravilo načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za pripravo predloga sprememb Zakona o poštah, v katerem bo:
 - bodisi določilo značilnosti storitev in okoliščine, ki naj se upoštevajo kot razlikovalni elementi pri umestitvi posameznih storitev v nabor UPS, bodisi opredelilo, v katerem aktu se določijo – točki 2.1.1.a in 2.1.1.e;
 - predpisalo postopek oziroma način določanja podrobnega (taksativnega) nabora storitev, ki sodijo v UPS, tako da bo o njem dokončno odločil regulator – točka 2.1.1.b;
 - odpravilo nejasnosti pri poimenovanju posameznih vrst poštah pošiljk – točka 2.1.1.d;
 - določilo pristojnost AKOS, da lahko, če ugotovi, da veljavne cene UPS niso stroškovno učinkovite ter dostopne ali niso določene v skladu z načeli preglednosti, nediskriminacije in zagotavljanja konkurence, od izvajalca UPS zahteva, da preveri njihovo ustreznost, sama prične postopek za spremembo cen UPS ali jih samostojno (delno ali v celoti) določi oziroma spremeni – točka 2.2.1.2.b;
 - bodisi jasno in nedvoumno opredelilo metodologijo in vse sestavine izračuna neto stroška in kriterije za presojo obstoja nepravilnega finančnega bremena bodisi določilo, v katerem aktu se opredelijo – točka 2.2.2.e;
 - opredelilo mehanizem financiranja UPS oziroma izplačila nadomestila za obveznost izvajanja UPS, s katerim bo zagotovljeno dolgoročno finančno vzdržno financiranje UPS – točka 2.2.3.d;
2. pripravilo načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za proučitev in sprejem odločitve o tem, ali bi bilo treba pisma po posebnih zakonih obravnavati kot storitev v naboru UPS, ter za pripravo morebitnega predloga sprememb Zakona o poštah, v katerem bo implementirana navedena odločitev – točka 2.1.1.g;
3. izvedlo analizo učinkov Zakona o poštah storitvah predvsem v delu, ki se nanaša na jasnost opredelitve definicije UPS, skladnost zahtev glede kakovosti izvajanja UPS s potrebami uporabnikov in s spremembami v okolju ter na mehanizem financiranja UPS – točka 2.1.3.1.a;

4. pripravilo načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za pripravo in sprejem strateške odločitve glede obsega zagotavljanja UPS in mehanizma njenega financiranja v prihodnje, pri čemer naj predvidi, da se obseg (nabor storitev v UPS) in kakovost UPS prilagodita spremenjenim potrebam uporabnikov in drugim okoliščinam, ki vplivajo na trg poštnih storitev, ter pri opredelitvi načina financiranja UPS zagotovi dolgoročno finančno vzdržno financiranje UPS – točka 2.1.4.a.

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravila načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za spremembe splošnih aktov AKOS, v katerih bo:
 - odpravila nejasnosti pri poimenovanju posameznih vrst poštnih pošilk – točka 2.1.1.d;
 - jasno in nedvoumno opredelila metodologijo in vse sestavine izračuna neto stroška – točka 2.2.2.e;
2. pripravila načrt aktivnosti (z navedbo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za izvedbo celovite preveritve trga ponudnikov spletnih platform, prodajalcev izdelkov po spletu, prenašalcev pisem po posebnih zakonih in izvajalcev, ki imajo registrirano dejavnost izvajanja UPS, ter za izvedbo potrebnih postopkov za vpis v evidenco izvajalcev poštnih storitev v primeru, da kateri od teh ponudnikov izpolnjuje pogoje za izvajalca poštnih storitev – točka 2.1.2.2.d.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v izdanem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja³³¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

³³¹ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. Priporočila

Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport priporočamo, naj:

- aktivno spremlja analize s področja trga poštne storitve in raziskave potreb uporabnikov, ki jih izvaja AKOS, se z AKOS po potrebi posvetuje in pripravi morebitne spremembe strateških usmeritev na področju izvajanja UPS in dopolnitve Zakona o poštne storitvah, če bi bile spremembe smiselne glede na ugotovitve iz analiz in raziskav;
- spremlja uresničevanje strategije, ki ureja upravljanje kapitalskih naložb za Pošto Slovenije, in po potrebi pripravi predlog sprememb strategije ter ga posreduje Ministrstvu za finance, če ugotovi, da ni v skladu s strateškimi usmeritvami zagotavljanja UPS;
- celovito prouči proces obravnave zahtev izvajalca UPS za izplačilo nadomestila obveznosti izvajanja UPS zlasti glede pristojnosti udeležencev v zvezi z opredelitvijo osnovnih predpostavk hipotetičnega scenarija in njihovim nadaljnjim spreminjanjem ter potrjevanjem ter po potrebi pripravi predlog sprememb ali dopolnitev predpisov, s katerim bodo te pristojnosti jasno določene.

Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije priporočamo, naj:

- prouči značilnosti in pogoje vseh poštne storitve, ki jih izvaja Pošta Slovenije, in sprejme odločitev glede tega, ali katera od storitev, ki jih Pošta Slovenije izvaja kot drugo poštne storitve, glede na veljavne predpise sodi med storitve iz nabora UPS oziroma ali katera od storitev, ki jih Pošta Slovenije izvaja kot UPS, ne sodi v UPS, ter sprejme ustrezne ukrepe za njihovo pravilno izvajanje;
- prouči in sprejme odločitev o tem, ali bi bilo treba prihodke in stroške iz storitev dostopa do omrežja upoštevati pri izračunu neto stroška, ter v skladu z odločitvijo pripravi predlog sprememb in dopolnitev splošnega akta, ki ureja način izračuna neto stroška;
- izdela celovito poročilo o stanju na trgu poštne storitve, ki naj zajema daljše časovno obdobje proučevanja, s poudarkom na bistvenih spremembah in dejavnikih na trgu, pri čemer naj se posebej osredotoči na vprašanja o obstoju in dejanskih vplivih konkurence na poslovanje izvajalca UPS tako na trgu pošiljk korespondence kot tudi na trgu blagovnih pošiljk; s poročilom naj AKOS seznani Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport;
- analizira in pripravi projekcije (možne scenarije) srednjeročnega in dolgoročnega razvoja trga poštne storitve, pri čemer naj se osredotoči predvsem na:
 - vpliv konkurence na izvajanje UPS tako s strani izvajalcev zamenljivih poštne storitve kot tudi izvajalcev drugih poštne storitve in prenašalcev pisem po posebnih zakonih;
 - vprašanja o razlogih za upad pisemskih pošiljk ter analizo rasti trga paketnih pošiljk ter njihove pričakovane ekonomske učinke na izvajanje UPS;
 - razvoj novih modelov delitvene ekonomije in njihov vpliv na trg poštne storitve (predvsem paketnih) ter
 - vpliv digitalizacije družbe na nadaljnji razvoj trga poštne storitve in izvajanje UPS;

- preoblikuje spletni obrazec, ki je priloga obvestilu o vpisu v evidenco izvajalcev poštne storitve, na način, da od izvajalcev zahteva podrobnejši opis storitev, ki jih izvajalec namerava izvajati, da bo imela ustreznejše in primernejše podlage za izvedbo presoje o tem, kakšne vrste storitev namerava izvajati izvajalec in ali gre za zamenljive storitve;
- podatke iz analiz o ugotavljanju potreb in zadovoljstva uporabnikov združi s podatki Pošte Slovenije (s podatki o dejanskem obisku poštne poslovalnice, številu izvedenih posameznih storitev in podobno) ter na ta način dodatno preveri, ali rezultati anket odražajo resnično dejansko stanje;
- izvede celovito raziskavo potreb uporabnikov poštne storitve (splošne javnosti in poslovnih uporabnikov), ki bo v ločenem delu zajemala in obravnavala izključno potrebe uporabnikov po UPS, in:
 - v raziskavi preveri stališča uporabnikov poštne storitve glede ustreznosti nabora UPS;
 - pri izdelavi raziskave posebno pozornost nameni raziskovanju potreb uporabnikov po zagotavljanju UPS najmanj 5 delovnih dni v tednu;
 - na podlagi raziskave opravi ponovno presojo o ustreznosti zahtevane kakovosti prenosa pošilk korespondence in zahtev v Splošnem aktu o kakovosti izvajanja UPS 2 glede gostote poštne omrežja, predvsem glede največje razdalje med kontaktnimi točkami in glede tega, katere kontaktne točke se upoštevajo pri presoji doseganja zahtev iz splošnega akta, ki ureja kakovost izvajanja UPS;
 - z raziskavo seznanijo Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport;
- na podlagi izvedene raziskave potreb uporabnikov poštne storitve, celovitega poročila o stanju na trgu poštne storitve ter analiz in projekcij srednjeročnega in dolgoročnega razvoja trga poštne storitve pripravi predlog sprememb regulatornega okvira za izvajanje UPS, če bi izsledki raziskav nakazovali, da slednji ni ustrezen in ne odraža razumnih potreb uporabnikov, ter ga posreduje Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport;
- pred vsako prihodnjo spremembo normativnega okvira izvajanja UPS izdela analizo pričakovanih finančnih in poslovnih učinkov, ki bi nastali zaradi izvedene spremembe, od izvajalca UPS pa naj pridobi načrt poslovnih aktivnosti, ki jih namerava izvesti zaradi nameravane spremembe regulatornega okvira, ter naj učinke sprememb tudi ovrednoti;
- določi vsebino načel stroškovne naravnosti in dostopnosti cen UPS ter na kakšen način se zagotovi izpolnjevanje teh dveh načel, v kolikor pride do situacije, ko bi ti dve načeli v praksi prišli v nasprotje in bi bilo treba izbrati med upoštevanjem enega ali drugega načela;
- celovito prouči proces obravnave zahtev izvajalca UPS za izplačilo nadomestila obveznosti izvajanja UPS zlasti glede pristojnosti udeležencev v zvezi z opredelitvijo osnovnih predpostavk hipotetičnega scenarija in njihovim nadaljnjim spreminjanjem ter potrjevanjem ter po potrebi pripravi predlog sprememb ali dopolnitev predpisov, s katerim bodo te pristojnosti jasno določene.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport;
2. Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije;
3. Pošti Slovenije, d.o.o.;
4. Zdravku Počivalšku;
5. Tanji Muha;
6. Borisu Novaku;
7. Andreju Rihterju;
8. Vinku Filipiču;
9. Tomažu Kokotu;
10. Sebastijanu Gostenčniku;
11. Karmen Lebe Grajf;
12. Državnemu zboru Republike Slovenije.

6. Priloge

Priloga 1: Nabor UPS storitev, drugih poštних storitev in dodatnih storitev, vezanih na pošiljko, ki jih je izvajala Pošta Slovenije na dan 31. 12. 2021

Priloga 2: Poštno omrežje Pošte Slovenije

Priloga 3: Spreminjanje nabora UPS storitev¹⁾ v splošnih pogojih izvajanja UPS

Priloga 4: Pogodbene pošte, pri katerih je pogodbenik občina ali z občino povezana pravna oseba

Priloga 5: Seznam okrajšav

Priloga 1 Nabor UPS storitev, drugih poštних storitev in dodatnih storitev, vezanih na pošiljko, ki jih je izvajala Pošta Slovenije na dan 31. 12. 2021

Splošni pogoji izvajanja UPS 3		Splošni pogoji izvajanja drugih poštних storitev
Pisemske pošiljke ¹⁾	Dodatne storitve, vezane na pošiljko	Druge poštne storitve
Standardno pismo	Prednostno ²⁾	Pisemske pošiljke
Navadno pismo do 2 kg	Odkupnina	Pisma po posebnih zakonih (ZUP, ZPP, ZKP idr.)
Tiskovina do 2 kg	Povratnica	Priporočeno pismo za dostavo v hišni predalčnik
Priporočeno pismo do 2 kg	Dobavnica	Pismo s sledenjem – dokumenti
Vrednostno pismo do 2 kg	Osebna vročitev	Poslovni odgovor – pismo
Dopisnica	Podpis dokumentov	Naslovljena direktna pošta – publikacija
Pošiljka za slepe in slabovidne do 7 kg	Pazljivejše ravnanje	Poslovno pismo
Blagovne pošiljke	Poštnino plača naslovnik	Blagovne pošiljke
Do 10 kg	Čas dostave	Blagovno pismo brez sledenja
Paket do 10 kg	Ročni sprejem pošiljke	Blagovno pismo s sledenjem
	Nevarno blago v omejitvah	Blagovno pismo s podpisom
		Poslovni odgovor – blago
		Blagovno pismo prednostno
		Poslovno vrednostno pismo
		Paket (nad 10 kg)
		Poslovni paket
		Mednarodni poslovni paket
		Connect paket
		Pošiljke hitre pošte

Opomba: ¹⁾ Prenašajo se kot prednostne ali neprednostne pošiljke.

²⁾ Poštna storitev v mednarodnem prometu.

Vir: Splošni pogoji UPS 3 in splošni pogoji izvajanja drugih poštних storitev.

Priloga 2 Poštno omrežje Pošte Slovenije

Število enot posamezne oblike poštne omrežja	Na dan 31. 12. 2018	Na dan 31. 12. 2019	Na dan 31. 12. 2020	Na dan 31. 12. 2021
KONTAKTNE TOČKE (vključno s premičnimi poštami)	503	487	486	479
Pošte	337	323	317	292
Pogodbene pošte	141	138	143	161
Premične pošte	25	26	26	26
DRUGE OBLIKE POŠTNEGA OMREŽJA				
Poštni logistični center	21	2	2	2
Pismonoške pošte	39	52	52	54
Dostavne točke	1	1	1	1
Alternativna sprejemno-izročilna mesta:				
• <i>bencinski servisi Petrol</i>	114	114	114	210
• <i>bencinski servisi Mol</i>			41	46
• <i>paketomati</i>	24	24	24	24
• <i>samopostrežna pošta</i>		1	1	1
• <i>samopostrežna enota PS 24/7</i>		2	2	2
• <i>paketniki Direct 4me</i>	<i>ni podatka</i>	<i>ni podatka</i>	450	<i>ni podatka</i>

Vir: letna poročila Pošte Slovenije za leta 2018, 2019, 2020 in 2021.

Priloga 3 Spreminjanje nabora UPS storitev¹⁾ v splošnih pogojih izvajanja UPS

Splošni pogoji UPS 1	Masa	Splošni pogoji UPS 2 in Splošni pogoji UPS 3	Masa	Splošni pogoji UPS 4	Masa
Pošiljke		Pisemske pošiljke²⁾		Pisemske pošiljke³⁾	
Standardno pismo	20 g	Standardno pismo	20 g	Standardno pismo	20 g
Navadno pismo	do 2 kg	Navadno pismo	do 2 kg	Navadno pismo	do 2 kg
Tiskovina	do 2 kg	Tiskovina	do 2 kg	Tiskovina	do 2 kg
Priporočeno pismo	do 2 kg	Priporočeno pismo	do 2 kg	Priporočeno pismo	do 2 kg
Vrednostno pismo	do 2 kg	Vrednostno pismo	do 2 kg	Vrednostno pismo	do 2 kg
Dopisnica	20 g	Dopisnica	20 g	Dopisnica	20 g
Pošiljka za slepe in slabovidne	do 7 kg	Pošiljka za slepe in slabovidne	do 7 kg	Pošiljka za slepe in slabovidne	do 7 kg
Navadni paket	do 10 kg	Blagovne pošiljke		Blagovne pošiljke	
Paket	do 10 kg	Navadni paket	do 10 kg	Blagovno pismo brez sledenja	do 2 kg
		Paket	do 10 kg	Blagovno pismo s sledenjem	do 2 kg
				Blagovno pismo s podpisom	do 2 kg
				Navadni paket	do 10 kg
				Paket	do 10 kg

Opomba: ¹⁾ Zaradi poenostavitve so iz prikaza izvzete vmesne masne stopnje pri posamezni storitvi.

²⁾ Splošni pogoji UPS 2 so uvedli razlikovanje med pisemskimi in blagovnimi pošiljkami

³⁾ Zagotavljajo se kot prednostne ali neprednostne.

Vir: splošni pogoji UPS 1, 2, 3 in 4.

Priloga 4 Pogodbene pošte, pri katerih je pogodbenik občina ali z občino povezana pravna oseba

Naziv pravnega subjekta	Pravnoorganizacijska oblika	Kraj	Poštna številka	Datum sklenitve pogodbe
Lesna zadruga Loški Potok z.b.o., so.p.	Zadruga	Loški Potok	1318	21. 9. 2017
Občina Osilnica	Občina	Osilnica	1337	26. 10. 2018
Javni zavod za turizem in kulturo Kočevje	Javni zavod	Kočevska Reka	1338	21. 1. 2016
Občina Bloke	Občina	Nova vas	1385	8. 8. 2014
Turistično društvo Ptujška Gora	Društvo	Ptujška Gora	2323	10. 3. 2014
Občina Bistrica ob Sotli	Občina	Bistrica ob Sotli	3256	24. 4. 2015
Občina Tabor	Občina	Tabor	3304	14. 4. 2014
Občina Šoštanj	Občina	Topolšica	3326	17. 12. 2014
Center Rinka, zavod za turizem in trajnostni razvoj Solčavskega	Javni zavod	Solčava	3335	25. 2. 2014
Turistično informacijski center Ilirska Bistrica	Javni zavod	Prem	6255	15. 4. 2016
Zavod Dežela kozolcev	Javni zavod	Šentrupert	8232	30. 12. 2020
Občina Velika Polana	Občina	Velika Polana	9225	27. 1. 2023
Razvojni zavod Občine Puconci	Javni zavod	Bodonci	9265	22. 4. 2014
Občina Braslovče	Občina	Gomilsko	3303	14. 8. 2014 (prenehanje 31. 12. 2019)

Vir: podatki Pošte Slovenije.

Priloga 5 Seznam okrajšav

V revizijskem poročilu so uporabljene spodaj navedene okrajšave, ki imajo naslednji pomen:

- AKOS – Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije
- APEK – Agencija za pošto in elektronske komunikacije
- delovna skupina – delovna skupina za proučitev problematike na področju poštne storitve
- državni zbor – Državni zbor Republike Slovenije
- ERGP – Evropsko združenje poštne regulatorjev
- EU – Evropska unija
- KOM – komercialna metoda
- KPMG – družba KPMG Slovenija, d.o.o.
- LNU – letni načrt upravljanja
- merila za merjenje uspešnosti – Merila za merjenje uspešnosti družb s kapitalsko naložbo države, november 2017 in november 2021
- ministrstvo – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport
- MJU – Ministrstvo za javno upravo
- mnenje Inštituta za ustavno pravo – mnenje Inštituta za ustavno pravo iz raziskave Pravne možnosti delovanja pogodbenih pošt
- NAC – metoda neto izogibnih stroškov
- neto strošek – neto strošek izvajanja UPS/ eto strošek obveznosti UPS/ eto strošek obveznosti izvajanja UPS
- OdSUKND – Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (Uradni list RS, št. 53/15)
- PC – metoda dobičkonosnosti sredstev
- Pošta Slovenije – Pošta Slovenije d.o.o.
- Poštna direktiva – Direktiva 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštne storitve v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve (UL L št. 15 z dne 21. 1. 1998, str. 14), kot je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštne storitve v Skupnosti (UL L št. 52 z dne 27. 2. 2008, str. 3)
- predlog ZPSto-2C - predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštne storitvah
- RAB – znesek regulatornih sredstev oziroma sredstev, uporabljenih za izvajanje UPS (angl.: regulatory asset base)
- raziskava o zadovoljstvu poslovne javnosti – Raziskava o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštne storitvami – poslovna javnost
- raziskava o zadovoljstvu po zaprtju kontaktnih točk – Raziskava o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštne storitvami po zaprtju kontaktnih točk

- raziskava o zadovoljstvu splošne javnosti – Raziskava o zadovoljstvu/potrebah uporabnikov s poštnimi storitvami – splošna javnost
- ReNDej – Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09)
- SDH – Slovenski državni holding, d.d.
- Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 1 – Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve (Uradni list RS, št. 47/10 in 110/20)
- Splošni akt o izračunu neto stroška UPS 2 – Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve (Uradni list RS, št. 110/20)
- Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 1 – Splošni akt o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve (Uradni list RS, št. 47/10, 14/17 in 173/20)
- Splošni akt o kakovosti izvajanja UPS 2 – Splošni akt o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve (Uradni list RS, št. 173/20)
- Splošni pogoji UPS 1 – Splošni pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve, oktober 2017–december 2020
- Splošni pogoji UPS 2 – Splošni pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve, januar 2021–junij 2021
- Splošni pogoji UPS 3 – Splošni pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve, julij 2021–junij 2022
- Splošni pogoji UPS 4 – Splošni pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve, julij 2022–april 2023
- Splošni pogoji UPS 5 – Splošni pogoji izvajanja univerzalne poštne storitve, maj 2023
- stroškovni model – Stroškovni model Pošte Slovenije d.o.o. (metodologija)
- UPS – univerzalna poštna storitev
- Uredba o čezmejni dostavi paketov – Uredba (EU) 2018/644 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. aprila 2018 o storitvah čezmejne dostave paketov (UL L št. 112 z dne 2. 5. 2008, str. 19)
- vlada – Vlada Republike Slovenije
- ZDU-1 – Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23)
- ZEKom-2 – Zakon o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 130/22 in 18/23 – ZDU-10)
- ZPSto-2 – Zakon o poštinih storitvah (Uradni list RS, št. 51/09, 77/10, 40/14 – ZIN-B in 81/15)
- ZRacS-1 – Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12)
- ZSDH-1 – Zakon o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22)
- ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb)
- WACC – metodologija izračuna dveh različnih stopenj tehtanega povprečnega stroška kapitala

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si