

Naša št.: PPP3/1467/1-20
Vaša št.: 0073-1/2020
Datum: 13. februar 2020

Pošta Slovenije d.o.o.
Slomškov trg 10
2500 MARIBOR
telefon: (02) 449 2000
e-pošta: info@posta.si
www.posta.si

Agencija za komunikacijska omrežja in
storitve RS
Stegne 7
1000 LJUBJANA
info.box@akos-rs.si

Zadeva: Pripombe na predlog Priporočila v zvezi s postopki zapiranja kontaktnih točk Pošte Slovenije - sklic 0073-1/2020

Spoštovani,

v okviru posvetovanja javnosti glede predloga *Priporočila v zvezi s postopki zapiranja kontaktnih točk Pošte Slovenije* (v nadaljevanju: Priporočilo), objavljenem na spletni strani Agencije 14. 1. 2020 in skladno s pozivom Agencije za posredovanje pripomb na Priporočilo, Pošta Slovenije (v nadaljevanju: Pošta) Agenciji posreduje svoje pripombe in predloge. V nadaljevanju predstavljene pripombe odražajo tudi stališča Pošte v povezavi s predlogi za znižanje bremena izvajanja univerzalne poštne storitve (v nadaljevanju: UPS) in prizadevanji Pošte, da se financiranje zagotavljanja UPS, še posebej vzdrževanja in ohranjanja poštnega omrežja, ustrezno sistemsko uredi v *Zakonu o poštnih storitvah – ZPSto-2*, in sicer z možnostjo subvencioniranja iz proračunskih sredstev.

Uvodoma Pošta izpostavlja, da po njeni oceni izdaja tovrstnega Priporočila v predlagani obliki ni potrebna, saj dodatna ureditev postopkov zapiranja kontaktnih točk po mnenju Pošte v tem trenutku ni potrebna. Vsebina, ki jo želi Agencija še dodatno urediti s Priporočilom, je po oceni zadostno opredeljena v *Splošnem aktu o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve* (v nadaljevanju: Splošni akt UPS) ter ustrezno upošteva tako interese uporabnikov kot tudi izvajalca UPS. Sama nezavezujoča narava Priporočila (skladno z določbo 3. odstavka 172. člena ZEKom-1, ki predstavlja podlago za izdajo priporočila), pa tudi ne bo zagotovila dodatnih učinkov na trgu. Če pa bo Agencija vseeno odločila izdati Priporočilo, Pošta Agencijo poziva, da pri pripravi končnega Priporočila upošteva v nadaljevanju predstavljene pripombe.

Pripombe k točki I. Priporočila

Agencija želi s Priporočilom, v primerih, ko namerava Pošta zapreti kontaktno točko, spodbuditi Pošto k proaktivnemu iskanju rešitev, ki bi bile sprejemljive za Pošto in za lokalno skupnost. V Priporočilu Agencija predlaga tudi ukrepe za okrepitev komunikacije med Pošto in lokalno skupnostjo ter uporabniki, in sicer tako fizičnimi osebami kot tudi podjetji z območja, na katerem



namerava Pošta zapreti kontaktno točko. Agencija izraža pričakovanje, da sta dobra komunikacija z lokalnimi skupnostmi in uporabniki ter kvalitetno izvajanje UPS ena izmed temeljnih ciljev in usmeritev Pošte.

Pošta slednjemu ne nasprotuje, vendar ne razume, kaj Agencija točno pričakuje z zahtevo »proaktivnega iskanja rešitev, ki bi bile sprejemljive za Pošto in za lokalno skupnost, ko Pošta namerava zapreti kontaktno točko«. Glede na pretekle izkušnje Pošte predstavniki lokalne skupnosti (občine) praviloma razumejo motive in razloge Pošte za zaprtje kontaktnih točk v določenem okolju, saj razumejo, da je ohranitev takšne kontaktnih točk praviloma ekonomsko neutemeljena. Vendar pa predstavniki lokalne skupnosti formalno in javno praviloma nasprotujejo zaprtju posamezne kontaktnih točk, in sicer tudi zaradi pričakovanja, da naj bi država sofinancirala delovanja poštnega omrežja v okoljih, kjer je to iz različnih razlogov ekonomsko neupravičeno oziroma nerentabilno. V takšnih okoliščinah Pošta seveda težko ponudi alternativno rešitev, ki bi bila sprejemljiva tako za Pošto kot za lokalno skupnost. Če bi Pošta lahko našla alternativno rešitev, ki bi bila zanjo sprejemljiva, posamezne kontaktnih točke sploh ne bi zaprla. Če pa Agencija na podlagi Priporočila pričakuje proaktivno sodelovanje lokalne skupnosti v iskanju alternativne rešitve, pa v primeru neuspeha za to ne more ukrepati proti Pošti. Pošta tako meni, da so lahko v tem delu naslovniki glede zahtevanega ravnanja tudi predstavniki lokalne skupnosti, ki pa jih nezavezujoče Priporočilo ne zavezuje. Agencija bi morala torej razmisliti o načinu vključitve v aktivno iskanje rešitev tudi predstavnikov lokalnih skupnosti.

Na tem mestu Pošta še izpostavlja, da je sprejem Priporočil sicer lahko všečen ukrep za prebivalce in lokalne skupnosti, vendar pa bistvo problema pri tem ostaja nespremenjeno. S tem ko Agencija po eni strani s Priporočili administrativno nedopustno otežuje zapiranje kontaktnih točk glede na veljavno ureditev regulacije (ZPSto-2 in Splošni akt UPS – glej tudi pripombe k točki III. Priporočila), po drugi strani pa ne prisluhne Pošti glede predlogov za ustrezno rešitev financiranja UPS in/ali odobritvi pomembnejših ukrepov za zniževanje stroškov poslovanja ob sočasnih ukrepih za ohranitev obsega prihodkov iz naslova UPS, pogoje poslovanja v prihodnjih letih za Pošto še otežuje. Posledično pa s tem tudi ogroža bodoče izvajanje UPS.

Pripombe k točki III. Priporočila

Določba tega odstavka je po mnenju Pošte sporna, ker je v nasprotju z nezavezujočo naravo priporočil, ki jih lahko izda Agencija. Priporočilo v osnovi predstavlja mnenje, da je kaj koristno oziroma dobro za koga, v pravnem jeziku pa akt, s katerim se na pravno nezavezujoč način predlaga način ureditve določenih vprašanj (glej določbo 3. odstavka 172. člena ZEKom-1). To pomeni, da tisti, ki mu je priporočilo namenjeno, le-tega praviloma upošteva pri svojem poslovanju in odločitvah, ni pa to absolutno in nujno, kot tudi ni osnove, da bi bil uporabnik priporočila pravno ali kako drugače sankcioniran zaradi neupoštevanja priporočila, če za to obstajajo utemeljeni razlogi.

Agencija v nasprotju s splošnim tolmačenjem, kaj priporočilo je, v točki III. Priporočila Pošti posredno nalaga obligacijo upoštevanja Priporočila in s tem spreminja Priporočilo v akt, s katerim se nalagajo dodatne obveznosti ravnanja Pošte. V navedeni točki je namreč navedeno, da bo Agencija spremljala spoštovanje Priporočila ter ustrezno prilagodila regulacijo. Navedeno je mogoče razumeti torej tako, da Agencija sploh ne pričakuje in dopušča, da bi Pošta lahko in smela ravnati tudi kako drugače kot pa ji to nalaga Priporočilo. Agencija namreč zavezo stopnjuje in si celo pridržuje pravico, da bo tudi v primeru, ko bo Pošta v celoti spoštovala Priporočilo, pa to po mnenju Agencije ne bo imelo zelenih učinkov (ni jasno, katerih), preučila stopnjevanje regulatornih ukrepov, vključno s sprejemom pravno zavezujočih regulatornih ukrepov. Navedeno

stališče lahko razumemo tudi, kot da Agencija že ob izdaji Priporočila dvomi v njihovo učinkovitost, predvsem pa takšna dikcija razkriva, da Agencija ne ve natančno, kaj želi doseči z izvajanjem Priporočil. Iz predlaganega besedila tudi ni jasno, kako in po čem bo Agencija ugotavljala in merila učinke Priporočila.

Pošta meni, da tako odprta in nejasna dikcija v povezavi s prisilno naravno Priporočila lahko vodi v razlago pričakovanj Agencije, da Pošta ne bo več zapirala kontaktnih točk. Dopustitev takšne razlage po mnenju Pošte pomeni odmik od cilja sprostitve regulatornega okvirja, hkrati pa predstavlja nedopustno postavljanje dodatnih administrativnih pogojev oziroma pogojev regulacije, ki se po mnenju Pošte lahko uredijo zgolj v določbah *Zakona o poštnih storitvah (ZPSto-2)* in na njegovi podlagi izdanega Splošnega akta UPS.

Pripombe k točki IV. Priporočila

Pošta se strinja, da vedno obstaja prostor za izboljšanje komunikacijo z lokalnimi skupnostmi in prebivalstvom. To je namreč področje, kjer so vedno možne izboljšave. Pri tem Pošta izpostavlja, da v sklopu optimizacije omrežja že sedaj upošteva interni protokol, ki natančno predvideva vrstni red in čas komunikacije z internimi in eksternimi javnostmi, in sicer tako za primer preoblikovanja pošte kot tudi in predvsem zaprtja pošte oziroma kontaktne točke.

V povezavi s točko IV. Priporočil Pošta v veliki meri te že sedaj upošteva in tudi ne vidi ovir, da ne bi v prihodnje vključila še dodatnih predlogov izboljšav v komunikacijo z lokalnimi skupnostmi, kot to izhaja iz prvih štirih odstavkov točke IV. Priporočila. V nadaljevanju je opisan sedaj obstoječi vrstni red in obseg komunikacije glede preoblikovanja omrežja (preoblikovanja kontaktnih točk v pogodbene pošte in zapiranja kontaktnih točk). Posledično v tem delu izdaja Priporočila po mnenju Pošte tudi ni nujna, saj je področje že urejeno.

Splošni popis aktivnosti Pošte:

- priprava vsakoletnega izvedbenega načrta preoblikovanja kontaktnih točk z namenom izvedbe aktivnosti, potrebnih pred preoblikovanji ter vezanih na obveščanje javnosti;
- analiza trga potencialnih ponudnikov (kadar gre za pogodbeno pošto);
- izdelava elaboratov za vsako pošto, predvideno za preoblikovanje ali zaprtje;
- pridobivanje mnenj lokalne skupnosti;
- pridobivanje soglasij Agencije;
- komuniciranje z nosilci dejavnosti pogodbenih pošt;
- komuniciranje z internimi deležniki in
- komuniciranje z eksternimi deležniki.

Eksterni deležniki, ki so vključeni v komunikacijo:

- lokalna skupnost v krajih, kjer bo potekala optimizacija poštnega omrežja (župani, svetniki in predsedniki krajevnih skupnosti, lokalni veljaki in mnenjski voditelji);
- morebitni najemodajalci in najemniki prostorov, v katerih pošte delujejo danes;
- poslovni partnerji (NKBM, Loterija Slovenije, Športna loterija in ostali poslovni partnerji, s katerimi sodeluje Pošta Slovenije in njihove izdelke ali storitve prodaja v sklopu pošt);
- uporabniki poštnih storitev v krajih, kjer bodo delovale pogodbene pošte (gospodinjstva, pravne osebe, samostojni podjetniki, obrtniki, pogodbeni partnerji);
- mediji (regijski, lokalni, nacionalni).

Okvirno zaporedje izvedbe ključnih aktivnosti – eksterni deležniki:

- sestanek z županom/lokalno skupnostjo (izveden je praviloma v istem tednu kot z zaposlenimi na pošti);
- analiza trga potencialnih ponudnikov za pogodbeno pošto v lokalnem okolju (tudi skupaj z županom);
- pridobitev mnenja lokalne skupnosti;
- po potrebi predstavitev na občinskem svetu;
- pridobitev soglasja Agencije;
- javno naročilo za zbiranje nezavezujočih ponudb za pogodbeno pošto;
- pridobitev zavezujočih ponudb, analiza, izbor in sklenitev pogodbe;
- izobraževanje pogodbenika za delo na pogodbeni pošti;
- seznanitev javnosti o datumu spremembe kontaktne točke (objave v medijih, obveščanje lokalnih gospodinjstev), v primeru zaprtja pošte na podeželju tudi seznanitev prebivalcev z načinom zagotavljanja storitev prek t. i. pismonoške pošte.

Določba petega odstavka IV. poglavja Priporočila, ki izrecno določa, da naj bi bilo zaprtje kontaktne točke skrajni ukrep, pa po oceni Pošte presega obseg dopustnega urejanja vsebine v priporočilih ter po svoji naravi predstavlja dodaten regulatorni pogoj, ki pa ga ni mogoče opredeliti v Priporočilu (kot nezavezujočem dokumentu). V nasprotju s Splošnim aktom UPS postavlja dodatne omejevalne pogoje za preoblikovanje omrežja, v kar je vključeno tudi zapiranje kontaktnih točk. Splošni akt UPS namreč natančno določa pogoje gostote omrežja in postopek zaprtja kontaktne točke, zato je v pogojih, ko je optimizacija omrežja, zaradi slabšanja pogojev poslovanja kot posledica digitalizacije in upadanja storitev, eden izmed pomembnejših ukrepov optimizacije poslovanja izvajalca UPS, zelo nenavaden in nelogičen omejevalni pogoj Agencije, ko ta pravi »vložitev zahteve za zaprtje kontaktne točke naj predstavlja skrajni ukrep, ki naj se ga Pošta posluži zgolj v primeru...«. Pošta zato Agenciji predlaga, da naj navedeni odstavek umakne iz Priporočila.

Pripombe k točki V. Priporočila

Tudi z navedeno točko, ki določa roke za izvajanje dejavnosti na strani Pošte, tako kot v točki IV. Priporočila, Agencija določa roke in trajanje določenih aktivnosti na strani Pošte, kar pa Agencija ne more urejati v Priporočilu, saj s tem posega v veljavna pravila regulacije. V tem delu namreč Agencija dejansko posega in podaljšuje roke, ki so v zvezi z dejanji zaprtja kontaktne točke že določeni v 6. členu Splošnega akta UPS. Splošni akt v 4. odstavku 6. člena nedvoumno določa, da mora Pošta prebivalce o nameravane zaprtju kontaktne točke obvestiti najmanj 45 dni pred zaprtjem.

S tem, ko Agencija v Priporočilu dodatno nalaga Pošti, da mora Pošta po pridobitvi soglasja Agencije za zaprtje kontaktne točke na jasn, dokumentiran in učinkovit način lokalni skupnosti in vsem uporabnikom najmanj tri mesece pred zaprtjem predstaviti nov način zagotavljanja UPS, Agencija bistveno podaljšuje rok za izvedbo zaprtja kontaktne točke.

Če se upošteva še nov štirimesečni rok, ki mora preteči po tem, ko je Pošta v sodelovanju z lokalno skupnostjo neuspešno iskala možnosti drugačne rešitve od zaprtja kontaktne točke, in lahko šele po preteku teh štirih mesecev na Agencijo naslovi vlogo za zaprtje kontaktne točke (peti odstavek IV. točke), se postopki časovno bistveno in nerazumno podaljšujejo.

Nenazadnje je v okviru opredelitve rokov za zaprtje kontaktnih točk potrebo upoštevati tudi rok v katerem Agencija odloča o vlogi za zaprtje kontaktne točke. Po dosedanjih izkušnjah Pošte lahko ta postopek Agencije traja mesec, dva ali celo več. Upoštevajoč tudi interni čas, ki ga Pošta

nameni pripravi dokumentacije ipd., se tako postopek zaprtja kontaktne točke, upošteva roke iz Priporočila, podaljša celo na eno leto. To pa je nerazumno dolgo obdobje, ki ima lahko negativne posledice za izvajanje UPS, saj dejansko preprečuje izvajalcu učinkovito organizacijo izvajanja UPS, ki pa je v interesu vseh prebivalcev. Pošta tako Agenciji predlaga, da v primeru odločitve o izdaji Priporočila predlagane roke posameznih predvidenih aktivnosti ustrezno skrajša oziroma še enkrat preveri, katere aktivnosti je sploh potrebno dodatno urediti.

Na koncu Pošta ponovno poudarja, da komunikacija z lokalnimi skupnostmi že sedaj poteka in v tem delu ni zaznati težav. Težave, ki se pojavijo pri zapiranju kontaktnih točk temeljijo na njihovi ekonomski neučinkovitosti in na nasprotni strani pričakovanih lokalnih skupnosti, da v takšnih primerih pogoje za izvajanje zagotovi država, kar pa ne more biti prevaljeno na izvajalca UPS. V konkretnem primeru oteževanje pogojev za zapiranje kontaktnih točk, ki bi nastalo v primeru uveljavitve zavezujočega(!) Priporočila, bi prevailo celotno breme izvajanja UPS pod nevzdržnimi pogoji (t.j. v lastno škodo) na Pošto, kar pa nikakor ne more biti cilj regulacije. Problematiko zmanjševanja zapiranja kontaktnih točk bi namreč Agencija morala urejati s prilagajanjem oziroma spremembo pogojev financiranja UPS.

S spoštovanjem.



Mag. Karmen Lebe Grajf,
pomočnica posloводства

