



POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji izvajanja in financiranja univerzalne poštne storitve



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

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji izvajanja in financiranja univerzalne poštne storitve

Številka: 3262-1/2022-102

Ljubljana, 2. junija 2025

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema izvajanja in financiranja univerzalne poštne storitve (v nadaljevanju: UPS) v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021, št. 3262-1/2022-86¹ z dne 20. 12. 2024 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da je bil sistem izvajanja in financiranja UPS delno učinkovit. Revizijo je izvedlo pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport (v nadaljevanju: ministrstvo), Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: AKOS) in družbi Pošta Slovenije, d.o.o. (v nadaljevanju: Pošta Slovenije).

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu od ministrstva in AKOS zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Matjaž Han, minister za gospodarstvo, turizem in šport (v nadaljevanju: minister), in dopolnitvi odzivnega poročila, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdil minister, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

AKOS je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu in popravku odzivnega poročila z dne 3. 4. 2025, ki ju je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba mag. Marko Mišmaš, direktor, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivni poročili ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2024/Posta/Posta-revizijsko-porocilo.pdf], 8. 5. 2025.

² Št. 0605-3/2022/30 z dne 24. 3. 2025 in dopolnitev št. 0605-3/2022/32 z dne 17. 4. 2025.

³ Št. 006-1/2022/43 z dne 18. 3. 2025 in popravek št. 006-1/2022/45 z dne 3. 4. 2025. AKOS je predložila popravek odzivnega poročila, saj je po poslanem odzivnem poročilu ugotovila nekatere nedoslednosti v odzivnem poročilu.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport

2.1 Nejasna in pomanjkljiva določila Zakona o poštних storitvah

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V več točkah revizijskega poročila so navedene nejasnosti oziroma pomanjkljivosti določil Zakona o poštних storitvah⁴ (v nadaljevanju: ZPSto-2), in sicer:

- v točkah 2.1.1.a in 2.1.1.e je navedeno, da je AKOS 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, ki ne vsebujejo 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. Ravno tako v predpisih ni opredeljeno, kako se obravnava storitev v primeru dodatnih storitev k storitvi UPS, to razmejitev je sprejel izvajalec UPS in s tem v določeni meri posegel na področje izvajanja UPS. Ministrstvo ni ugotovilo, da obstaja opisana problematika, povezana z nejasno opredelitvijo konkretnega nabora storitev UPS, in ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev ZPSto-2;
- v točki 2.1.1.b je navedeno, da kljub opredelitvi UPS v ZPSto-2 konkretni nabor posamičnih storitev v UPS ni določen na zakonski ravni, ampak ga Pošta Slovenije določi v splošnih pogojih izvajanja UPS in v vsakokrat veljavnih cenikih UPS, pri čemer AKOS na obe vrsti dokumentov poda zgolj soglasje, nima pa pristojnosti sama predlagati sprememb nabora storitev UPS;
- v točki 2.1.1.d, ki je vsebinsko povezana s točko 2.1.1.b, je navedeno, da je po oceni računskega sodišča eden od razlogov za nepreglednost opredelitve UPS tudi nedoslednost v poimenovanju posameznih kategorij poštних storitev v različnih pravnih aktih. Nedosledno so na primer poimenovane posamezne kategorije pošilk v Splošnem aktu o kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve⁵ (v nadaljevanju: splošni akt o kakovosti UPS), ki ga je sprejela AKOS, in v Splošnih pogojih izvajanja univerzalne poštne storitve, ki jih je (s soglasjem AKOS) sprejela družba Pošta Slovenije, d. o. o., delitev poštних pošilk v obeh pravnih aktih pa se oddaljuje od poimenovanja storitev iz nabora UPS v ZPSto-2. Tudi ZPSto-2 je pri poimenovanju posameznih kategorij pošilk nedosleden, ker poštne pošiljke v členu, ki opredeljuje posamezne izraze, šteje

⁴ Uradni list RS, št. 51/09, 77/10, 40/14 – ZIN-B in 81/15.

⁵ Uradni list RS, št. 173/20.

za nadpomenko poštnim paketom, hkrati pa poštne pošiljke in poštne pakete določa kot samostojni vrsti poštних pošiljk, ki se izvajata kot UPS;

- v točki 2.2.1.2.b je navedeno, da ZPSto-2 v delu, ki ureja način določanja cen UPS, ni pregleden, ker ne daje napotkov oziroma pooblastila regulatorju glede izbire tarifnih načel (stroškovna naravnost in dostopnost cen) oziroma pri dajanju prednosti posameznemu načelu, saj mora biti cena oblikovana na način, da je obema načeloma kumulativno zadoščeno. V predpisih bi moralo biti podrobneje opredeljeno, kateri podatki in kriteriji se upoštevajo pri presoji izpolnjevanja tarifnih načel oziroma katero načelo ima prednost, če na primer zaradi pomembnega povečanja stroškov izvajanja UPS načelu dostopnosti cen ne bi bilo več mogoče slediti. Računsko sodišče je tudi ocenilo, 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 izboljšanja finančne vzdržnosti izvajanja UPS morale zvišati;
- v točki 2.2.2.e je navedeno, da ZPSto-2 ne določa jasno vsebine pojma nepravičnega 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 nepravičnega finančnega bremena, je AKOS v letu 2020 v Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve⁶ vključila definicijo nepravičnega finančnega bremena, vendar pa je opredelitev le opisna oziroma splošna in ne vsebuje podrobnejših kriterijev za presojo, na podlagi katerih bi AKOS lahko ugotavljala "nepravičnost" oziroma zmožnost izvajalca UPS nositi to breme;
- v točki 2.2.3.d je navedeno, da je mehanizem financiranja UPS (prek kompenzacijskega sklada, v katerega bi morali prispevke v skupni višini obveznosti izplačila nadomestila oziroma neto stroška izvajanja obveznosti UPS, ki za izvajalca UPS predstavlja nepravično finančno breme, vplačati izvajalec UPS in izvajalci zamenljivih storitev v deležih, določenih glede na prihodke iz izvajanja poštних storitev, pri čemer je izvajalec UPS hkrati tudi upravičenec do nadomestila, izplačanega iz tega sklada) v ZPSto-2 opredeljen na način, da sredstva za izplačilo nadomestila za izvajanje UPS izvajalcu UPS v primeru ugotovljenega nepravičnega finančnega bremena niso niti zagotovljena niti zagotovljiva v celoti oziroma v obsegu, ki bi zadoščal za pokritje nepravičnega finančnega bremena, ter da kompenzacijski sklad ne more doseči svojega namena, ki je v povračilu prikrajšanja, ki lahko nastane izvajalcu UPS zaradi obveznosti izvajanja UPS. Posledično bi bilo lahko ogroženo trajno in kakovostno zagotavljanje UPS v Republiki Sloveniji. Ministrstvo bi moralo proučiti vse pomanjkljivosti trenutnega sistema ter analizirati vse prednosti in morebitne slabosti različnih možnosti financiranja nepravičnega finančnega bremena izvajalca UPS, med drugim tudi financiranje iz javnih sredstev (iz proračuna Republike Slovenije), kar je tudi možnost, ki jo dopušča poštna direktiva⁷.

⁶ Uradni list RS, št. 110/20.

⁷ Direktive 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 storitve (UL L št. 15 z dne 21. 1. 1998), zadnjič spremenjene 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 Skupnosti (UL L št. 52 z dne 27. 2. 2008).

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za pripravo predloga sprememb ZPSto-2, 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;
- predpisalo postopek oziroma način določanja podrobnega (taksativnega) nabora storitev, ki sodijo v UPS, tako da bo o njem dokončno odločil regulator;
- odpravilo nejasnosti pri poimenovanju posameznih vrst poštnih pošilk;
- 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;
- bodisi jasno in nedvoumno opredelilo metodologijo in vse sestavine izračuna neto stroška in kriterije za presojo obstoja nepravičnega finančnega bremena bodisi določilo, v katerem aktu se opredelijo;
- opredelilo mehanizem financiranja UPS oziroma izplačila nadomestila za obveznost izvajanja UPS, s katerim bo zagotovljeno dolgoročno finančno vzdržno financiranje UPS.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo aktivnosti, ki jih je že izvedlo z namenom priprave predloga sprememb in dopolnitev ZPSto-2.

Minister je 31. 3. 2023 imenoval Delovno skupino za proučitev problematike na področju poštних storitev. Ministrstvo je navedlo, da so priporočila, ki jih je delovna skupina podala v zaključnem poročilu⁸, podlaga za vse nadaljnje aktivnosti na področju celovitega urejanja izvajanja UPS in poštних storitev nasploh. Minister je 5. 12. 2024 imenoval tudi Delovno skupino za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve ZPSto-2. Njena naloga je bila priprava strokovnih izhodišč za spremembe in dopolnitve ZPSto-2 v delu, ki določajo način financiranja izvajanja UPS oziroma nadomestilo za obveznost izvajanja univerzalne storitve, vanjo pa so bili imenovani predstavniki ministrstva, Ministrstva za finance, AKOS in SDH, d.d. Delovna skupina je uskladila dokument Izhodišča za pripravo predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštних storitvah (v nadaljevanju: izhodišča), iz katerega izhaja:

- poenoteno stališče vseh deležnikov, da trenutno veljavni model za priznavanje neto stroška in nepravičnega finančnega bremena izvajalcu UPS (kompenzacijski sklad) ni primeren ter da naj bi ministrstvo s spremembo zakonodaje, zlasti členov ZPSto-2, ki se vežejo na izračun in izplačilo nadomestila za izvajanje obveznosti UPS ter kompenzacijski sklad, pripravilo drugačno pravno rešitev, ki bo potrebna sredstva za financiranje UPS zagotavljala iz javnih proračunskih sredstev;

⁸ Vsebina priporočil, ki jih je ta delovna skupina podala v zaključnem poročilu z dne 11. 3. 2024, je povzeta tudi revizijskem poročilu.

- ministrstvo je na podlagi zaključkov delovne skupine iz leta 2023 skupaj z AKOS pripravilo simulacijo sprememb in dopolnitev ZPSto-2 v delu financiranja UPS iz javnih sredstev in spremenjenega načina izračuna neto stroška, AKOS pa je pripravila osnutek nove, pregledne in jasnejše metodologije za izračun neto stroška (na podlagi dejanskih rezultatov izvajalca UPS v preteklih letih); v izhodiščih je prikazan okvirni izračun potrebnih proračunskih sredstev za ohranitev trenutne ravni kakovosti UPS, pripravljen na podlagi osnutka nove metodologije, pri čemer naj bi simulacija več različnih modelov financiranja kazala, da dejanske višine nadomestila ni mogoče fiksno določiti, z leti pa naj bi višina nadomestila naraščala, zato naj bi bil ob spremembi načina financiranja v zakonu določen tudi model maksimalnega financiranja oziroma omejevanja izplačila nadomestila neto stroška iz javnih sredstev;
- predlog sprememb in dopolnitev ZPSto-2 ne predvideva hkratnega posega v kakovost izvajanja UPS, temveč je namen prvenstveno zagotoviti stabilno financiranje in s tem ohranitev kakovosti storitev; v zakonu naj bi bile opredeljene tudi možnosti omejevanja višine nadomestila za izvajanje UPS s prilagoditvijo kakovosti izvajanja UPS;
- ker naj bi šlo pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev ZPSto-2 za manjšo spremembo zakona, ki pa je z vidika nemotenega zagotavljanja izvajanja UPS v Republiki Sloveniji nujna, naj bi bile spremembe in dopolnitve obravnavane po skrajšanem zakonodajnem postopku.

Ministrstvo je osnutek vladnega gradiva, na podlagi katerega bi vlada potrdila izhodišča, dne 23. 1. 2025 posredovalo v pregled in mnenje Ministrstvu za finance, Ministrstvu za digitalno preobrazbo in Službi Vlade RS za zakonodajo. Ministrstvo za finance je 18. 2. 2025 posredovalo negativno stališče do predlaganega gradiva. Izrazilo je pričakovanje, da bi moral predlog za proračunsko financiranje izvajanja UPS sočasno vsebovati tudi predlog sorazmerno uravnoteženih ukrepov s področja kakovosti UPS, pri čemer je opozorilo na posamezne ugotovitve v revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema izvajanja in financiranja UPS, z namenom, da proračunsko financiranje ne bi pomenilo negospodarne rabe javnih sredstev. Druga dva naslovnika na predlog gradiva nista imela pripomb.

Ministrstvo je 12. 3. 2025 Ministrstvu za finance posredovalo odgovor na pripombe, podane v medresorskem usklajevanju, v katerem je med drugim pojasnilo, da predlagane spremembe ZPSto-2 niso neposredno povezane s kakovostjo izvajanja UPS, saj ta ni določena v ZPSto-2, ampak je predpisana v splošnem aktu o kakovosti UPS, ki je v izključni pristojnosti AKOS. Finančna vzdržnost izvajanja UPS mora biti zagotovljena ne glede na nivo kakovosti UPS, problematika kakovosti UPS zato ne more biti predmet izhodišč, ki opredeljujejo zakonsko spremembo na področju financiranja izvajanja UPS. Kljub temu je ministrstvo v predlog izhodišč vključilo tudi stališče glede možnosti omejevanja višine nadomestila za izvajanje UPS s prilagoditvijo kakovosti izvajanja UPS. Ministrstvo je tudi opozorilo, da Republika Slovenija pri pripravi zakonodaje s področja poštne storitve oziroma UPS ni popolnoma avtonomna, saj so določbe ZPSto-2 in aktov, ki jih sprejema AKOS, v pretežni meri implementacija evropske poštne direktive. Morebitno zniževanje proračunskih izdatkov v povezavi z izvajalcem UPS bi bilo vezano tudi na določitev in uresničevanje letnega načrta upravljanja oziroma strateških ciljev Pošte Slovenije, kar je v pristojnosti SDH, d.d., morebitno nižanje kakovosti UPS pa je odvisno od potreb uporabnikov ter drugih okoliščin, na primer širšega družbenega konteksta pošte v lokalnem okolju, ki je tudi inštrument regionalne politike in skladnega regionalnega razvoja. Glede na trenutne zakonske določbe, ki ne vključujejo financiranja iz javnih sredstev, v proračunu Republike Slovenije ni proračunskih sredstev, namenjenih izvajanju teh nalog, kot posledica sprememb modela financiranja izvajanja UPS bi bila to povsem nova finančna obveznost države in bi vlada morala na novo zagotoviti namenska proračunska sredstva.

Ministrstvo je v dopisu Ministrstvu za finance z dne 12. 3. 2025 in v odzivnem poročilu navedlo, da zaradi stališča Ministrstva za finance v okviru medresorskega usklajevanja ne more nadaljevati postopka priprave predloga zakona o spremembah in dopolnitvah ZPSto-2 (v delu, ki določa način financiranja izvajanja UPS) po skrajšanem zakonodajnem postopku ter da bo v nadaljevanju celovito izvedlo vse popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo predlog sprememb in dopolnitev ZPSto-2 predvidoma junija 2026 posredovalo v javno obravnavo na portalu e-demokracija ter septembra 2026 v medresorsko usklajevanje, vlada pa naj bi ga predvidoma obravnavala novembra oziroma konec leta 2026. Na ministrstvu je odgovorna oseba za strokovno pripravo in usklajenost zakona generalni direktor Direktorata za notranji trg, za obravnavo na vladi pa je odgovorna oseba minister.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo:

- v predlogu sprememb in dopolnitev ZPSto-2 vzpostavilo pravno podlago, na podlagi katere bo AKOS v splošnem aktu določila merila in kriterije, na podlagi katerih bo mogoče enostavno, jasno in določno opredeliti, katere storitve sodijo med osnovne storitve, ki jih mora izvajalec UPS zagotavljati v okviru UPS. S tem bi določilo pristojnost AKOS, da podrobneje opredeli nabor UPS do ravni posamične storitve in kateri so razlikovalni elementi za UPS, ter bi vzpostavilo pravne podlage za to, da bo o tem, katere storitve sodijo med UPS, odločila AKOS s svojim predpisom (in ne izvajalec UPS), ki bo lahko tudi prilagajala obseg UPS potrebam uporabnikov poštne storitve ter spremembam v tehničnem, gospodarskem in družbenem okolju, tako da bo vključila nove storitve ali izvzela nepotrebne. Ministrstvo naj bi v sodelovanju z AKOS tudi proučilo, kje in na kakšen način naj se opredeli UPS, ki ji je dodana dodatna storitev, da odločanje o tem v prihodnje ne bi bilo več prepuščeno izvajalcu UPS in vsebini splošnih pogojev izvajanja UPS;
- za odpravo nejasnosti pri poimenovanju posameznih vrst poštne pošiljke v sodelovanju z AKOS in izvajalcem UPS pregledalo definicije posameznih kategorij poštne storitve v aktih Svetovne poštne zveze, veljavni evropski poštne direktivi, ZPSto-2, splošnih aktih AKOS in predpisih izvajalca UPS, z namenom, da se definicije uskladijo glede na hierarhijo predpisa; v ta namen naj bi v maju 2025 oblikovalo strokovno delovno skupino za redakcijo oziroma poenotenje terminologije v navedenih predpisih, prav tako pa naj bi pozvalo AKOS, da bo pri izdaji soglasja k splošnim pogojem izvajanja UPS preverila usklajenost uporabljene terminologije s predpisi;
- določilo pristojnosti AKOS, da lahko, če ugotovi, da cene UPS niso ustrezne, od izvajalca UPS zahteva, da preveri njihovo ustreznost, sama prične postopek za spremembo cen UPS ali jih samostojno določi oziroma spremeni in v ta namen pripravi predlog spremembe 35. člena ZPSto-2 tako, da bo določilo pristojnost AKOS, da določi kriterije za presojo izpolnjevanja načel stroškovne naravnosti in dostopnosti ter da v primeru, ko ni mogoče zadostiti vsem tarifnim načelom, odloči, katero načelo prevlada. Prav tako naj bi pripravilo predlog spremembe 37. člena ZPSto-2 na način, da bodo določene večje pristojnosti AKOS v zvezi s cenami storitev UPS;
- za jasno in nedvoumno opredelitev metodologije in sestavin izračuna neto stroška, kriterijev za presojo obstoja nepravičnega finančnega bremena ter mehanizma financiranja UPS, s katerim bo zagotovljeno dolgoročno finančno vzdržno izvajanje UPS, pripravilo predlog sprememb in dopolnitev ZPSto-2, ki naj bi zajemal nov način izračuna neto stroška obveznosti UPS in spremenjen model financiranja UPS iz javnih proračunskih sredstev. K njegovi pripravi je ministrstvo že pristopilo v letu 2023 in v ta namen je bil že pripravljen osnutek nove metodologije za izračun neto stroška ter na tej podlagi okvirni izračuni potrebnih proračunskih

sredstev (na podlagi dejanskih rezultatov izvajalca UPS) ob ohranitvi trenutne ravni kakovosti UPS.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.2 Nejasna opredelitev glede pisem po posebnih zakonih v Zakonu o poštних storitvah

2.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.1.g revizijskega poročila je navedeno, da se prenos pisem po posebnih zakonih⁹ 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. 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. Kot drugo pošto 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 so (v vlogi pošiljatelja) izključno pravni subjekti javnega prava, ki te storitve uporabljajo zaradi izvrševanja svojih pristojnosti, ki so v splošnem oziroma javnem interesu. Glede na to je računsko sodišče ocenilo, da bi bilo 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 in dopolnitev ZPSto-2, in sicer o tem, ali bi bilo treba pisma po posebnih zakonih obravnavati kot storitev v naboru UPS. S tem bi bila cena za prenos teh pošilk stroškovno naravnana in regulirana, njihovo izvajanje pa zagotovljeno z zakonom in kakovost predpisana. S tem 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 dobičkonosno, zaradi česar 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je 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,

⁹ 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.

ter za pripravo morebitnega predloga sprememb ZPSto-2, v katerem bo implementirana navedena odločitev.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je zakonska ureditev glede pravil vročanja v področnih zakonodajah zelo različna, kompleksna in podvržena veliko spremembam. V sodelovanju z AKOS namerava znova proučiti značilnosti in pogoje poštnih storitev, ki jih izvaja Pošta Slovenije, in pri tem posebno pozornost nameniti prenosu pisem, ki se izvaja po posebnih zakonih, še posebej z vidika odstopanja od načela, da UPS ponuja osnovni nabor storitev s predpisano kakovostjo na celotnem ozemlju Republike Slovenije po cenah, dostopnih za vse uporabnike. V ta namen naj bi junija 2025 poslalo prošnjo pristojnim vladnim resorjem in Službi Vlade RS za zakonodajo za mnenje o prenosu pisem pravnih oseb javnega prava, ki se izvaja po posebnih zakonih, s čimer bi pridobilo njihova strokovna stališča glede uvrstitve prenosa pisem po posebnih zakonih med storitve UPS ter do morebitnih sprememb pravil vročanja. Dodatno naj bi pridobilo njihovo stališče glede vpliva teh sprememb na cene storitev vročanja, saj posebni načini vročanja pomenijo višje stroške prenosa posebnih pisanj in bi v primeru, da bi se taka pisanja uvrstila med storitve iz nabora UPS, izvajalec UPS te storitve moral ponujati po ceni, ki bi bila nižja od dejanskih stroškov izvajanja take storitve. Pridobilo naj bi tudi stališče ministrstva, pristojnega za javno upravo, glede morebitnih vplivov z vidika poenostavljenega vročanja dokumentov v upravnih zadevah, ki zahtevajo osebno vročanje po Zakonu o splošnem upravnem postopku¹⁰. Vzpostavljen je bil namreč državni informacijski sistem za elektronsko vročanje dokumentov SI-CeV, ki bo pomembno razbremenil številne institucije, državljanom pa olajšal in skrajšal pot, ki jo porabijo za sprejem pošilk oziroma dokumentov. Po potrebi bo po pridobitvi mnenj opravilo tudi dodatna posvetovanja.

Po proučitvi vseh pridobljenih stališč pristojnih vladnih resorjev in AKOS naj bi ministrstvo do konca leta 2025 sprejelo odločitev o ne/uvrstitvi prenosa pisem po posebnih zakonih v nabor UPS. Odgovorna oseba (nosilec) za izvedbo nalog je direktor Direktorata za notranji trg.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

¹⁰ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 36/20 – ZZUSUDJZ, 61/20 – ZZUSUDJZ-A, 175/20 – ZIUOPDVE, 203/20 – ZIUPOPdVE, 3/22 – ZDeb.

2.3 Izvedba analize učinkov Zakona o poštnih storitvah

2.3.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.3.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti¹¹ (v nadaljevanju: ReNDej) za vsak sprejet predpis bistveno, da se na podlagi vnaprej določenih meril zagotavlja trajno spremljanje njegovih učinkov v praksi. Pričakovali bi, da bi ministrstvo spremljalo učinke ZPSto-2, predvsem tiste, ki se nanašajo na kakovost izvajanja UPS zaradi sprememb v tehničnem, gospodarskem in družbenem okolju in potreb uporabnikov, ter glede tistih, povezanih s financiranjem UPS. Na ta način bi lahko pravočasno pripravilo spremembe in dopolnitve ureditve posameznega področja, ko ta ne ustreza več novim družbenim razmeram.

Kljub temu da je bilo ministrstvo seznanjeno z dolgoletnimi opozorili Pošte Slovenije in različnih deležnikov, da se kakovost UPS slabša predvsem zaradi neustreznega zakonsko predpisanega sistema financiranja UPS, ter s predlogi za spremembe regulatornega okvira, 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. V letu 2020 je sicer obravnavalo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštnih storitvah, ki ga je pripravil Sindikat poštnih delavcev, vendar je v gradivu za obravnavo na vladi izrazilo mnenje, da ni objektivnih razlogov za zakonsko spremembo načina financiranja morebitnih neto stroškov, zato predloga vlada ni podprla.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je izvedlo analizo učinkov ZPSto-2 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 mehanizmu financiranja UPS.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da takšnih analiz, kot so predvidene z ReNDej, ne izvaja, saj raziskave in analize trga poštnih storitev na podlagi 61. člena ZPSto-2 izvaja AKOS, rezultati analiz pa so objavljeni v Poročilu o stanju trga poštnih storitev, ki je ministrstvu in vsej javnosti na voljo na spletni strani AKOS. Gre za edine verodostojne uradne podatke, saj poleg prikaza stanja na trgu poštnih storitev v Republiki Sloveniji pridobljeni podatki služijo AKOS za poročanje nacionalnim in mednarodnim organizacijam o stanju trga poštnih storitev, ki jih je Republika Slovenija dolžna podajati na podlagi mednarodnopravnih aktov, uveljavljenih v Republiki Sloveniji. Ministrstvo je navedlo, da namerava na podlagi rezultatov zadnjih petih raziskav do konca leta 2025 pripraviti podrobnejše ugotovitve s predlogi za izboljšave predpisov, po potrebi pa bo naročilo dodatne študije ter analize s tega področja. V sodelovanju z AKOS naj bi znova preučilo tudi ustreznost metodologije izvajanja raziskav in analiz trga poštnih storitev ter po potrebi predlagalo spremembo metodologije nabora in načina pridobivanja podatkov.

Ministrstvo je navedlo tudi, da bo dodatno proučilo potrebo, načine in možnosti za povečano vlogo ministrstva pri določanju kakovosti izvajanja UPS, pri čemer bo prvenstveno izhajalo iz spoštovanja

¹¹ Uradni list RS, št. 95/09.

in ne omejevanja pristojnosti neodvisnega regulatorja trga poštних storitev. Glede na dejstvo, da kakovost izvajanja UPS ni določena v ZPSto-2, ampak je predpisana v splošnem aktu o kakovosti UPS, ki je v pristojnosti AKOS, je že pridobilo neformalno stališče AKOS glede možnih sprememb na področju standardov dostave (kakovost prenosa pošilk korespondence in paketov), kontaktnih točk (gostota omrežja) in poštних nabiralnikov. Februarja 2025 je z AKOS strokovno preverjalo možnosti sprememb in dopolnitev predpisov, ki opredeljujejo kakovost UPS, tako z vidika uporabnikov, sprememb v okolju in z vidika izvajalca UPS, in jih je mogoče spremeniti brez poseganja v ZPSto-2. Usklajevanja z AKOS naj bi se nadaljevala vsaj do oktobra 2025, skupaj z AKOS naj bi bile narejene ustrezne analize, simulacije in preverjanja, končni rezultat pa bo priprava predloga za potrditev sprememb splošnega akta na nivoju pristojnih organov.

Pri navedenem naj bi ministrstvo smiselno upoštevalo tudi usmeritve delovne skupne iz leta 2023 (ohranitev kakovosti izvajanja UPS na obstoječi ravni, ohranitev poštne omrežja v obstoječem obsegu ter strukturi kontaktnih točk, vključno z ustavitvijo preoblikovanja poštних poslovalnic v pogodbene pošte, spremembe načina financiranja). Republika Slovenija pa mora pri pripravi zakonodaje s področja poštних storitev upoštevati tudi predpise Evropske unije. V ta okvir sodita tudi zahteva iz poštne direktive, da mora izvajalec UPS zagotoviti najmanj 5 delovnih dni tedensko najmanj en sprejem in eno dostavo pošilk dnevno, in vsebina Navodila glede izračunavanja morebitnih neto stroškov univerzalne storitve iz Priloge I k poštni direktivi.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predložilo tudi Študijo o prihodnosti poštne sektorja¹² (v nadaljevanju: študija), ki jo je Evropska komisija objavila novembra 2024 in naj bi v prihodnje olajšala obravnavo področja poštних storitev ter opredelila morebitne regulativne izboljšave. Ena od ključnih ugotovitev študije je potreba po večji prožnosti regulativnega okvira Evropske unije, da bi državam članicam omogočili prilagoditev obveznosti UPS svojim nacionalnim okoliščinam oziroma razvijajočim se potrebam državljanov in podjetij, hkrati pa zagotavljanje finančne vzdržnosti storitve. Ministrstvo je tudi navedlo, da je Generalni direktorat Evropske komisije za notranji trg, industrijo, podjetništvo in mala in srednje velika podjetja (v nadaljevanju: DG GROW) na podlagi ugotovitev iz študije sprožil širšo razpravo o prihodnji usmeritvi poštne politike na ravni Evropske unije, ter da bo še naprej na ravni Evropske unije aktivno sodelovalo pri pripravi nove evropske regulative na področju poštних storitev.

Odgovorna oseba za izvedbo aktivnosti je generalni direktor Direktorata za notranji trg.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, katere aktivnosti namerava izvesti v prihodnje za proučitev zadevne problematike in katere pravne in strokovne podlage namerava pri tem upoštevati, iz navedb v celotnem odzivnem poročilu so tudi razvidne nekatere pomanjkljivosti sistema izvajanja in financiranja UPS, ki jih je doslej že zaznalo in jih namerava odpraviti s predvidenimi ukrepi (na primer v zvezi z bolj jasno opredelitvijo UPS, določanjem cen UPS in spremembo načina

¹² Študija Prospective study on the future of the postal sector, pripravljena v novembru 2024.

financiranja UPS). Vendar pa ministrstvo v okviru odzivnega poročila ni izkazalo, da je izvedlo analizo učinkov ZPSto-2, skladno z ReNDej, na način, da bi vključevala rezultate spremljanja oziroma ocenjevanja učinkov ZPSto-2 v praksi na podlagi vnaprej določenih meril, zlasti v povezavi z jasnostjo opredelitve definicije UPS, skladnostjo zahtev glede kakovosti izvajanja UPS s potrebami uporabnikov in s spremembami v tehničnem, gospodarskem in družbenem okolju ter v zvezi z mehanizmom financiranja UPS.

2.4 Priprava in sprejem strateške odločitve glede obsega zagotavljanja univerzalne poštne storitve in mehanizma njenega financiranja v prihodnje

2.4.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.4.a revizijskega poročila je navedeno, da 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. Kljub temu da je Pošta Slovenije opozarjala na potrebnost sprejetja strateškega dokumenta, v katerem bi država opredelila, kakšno UPS bo v prihodnje zagotavljala uporabnikom poštne storitve, ministrstvo (skupaj z AKOS) naziranj Pošte Slovenije glede potrebnosti strategije izvajanja UPS ni prepoznalo kot upravičenih in ni pripravilo strateških usmeritev ali predloga spremembe ZPSto-2, temveč je izražalo stališča, da naj se finančna vzdržnost UPS zagotovi s sprejetjem regulatornih ukrepov, za katere je pristojna AKOS. Ne glede na izvedene ukrepe AKOS je Pošta Slovenije opozarjala, da spremembe niso bile zadostne za doseg finančno vzdržnega izvajanja UPS.

Po oceni računskega sodišča 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, 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 pa ne gre le za zagotavljanje finančne vzdržnosti, ampak tudi in predvsem za usmeritev, kaj želi država z zagotavljanjem tovrstne dejavnosti doseči. Računsko sodišče je ocenilo, da bi moralo ministrstvo 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, odločitev pa bi morala predstavljati splošen družbeni konsenz, ki bi izhajal iz ugotovljenih dejanskih potreb uporabnikov, družbenih sprememb in strateških umeritev z drugih področij delovanja družbe (na primer s področja digitalizacije, skladnega regionalnega razvoja).

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 oceni računskega sodišča potrebne tudi za vse druge deležnike na trgu poštne storitve (za Pošto Slovenije, druge izvajalce poštne storitve, uporabnike).

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je 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 bi predvidelo, da se obseg (nabor storitev v UPS) in kakovost UPS prilagodi spremenjenim potrebam uporabnikov in drugim okoliščinam, ki vplivajo na trg poštne storitve, ter pri opredelitvi načina financiranja UPS zagotovilo dolgoročno finančno vzdržno financiranje UPS.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da aktivnosti za pripravo in sprejem strateških odločitev glede obsega in mehanizma financiranja UPS že dlje časa potekajo na strokovni ravni ministrstva in da tečejo vzporedno s pripravo sprememb in dopolnitev ZPSto-2. Ministrstvo je že marca 2023 z ustanovitvijo delovne skupine začelo poglobljeno analizo in razpravo glede razvoja trga poštne storitve in še posebej glede obsega, kakovosti in načina izvajanja UPS ter njenega prilagajanja spremembam v okolju ter primernosti financiranja UPS. Nadaljevanje tega procesa je bila priprava izhodišč z jasnim stališčem ministrstva glede nujnosti sprememb na področju financiranja izvajanja UPS (prehod z modela kompenzacijskega sklada na financiranje iz javnih sredstev). Pri tem je ministrstvo že upoštevalo in predvidelo, da se obseg (nabor storitev) UPS in kakovost UPS prilagodi spremenjenim potrebam uporabnikov in drugim okoliščinam, ki vplivajo na trg poštne storitve, ter je tako pri opredelitvi načina financiranja UPS poskušalo zagotoviti dolgoročno finančno vzdržno financiranje.

Ministrstvo je poudarilo, da mora v povezavi s potrebami, razvojem in kakovostjo poštne trga strokovno skrb posvetiti tudi zakonskim pobudam na poštnem področju v Evropski uniji in širše v okviru Svetovne poštne zveze. V prihodnje bodo morale biti nacionalne (strateške) odločitve glede definicije in obsega UPS in drugih vidikov kakovosti poštne storitve popolnoma usklajene z mednarodnimi predpisi – prilagoditi se bodo morale prihodnjim odločitvam Svetovne poštne zveze in določbam nove evropske poštne direktive, ki se šele pripravlja. Na ravni Evropske unije je že podana pobuda držav članic (podpornica je tudi Slovenija) za spremembo poštne direktive. V ta namen je bila o prihodnosti poštne storitve na nivoju Evropske komisije – DG GROW pripravljena obširna študija, ki bo podlaga za pripravo sprememb predpisov Evropske unije na področju poštne storitve. Slovenija v tem postopku aktivno sodeluje, med drugim je sodelavka pisma, s katerim države članice pozivajo Evropsko komisijo, naj vključi celovito revizijo poštne direktive v svoj delovni program za leto 2025. Pismo je bilo predstavljeno na zasedanju Delovne skupine za poštne storitve dne 24. 3. 2025. Ministrstvo je v odzivnem poročilu predložilo poročilo z navedenega zasedanja in navedlo, da na ravni Evropske unije sicer trenutno potekajo zgolj neformalne aktivnosti.

Ministrstvo je opozorilo še na to, da so v Sloveniji vsa vprašanja v povezavi s poštnim trgom vezana tudi na širše vidike skladnega regionalnega razvoja, potrebe občin in gospodarskih subjektov ter celovite državne regionalne politike, torej na širši družbeni kontekst pošte, ker ima v slovenskem prostoru pošta in njena prisotnost v kraju tudi širši družbeni pomen in vlogo. Tu pa je pristojnost ministrstva omejena in se povezuje s področnimi politikami drugih vladnih resorjev.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo pri pripravi sprememb na področju poštних storitev še naprej njegovo osnovno izhodišče, da mora biti finančna vzdržnost izvajanja UPS zagotovljena ne glede na nivo kakovosti UPS, ki se bo po potrebi prilagajala potrebam uporabnikov in spremembam v okolju. Ministrstvo je navedlo, da bo predlog sprememb in dopolnitev ZPSto-2 posredovalo v javno obravnavo na portalu e-demokracija predvidoma junija 2026 ter v medresorsko usklajevanje septembra 2026, po izvedenem medresorskem usklajevanju pa bo predlog sprememb in dopolnitev ZPSto-2 predvidoma obravnavala vlada novembra oziroma konec leta 2026. Na ministrstvu je odgovorna oseba za strokovno pripravo in usklajenost zakona generalni direktor Direktorata za notranji trg, za obravnavno na vladi pa je odgovorna oseba minister.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

Ukrep smo ocenili kot zadovoljiv, ker je ministrstvo izkazalo, da naj bi bila strateška odločitev glede obsega zagotavljanja UPS sprejeta v procesu delovanja delovnih skupin, ki jih je ministrstvo že ustanovilo in jih še namerava ustanoviti z namenom izvedbe analiz in strokovnih razprav o razvoju trga poštних storitev in potreb po prilagajanju obsega, kakovosti in načina izvajanja UPS. Sprejem strateške odločitve glede financiranja UPS pa je ministrstvo predvidelo v okviru postopka priprave predloga sprememb in dopolnitev ZPSto-2, s katerim naj bi se zagotovilo dolgoročno finančno vzdržno financiranje UPS (iz proračuna Republike Slovenije), ter prek sprejema nove metodologije za izračun nadomestila za izvajanje UPS, pri čemer ministrstvo sodeluje z AKOS. Ministrstvo je poudarilo, da bo v prihodnje pri oblikovanju strateških usmeritev, povezanih z UPS, odvisno tudi od morebitnih odločitev Svetovne poštne zveze in pričakovanih sprememb poštne direktive, kar že poteka na nivoju Evropske komisije, ministrstvo pa pri tem sodeluje, ter od odločitev drugih vladnih resorjev (na primer s področja skladnega regionalnega razvoja).

Ministrstvo opozarjamo, da mora po morebitnem sprejemu spremenjene poštne direktive ali odločitev drugih odločevalcev, ki vplivajo na zagotavljanje UPS, preveriti, ali so usmeritve glede zagotavljanja UPS v Republiki Sloveniji še skladne z veljavno pošno direktivo in navedenimi odločitvami. V primeru ugotovljenih odstopanj mora pristopiti k aktivnostim za sprejem strateških usmeritev (glede dolgoročnega obsega in kakovosti zagotavljanja UPS v Republiki Sloveniji ter načina njenega financiranja), ki morajo med drugim vsebovati tudi merljive cilje.

3. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

3.1 Nejasnosti pri poimenovanju posameznih vrst poštnih pošilk ter pri določitvi metodologije in sestavin izračuna neto stroška obveznosti izvajanja UPS

3.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.1.d revizijskega poročila je navedeno, da je po oceni računskega sodišča eden od razlogov za nepreglednost opredelitve UPS, ki je obravnavana tudi v točki 2.1.1.b revizijskega poročila, nedoslednost v poimenovanju posameznih kategorij poštne storitve v različnih pravnih aktih. Nedosledno so na primer poimenovane posamezne kategorije pošilk v splošnem aktu o kakovosti UPS, ki ga je sprejela AKOS in ki deli poštne pošiljke na pošiljke korespondence in pakete, in v Splošnih pogojih izvajanja univerzalne poštne storitve, ki jih je sprejela družba Pošta Slovenije, d. o. o. (s soglasjem AKOS), ki vsebujejo delitev poštne pošiljke na pisemske in blagovne pošiljke. Delitev poštne pošiljke v obeh pravnih aktih pa se oddaljuje od poimenovanja storitev iz nabora UPS v ZPSto-2, ki pošiljke deli na poštne pošiljke in poštne pakete. Pri poimenovanju posameznih kategorij pošilk je sicer nedosleden tudi ZPSto-2, ker poštne pošiljke v členu, ki opredeljuje posamezne izraze, šteje za nadpomenko poštnim paketom, hkrati pa poštne pošiljke in poštne pakete določa kot samostojni vrsti poštne pošiljke, ki se izvajata kot UPS.

V točki 2.2.2.e revizijskega poročila je navedeno, da ZPSto-2 ne določa jasno vsebine pojma nepravičnega finančnega bremena ter objektivnih ter nedvoumnih kriterijev, na podlagi katerih bi AKOS lahko izvedla ustrezno presojo njegovega nastanka. AKOS je v Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve vključila definicijo nepravičnega finančnega bremena, vendar pa je opredelitev le opisna oziroma splošna in ne vsebuje podrobnejših kriterijev za presojo, na podlagi katerih bi AKOS lahko ugotavljala "nepravičnost" oziroma zmožnost izvajalca UPS nositi to breme, katere značilnosti, podatke o obsegu sredstev, ekonomsko-finančnem stanju bi upoštevala ter na kakšen način bi presojala tržni položaj izvajalca UPS.

V navedeni točki revizijskega poročila je prikazan tudi izveden ukrep ministrstva, ki se je nanašal na delovanje delovne skupine za proučitev problematike na področju poštne storitve, v kateri je sodelovala tudi AKOS. Iz končnega poročila delovne skupine z dne 11. 3. 2024 med drugim izhaja, da je AKOS pripravila predlog novega izračuna neto stroška obveznosti izvajanja UPS, ki temelji na dejanskih prihodkih in stroških izvajalca UPS iz UPS, dodan pa je primeren dobiček ter določene opredmetene in neopredmetene koristi, na njegovi podlagi pa je tudi izračunala znesek nadomestila, ki bi ga bilo treba Pošti Slovenije zagotoviti iz javnih sredstev, da bi bila omogočena ohranitev kakovosti UPS na dosedanji ravni in hkratna ohranitev obstoječega poštne omrežja. V zvezi s predlaganim načinom izračuna neto stroška je po oceni računskega sodišča pomemben odmik od

uveljavljenega koncepta izračuna, na katerem temelji praksa drugih držav, ter od načina izračuna neto stroška, ki izhaja iz Priloge I poštne direktive. V skladu s takim načinom izračuna se namreč 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, kar zajema tudi pripravo hipotetičnega (referenčnega) scenarija, v katerem se opredeli, kako bi izvajalec UPS posloval, če ne bi imel obveznosti izvajanja UPS.

AKOS je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je 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 poštne pošiljke in jasno in nedvoumno opredelila metodologijo in vse sestavine izračuna neto stroška.

3.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

AKOS je v odzivnem poročilu navedla, da za odpravo nejasnosti pri poimenovanju posameznih vrst poštne pošiljke načrtuje izvedbo naslednjih aktivnosti:

	Aktivnost	Rok
1.	Pregled definicij posameznih vrst pošiljk v hierarhiji predpisov, ki so v veljavi v Republiki Sloveniji, in pregled morebitne strokovne literature (Konvencija SPZ, poštna direktiva, ZPSto-2, podzakonski predpisi, predpisi na podlagi posamičnega akta – splošni pogoji, učbeniki, diplomske, magistrske in doktorske naloge).	30. 9. 2025
2.	Uskladitev definicij glede na hierarhijo predpisa, vezanje definicij na značilnost storitve (mere, mase, oblike, namen uporabe): objava raziskave in prošnja za mnenje zainteresirane javnosti (Pošta Slovenije, ministrstvo in drugi) – javna objava na spletni strani AKOS.	31.12. 2025 objava, rok za odgovor 31. 1. 2026
3.	Oblikovanje končnih rešitev glede na morebitne pripombe in predloge.	31. 3. 2026
4.	Sprememba splošnega akta o kakovosti UPS: - javno posvetovanje za spremembo splošnega akta - sprememba splošnega akta po prejemu morebitnih pripomb ter predlogov - sprejem splošnega akta in objava v Uradnem listu Republike Slovenije.	30. 4. 2026 31. 5. 2026 15. 6. 2026
	Poziv izvajalcu UPS k podaji vloge za spremembo splošnih pogojev ali/in predlog za uvedbo nadzora, za uskladitev poimenovanj storitev oziroma vrst poštne pošiljke – predlog Sektorju za nadzor in meritve za spremembo splošnih pogojev in cenikov.	15. 7. 2026

AKOS je navedla, da bo naknadno oziroma ob izvedbi zgornjih aktivnosti pregledala še vrste poštne storitve, ki jih izvajajo izvajalci poštne storitve, ki so vpisani v evidenco izvajalcev poštne storitve.

AKOS je v odzivnem poročilu navedla tudi, da za namen bolj jasne in nedvoumne opredelitve metodologije in sestavin izračuna neto stroška načrtuje izvedbo naslednjih aktivnosti:

	Aktivnost	Rok
1.	Pregled ureditve izplačevanja nadomestil za izvajanje univerzalne poštne storitve in študij dostopne strokovne literature.	30. 9. 2025
2.	Oblikovanje jasne opredelitve pojma nepravičnega finančnega bremena ter jasna opredelitev metodologije in vseh sestavin izračuna neto stroška:	
	javna objava raziskave na spletni strani AKOS in prošnja za mnenje zainteresirane javnosti (Pošta Slovenije, ministrstvo in drugi).	31. 12. 2025 objava, rok za odgovor 31. 1. 2026
	Po potrebi: - organizacija bilateralnega sestanka s kolegi iz tujine, - sestaneke z zainteresirano javnostjo.	
3.	Oblikovanje končnih rešitev glede na morebitne pripombe in predloge.	31. 3. 2026
4.	Sprememba splošnega akta o izračunu neto stroška UPS:	
	javno posvetovanje za spremembo splošnega akta	30. 4. 2026
	sprememba splošnega akta po prejemu morebitnih pripomb ter predlogov	31. 5. 2026
	sprejem splošnega akta in objava na spletu in v Uradnem listu Republike Slovenije.	15. 6. 2026

AKOS je navedla, da bo pri opredelitvi metodologije in sestavin izračuna neto stroška upoštevala primere dobrih praks iz drugih držav članic Evropske unije. Sodelovala bo tudi v delovanju delovne skupine Evropskega združenja poštne regulatorjev (ERGP), ki si je v letu 2025 zadala pripraviti poročilo o financiranju UPS z nalogo priprave "tehničnega aspekta" izračuna neto stroška in financiranja. Poročilo te delovne skupine naj bi pregledalo trenutne pristope in prakse pri obravnavi tehničnih vidikov sistema izračuna neto stroškov in financiranja, ki sodijo v pristojnost nacionalnih regulativnih organov, analiza pa bi lahko vključevala tudi okvir splošnega gospodarskega pomena. Ugotovitve skupine bi lahko bile v veliko pomoč oziroma bi vsebinsko pomembno vplivale na aktivnosti AKOS. AKOS je opozorila tudi na možnost sprememb zakonodajnega okvirja, ki lahko pomembno vplivajo na vsebino in na izvedbo naloge.

AKOS je navedla, da je nosilec vseh aktivnosti AKOS, nosilec projekta je vodja Sektorja za regulacijo trga poštne storitve, izvajalci priprave splošnih aktov pa bodo zaposleni v Sektorju za regulacijo trga poštne storitve skupaj z zaposlenimi v Sektorju za pravne in splošne zadeve. Če bo sektor identificiral morebitnega kompetentnega strokovnjaka na AKOS ali izven nje, ga bo vključil v nalogo. AKOS je navedla tudi, da bo poskusila pritegniti zainteresirano javnost in prejeti morebitne rešitve oziroma pripombe, po potrebi pa bo organizirala tudi sestanke z zainteresirano javnostjo ali bilateralni sestanek s kolegi iz tujine. Navedla je tudi gradivo, ki ga namerava uporabiti pri izvajanju aktivnosti, ter kazalnike izvrševanja ciljev (KPI) za nalogo, ki predstavljajo dokumente, ki jih namerava pripraviti v okviru posamezne aktivnosti.

3.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

3.2 Neizvedena celovita preveritev trga ponudnikov različnih storitev in vpis v evidenco izvajalcev poštne storitve

3.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.2.2.d revizijskega poročila je navedeno, da v Republiki Sloveniji več izvajalcev na trgu, ki niso bili vpisani v evidenco izvajalcev poštne storitve, ponuja storitve prenosa različnih vrst pošilk, (več spletnih platform in drugih prodajalcev izdelkov po spletu ter izvajalci dejavnosti prenosa pisem po posebnih zakonih – povezava s točko 2.1.1.g revizijskega poročila), iz uradnih evidenc pa izhaja, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, 12 pravnih subjektov v Poslovni register Slovenije oziroma sodni register registriralo dejavnost izvajanja UPS, pri čemer je za nekatere od teh iz javno dostopnih podatkov razvidno, da se ukvarjajo z dejavnostjo 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. 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 AKOS ni ugotovila in je dopustila, da je bilo izvajanje istovrstnih storitev 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.

AKOS je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt 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 poštne storitve v primeru, da kateri od teh ponudnikov izpolnjuje pogoje za izvajalca poštne storitve.

3.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

AKOS je v odzivnem poročilu navedla, da za namen celovite preveritve trga ponudnikov, ki ponujajo storitve prenosa različnih vrst pošilk, in za izvedbo potrebnih postopkov za vpis v evidenco izvajalcev poštne storitve v primeru, da kateri od teh ponudnikov izpolnjuje pogoje za izvajalca poštne storitve, načrtuje izvedbo naslednjih aktivnosti:

	Aktivnost	Rok
1.	Identifikacija vseh izvajalcev dostave blaga in mogočih izvajalcev poštne storitve: • platforme in prodajalci po spletu, • vsi z registrirano dejavnostjo H53.1, H53.2 in H53.3 s podskupinami, • dostavljalci nenaslovljenih pošilk, • vročevalci po posebnih zakonih, • kurirji, • drugi. Pregled vrst poštne pošiljke izvajalcev, vpisanih v evidenco izvajalcev.	30. 9. 2025

	Aktivnost	Rok
2.	Pridobitev podatkov o vrsti izvajanja storitev identificiranih udeležencev: - iz javno dostopnih virov, - prošnja v skladu s 61. členom ZPSto-2 (seznanitev z 59. členom).	
	Javna objava raziskave na spletni strani AKOS in prošnja za mnenje zainteresirane javnosti (Pošta Slovenije, ministrstvo in drugi).	31. 12. 2025 objava, rok za odgovor 31. 1. 2026
3.	Presoja glede izvajanja, mnenje Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence, mnenje drugih pristojnih institucij.	28. 2. 2026
4.	Izvedba ustreznih postopkov (preoblikovanje spletnega obrazca za vpis v evidenco, vpis v evidenco, brisanje iz evidence, prijava Tržnemu inšpektoratu Republike Slovenije (v nadaljevanju: TIRS) in drugo).	30. 4. 2026

AKOS je navedla, da je za boljše razumevanje izvajalcev in presojo o vrsti izvajanja storitev oziroma ponudbe na trgu pričela z natančnejšim ugotavljanjem podatkov o vrsti storitev in načinu izvajanja storitev. Ko prejme obvestilo o izvajanju poštne storitve in zahtevo za vpis v evidenco izvajalcev poštne storitve, pridobi natančne opise storitev, ki jih izvajalec namerava izvajati oziroma ponujati na trgu, podatke o nameravani vrsti pošiljk, ki jo izvajalec namerava prenašati (dimenzije, mase, omejitve, vrednosti in podobno), morebitne izdelane ponudbe za stranke, splošne pogoje poslovanja in/ali cenike storitev ter druge relevantne podatke. V ta namen namerava preoblikovati spletni obrazec, ki je priloga obvestilu o vpisu v evidenco izvajalcev poštne storitve. Pripraviti namerava tudi dokument s podatki o vseh izvajalcih in potencialnih izvajalcih (s sorodnih trgov) z natančnim opisom dejavnosti in storitev, ki jih izvajajo, na tej podlagi pa naj bi izvedla ustrezne pozive in morebitne prijave ter v nadaljevanju izvedla vpise ali izbrise iz evidence izvajalcev poštne storitve. Proučila naj bi tudi značilnosti in pogoje vseh poštne storitve, ki jih izvaja Pošta Slovenije, in sprejela odločitve, ali katera od storitev sodi med UPS in obratno.

Pri tem bo upoštevala morebitne primere dobrih praks iz drugih držav članic Evropske unije. V postopku priprave bo po potrebi organizirala sestanke z zainteresirano javnostjo, pristojnimi institucijami ali morebitnimi izvajalci. AKOS je že 6. 3. 2024 prijavila TIRS, da pri izvajanju svojih pristojnosti opaža, da se na trgu pojavljajo ponudniki storitev, ki bi lahko, glede na njihove aktivnosti, ime, opremo/grafično podobo izvajali poštne storitve, vendar je o tem niso obvestili, pri tem je navedla 5 takih družb. AKOS je 25. 11. 2024 prejela odgovor TIRS, ki je agencijo obvestil, da je pridobil neobvezno mnenje resornega ministrstva. TIRS meni, da v primerih izvajalcev, ki opravljajo zgolj prenos pošiljk od pošiljatelja do naslovnika (direktno brez logističnega usmerjanja), ne gre za izvajalce poštne storitve in tudi ne za zavezanca za vpis v uradno evidenco izvajalcev poštne storitve, ki jo vodi AKOS. TIRS je AKOS seznanil, da pri izvajalcih, ki ne opravljajo poštne storitve, zaenkrat ne bo uvedel nadzora glede vprašanja vpisa v evidenco izvajalcev poštne storitve.

AKOS je predstavila tudi kazalnike izvrševanja ciljev (KPI), ki predstavljajo dokumente, ki jih namerava v zgoraj navedenih rokih pripraviti v zvezi s posamezno aktivnostjo. Opozorila je tudi na morebitne spremembe v zakonodajnem okolju, kar bi vplivalo na izvedbo naloge.

AKOS je v odzivnem poročilu navedla, da bodo izvajalci aktivnosti zaposleni v Sektorju za regulacijo trga poštne storitve skupaj z zaposlenimi v Sektorju za pravne in splošne zadeve. Če bo sektor identificiral morebitnega kompetentnega strokovnjaka na AKOS ali izven nje, ga bo vključil v nalogo. Nosilec projekta je vodja Sektorja za regulacijo trga poštne storitve.

3.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

4. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta ju na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o izvajanju in financiranju univerzalne poštne storitve izdelala Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport ter Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

4.1 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport

Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil, njegovo dopolnitev pa elektronsko podpisal Matjaž Han, minister za gospodarstvo, turizem in šport, verodostojno.

Ocenjujemo, da so popravljalni ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport, opisani v točkah 2.1.2, 2.2.2 in 2.4.2, **zadovoljivi**.

Izkazani popravljalni ukrep Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport, opisan v točki 2.3.2, ocenjujemo kot **delno zadovoljiv**.

4.2 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdil mag. Marko Mišmaš, direktor Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, verodostojno.

Ocenjujemo, da sta popravljalna ukrepa, ki ju je sprejela Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, opisana v točkah 3.1.2 in 3.2.2, **zadovoljiva**.

5. Ovrednotenje delno zadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti

5.1 Ovrednotenje delno zadovoljivo odpravljene nesmotrnosti Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport

Nesmotrnost, opisana v točki 2.3.1, za katero Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport ni v celoti izkazalo zadovoljivega popravljalnega ukrepa, se nanaša na:

- analizo učinkov Zakona o poštne storitvah v delu, ki se nanaša na jasnost opredelitve definicije univerzalne poštne storitve, skladnost zahtev glede kakovosti izvajanja univerzalne poštne storitve s potrebami uporabnikov in s spremembami v okolju ter na mehanizem financiranja univerzalne poštne storitve. Ministrstvo v okviru odzivnega poročila ni izkazalo, da je izvedlo analizo učinkov Zakona o poštne storitvah, skladno z Resolucijo o normativni dejavnosti, na način, da bi analiza vključevala rezultate spremljanja oziroma ocenjevanja učinkov Zakona o poštne storitvah v praksi na podlagi vnaprej določenih meril.

Nesmotrnost, ki ni bila v celoti zadovoljivo odpravljena, po naravi in kontekstu ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

6. Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja

6.1 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport

Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport je v odzivnem poročilu izkazalo delno zadovoljiv ukrep za odpravo nesmotrnosti, opisan v točki 2.3.2.

S tem je Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹³ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁴ kršilo obveznost dobrega poslovanja.



Digitalno podpisal Jana
Ahčin
Datum: 2025.06.02
08:59:56 +02'00'

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport, elektronsko;
2. Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, elektronsko;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, elektronsko.

¹³ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 91/01.

*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