



Јавно предузеће „Пошта Србије”, Београд

Кабинет директора Предузећа

Таковска 2, Београд, ПАК 135403

Тел.: 011/3022-050, факс: 011/3022-100,

e-mail: kabgendir@jp.ptt.rs

Број: 2014-

Датум: ____ . октобар 2014. године

У оквиру јавних консултација на нацрт Правилника о параметрима квалитета за обављање поштанских услуга и минималном квалитету у обављању универзалне поштанске услуге, по позиву објављеном на Интернет страници Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге, Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд, сагласно члану 36. став 3. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/10, 60/13 - УС и 62/14), даје следеће

МИШЉЕЊЕ

на нацрт Правилника о параметрима квалитета за обављање поштанских услуга и минималном квалитету у обављању универзалне поштанске услуге

Одредбом члана 2. Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 30/10 и 62/14 - у даљем тексту: Закон), утврђено је да се поштанске услуге обављају на основу уговора, у складу са законом, општим условима за обављање поштанских услуга, посебним условима за обављање поштанских услуга и другим актима поштанског оператора, као и на основу међународних конвенција, уговора, споразума и других међународних аката.

Чланом 13. став 1. тачка 1) Закона прописано је да универзална поштанска услуга, у унутрашњем и међународном поштанском поштанском саобраћају, између осталог, обухвата пријем, пренос и уручење писмоносних пошиљака, укључујући регистроване пошиљке одређене масе, као и писмоносне пошиљке у електронској форми, док је чланом 7. Правилника о општим условима за обављање поштанских услуга („Службени гласник РС“, бр. 24/10, 58/10, 2/11, 13/11, 65/11 и 93/13 - у даљем тексту: Општи услови) прописано да су писмоносне услуге разврстане по систему заснованом на садржини пошиљке, те да у писмоносне пошиљке спадају: писма, дописнице, тисковине (штампане ствари), адресована директна пошта, секограми, електронска пошта и мали пакети.

С тим у вези, указујемо да је чланом 5. став 2. нацрта Правилника о параметрима квалитета за обављање поштанских услуга и минималном квалитету у обављању универзалне поштанске услуге (у даљем тексту: нацрт Правилника) прописано да ће се, уколико пошиљке нису разврстане по систему заснованом на брзини преноса пошиљака, за сврху анализе рокова преноса пошиљака оне класификовати на писма прве, друге и треће класе.

Наиме, поменути чланом нацрта Правилника, утврђен је нов систем разврставања пошиљака по систему заснованом на брзини преноса пошиљака, односно класификовања пошиљака на писма прве, друге и треће класе, а који није предвиђен Законом који представља правни оквир за његово доношење, као ни Општим условима који писмоносне услуге разврстава по систему заснованом на садржини пошиљке, а не по систему брзине преноса пошиљака.

Будући да је закон писани правни акт с највишом правном снагом, односно више правне снаге од подзаконских аката, што неспорно јесте и правилник, који мора бити сагласан са законом и доноси се са циљем примене закона, разрађујући га и допуњујући, мишљења смо да предложени систем разврставања пошиљака на класе, као и систем заснован на брзини преноса пошиљака нису у складу са важећим прописима.

С тим у вези, указујемо да подзаконски акт по својој правној природи не може бити извор права због чега указујемо да је предложена класификација правно неодржива и неутемељена,

управо из разлога што је чланом 195. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) утврђено да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону.

Сагласно обавези обављања поштанских услуга у складу са позитивним прописима, Јавно предузеће „Пошта Србије“, Београд (у даљем тексту: Пошта Србије), као јавни поштански оператор, обавезно је да примењује поделу пошиљака према њиховом садржају, сагласно Закону и Општим условима, те у том смислу предлаже да Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге (у даљем тексту: Агенција) размотри могућност да стандарде квалитета за обављање универзалне поштанске услуге утврди искључиво у односу на важећи систем разврставања пошиљака, а не како је предложено поменутиим нацртом Правилника.

Универзална поштанска услуга, као услуга од општег интереса се, у складу са чланом 12. став 2. Закона, развија у складу са технолошким и економским развојем и потребама корисника, а сагласно члану 14. тог закона, информације о условима који се тичу доступности ове услуге, њиховим врстама, посебним карактеристикама, поштаринама и прописаним стандардима квалитета објављује Агенција у службеном гласилу.

Правилником о стандардима квалитета за обављање универзалне поштанске услуге („Службени гласник РС“, бр. 34/10 и 58/10) дефинисани су стандарди квалитета које корисницима обезбеђује поштански оператор, односно давалац универзалне поштанске услуге у циљу развоја домаћег тржишта и побољшања квалитета услуга.

Нацртом Правилника предвиђа се увођење нових стандарда квалитета за обављање универзалне поштанске услуге - SRPS EN 13850:2014, SRPS EN 14508:2014 и SRPS EN 14012:2014, донете Решењем о донесеним и повученим српским стандардима и сродним документима („Службени гласник РС“, број 31/14).

Будући да је реч о стандардима који су интерним прописима Европског комитета за стандардизацију (CEN) и Европског комитета за стандардизацију у области електротехнике (CENELEC) обавезујући за државе наведене у тим прописима, односно за њихове националне организације за стандардизацију, указујемо да Република Србија није члан CEN-а, те тако не видимо разлоге обавезности њиховог увођења и хитне имплементације ради примене приликом обављања универзалне поштанске услуге. Такође, напомињемо да су у наведеним стандардима дате смернице које треба испоштовати у погледу квалитета услуга (рокова преноса и рекламација), док циљеве које треба испоштовати утврђује Агенција.

Нацртом правилника је предвиђено да је поштански оператор у обавези да се придржава рокова преноса поштанских пошиљака прописаних српским стандардима SRPS EN 13850:2014, SRPS EN 14508:2014.

С тим у вези, указујемо да су наведени стандарди донети у 2014. години, а да је имплементација сваког стандарда процес који се не може остварити у кратко остављеном року, те уколико Агенција, по отклањању правних недостатака на које овим указујемо, донесе акт којим се ти стандарди утврђују, предлажемо да члан 17. нацрта Правилника гласи: „Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“, а примењује се почев од дана пријема Републике Србије у Европску унију.“

Поред тога истичемо да су рокови који су одређени као минимум квалитета који треба остварити, предвиђени нереално високо, истовремено указујући на чињеницу да динамику побољшања квалитета од 2015-2017. године сматрамо неостваривом. Наиме, независним мерењем током 2013. године утврђено је да Пошта Србије у року Д+1 уручи 82,27% нерегистрованих писмоносних пошиљака, због чега се поставља питање могућности подизања предложених рокова преноса почев од 2015. године, а закључно са 2017. годином. Нацртом Правилника је предвиђено да се у року Д+1 2015. године уручује 85% писама, а већ 2017. године чак 95%, што, према нашем мишљењу чак и за много развијеније европске поштанске управе представља тешко остварив циљ. Када је квалитет на нивоу преко 85% уручења, побољшање резултата у року Д+1 расте врло постепено, из ког разлога исти никако није могуће

побољшати за додатних 5% сваке године. Што је проценат уручења виши, годишњи проценат побољшања се смањује и најчешће је на нивоу од 0,5% до највише 1%.

Посебно напомињемо да приликом дефинисања рокова преноса треба имати у виду одредбу члана 31. Закона о поштанским услугама који предвиђа уже, шире и најшире доставно подручје, (које сагласно члану 18. одређује јавни поштански оператор) те да све док постоји законска могућност уручења пошиљака у роковима не дужим од два, три и пет дана на ужем, ширем и најширем доставном подручју јединице поштанске мреже, није могуће постављати циљ квалитета на начин како је то предложено у овом члану.

У погледу рокова у међународном поштанском саобраћају предлагемо да се нацртом Правилника прецизира меродаван систем мерења (UNEX, као систем независног мерења у МПС, или и мерења која организује Светски поштански савез итд). Сматрамо потребним да се прецизира шта ће се сматрати крајњим резултатом, да ли укупан резултат мерења по свим линковима или ће се гледати сваки линк појединачно, као и да ли ће се резултати мерити по фазама. Под наведеним подразумевамо следеће:

- Фаза А – тзв. фаза пријема, од момента пријема тест писма (у поштанском сандучету, на шалтеру поште или код корисника) до момента изласка из Изменичне поште пријемне земље;

- Фаза Б – фаза међународног транспорта, мери се од момента изласка из Изменичне поште пријемне земље до момента уласка у Изменичну пошту одредишне земље;

- Фаза А+Б – резултат добијен спајањем резултата фазе А и фазе Б;

- Фаза К+1 – мерење у одредишној земљи, од момента уласка у Изменичну пошту одредишне земље до момента уручења.

Имајући у виду да су међународна мерења рокова преноса веома комплексна и да дају више резултата по различитим основама, сматрамо да је веома важно одредити који ће се резултат посебно вредновати и какви су циљеви постављени, па предлагемо да се у нацрт Правилника унесу одредбе којима ће то бити одређено.

Истовремено истичемо да остаје нејасно питање поштравања постојећих стандарда, будући да је неспорно да је Пошта Србије пар година уназад знатно подигла квалитет рокова преноса што је потврђено и резултатима независног мерења.

Такође, указујемо да је чланом 11. нацрта Правилника предвиђено да се прописани рокови квалитета морају остварити до 2017. године, из ког разлога остаје нејасно питање шта је са периодом од 2014. до 2016. године, посебно стога што се у члану 16. истог наводи да ће Агенција поступити у складу са Законом ако се прописани квалитет не оствари.

Будући да је чланом 13. став 2. нацрта Правилника предложено да поштански оператор у решавању рекламација у потпуности поступа у складу са стандардом SRPS EN 14012:2014, поново указујемо на чињеницу да је наведени стандард обавезујући за чланице CEN-а, чији Република Србија није члан. У делу 1 Предмет и подручје примене стандарда SRPS EN 14012:2014, у ставу 6. дефинише се да стандард садржи смернице и препоруке у решавању рекламација и да није намењен за сертификацију, регулаторну или уговорну употребу, нити да буде смерница за примену ISO 9001. Такође, у поменутом стандарду нису дефинисани циљеви које треба испоштовати приликом решавања рекламација. Наиме, подаци који се добију на основу табеларних приказа и формула које су дате у поменутом стандарду се немају са чиме упоредити, како би се оценило да ли поштански оператор задовољава дефинисане критеријуме или не. Према поменутом стандарду, циљеве које треба испоштовати одређује регулаторни орган у свакој земљи понаособ, за сваку врсту услуге.

Напомињемо при томе да Пошта Србије приликом класификације и решавања рекламација у великој мери задовољава прописане смернице и препоруке у поменутом стандарду.

У вези члана 15. нацрта Правилника истичемо да је ревизија мерења по стандарду SRPS EN 13850:2014 обавезна, али да се она врши у односу на организацију која врши независно мерење, а такође се проверава да ли је иста независна у односу на поштанског оператора и да ли

у свим сегментима поштује стандард SRPS EN 13850:2014. Оваква ревизија је веома пожељна и са становишта регулатора, али и поштанског оператора и сама по себи показује колика је сложеност и озбиљност наведеног стандарда.

На основу свега наведеног, мишљења смо да су стандарди наведени у нацрту Правилника неоправдано и нереално постављени, као и да су поједине одредбе наведеног правилника у супротности за Законом и осталим прописима који регулишу предметну материју, што оставља отворено и питање уставности таквог подзаконског акта Агенције. Будући да Пошта Србије редовно доставља Извештај о стању квалитета универзалне поштанске услуге уверени смо да је Агенција упозната са нивоом квалитета обављања услуга јавног поштанског оператора. Истовремено указујемо на чињеницу да је Агенција, која је дужна да својим деловањем омогући конкуренцију на тржишту поштанских услуга, такође у обавези да испуњава и своје обавезе дефинисане чланом 66. Закона, посебно у делу који се односи на праћење поштанских оператора у вези придржавања услова садржаних у издатим лиценцама, односно одобрењима.

Као значајну истичемо и чињеницу да је неопходно више пажње посветити квалитету пружања услуга других поштанских оператора, појави нелојалне конкуренције у обављању резервисаног сервиса који је поверен јавном поштанском оператору, који има обавезу успостављања високог нивоа квалитета у вршењу тих услуга. Ово тим пре што је у околностима када је Пошта Србије једини пружалац универзалне поштанске услуге на територији Републике Србије, питање квалитета за ово предузеће од суштинског значаја при обављању поштанских услуга универзалног сервиса.

Сагледавајући нацрт Правилника и евентуалну имплементацију стандарда SRPS EN 13850:2014 указујемо и на не мање битну чињеницу а која се односи на негативан економски ефекат којим он посредно утиче на Пошту Србије. Независно мерење рокова преноса, ревизија тог процеса и утврђивање стварног тока пошиљака у складу са стандардом SRPS EN 13850:2014, на годишњем нивоу изискује трошкове од најмање 12-15 милиона динара. Наведени износи су у условима опште штедње, како на нивоу државе, тако и на нивоу јавних предузећа, превелико оптерећење за буџет Поште Србије, те тако и за Републику Србију, као оснивача овог поштанског оператора.

Имајући у виду препоруке премијера и Владе Републике Србије о потреби спровођења мера штедње у јавним предузећима, неусклађеност нацрта Правилника са Законом и Општим условима, као и већ постигнут висок ниво квалитета у обављању услуга универзалног сервиса од стране Поште Србије - јавног поштанског оператора, у складу са стандардима квалитета утврђеним у Правилнику о стандардима квалитета за обављање универзалне услуге („Службени гласник РС“, бр. 34/10 и 58/10), предлажемо да још једном размотрите стварну потребу за доношењем предметног правилника.

Још једном указујемо на чињеницу да је реч о стандардима обавезујућим за државе чланице Европске уније, да у складу са важећим стандардима Пошта Србије постиже завидне резултате у погледу квалитета пружања универзалне поштанске услуге, у односу на важеће стандарде квалитета и да би увођење предложених стандарда негативно утицало на конкурентну позицију Поште Србије у окружењу, те с тим у вези предлог за доношење овог акта сматрамо преурањеним.

Поред тога, указујемо да процес увођења стандарда, поред знатних финансијских подстицаја, подразумева предузимање низа мера и активности за стварање услова за увођење стандарда, у временском периоду који је знатно дужи од предложеног датума за почетак примене предметног правилника, из ког разлога предлажемо да у случају доношења истог размотрите могућност прописивања његове примене од тренутка пријема Републике Србије у чланство Европске уније.

Уколико примедбе Поште Србије на предметни нацрт Правилника сматрате неоснованим, сматрамо за нужно да у поступку доношења предметног акта, о истим обавестите

Владу Републике Србије, преко ресорног министарства, будући да наведени подзаконски акт може утицати на значајно повећање материјалних трошкова овог Предузећа.

Контакт особа: Катарина Томашевић, email: katarina.tomasevic@posta.rs