

KLASA: UP/I-344-07/19-02/04
URBROJ: 376-05-19-6
Zagreb, 18. rujna 2019.

Temeljem članka 8. stavka 1. točke 9., članka 59. i 60. Zakona o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13 i 78/15) te članka 96. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09), u postupku inspekcijskog nadzora nad davateljem poštanskih usluga Hrvatskom poštom d.d. iz Zagreba, Jurišićeva 13, poštanski inspektor Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti donosi

RJEŠENJE

- I. Utvrđuje se da davatelj poštanskih usluga Hrvatska pošta d.d. iz Zagreba, Jurišićeva 13 u postupku uručjenja malog paketa, kao međunarodne dolazne poštanske pošiljke mase do 2 kilograma, protivno aktima Svjetske poštanske unije, obavlja naplatu za uručjenje malog paketa u iznosu od 4,50 kuna, od primatelja tih pošiljaka.
- II. Nalaže se davatelju poštanskih usluga Hrvatskoj pošti d.d. iz Zagreba, Jurišićeva 13 da u roku od 8 dana po primitku ovog rješenja prestane s postupanjem opisanim u točki I. izreke, odnosno da ukine naplatu za uručjenje malog paketa u iznosu od 4,50 kuna od primatelja pošiljaka te da u istom roku obavijesti inspektora o poduzetim mjerama za otklanjanje nepravilnosti iz točke I. izreke.
- III. U slučaju ne postupanja po ovom rješenju, odgovornoj osobi izreći će se novčana kazna u iznosu od 50.000,00 kuna (slovima: pedeset tisuća kuna). U slučaju daljnjeg neispunjavanja obveze, izreći će se druga, veća novčana kazna.

Obrazloženje

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) provela je po službenoj dužnosti inspekcijski nadzor nad davateljem poštanskih usluga Hrvatskom poštom d.d. iz Zagreba, Jurišićeva 13 (dalje: Hrvatska pošta d.d.), glede naplate uručjenja međunarodne dolazne poštanske pošiljke do 2 kilograma (dalje: mali paket) na adresi primatelja ili u poštanskom uredu.

U postupcima rješavanja spora između korisnika i Hrvatske pošte d.d., a sukladno članku 55. Zakona o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13 i 78/15; dalje: ZPU) te u prigovorima dostavljenim HAKOM-u od korisnika poštanskih usluga, utvrđeno je da Hrvatska pošta d.d. naplaćuje uručjenje malog paketa na adresi ili u poštanskom uredu korisnicima poštanskih usluga, odnosno primateljima tih vrsta poštanskih pošiljaka.

Sukladno navedenom, u cilju utvrđivanja činjeničnog stanja, inspektor je dopisom KLASA: UP/I-344-07/19-02/04, URBROJ: 376-05-19-1 od 21. kolovoza 2019. zatražio očitovanje od HP-a uz dostavu cjelokupne pripadajuće dokumentacije u cilju detaljnog obrazloženja takvog postupanja te je zaprimio od Hrvatske pošte d.d. pisani odgovor 12. rujna 2019., iz kojeg proizlazi sljedeće.

Hrvatska pošta d.d. pojašnjava da naplatu uručenja malog paketa obavlja od 2009. na dalje, pri čemu ističe da je isto uskladio u svojim općim uvjetima poslovanja i cjenicima poštanskih usluga sa ZPU-om te je nastavno, redovito dostavljao HAKOM-u sve izmjene općih uvjeta poslovanja i cjenike poštanskih usluga od kojeg nije zaprimio nikakvu primjedbu glede cjenika javnih poštanskih usluga i naplate uručenja malog paketa. Zbog toga, naplatu uručenja malog paketa smatra ispravnim, to više, što je u svibnju 2016. na Internet stranicama tog regulatornog tijela izdano stručno mišljenje o osnovanosti i zakonitosti naplate, a na kojeg se Hrvatska pošta d.d. dodatno i u dobroj vjeri oslonila te dodatno zaključio da je takva naplata osnovana.

Postupajući shodno legitimnoj praksi dostave izmjena cjenika te gore citiranom stručnom mišljenju, Hrvatska pošta d.d. pojašnjava da i danas naplaćuje od primatelja pošiljke predmetnu uslugu dostave malog paketa na adresi kao i isporuku malog paketa u poštanskom uredu, po cijeni od 4.50 kuna, a sukladno stavci 2.13. Cjenika poštanskih usluga u međunarodnom prometu koji je u primjeni od 1. ožujka 2019., a koje izmjene Cjenika su također dostavljene HAKOM-u 15 dana prije početka njegove primjene.

Nadalje, Hrvatska pošta d.d. pojašnjava da je od 2016. započela dodatno i sa naplatom malog paketa kada se isti uručuje u poštanskom uredu, takozvana isporuka malog paketa (do tada naplata je bila samo za male pakete koji su bili dostavljeni na kućnu adresu primatelja). To iz razloga ujednačavanja postupanja te izbjegavanja nejednakog i potencijalno diskriminatornog postupanja prema korisnicima ove usluge. To više, što Hrvatska pošta d.d. ima troškove kako kod dostave malog paketa na adresi primatelja tako i kod isporuke istog u poštanskom uredu, obzirom da se takva pošiljka prvotno nosi na dostavu, a tek nakon toga, ukoliko nije uručena na kućnoj adresi, ista se isporučuje u poštanskom uredu. Stoga Hrvatska pošta d.d. smatra kako je uručenje malog paketa u poštanskom uredu stvarno realan trošak za prvotni proces dostave, odnosno za konačnu isporuku malog paketa u poštanskom uredu.

Zaključno, ističe se da je prema saznanjima Hrvatske pošte d.d. realizirana pisana korespondencija između nadležnog tijela za tržište poštanskih usluga pri Europskoj komisiji (dalje: EK) i HAKOM-a, a vezano za ovo pitanje, te da ni od strane EK nije bilo primjedbi vezano uz ovdje iznesenu problematiku naplate uručenja malog paketa.

Nakon analize dostavljenih argumenata, inspektor utvrđuje da je postupanje Hrvatske pošte d.d. glede naplate uručenja malog paketa nezakonito, iz sljedećih razloga.

Sukladno članku 1. stavku 2. ZPU-a, propisano je da se odredbe ZPU-a primjenjuju na sve davatelje poštanskih usluga te i na usluge u međunarodnom poštanskom prometu, ako aktima Svjetske poštanske unije (dalje: SPU) nije drukčije određeno.

Nadalje, člankom 30. ZPU-a, propisano je da su uvjeti za obavljanje poštanskih usluga uređeni ZPU-om, pravilnikom iz članka 15. stavka 6. ZPU-a, općim uvjetima davatelja poštanskih usluga i aktima Svjetske poštanske unije (dalje: SPU) za poštanske usluge u međunarodnom poštanskom prometu.

Sukladno članku 59. stavku 1. i 2. ZPU-a, inspekcijski nadzor nad primjenom ZPU-a i njegovih propisa, kao i akata SPU-a te drugih međunarodnih ugovora i sporazuma iz područja poštanskih usluga, koji obvezuju Republiku Hrvatsku, obavlja Agencija. Poslove inspekcijskog nadzora provode poštanski inspektori, koji su ovlašteni radnici Agencije.

Svjetska poštanska konvencija jedan je od temeljnih međunarodnopravnih instrumenata SPU-a koji, zajedno s pripadajućim provedbenim aktima, sadržava zajednička pravila koja su obvezujuća za sve države članice, pa tako i za Republiku Hrvatsku, te se primjenjuje na sve međunarodne poštanske usluge, uključujući i usluge koje se odnose na pismovne pošiljke i poštanske pakete. Države članice UPU-a obvezne su osigurati svojim ovlaštenim davateljima poštanskih usluga ispunjavanje obveza koje proizlaze iz odredaba Svjetske poštanske konvencije i njezinih provedbenih akata.

Svjetska poštanska konvencija sa Završnim protokolom, koja je donesena na 26. Svjetskom poštanskom kongresu SPU-a u Istanbulu 6. listopada 2016. godine, u Republici Hrvatskoj potvrđena je Zakonom o potvrđivanju Svjetske poštanske konvencije sa Završnim protokolom (NN - Međunarodni ugovori, br. 2/19.), koji je stupio na snagu 7. ožujka 2019. godine.

Pravilnik o pismovnim pošiljkama i Pravilnik o poštanskim paketima, koji su provedbeni akti važeće Svjetske poštanske konvencije, donijelo je Vijeće za poštansku operativu UPU-a na plenarnoj sjednici održanoj 2017. godine, a stupili su na snagu 1. siječnja 2018. godine i javno su dostupni na službenoj internetskoj stranici SPU-e.

Navedeni provedbeni akti, zajedno sa samom Svjetskom poštanskom konvencijom sa Završnim protokolom i još nekim UPU-ovim aktima, čine tzv. nestalne akte SPU-a (eng. non-permanent Acts), valjanost kojih je ograničena samo na razdoblje između dvaju kongresa SPU-a.

Važeći Pravilnik o pismovnim pošiljkama (eng. Letter Post Regulations), koji je od stupanja na snagu do danas, sam po sebi ne podliježe potvrđivanju (ratifikaciji), već se smatra provedbenim dijelom međunarodnog ugovora (Svjetske poštanske konvencije sa Završnim protokolom), potvrđen je u skladu sa člankom 141. Ustava Republike Hrvatske, čime je postao dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske.

Slijedom navedenog, a kako to proizlazi iz mišljenja Ministarstva mora, prometa i infrastrukture od 31. srpnja 2019., ne postoji obveza službene objave Pravilnika o pismovnim pošiljkama, kao provedbenog akta Svjetske poštanske konvencije, u "Narodnim novinama", službenom listu Republike Hrvatske, pa prema tome ne postoji ni njegov službeni prijevod na hrvatski jezik.

Imajući u vidu navedeno, inspektor je izvršio uvid u naznačenu odredbu članka 15-102 stavka 1 važećeg Pravilnika o pismovnim pošiljkama (koja do sada nije mijenjana), a kojom se uređuje plaćanje posebnih naknada (eng. special charges), i koja u izvorniku na engleskom jeziku glasi:

Article 15-102

Special charges

"1 No delivery charge may be collected from the addressee in respect of small packets weighing less than 500 grammes. Where domestic small packet items weighing over 500 grammes are subject

to a delivery charge, the same charge may be collected in respect of incoming international small packets."

Inspektor je također izvršio uvid u ovjerene prijevode ove odredbe s francuskog i engleskog jezika i utvrdio da navedena odredba u prijevodu na hrvatski jezik glasi:

Članak 15-102

Posebne naknade

1. Naknada za uručenje ne smije se naplatiti primatelju za male pakete mase do 500 grama. Ako se za male pakete mase iznad 500 grama naplaćuje naknada za uručenje u unutarnjem prometu, tada se ista naknada može naplatiti za male pakete iz inozemstva.

Dakle, glede same naplate za uručenje malog paketa iz inozemstva, člankom 15-102 Pravilnika jasno je propisano da se naknada za uručenje takvog paketa ne smije naplatiti primatelju za male pakete mase do 500 grama. Izuzev od toga, naplata je uvjetovano dozvoljena za male pakete iznad 500 grama, i to samo u slučaju kada se takva naknada naplaćuje za uručenje malog paketa u unutarnjem prometu, ukoliko se takva usluga pruža i naplaćuje također i u unutrašnjem poštanskom prometu, što bi bio osnovi preduvjet.

Iz navedenog je jasno da je naplata za uručenje malog paketa iz inozemstva mase do 500 grama protivna aktima SPU-a.

Dodatno, obzirom da HP ne obavlja uslugu prijema, usmjeravanja, prijenosa i uručnja malog paketa u unutrašnjem prometu, niti zasebno naplaćuje uručenje takvog paketa, i naplata za uručenje malog paketa iz inozemstva mase iznad 500 grama također je protivna aktima SPU-a.

U svojem očitovanju HP ne osporava opisani sadržaj akata SPU-a. Umjesto toga, zakonitost svog postupanja i naplate naknade izvlači iz dosadašnjeg regulatornog djelovanja HAKOM-a. U odnosu na te navode, inspektor utvrđuje sljedeće.

Hrvatska pošta d.d. tvrdi da je HAKOM, zato što nije imao primjedbi na cjenike koje je Hrvatska pošta d.d. dostavljala, konkludentnom radnjom tj. propuštanjem postupanja, dao potvrdu zakonitosti naplate malog paketa. Inspektor ističe kako iz niti jedne odredbe ZPU-a ne proizlazi da bi propuštanje sankcioniranja nezakonitog postupanja davatelja poštanskih usluga stvaralo posebno pravo za dotičnog davatelja. Takvo postupanje bilo bi u potpunoj suprotnosti s načelom zakonitosti, jer bi se njime sve materijalne odredbe domaćeg i međunarodnog prava mogle učiniti ništavima i neprimjenjivima.

Hrvatska pošta d.d. se nadalje poziva na stručno mišljenje koje je o naplati malog paketa HAKOM objavio na svojoj internetskoj stranici u svibnju 2016. Ne ulazeći u sadržaj tog mišljenja, inspektor utvrđuje da je u međuvremenu pribavljeno mišljenje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture o mjerodavnom međunarodnom pravu te da su pribavljeni ovjereni prijevodi relevantne odredbe na temelju kojih je u ovom postupku nedvojbeno utvrđen sadržaj materijalnog prava. Nadalje, inspektor utvrđuje kako je u okviru svojih ovlasti samostalan u primjeni materijalnog prava te ne može biti vezan prethodnim mišljenjima, osobito ako nisu donesena u okviru pravno obvezujućih odluka.

Inspektor, međutim, prihvaća da je prethodno regulatorno postupanje, uključujući i mišljenje iz 2016. moglo kod Hrvatske pošte d.d. stvoriti zablude u vezi zakonitosti njihovog postupanja. Ta

zabluda, međutim, nije relevantna za ovaj postupak u kojem se ne sankcionira prethodno postupanje, već se nalažu mjere za otklanjanje nezakonitosti u budućnosti.

U odnosu na tvrdnje kako postupanje Hrvatske pošte d.d. u pogledu naplate naknade za uručenje malog paketa nije protivno mjerodavnim odredbama pravne stečevine EU, inspektor utvrđuje kako predmet ovog inspekcijskog nadzora i nije bila primjena pravne stečevine EU, već primjena akata SPU-a. Nadalje, pravna stečevina koju citira Hrvatska pošta d.d. ni u kojem dijelu ne umanjuje značenje i obvezu provođenja spomenutih međunarodnih akata, a iz čega bi se na bilo koji način opravdano moglo zaključiti opravdanost naplate predmetne naknade u ovom predmetu. U tom smislu, u svom očitovanju Hrvatska pošta d.d. ne navodi niti jednu odredbu pravne stečevine EU iz koje bi proizlazilo da je naplata za uručenje malog paketa eksplicitno dopuštena, suprotno odredbama akata SPU. Prema tome, činjenica da navedeno pitanje nije uređeno mjerodavnim direktivama pravne stečevine EU, pa samim time i nije protivno toj pravnoj stečevini, nema nikakvog utjecaja na ocjenu usklađenosti postupanja sukladno aktima SPU-a.

Stoga, uzimajući u obzir činjenično stanje utvrđeno u ovom inspekcijskom nadzoru, valjalo je radi otklona nepravilnosti i nedostataka te usklađivanja obavljanja poštanskih usluga s odredbama ZPU-a i važećih propisa, na temelju članka 60. stavka 1. točke 6. ZPU-a te članka 96. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09), odlučiti kao u izreci ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena. Protiv ovog rješenja može se, u roku od 30 dana od dana njezina primitka, pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

POŠTANSKI INSPEKTOR

Božidar Ister

Dostaviti:

1. Hrvatska pošta d.d., Jurišićeva 13, 10000 Zagreb, UP - osobna dostava
2. U spis