

KLASA: UP/I-344-01/16-04/01
URBROJ: 376-06-19-7
Zagreb, 28. listopada 2019.

Na temelju članka 8. stavak 1. točka 7. i članka 46. stavka 5. Zakona o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13 i 78/15), u postupku izmjena cijena univerzalne usluge davatelja poštanskih usluga HP-Hrvatske pošte d.d., Vijeće Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, po službenoj dužnosti, donosi

ODLUKU

1. Davatelju univerzalne usluge HP-Hrvatskoj pošti d.d., Jurišićeva 13, Zagreb, ne dopušta se izmjena sljedećih cijena univerzalne usluge u unutarnjem prometu dostavljena Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti dopisom od 2. kolovoza 2019., s predloženom primjenom od 1. rujna 2019.:
 - (i) usluge pismo do 50 g,
 - (ii) usluge pismo iznad 50 g do 100 g,
 - (iii) usluge pismo iznad 100 g do 250 g,
 - (iv) usluge pismo iznad 250 g do 500 g,
 - (v) usluge pismo iznad 500 g do 1.000 g,
 - (vi) usluge pismo iznad 1.000 g do 2.000 g,
 - (vii) usluge dopisnica (čestitka, razglednica),
 - (viii) dopunske usluge Povratnica,
 - (ix) dopunske usluge Povratnica uz paket,
 - (x) usluge sudskog pismena.

2. Ukida se privremeno rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti o privremenoj zabrani povećanja cijena univerzalne usluge KLASA: UP/I-344-01/16-04/01, URBROJ: 376-06-19-4, od 29. kolovoza 2019.

Obrazloženje

Davatelj univerzalne usluge HP-Hrvatska pošta d.d. (dalje: HP) dostavio je 2. kolovoza 2019., temeljem članka 45. stavak 2. Zakona o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13 i 78/15; dalje: ZPU), dopis kojim obavještava Hrvatsku regulatornu agenciju za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) o prijedlogu izmjene cijena usluge pismo u unutarnjem prometu s danom 1. rujna 2019. zajedno s Odlukom o prihvaćanju cjenika usluga, broj HP-05/11/2-012476/18 od 25. srpnja 2019. i Cjenikom poštanskih usluga u unutarnjem prometu.

HP je u dopisu ukratko pojasnio svoj prijedlog povećanja svih cijena usluge pisma, a posebice cijene pisma do 50 grama u unutarnjem prometu te zaključio kako se predložena cijena za pismo do 50 grama uklapa u okvire dopuštenog kretanja cijena. Nadalje, obavještava HAKOM da će slijedom predloženih izmjena povećati i cijenu usluge dopisnica (čestitka, razglednica) kako bi ih uskladio s cijenom usluge pismo do 50 grama te usluge IBRS/CCRI

pisma i dopunske usluge povratnica, što će pak utjecati i na promjenu cijene usluge sudskog pismena.

Cijene univerzalne usluge propisane su odredbama članka 46. ZPU-a te dijelom unaprijed regulirane Odlukom HAKOM-a KLASA: UP/I-344-02/16-04/02, URBROJ: 376-06-16-1, od 30. studenog 2016. (dalje: Odluka HAKOM-a). Predmetnom Odlukom HAKOM-a i Metodologijom za izračun cjenovnog ograničenja u razdoblju od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2019., HAKOM je u upravnom postupku utvrdio najviše dopušteno prosječno ponderirano povećanje cijena od 4,44% za četiri najzastupljenije poštanske usluge (tzv. košarica usluga) iz opsega univerzalne usluge, a koju čine: Pismo do 50 grama u unutarnjem i međunarodnom prometu i Preporučena pošiljka do 50 grama u unutarnjem i međunarodnom prometu. Za preostale navedene usluge iz opsega univerzalne usluge cijene su propisane člankom 46. ZPU, između ostalog, kako moraju biti pristupačne, troškovno usmjerene i poticajne za djelotvorno obavljanje univerzalne usluge.

U razdoblju do donošenja privremenog rješenja od 29. kolovoza 2019., KLASA: UP/I-344-01/16-04/01, URBROJ: 376-06-19-4 (dalje: privremeno rješenje), HAKOM je izvršio uobičajenu provjeru je li predložena cijena za pismo do 50 grama u unutarnjem prometu usluga unutar dopuštenog ukupnog prosječno ponderiranog iznosa od 4,44% za cijelu košaricu usluga u razdoblju 2017. – 2019. te utvrdio da prelazi propisano ograničenje. Međutim, prije obrazloženja samog postupka provjere, potrebno je navesti kako je za vrijeme reguliranog razdoblja HP već dva puta mijenjao cijene za usluge koje su predmet košarice usluga, prvi put u prosincu 2017. (preporučena pošiljka od 50 grama u unutarnjem prometu) i drugi put u veljači 2019. (pismo do 50 grama u međunarodnom prometu).

Kao i u prethodna dva puta, HAKOM je za predloženu prosječnu cijenu od strane HP-a u iznosu XX kn izvršio složenu računsku provjeru, koja je izrađena i prihvaćena zajedno s Metodologijom za izračun cjenovnog ograničenja i Odluke HAKOM-a, te dobio ukupan prosječan ponderirani iznos cijena svih usluga iz košarice od XX kn, što predstavlja nedopušteno povećanje cijena u predmetnom periodu za 6,39%, umjesto dopuštenih 4,44%. Konačan izračun prikazan je u sljedećoj tablici.

<i>Usluge iz košarice</i>	<i>Prosječne cijene iz početnog modela</i>	<i>Predložene nove prosječne cijene</i>	<i>Prosječni ponder</i>
<i>Pismo do 50g unutarnji promet</i>	<i>XX kn</i>	<i>XX kn</i>	<i>86,16%</i>
<i>Preporučena pošiljka do 50g unutarnji promet</i>	<i>XX kn</i>	<i>XX kn</i>	<i>11,90%</i>
<i>Pismo do 50g međunarodni promet</i>	<i>XX kn</i>	<i>XX kn</i>	<i>1,45%</i>
<i>Preporučena pošiljka do 50g međunarodni promet</i>	<i>XX kn</i>	<i>XX kn</i>	<i>0,48%</i>
Prosječna ponderirana cijena košarice	XX kn	XX kn	
Promjena cijene		6,39%	
Dozvoljeno		4,44%	

U predmetnom postupku, a nakon donošenja privremenog rješenja, HP je 17. rujna 2019., elektroničkim putem dostavio pojašnjenje svog izračuna, kao i svoje obrazloženje povećanja cijena koje su obuhvaćene Odlukom HAKOM-a. U svom očitovanju, HP navodi kako je mišljenja da HAKOM primjenjuje potpuno suprotnu logiku od one donesene vlastitom Odlukom, a koja je detaljno pojašnjena u Metodologiji, pa ističe da je svoj izračun također temeljno na Odluci HAKOM-a te iznosi podatke i svoje mišljenja o načinu izračuna.

Tako HP u svom očitavanju zaključuje sljedeće iz Metodologije i Odluke HAKOM-a:

- (i) da je intencija Odluke HAKOM-a bila da se davatelju univerzalne usluge omogući pokriće operativnih i kapitalnih troškova u trogodišnjem razdoblju, a povećanjem prihoda u tom istom razdoblju na razinu operativnih i kapitalnih troškova;
- (ii) da se termin „prosječna ponderirana cijena“ koristi u tablicama za svaku godinu pojedinačno;
- (iii) da je faktor X određen kao prosjek razdoblja, isto kao i stopa inflacije, pri čemu je prosjek izračunat kao aritmetička sredina pojedinačnih godišnjih postotaka; te
- (iv) da je od presudnog značaja u kojem se trenutku korigira cijena.

Iz navedenog HP zaključuje da se prosječna ponderirana cijena u razdoblju od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2019. može korigirati po godinama, na način da je bilo moguće povećanje u 2017. za 18,02%, smanjenje u 2018. za 3,47% te daljnje smanjenje u 2019. za 1,22%. Potom HP ističe da je HAKOM prilikom svog izračuna primijenio upravo suprotnu logiku, a koja se temelji na principu da je kao početna cijena s kojom se provjerava dozvoljeno povećanje cijena uzeta aritmetička sredina prosječnih ponderiranih cijena po godinama u slučaju nepromjenjivosti istih u reguliranom razdoblju. Nasuprot tome, HP navodi da se za korigiranu cijenu uzima zadnja cijena, hipotetski važeća na 31. prosinca 2019., dok se kao ponder s kojim se utvrđuje vrijednost svake pojedine usluge iz košarice opet uzima aritmetička sredina trogodišnjeg razdoblja te zaključuje kako je logika izračuna koju promjenjuje HAKOM primjerena jedino za utvrđivanje opravdanosti hipotetskog zahtjeva HP-a odmah na početku razdoblja, ali da je potpuno nelogična i izvan duha Odluke HAKOM-a.

Potom HP u očitovanju HAKOM-u navodi kako bi u duhu Odluke HAKOM-a bilo jedino ispravno promatrati svaku godinu pojedinačno, s prosječnim cijenama pojedine usluge i količinskim ponderima projiciranim kroz godine pa u prilog svojih argumenata dostavlja podatke o ostvarenim prihodima, operativnim troškovima (OPEX) i kapitalnim troškovima (CAPEX) za razdoblje regulacije, iz kojih, prema navodima HP-a, proizlazi da će prihodi koji će biti ostvarenih u kumulativu u promatranom razdoblju biti manji za XX kn od ostvarenih operativnih i kapitalnih troškova.

U odnosu na iznesene stavove HP-a o Odluci HAKOM-a, HAKOM ističe kako je svrha Odluke HAKOM-a da se HP-u, u trogodišnjem razdoblju, omogući povećanje prihoda do razine operativnih i kapitalnih troškova te razine stope inflacije, a da cijene reguliranih usluga budu pristupačne i troškovno usmjerene sukladno članku 46. stavak 1. točka 2. ZPU-a.

Na temelju HP-ovih trogodišnjih projekcija operativnih i kapitalnih troškova te projekcija planiranih prihoda, HAKOM je prilikom donošenja Odluke HAKOM-a utvrdio da je razina planiranih trogodišnjih prihoda HP-a nedostatna za pokriće operativnih i kapitalnih troškova pa je Odlukom HAKOM-a dopustio HP-u povećanje prosječno ponderiranih cijena usluga iz košarice za 4,44% u trogodišnjem razdoblju, kako bi nadoknadio sve troškove poslovanja i ostvario odgovarajuću dobit.

Vezano za navod HP-a kako je HAKOM prilikom izračuna primijenio upravo suprotnu logiku, HAKOM ističe kako Odlukom HAKOM-a nije određeno da se prosječna ponderirana cijena košarice usluga može korigirati na način da je moguće povećanje u 2017. za 18,02%, smanjenje u 2018. za 3,47% te daljnje smanjenje u 2019. za 1,22%, nego je HP-u, u razdoblju od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2019., omogućeno povećanje prosječno ponderirane

cijene usluga iz košarice za 4,44%, pri čemu je prosjek izračunat kao aritmetička sredina pojedinačnih godišnjih postotaka. Međutim, u slučaju da se cijena korigira za svaku godinu pojedinačno, a u okviru određenog trogodišnjeg postotka, kako to pogrešno zaključuje HP, hipotetski bi se mogla dogoditi situacija da HP u prve dvije godine ne korigira cijenu, a onda u zadnjoj godini poveća cijenu značajno iznad stvarnih troškova svog poslovanja. Dakle, cijene bi u tom slučaju bile u dopuštenom okviru propisanog postotka, kako to tvrdi HP, međutim takva cijena ne bi bila pristupačna, ni troškovno usmjerena sukladno ZPU-u.

Stoga HAKOM ističe da HP-ova logika tumačenja dopuštenog povećanja prosječne ponderirane cijene za košaricu usluga nije u skladu s Metodologijom za izračun cjenovnog ograničenja, niti je u duhu Odluke HAKOM-a.

HAKOM je također proveo dodatnu analizu po modelu iz Odluke HAKOM-a za razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2019., što je uključilo analizu odstupanja planiranih od ostvarenih količina usluga, operativnih i kapitalnih troškova u univerzalnoj usluzi te izračun sada uglavnom poznatog prostora za moguću promjenu cijene univerzalne usluge na temelju stvarno ostvarenih vrijednosti u predmetnom periodu. I na temelju tih podataka, odnosno ostvarenih količina, prihoda operativnih i kapitalnih troškova za 2017. i 2018., kao i revidiranih projekcija HP-a za 2019., HAKOM je također utvrdio da bi ostvareni prihodi u navedenom razdoblju premašili razinu ostvarenih operativnih i kapitalnih troškova.

Stoga HAKOM smatra da ne postoji realni prostor za povećanje prosječne cijene košarice usluga za razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2019. s obzirom da je HP iz ostvarenih prihoda pokrio sve direktne troškove i investicije vezane usluge iz košarice.

U daljnjem tijeku postupka HP je dopisom HP-08-007118/19 od 21. listopada 2019. dostavio obrazloženje povećanja cijena usluga koje nisu obuhvaćene Odlukom HAKOM-a iz košarice usluga na dodatno traženje HAKOM-a. U dopisu HP navodi kako se za usluge navedene u točkama (ii) do (ix) predviđa povećanje troškova tih usluga za 15% u 2019. pa bi uz nepromijenjeni jedinični prihod, a uspoređujući ukupne prihode i rashode tih navedenih usluga u 2018., spustilo ukupnu prosječnu profitabilnost tih usluga s ponderiranih 14 % u 2018. na ponderiranih 1% u 2019. Iz tog razloga HP smatra kako to neće biti dostatno za daljnji razvoj i unaprjeđenje univerzalne usluge te traži povećanje cijena tih usluga koje nisu obuhvaćene košaricom usluga. U ostalom dijelu svojeg dopisa od 21. listopada 2019., HP je ostao kod svih obrazloženja navedenih u elektronički poslanom očitovanju od 17. rujna 2019.

U odnosu na iznesene stavove HP-a o povećanju cijena ostalih usluga koje nisu unaprijed regulirane unutar košarice usluga, HAKOM je proveo analizu profitabilnosti zasebno za svaku navedenu uslugu, kao i provjeru jesu li navedene cijene u skladu s člankom 46. stavka 1. ZPU-a. HAKOM najprije ističe kako se predmetne usluge ugovaraju pojedinačno, a ne kao povezane usluge, te je stoga potrebno analizirati profitabilnost svake usluge zasebno, a ne kako to HP pogrešno navodi kao ponderiranu maržu za sve usluge. K tome je odredbama ZPU-a propisano, pored ostaloga, da cijene univerzalne usluge moraju biti pristupačne, troškovno usmjerene i poticajne za djelotvorno obavljanje univerzalne usluge.

U tom smislu je HAKOM, na temelju dostavljenih podataka HP-a o jediničnim vrijednostima za 2019. i podataka iz regulatornog izvješća za 2018., izračunao jediničnu razliku između prihoda i troškova, a zatim utvrdio bruto profitnu maržu za svaku navedenu uslugu zasebno. Izračun navedenoga prikazan je u sljedećoj tablici.

Usluga	Jedinični prihod (HRK)	Jedinični trošak (HRK)	Razlika prihoda / troškova	Bruto marža profita
Dopisnica unutarnji promet				
Pismo iznad 50g do 100 g unutarnji promet				
Pismo iznad 100 g do 250 g unutarnji promet				
Pismo iznad 250 g do 500 g unutarnji promet				
Pismo iznad 500 g do 1.000 g unutarnji promet				
Pismo iznad 1.000 g do 2.000 g unutarnji promet				
Sudsko pismeno				

HAKOM je na temelju provedene analize utvrdio kako je kod navedenih usluga jedinični prihod značajno veći od jediničnih troškova te su bruto profitne marže izrazito visoke, odnosno, značajno su više od povrata na angažirani kapital (WACC) koji prema navedenoj Odluci HAKOM-a iz 2016. iznosi 11,50 %. Slijedom navedenoga HAKOM je utvrdio kako za predmetne usluge nije ispunjeno načelo troškovne usmjerenosti iz članka 46. stavak 1. točka 2. ZPU-a.

Također, predloženo povećanje cijena drugih poštanskih usluga dovelo bi do nerazmjera cijena pojedinih usporedivih kategorija usluga. Primjerice, usluga sudskog pismena (koja u naravi čini jedinstvenu uslugu zajedno s dopunskom uslugom povratnica) navedenim povećanjem bi bila potencijalno skuplja od usluge preporučenog pisma i dopunske usluge povratnice, koji predstavljaju njene sastavne dijelove, pa bi takav odnos bio suprotan i načelu troškovne usmjerenosti, ali i načelu transparentnosti cjenovnog sustava.

Slijedom svega navedenoga, odlučeno je kao u izreci ove Odluke.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

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

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Tonko Obuljen

Dostaviti:

1. HP-Hrvatska pošta d.d., Jurišićeva 13, Zagreb, osobnom dostavom
2. U spis

