



KLASA: UP/I-344-07/22-02/01

URBROJ: 376-05-2-22-9

Zagreb, 8. veljače 2022.

Temeljem članka 8. stavka 1. točke 9., članka 59. i 60. Zakona o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13, 78/15 i 110/19) te članka 96. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09, 110/21), u postupku inspekcijskog nadzora nad poduzećem [REDACTED], poštanski inspektor Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti donosi

RJEŠENJE

Obustavlja se postupak inspekcijskog nadzora nad poduzećem [REDACTED], radi neovlaštenog obavljanja poštanskih usluga.

Obrazloženje

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) provela je inspekcijski nadzor nad poduzećem [REDACTED], a po zaprimljenoj prijavi davatelja poštanskih usluga [REDACTED] (dalje: Prijavitelj), zbog neovlaštenog obavljanja poštanskih usluga.

HAKOM je 5. studenoga 2021., zaprimio prijavu i zahtjev za hitno provođenje nadzora, a zatim 13. prosinca 2021. dopunu te prijave i zahtjeva (dalje: prijava i zahtjev), od Prijavitelja protiv [REDACTED]-a, a vezano za povrede odredaba Zakona o poštanskim uslugama (NN br. 144/12, 153/13, 78/15 i 110/19; dalje: ZPU) te utvrđivanja činjeničnog stanja.

Kao razlog za podnošenje navedene prijave i zahtjeva, Prijavitelj navodi da [REDACTED] krši odredbe ZPU-a, na način da obavlja poštanske usluge bez potrebnog ovlaštenja, odnosno registracije. Navodi kako [REDACTED] od kolovoza 2020. putem svojih radnika, a navodno i članova obitelji radnika te angažiranih studenata obavlja uručenje redovitih mjesečnih računa za potrošenu vodu svojim kupcima (fizičkim i pravnim osobama), putem zatvorene i adresirane pismovne pošiljke, na način da se pošiljke uručuju ubacivanjem u kućne kovčežice korisnika. Smatra da takva dostava pismovnih pošiljaka spada u djelokrug ZPU-a.

U prijavi i zahtjevu, Prijavitelj u bitnom citira i daje pravna shvaćanja određenih pojmova, odnosno odredbi ZPU-a, poput definicije samodostava, kućni kovčežić, poštanska pošiljka, obična poštanska pošiljka, faze prijama, usmjeravanja, prijenosa i uručenja poštanskih pošiljaka te navodi svoje zaključke zbog čega smatra da se radi o kršenju ZPU-a, a koje se u bitnom, odnose na slijedeće:

- [REDACTED] nije ovlašten davatelj poštanskih usluga te iste ne može ni obavljati;

- Prijavitelj smatra da uručenje putem kućnih kovčežića iz članka 2. stavka 11. ZPU-a, mogu obavljati isključivo ovlašteni davatelji poštanskih usluga te zaključuje da [REDACTED] protuzakonito koristi iste;
- [REDACTED] postupa sukladno članku 37. stavak 2. ZPU-a, odnosno obavlja dostavu pismovnih pošiljaka u kućni kovčežić, u potpunosti na istovjetan način kao ovlašteni davatelj usluga mada to nije;
- Smatra da iz navedenog pojma poštanske usluge te značenja „samodostave“ u članku 2. stavku 1. točke 21. ZPU-a, kao i značenja „prijenosa“ i „mjesta“ iz članka 2. stavak 1. točka 27. ZPU-a, zakonodavac propisuje da putem „samodostave“ pošiljatelj ne smije samostalno obavljati i uručenje pošiljke na adresu primatelja, a pogotovo ne ubacivanjem poštanske pismovne pošiljke u kućni kovčežić na adresi primatelja. Dodatno naglašava, kako je kod pojma „samodostave“ razvidno da izostaje pojam „uručenje“, a da se umjesto pojma „pošiljaka“, kao množine ili većeg broja pošiljka navodi pojam „pošiljke“ kao jednine, smatrajući kako je time zakonodavac propisao da pošiljatelj smije putem „samodostave“ obavljati isključivo prijenos jedne pošiljke, i to isključivo od mjesta prijama do mjesta (grada, općine, naselja...) uručnja, a ne i samo uručenje na adresi primatelja;
- Smatra da [REDACTED] u cijenu komunalne usluge obračunava troškove dostave te na ovakav način dolazi do dodatnog prihoda;
- Prijavitelj navodi da od korisnika zaprima prigovore i negodovanja oko uručnja poštanskih pošiljaka, a koji nisu zaštićeni zbog takve dostave;
- Dovodi u pitanje i svrhu javne nabave, obzirom da [REDACTED] naknadno uvijek može angažirati druge osobe;
- Napominje postupanje [REDACTED]-a glede neisporučivih pošiljaka putem takve dostave koje onda [REDACTED] predaje Prijavitelju na otpremu, ističe problem jer račun može biti već u dospelju pa Prijavitelj zaprima prigovor zbog kašnjenja;
- Ističe problem povećanih opomena te smatra da je uzrok istog ovakav način dostave, a što se u konačnici neopravdano odražava na ugled Prijavitelja;
- Zbog svega navedenog, predlaže i zahtijeva provjeru pri agenciji za privremene poslove Student servis Split, oko ugovorenih poslova dostave pošiljaka u 2021., a koje je [REDACTED] zatražio, dobio i ugovorio, putem te agencije. Zahtijeva provjeru rada, smatrajući da se radi o pravnoj osobi koja nije ovlaštena za obavljanje poslova pružanja poštanskih usluga.

Zaključno, zahtijeva izdavanje rješenja o zabrani daljnjeg protuzakonitog obavljanja poštanskih usluga te izdavanje kazne u skladu sa člankom 63. stavak 2. ZPU.

Obzirom na zaprimljenu prijavu i zahtjev, HAKOM je u svrhu razjašnjenja pojedinih činjenica, zatražio od ViK-a detaljno očitovanje vezano za način i aktivnosti koje se odnose na postupak dostave i uručnja pošiljaka koje dostavljaju, bilo računa za potrošenu vodu svojim korisnicima usluga [REDACTED]-a, bilo drugih pošiljaka te pojašnjenje oko načina obavljanja tih poslova.

U dostavljenom očitovanju [REDACTED]-a od 9. prosinca 2021. istaknuto je, kako [REDACTED] ne obavlja poštanske usluge, niti na bilo koji način krši odredbe ZPU-a, pri tome ističe kako se radi o samodostavi definiranoj u ZPU-u te ističe kako ima pravo sam dostavljati dostavu putem svojih radnika, računa za komunalne usluge svojim korisnicima (tj. račune za vodne usluge) te da se takva dostava ne smatra poštanskom uslugom, niti podliježe pod odredbe ZPU-a, niti pod nadležnost HAKOM-a.

Dodatno, naglašava kako obavlja isključivo dostavu svojih pošiljaka, u ovom slučaju, računa za izvršene usluge (za potrošenu vodu) svojim korisnicima, putem svojih radnika (koji za njega rade na temelju ugovora o radu), a dopunom očitovanja od 17. studenog 2021. [REDACTED] navodi da su u određenim

periodima korištene usluge studenata preko Student servisa i to za očitavanje mjerila i samodostavu pošiljki na određenim manjim područjima i to u situacijama povećanog broja izostanaka djelatnika ■■■-a radi epidemioloških uvjeta (bolovanja, samoizolacije) uzrokovanih Covid-19 pandemijom.

Posebno, u svom očitovanju ■■■ naglašava kako ne obavlja dostavu tuđih pošiljaka te da Uprava javnog komunalnog poduzeća ima pravo, i obvezu voditi računa o smanjenju troškova i postizanju ušteda u svom poslovanju, a to se posebno odnosi na razdoblje prevladavanja krize uzrokovane virusom COVID-19. Stoga je i samo uručenje računa korisnicima, bilo putem maila, putem svojih radnika ili na drugi način, isključivo pravo Uprave društva koja samostalno donosi poslovne odluke.

Imajući u vidu gore navedeno, iz zaprimljene prijave i zahtjeva Prijavitelja te iz pristiglog očitovanja ■■■-a, poštanski inspektor je 21. prosinca 2021. obavijestio Prijavitelja da nema uvjeta za otvaranje postupka inspekcijskog nadzora iz članka 59. stavka 1. ZPU-a, smatrajući kako je „iz zaprimljene prijave i zahtjeva Prijavitelja te iz pristiglog očitovanja ■■■-a od 9. prosinca 2021. nedvojbeno utvrđeno da ■■■, putem svojih radnika ili angažiranih studenata (ako ■■■ angažira svoje radnike putem ugovora o radu ili studente putem ugovora o obavljanju studentskih poslova tada se smatra da pošiljatelj dostavlja pošiljke sam), samostalno obavlja prijenos vlastitih pošiljaka, u pravilu, računa za obavljene komunalne usluge, i to primatelju odnosno korisniku njegovih usluga te da u konkretnom slučaju nema povrede odredba ZPU-a...“

Na navedeno, Prijavitelj je sukladno uputi inspektora, 11. siječnja 2022. podnio prigovor Vijeću HAKOM-a i ravnatelju HAKOM-a, smatrajući da poštanski inspektor nije u dovoljnoj mjeri utvrdio činjenice, na način da se obavi uvid u poslovnu dokumentaciju i prostorije ■■■-a te izuzmu izjave od odgovornih osoba te radnika ■■■-a koji navodno obavljaju poštanske usluge. Istaknuo je da se inspektor nije osvrnuo na činjenicu da ovakvo postupanje ■■■-a traje od kolovoza 2020. te da, osim radnika i studenata, uručenje pošiljaka korisnicima ■■■-a obavljaju i članovi obitelji i rodbina radnika ■■■-a te smatra da je Studentski centar u Splitu, zapravo neovlašteni pružatelj poštanskih usluga.

Sukladno navedenom, HAKOM je u konačnici odlučio da će se činjenice i pravne okolnosti koje navodi Prijavitelj, dodatno ispitati u redovnom postupku inspekcijskog nadzora te je također na zahtjev Prijavitelja, Prijavitelju zaključkom priznat status stranke. Istim zaključkom odbijen je zahtjev Prijavitelja za izuzećem inspektora M.K. i B.I.

Sukladno navedenom inspektor je dodatno 1. veljače 2022. obavio inspekcijski nadzor i u poslovnim prostorijama ■■■-a, a kako bi se činjenice i pravne okolnosti koje navodi Prijavitelj i ■■■ u svojim odgovorima dodatno ispitalo. O obavljenom inspekcijskom nadzoru, sačinjen je zapisnik od 1. veljače 2022., čiji je primjerak uručen nazočnoj osobi u nadzoru, a kojim su u bitnom, dodatno potvrđene odlučne činjenice te je utvrđeno slijedeće.

Nesporno je da ■■■ obavlja dostavu isključivo svojih pošiljaka u kojima su, u pravilu, računi za komunalne usluge koje ispostavlja svojim korisnicima komunalnih usluga. Navedeno obavlja putem pismovne pošiljke koja sadržava podatke o pošiljatelju (naziv i adresa), odnosno podatke o ■■■-u koji i izdaje račune za komunalne usluge, kao i podatke o primatelju pošiljke (naziv i adresa) koji je korisnik njihovih usluga. Nadalje, pošiljke koje ■■■ dostavlja putem Prijavitelja, odnosno davatelja poštanskih usluga sadržavaju na omotnici i znak Prijavitelja, a kako bi se razlikovale od pošiljaka koje dostavlja ViK te je u potpunosti razvidno za koje pošiljke je odgovoran Prijavitelj, kao davatelj poštanskih usluga.

Dostavu putem svojih radnika [REDACTED] obavlja od druge polovice 2020. na dalje, i to prema zaključenom Ugovoru o radu i u skladu sa internim pravilnicima [REDACTED]-a te je također nekoliko mjeseci kasnije, započeo i sa korištenjem usluga studenata preko Student servisa u Splitu putem ugovora o povremenom (privremenom) radu redovitog studenta, i to za očitavanje mjerila i uručenje pošiljki na određenim manjim područjima, a ponajviše zbog povećanog broja izostanaka radnika [REDACTED]-a radi epidemioloških uvjeta (bolovanja, samoizolacije) uzrokovanih Covid-19 pandemijom. Opetovano ističe da se dostava obavlja isključivo putem njegovih radnika i studenata te da za sada ne obavljaju dostavu putem trećih osoba, niti da imaju saznanja o obavljanju takve dostave. [REDACTED] smatra da se ovdje radi o samodostavi, a nikako o obavljanju poštanskih usluga, sukladno ZPU-u.

Samodostava pošiljaka obavlja se na način da se prvotno radnici/studenti u dogovoreno vrijeme zaduže sa već sortiranim pošiljkama prema područjima dostave (mjesto i ulica) te se nakon obavljene dostave ili pokušaja dostave razdužuju sa neuručnim pošiljkama. Pošiljke uručuju u kućni sandučić, odnosno primatelju ili ukućanu ako ga prilikom dostave zateknu. Ističu, kako su posebno zadovoljni kvalitetom i brzinom izvršenog posla svojih radnika, jer isto omogućuje da se računi pouzdano dostave u najkraćem mogućem roku. To iz razloga jer se dostava u pravilu na području obavlja pretežno sa istim radnicima koji su i te kako dobro upoznati sa terenom, te [REDACTED] uredno ažurira sve nastale promjene po napucima dostavnih radnika, u svojoj bazi podataka.

Zaključno [REDACTED] ističe, kako obavlja dostavu isključivo svojih računa za komunalne usluge, a nikako bilo kakvih drugih računa u ime i za račun drugih osoba, smatrajući da se radi o samodostavi pošiljaka koja je kao takva izuzeta iz djelokruga poštanskih usluga te je također prepoznata i od strane drugih poduzeća u RH, koji rade potpuno na isti način. Smatra da je sam način određivanja poslovanja unutar [REDACTED]-a, pa i odlučivanje kako će se i na koji način uručivati računi korisnicima, bilo putem elektroničke pošte, ovlaštenih davatelja poštanskih usluga, svojih radnika, studenata ili na drugi zakonom dopušten način, isključivo pravo Uprave društva koja samostalno donosi poslovne odluke te ima pravo, i obvezu voditi računa o smanjenju troškova i postizanju ušteda u svom poslovanju, a sve sa svrhom održanja cijene vode koja se nije mijenjala od 2014. i predstavlja jednu od najnižih cijena u RH, premda su se u međuvremenu povećali svi drugi ulazni troškovi.

Nastavno na navedeno, inspektor zaključuje da [REDACTED], putem svojih radnika i angažiranih studenata (ako [REDACTED] angažira svoje radnike putem ugovora o radu ili studente putem ugovora o obavljanju studentskih poslova tada se smatra da pošiljatelj dostavlja pošiljke sam), samostalno obavlja prijenos isključivo vlastitih pošiljaka i to primatelju odnosno korisniku njegovih komunalnih usluga, na adresi primatelja, odnosno korisnika svojih komunalnih usluga. U inspekcijskom nadzoru nije utvrđeno da su od strane [REDACTED]-a, za navedenu dostavu vlastitih pošiljaka angažirane i druge fizičke ili pravne osobe, niti da se dostavljaju druge pošiljke, osim vlastitih.

Ono što je sporno između Prijavitelja i [REDACTED]-a, je zapravo pravno shvaćanje, ima li [REDACTED] pravo obavljati dostavu vlastitih pošiljaka te tko sve u ime i za račun [REDACTED]-a može takvu dostavu obavljati.

Sukladno navedenom, inspektor navodi slijedeće.

Sukladno članku 2. stavak 1. točka 21. ZPU-a poštanska usluga definirana je kao usluga koja uključuje svako postupanje s poštanskim pošiljkama od strane davatelja poštanskih usluga, a osobito prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje poštanskih pošiljaka u unutarnjem ili međunarodnom poštanskom prometu.

Istim člankom propisano je što sve nije poštanska usluga, te je između ostalog, navedeno da poštanske usluge ne uključuju prijenos pošiljke primatelju koji pošiljatelj obavlja sam (samodostava).

Nadalje, člankom 2. stavak 1. točke 16. i 28. ZPU-a, pošiljatelja se definira kao pravnu ili fizičku osobu koja šalje poštansku pošiljku i koja je nositelj svih prava i obveza iz ugovora, do propisnog uručjenja poštanske pošiljke, dok je primatelj definiran kao pravna ili fizička osoba na koju je poštanska pošiljka adresirana i kojoj se pošiljka treba uručiti na temelju naloga pošiljatelja.

Slijedom navedenog, ZPU pošiljateljima daje pravo da sami prenose isključivo svoje pošiljke primatelju i takav postupak prijenosa pošiljke primatelju koji pošiljatelj obavlja sam je definiran kao samodostava, u članku 2. stavku 1. točki 21. ZPU-a te samodostava sukladno ZPU nije uključena u poštanske usluge.

Neovisno o pravnom shvaćanju određenih značenja pojmova od strane Prijavitelja, inspektor ističe, da kod postupka samodostave imamo pravni subjekt, pošiljatelja pošiljke, koji samostalno, za svoje potrebe, obavlja prijenos svojih pošiljaka primateljima. U predmetno opisanom slučaju nema prijma pošiljke, koji je definiran u članku 2. stavak 1. točka 25. ZPU-a, kao „postupak preuzimanja poštanskih pošiljaka radi uručjenja primatelju. Pošiljke se mogu primiti putem pristupnih točaka ili na adresi pošiljatelja putem radnika davatelja poštanskih usluga, na način propisan odredbama ovoga Zakona i općim uvjetima davatelja poštanskih usluga“.

Također, ne dolazi niti do sklapanja Ugovora o pristupanju iz članka 31. ZPU-a budući da ZPU propisuje da se navedenim ugovorom uređuju međusobna prava i obveze pošiljatelja i davatelja poštanskih usluga, uz uvjete određene ZPU-om i općim uvjetima davatelja poštanskih usluga.

Sukladno članku 32. stavku 3. ZPU-a, poštanska pošiljka je vlasništvo pošiljatelja sve dok nije uručena primatelju ili drugoj ovlaštenoj osobi, dakle, pošiljatelj je isključivi nositelj svih prava do njenog uručjenja primatelju, dok su u slučaju neuručjenja pošiljke davatelji poštanskih usluga obvezni istu vratiti pošiljku njenom vlasniku, odnosno pošiljatelju. Navedena činjenica izuzetno je bitna u pojašnjenju samog pojma samodostave jer je nepovredivost vlasništva kao takva neupitna ustavna kategorija. U pravcu navedenog, samodostava propisuje upravo to, da vlasnik pošiljke svoju svojinu može i sam prenijeti primatelju.

Nadalje, u slučaju kad je vlasnik pošiljke pravna osoba, u ovom slučaju ■■■■■, takva pravna osoba svoju pravnu osobnost očituje upravo kroz radnje fizičkih osoba koje postupaju u ime i za račun te pravne osobe, odnosno radnje fizičkih osoba, npr. radnika, predstavljaju stvarnu i živu radnju pravne osobe same, u kojem slučaju se smatra da pošiljatelj pravna osoba prenosi pošiljku sam odnosno da se radi o samodostavi. U pravilu, radi se o poslovima koji se obavljaju na temelju ugovora o radu između pravne osobe i radnika te je i utvrđeno da ■■■■■ na taj način, putem svojih radnika, obavlja između ostalog, i samodostavu svojih pošiljaka.

U pogledu studentskog ugovora, na početku valja naglasiti dvojnu narav tako zaposlene osobe, koja je ujedno student i „radnik“. Student je Zakonom o obavljanju studentskih poslova (NN br. 96/18, 16/20, dalje: ZOSP) (čl. 2., t. 4.) definiran kao „izvođač“ koji je s „naručiteljem posla“ (poslodavcem) i „posrednikom“ sklopio ugovor o obavljanju studentskog posla te za naručitelja obavlja taj posao. Zbog naravi njegova sadržaja rad studenata odgovara radu koji se obavlja temeljem standardnih ugovora o radu, s glavnim razlikom, da je (obično) kraćeg trajanja. Naplatnost, kao bitan element radnog odnosa, prisutna je i kod studentskog ugovora (ZOSP, čl. 11., st. 2.). Također, ZOSP (čl. 13., st. 1.) obvezuje studenta na osobno obavljanje preuzetog posla prema uputama poslodavca, u skladu s naravi i vrstom posla te ovlašćuje poslodavca na pobliže određivanje mjesta i načina njegova obavljanja (čl. 13., st. 5.). U skladu s navedenim, sve bitne elemente radnog odnosa: naplatnost, subordinacija i osobna činidba rada prisutne su i u radu preko studentskog ugovora. Inspektor

zaključuje, da se ovdje nikako ne radi o obavljanju poštanskih usluga od strane Studentskog centra u Splitu, a na osnovi čega bi Studentski centar bio kao neovlašteni davatelj poštanskih usluga, kako to navodi Prijavitelj, već o angažiranju studenata putem određenog ugovora o povremenom (privremenom) radu redovitog studenta.

Također, inspektor ističe, kako je člankom 39. ZPU-a propisana obveza da investitor ili vlasnik zgrade na vidljivom mjestu u zgradi mora postaviti i održavati kućne kovčežice te da se isti upotrebljava za uručenje poštanskih pošiljaka primatelju te da ZPU-om nije isključena ili zabranjena uporaba kućnog kovčežica i u druge svrhe, što govori u prilog tome da vlasnik tog kućnog kovčežica može isti upotrebljavati i za neke druge svrhe. Stoga i nije zabranjeno da vlasnici pošiljaka uručuju pošiljke ubacivanjem u kućni kovčežić direktno na adresi primatelja, budući da su navedene pošiljke u njihovom vlasništvu, a kućni kovčežići u vlasništvu osoba iz članka 39. stavka 1. ZPU-a, niti je ovakvo uručenje pošiljaka od strane vlasnika pošiljaka u kućne kovčežice drugih osoba uređeno ZPU-om. To više, kućni kovčežić može služiti i za uručenje oglasnih poruka i materijala, dakle, i za materijale koji nisu poštanska pošiljka, osim ako nije dana zabrana za takvo postupanje od strane vlasnika.

Zaključno, u postupku inspekcijskog nadzora utvrđeno da [REDACTED] kao pošiljatelj predmetnih pošiljki, putem svojih radnika ili angažiranih studenata, samostalno obavlja prijenos vlastitih pošiljaka, u pravilu, računa za obavljene komunalne usluge, i to primateljima koji su korisnici [REDACTED]-ovih komunalnih usluga. Inspektor zaključuje, da ako pošiljatelj ([REDACTED]) angažira dostavljača da dostavlja isključivo njegove pošiljke, na temelju ugovora o radu, odnosno ugovora o povremenom (privremenom) radu redovitog studenta, tada se smatra da pošiljatelj dostavlja pošiljke sam odnosno da se radi o samodostavi te da u konkretnom slučaju nema povrede odredba ZPU-a kako to Prijavitelj u svojoj prijavi i zahtjevu, ističe i pojašnjava.

Stoga, uzimajući u obzir činjenično stanje utvrđeno u ovom inspekcijskom nadzoru, na temelju članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09, 110/21), valjalo je odlučiti kao u izreci ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LJIEKU:

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. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. U spis