

**BOSNA I HERCEGOVINA**  
*Konkurencijsko vijeće*



**БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**  
*Конкуренијси савјет*

**МИШЉЕЊЕ**

**по захтјеву привредног субјекта МХС д.о.о. Сарајево**

**Сарајево,  
август, 2018. године**



**Број: 01-26-7-010-8/18**  
**Сарајево, 08.08.2018. године**

На основу члана 25. став (1) тачка ф) Закона о конкуренцији ("Службени гласник БиХ", бр. 48/05, 76/07 и 80/09), а по Захтјеву привредног субјекта МХС д.о.о. Сарајево, улица Цемала Биједића до броја 130, путем овлаштеног пуномоћника адвоката Ермина Гачановића, ул. Ђоке Мазалића бр 2/ИВ, 71 000 Сарајево, за примљеног од стране Конкуренцијског савјета дана 17.05.2018. године под бројем: 01-26-7-010-1/18, Конкуренцијски савјет, на 34. (тридесетчетвртој) сједници одржаној дана 08.08.2018. године, је донио

### **МИШЉЕЊЕ**

Привредни субјект МХС д.о.о. Сарајево, улица Цемала Биједића до броја 130, 71 000 Сарајево (у даљем тексту: МХС д.о.о. или Подносилац захтјева), заступан по адвокату Ермину Гачановићу, ул. Ђоке Мазалића бр. 2/ИВ, 71000 Сарајево, поднио је Конкуренцијском савјету Захтјев за давање мишљења у вези права обављања услуга тзв. хибридне поште од стране правних лица која нису јавни поштански оператери (поштански оператери у већинском власништву државе), а са аспекта заштите конкуренције у Босни и Херцеговини (у даљем тексту: Захтјев), за примљен дана 17.05.2018. године под бројем: 01-26-7-010-1/18.

Привредни субјект МХС у Захтјеву у битном наводи слједеће:

- услуга хибридне поште дефинисана је чланом РЛ 260 Правилника о писмоносним услугама (*Letter Post Regulations*) Свјетске поштанске уније (UPU) на слједећи начин:
- „1) Хибридна пошта је електроничка поштанска услуга код које пошиљатељ шаље поруку било у физичком или електроничком облику, а која се затим електронички обрађује и претвара у писмоносну пошиљку за физичку доставу кориснику. Када то национално законодавство дозвољава и када приматељ то захтијева, именовани оператор може претворити оригиналну доспјелу поруку у неки „нефизички облик“ (фах, е-маил, СМС) или у више различитих облика.

1.1) Када се ради о физичкој достави информације се у правилу преносе електроничким путем што је могуће већим дијелом укупног процеса и претварају у физички облик на мјесту које је најближе могуће адреси примаоца пошиљке."

- тзв. "*Green paper*" Европске Уније о либерализацији тржишта поштанских услуга из 1991. године дефинише хибридно пошту (поштанска електроничка пошта) као услугу која „обухвата пријенос електронског облика документа у дигиталном облику или његово претварање у дигитални облик и пренос на удаљену тачку гдје се документ принта, ковертира и шаље примаоцу”.

Према наведеним дефиницијама хибридна пошта представља услугу код које корисник даваоцу поштанских услуга даје, електронским путем, податке о садржају пошиљака, а даваоц услуга након преузимања података о садржају, уређује базу података о адресама крајњих корисника, исписује садржај пошиљака на папир, те ковертира пошиљке које затим преноси нужни дио пута и уручује крајњем кориснику.

Услуга хибридне поште може се обављати и на начин да се пошиљке предају даватељу услуге, на пријенос, у физичком облику, уз одобрење пошиљатеља или приматеља се претварају у електронски облик, те се уручују електронским путем;

- Закон о поштама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" бр. 33/05) као кровни закон у области организације и функционисања поштанског промета у Босни и Херцеговини не уређује садржај услуге хибридне поште нити прописује начин и услове за пружање услуге хибридне поште. Поменути Закон хибридна пошта није одређена као универзална поштанска услуга па самим тим није одређена ни као резервисана поштанска услуга;
- идентична ситуација у погледу хибридне поште постоји и у случају Закона о поштанском промету Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине ФБиХ" бр. 76/04);
- такођер, Општим условима за обављање поштанских услуга („Службени гласник БиХ" број 102/10), у члану 16. дата је сљедећа дефиниција електронског писма:

„Електронско писмо је пошиљка чији се пренос у одређеним фазама обавља електронским путем. Пошиљка се путем хибридне поште у једној од фаза преноса обрађује и претвара у писмоносну пошиљку ради физичког уручења примаоцу. Пошиљаоц електронског писма може у току преноса захтијевати посебне и допунске поштанске услуге.”;

- иако не дефинише саму услугу хибридне поште, наведена дефиниција електронског писма је подударна са раније наведеном дефиницијом хибридне поште датом у актима Свјетске поштанске уније, а чији је потписник и Босна и Херцеговина;
- иако позитивним законским прописима у БиХ хибридна пошта није одређена као универзална нити резервисана поштанска услуга, те је слиједом тога осим јавних поштанских оператера могу пружати и други оператери поштанског промета у пракси се често хибридна пошта третира као резервисана поштанска услуга на чије пружање монопол имају искључиво јавни поштански оператери; тако нпр., приликом расписивања тендера за набавку услуга хибридне поште понуђачима се намеће услов да посједују овлаштење јавном поштанском оператеру издате од Агенције за поштански промет Босне и Херцеговине, дакле намеће се услов да се као понуђач може искључиво појавити јавни поштански оператер.

Врло често се набавка услуга хибридне поште свјесно другачије дефинише, нпр. као набавка услуга преузимања електронског писма, те штампање, ковертирање, пренос и достава истог (што фактички у потпуности одговара опису услуге хибридне поште) те се таква услуга третира као резервисана поштанска услуга, након чега се одреди да ексклузивно право за пружање такве услуге имају искључиво јавни поштански оператери те се сви други потенцијални понуђачи који пружају такву врсту услуге елиминишу из даљњег поступка.

На овај начин је фактички, према наводима Подносиоца захтјева, проширен монопол јавних поштанских оператора са традиционалног тржишта поштанских услуга на тржиште хибридне поште.

У Захтјеву се даље наводи и сљедеће:

- Обзиром да Директива 97/67/ЕЦ Европске Уније о заједничким правилима за развој унутарњег тржишта поштанских услуга и побољшању квалитете услуга (Прва поштанска директива ЕУ) у својој преамбули у тачки 21. каже - "Будући да нове услуге (услуге посве различите од конвенционалних поштанских услуга) и размјена докумената не чине дио универзалних услуга, те стога нема оправдања да се оне резервишу за пружаоце истих..." нити у једној држави Европске уније нити у било којој држави из наше регије (без обзира да ли је иста у потпуности либерализовала тржиште поштанских услуга или још увијек постоје резервисане поштанске услуге) хибридна пошта није резервисана поштанска услуга те се сматра комерцијалном поштанском услугом и налази се на слободном тржишту;
- Из компаративне праксе земаља окружења везано за заштиту конкуренције на релевантном тржишту пружања услуга хибридне поште значајно је издвојити мишљење Агенције за заштиту тржишног натјечања Републике Хрватске (у даљем тексту: АЗТН) од 21.07.2011. године (достављено у Прилогу Захтјева) у којем се након проведене анализе домаћег и законодавства Европске уније те компаративне праксе земаља Европске уније односно одлука Европске комисије везано за пружање услуга хибридне поште у битном закључује да је изнимно штетно тржишта која су одређено вријеме била либерализована, без обзира на разлоге, затварати и ограничавати или чак искључивати с тржишта оне подузетнике који већ послују на тим тржиштима, посебно када се ради о новим, до сада непознатим производима и услугама који доносе нову вриједност те омогућују кориштење и примјену нових технологија у функцији квалитетнијег задовољавања потреба потрошача;
- АЗТН такођер закључује како би чак и накнадне измјене домаћег законодавства којима би се и нормативно уредило ово, за сада нерегулисано подручје, примјеном критерија из правне стечевине ЕУ, а које је Република Хрватска дужна примјењивати посебно у случајевима постојања правних празнина или двојби у тумачењу прописа, у складу са чланом 70. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Хрватске, довеле у питање поштивање и исправну provedбу обавеза које је Република Хрватска преузела склапањем овог Споразума;

- У моменту када је Агенција за заштиту тржишног натјечања донијела наведено мишљење Република Хрватска се у смислу регулације поштанског тржишта налазила у готово идентичној ситуацији као Босна и Херцеговина сада, односно законом је било предвиђено постојање резервисаних поштанских услуга, хибридна пошта није била уопште уређена законом те је постојала обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању за „усклађивање својих постојећих закона и будућег законодавства са правном стечвином Заједнице (члан 70. Споразума о стабилизацији и придруживању између Еуропских заједница и њихових држава чланица, сједне стране, и Босне и Херцеговине, с друге стране (СЛ Л164, 30.6.2015., стр. 2.)).

Имајући у виду наводе из Захтјева Подносилац захтјева је затражио мишљење Конкурентијског савјета БиХ у вези права на пружање услуга хибридне поште од стране правних лица (оператера поштанског промета) која нису јавни поштански оператери, односно да правном лицу МХС д.о.о. Сарајево да мишљење да ли се са аспекта заштите конкуренције у Босни и Херцеговини услуга хибридне поште сматра и може ли се уопште сматрати резервисаном поштанском услугом на чије пружање монопол имају само јавни поштански оператери или се третирањем хибридне поште као резервисане поштанске услуге значајно спречава, ограничава и нарушава тржишна конкуренција.

Конкурентијски савјет се дана 31.05.2018. године актом број: 01-26-7-010-2/18 обратио Агенцији за поштански промет Босне и Херцеговине захтјевом за додатним информацијама и појашњењима да ли Закон о поштама Босне и Херцеговине уређује садржај услуге хибридне поште те да ли прописује начине и услове за пружања услуга хибридне поште, односно одређује ли услугу хибридне поште универзалном поштанском услугом па слиједом наведеног резервисаном поштанском услугом. У погледу могућности пружања услуге хибридне поште Конкурентијски савјет је од Агенције за поштански промет Босне и Херцеговине затражио и информацију да ли је за обављање наведене услуге потребна дозвола Агенције за поштански промет Босне и Херцеговине те да ли право и обавезу обављања, тј. пружања услуга хибридне поште имају искључиво јавни оператери. Додатно појашњење затражено је актом број: 01-26-7-010-4/18 дана 02.07.2018. године, у смислу прецизног одређивања хибридне поште као резервисане или нерезервисане поштанске услуге.

Агенција за поштански промет Босне и Херцеговине се на тражено очитовала поднеском за примљеним под бројем: 01-26-7-010-3/18 од 11.06.2018. године у којем је, између осталог, истакнуто:

- Чланом 2. тачка ц) Закона о поштама Босне и Херцеговине дефинисано је да писмоносна пошиљка значи сваку поштанску пошиљку која садржи неко саопштење у писаној форми, на свакој врсти физичког медија, коју треба доставити назначеном примаоцу. Рачуни за режије, други рачуни, финансијски и други извјештаји, те свака друга кореспонденција адресована на одређеног примаоца сматрају се писмоносним пошиљкама;
- Свјетска поштанска конвенција Правилник о писмоносним пошиљкама и Правилник о поштанским пакетима садрже правила која се примјењују на међународну поштанску услугу, као и одредбе које се односе на писмоносне пошиљке и пакете. Ова акта су обавезна за све земље чланице. Земље чланице осигуравају да њихови овлаштени оператери испуњавају обавезе које проистичу из

- Конвенције и њеног Правилника. Ова акта су ратификована од стране Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ – Међународни уговори", бр. 3/17);
- У поглављу ХВ Правилника о писмоносним пошиљкама Свјетског поштанског савеза дефинисане су поштанске услуге на електронској основи. Чланом РЛ 260 Правилника о писмоносним пошиљкама дефинисан је појам хибридне поште;
  - Продукт хибридне поште је писмоносна пошиљка која настаје електронским путем – електронско писмо; електронско писмо је поштанска услуга уколико је њој интегрисано више услуга и то:
    - пријем писма у електронској форми којег је потребно одштампати и адресе на које је потребно уручити одштампани материјал;
    - штампа достављеног материјала, његово паковање и адресирање;
    - отпрема и уручење писмоносне пошиљке на адреси примаоца, назначеној на пошиљци.
  - У Општим условима за обављање поштанских услуга чланом 16. (Електронско писмо) дефинисан је појам електронског писма;
  - Хибридна пошта добија статус универзалне услуге од момента пријема документа којег пошиљалац просљеђује електронским путем или доставља на неком другом магнетном диску (дискета, ЦД или магнетна трака) ради креирања и формирања поштанске пошиљке – електронског писма (штампање, ковертирање и адресовање) и достављање истог на адресу примаоца.

Додатним очитовањем поднеском за примљеним под бројем: 01-26-7-010-5/18 од 13.07.2018. године Агенција за поштански промет Босне и Херцеговине је додатно навела и следеће:

- Хибридна пошта је електронски базирана услуга код које пошиљалац шаље оригиналну поруку или у физичком или у електронском облику, која се затим обрађује и претвара у писмоносну пошиљку ради физичког уручења примаоцу; иста представља услугу која се састоји од двије фазе при чему прву фазу чине услуге електронске и материјалне манипулације с подацима те принтање и ковертирање, а другу фазу пријенос у дијелу у којем је нужно уручење пошиљке; Будући да се у другој фази хибридне поште појављује физичка пошиљка она одговара дефиницији писмоносне пошиљке: „значи сваку поштанску пошиљку која садржи неко саопштење у писаној форми, на свакој врсти физичког медија, коју треба доставити назначеном примаоцу. Рачуни за режије, други рачуни, финансијски и други извјештаји сматрају се писмоносним пошиљкама, по члану 2. тачка ц) Закона о поштама Босне и Херцеговине“;
- Уручење пошиљке, настале након претварања података из електронског облика у физички облик у склопу хибридне поште, је универзална поштанска услуга у складу са одредбама Закона о поштама БиХ; хибридна пошта добија статус универзалне услуге од момента формирања поштанске пошиљке (штампање, ковертирање и адресовање) и достављање истог на адресу примаоца;
- Универзалне поштанске услуге значе све оне поштанске услуге које у складу са Законом о поштама БиХ и другим поштанским прописима морају бити доступне на цијелој територији Босне и Херцеговине, а дефинисаном су чланом 5. Закона о поштама БиХ; пружају их јавни поштански оператери и други поштански оператери на основу лиценци;
- Резервисане поштанске услуге су дио универзалних услуга, дефинисане чланом 6. Закона о поштама БиХ, које обављају јавни поштански оператери (члан 8. Општих услова за обављање поштанских услуга);

- Нерезервисане поштанске услуге обухватају универзалне поштанске услуге које нису резервисане, према члану 6. Закона о поштама БиХ, и све друге поштанске услуге, укључујући и услуге са додатном вриједности (члан 9. Општих услова за обављање поштанских услуга);
- Услуге са додатном вриједношћу су курирске услуге (члан 48. Општих услова за обављање поштанских услуга) предметом којих могу бити све поштанске пошиљке (писмоносне, пакетске) уколико их
  - обављају оператери поштанског промета који посједују овлаштење или лиценце за обављање курирских услуга те се
  - придржавају цјеновних ограничења у односу на резервисане поштанске услуге које су утврђене Законом о поштама БиХ;

Поштански оператери који пружају курирске услуге могу да обављају доставу писмоносне пошиљке, у складу са лиценцом коју посједују, али у том случају цијена доставе писмоносне пошиљке мора да буде десет пута већа од обичне тарифе. Под обичном тарифом подразумјева се тарифа за обично писмо прве сопе тежине. Како важећа цијена обичног писма до 20 гр. у унутрашњем промету у Босни и Херцеговини износи 0,90 КМ значи да минимална цијена доставе писмоносне пошиљке, као курирске услуге, мора да износи најмање 9,00 КМ, те да

- Тумачење хибридне поште у контексту Директиве 97/67 ЕЦ Европске уније није од пресудног значаја за заузимање коначног обавезујућег става по питању хибридне поште обзиром да Директиве нису правно обавезујући акти нити су непосредно примјењиве.

Конкуренијски савјет се у циљу прикупљања информација дана 23.07.2018. године актом број: УП – 01-26-7-010-6/18 обратило и Министарству комуникација и промета Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство) на који је дана 03.08.2018. године одговорено поднеском број: 01-07-29-4229-1/18 који је за примљен под бројем: УП – 01-26-7-010-7/18. У одговору се, између осталог, наводи:

- Услуга хибридне поште представља услугу која се састоји из двије фазе; прва фаза представља електронски пренос података, њихову обраду, принатање и ковертирање те као таква по садржају не представља поштанску услугу, па самим тим није ни предмет Закона о поштама БиХ; међутим, у другој фази услуге хибридне поште појављује се поштанска пошиљка физички формирана која улази у поштанске прометне токове те је неспорно да се на њу примјењују одредбе Закона о поштама БиХ, а које се односе на универзалне поштанске услуге;
- Обзиром да се, у складу са чланом 6. Закона о поштама БиХ, резервисане поштанске услуге налазе у оквиру универзалних поштанских услуга, неспорно је да се на физичку пошиљку из друге фазе услуге хибридне поште, такођер примјењују одредбе Закона о поштама БиХ који се односе на резервисане поштанске услуге, при чему се мора имати у виду да су резервисане поштанске услуге, ограничене тежином пошиљке и висином обичне тарифе, резервисане искључиво за јавне поштанске оператере; правна лица која нису јавни поштански оператери могу да обављају услуге хибридне поште, уколико те услуге обављају у оквиру своје регистроване дјелатности, а у складу и на начин прописан Законом о поштама БиХ.

Што се тиче статуса услуге хибридне поште у земљама чланицама Европске уније, у поднеску Министарства, се даље наводи да је заправо исти различит те да зависи од развијености тржишта поштанских услуга. У поштанској Директиви 97/67 ЕЗ Европске

уније, те њеним измјенама и допунама 2002/39 ЕЗ и 2008/6 ЕЗ услуга хибридне поште није директно дефинисана, чиме се домаћем законодавству оставља право да на тржишту поштанских услуга уреди њено обављање. Због тога мишљење Европске уније оставља могућност представљања хибридне поште као услуге раздвојене на двије одвојене фазе – прва која је усмјерена на услугу припреме поште и друга која је усмјерена на физичко уручење поштанских услуга које су настале електронским путем. Управо због друге фазе услуга хибридне поште постаје универзална поштанска услуга, а уколико су ограничене тежином пошиљке и висином тарифе онда представљају резервисане поштанске услуге у складу са Законом о поштама БиХ. Посљедњим измјенама и допунама наведене поштанске директиве ЕУ у потпуности је укинута резервисано подручје, али је државама кандидаткињама, као и потенцијалним државама кандидаткињама дата могућност задржавања резервисаног подручја уз ограничења тежине и тарифа, до дана уласка у ЕУ.

Имајући у виду напријед наведено потребно је истаћи да је Конкурентијски савјет надлежан да, у складу са чланом 25. став (1) прописује и даје тумачење општих и посебних дефиниција конкурентијских појмова те даје мишљења и препоруке о било којем аспекту конкурентије, по службеној дужности или на захтјев државног органа, привредног субјекта или друштва.

Поред тога Конкурентијски савјете, у складу са одредбама истог члана Закона, на нацрте и приједлоге закона и других прописа из области које имају утицаја на тржишну конкурентију даје мишљење о њиховој сагласности са Законом о конкурентији.

Конкурентијски савјет не може улазити у тумачења одредби Закона о поштама БиХ, односно не може давати тумачења појединачних правних прописа. Агенција за поштански промет Босне и Херцеговине, која је основана у складу са Законом о поштама Босне и Херцеговине, обавља регулаторне дјелатности у подручју поштанског промета и дјелује у интересу Босне и Херцеговине и њених грађана.

У складу са чланом 10. Закона о поштама Босне и Херцеговине надлежности Агенције су, између осталог, да издаје и одузима лиценце поштанским оператерима за пружање поштанских услуга, у складу Правилником који доноси Савјет Агенције, те прати придржава ли се поштански оператер услова садржаних у издатим лиценцама, а у случају повреде тих услова или одредби Закона о поштама Босне и Херцеговине предузима мјере из свога дјелокруга.

Имајући у виду наводе из поднеска Министарства, резервисане поштанске услуге, ограничене тежином пошиљке и висином обичне тарифе, резервисане су искључиво за јавне поштанске оператере. Правна лица која нису јавни поштански оператери могу да обављају услуге хибридне поште, уколико те услуге обављају у оквиру своје регистроване дјелатности, а у складу и на начин прописан Законом о поштама БиХ.

Ово мишљење је дато искључиво на основу података наведених у Захтјеву, те уколико дати подаци одступају од стварног чињеничног стања ово мишљење се не може примијенити нити се може примијенити у неком другом поступку.

**Предсједница**

**Адиса Бегих**