



*Sud Bosne i Hercegovine*  
*Суд Босне и Херцеговине*

---

**Broj S1 3 U 016103 14 U**  
**Sarajevo, 23.12.2015. godine**

Sud Bosne i Hercegovine u Sarajevu, u vijeću za upravne sporove, sastavljenom od sudija Jadranke Brenjo, kao predsjednika vijeća, Maide Bikić i Davora Žilića, kao članova vijeća, uz sudjelovanje Žanke Bajić, kao zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Federacija Bosne i Hercegovine, Federalno ministarstvo zdravstva, Sarajevo, Titova broj 9, protiv rješenja broj: 04-26-3-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine, tuženog Konkurencijskog vijeća BiH, ulica Radićeva broj 8, Sarajevo, na nejavnoj sjednici održanoj dana 23.12.2015. godine, donio je sljedeću:

### **P R E S U D U**

Tužba se odbija.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Osporenim rješenjem tuženog Konkurencijskog vijeća BiH, broj: 04-26-3-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine, u stavu 1. dispozitiva, utvrđeno je da Federalno ministarstvo zdravstva odredbama člana 10. Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenog pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom („Službene novine F BiH“, broj 20/08), sprečava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu zdravstvenih pregleda lica koja podliježu zdravstvenom nadzoru prije zasnivanja radnog odnosa – zaključenja ugovora o radu i tokom zaposlenja na području Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta, što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, a u stavu 2. navedene odredbe su oglašene ništavim (ex lege), u smislu člana 4. stav 2. Zakona o konkurenciji. Stavom 3. dispozitiva naloženo je Federalnom ministarstvu zdravstva da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema rješenja, uskladi odredbe Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenog pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom, na način da se izbrišu ili izmijene odredbe člana 10., u smislu da nema uslova da zdravstvene preglede osoba koje podliježu zdravstvenom nadzoru prije zasnivanja radnog odnosa – zaključenja ugovora o radu i tokom zaposlenja, obavljaju zdravstvene ustanove koje imaju organizovanu higijensko-epidemiološku službu, te u ostavljenom vremenskom roku dostavi Konkurencijskom

epidemiološku službu, pa je privatnoj zdravstvenoj ustanovi, koja je učestvovala u predmetnom postupku potvrđena zabrana obavljanja iste djelatnosti. Navodi i regulatornu praksu zemalja u okruženju, koje su svojim zakonima ovu djelatnost proglasile javno-zdravstvenom djelatnošću. U pobijanom rješenju se uopće ne navodi akt tužitelja od 07.01.2014. godine, upućen tuženom, u kojem se istom dostavlja rješenje Kantonalne uprave za inspekcijske poslove od 27.12.2013. godine, kojim se PZU „E-STYLE“ Sarajevo zabranjuje obavljanje zdravstvene djelatnosti s ciljem sprečavanja nastupanja štetnih posljedica i nepravilnosti u provođenju zakona, kao i propisa donesenih na osnovu zakona, jer postoji opasnost za život i zdravlje ljudi. Tuženi je dispozitiv pobijanog rješenja zasnovao na mišljenju Federalne uprave za inspekcijske poslove, a pri tome je zanemario činjenicu da je nadležnost iste, kontrola samo zdravstvene ustanove, čiji je osnivač Federacija BiH, a za sve ostale ustanove je nadležna inspekcija pri kantonalnim upravama za inspekcijske poslove. S tim u vezi navodi i rješenja Federalne uprave za inspekcijske poslove, donešena po žalbama na rješenja zdravstvenih inspektora kantonalnih uprava za inspekcijske poslove, kojim je potvrđeno da se sanitarne knjižice izdate od privatnih zdravstvenih ustanova smatraju nevažećim, jer su donijete suprotno članu 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Ističe da je Ministarstvo zdravstva Kantona Sarajevo, kao donosilac rješenja od 11.02.2005. godine, kojim je PZU „E-STYLE“ Sarajevo odobreno obavljanje specijalističko-konsultativnih usluga iz oblasti medicine rada i mikrobiološko-parazitoloških usluga, svojim aktom od 08.04.2013. godine, istaklo da predmetno rješenje ne uključuje ovlaštenje za obavljanje zdravstvenih pregleda lica pod zdravstvenim nadzorom, koji se po zakonu moraju verifikovati sanitarnom knjižicom, kao dokaz da je pregled obavljen. Zabrana da privatne zdravstvene ustanove obavljaju djelatnost zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom, proizilazi direktno iz člana 36. stav 1. u vezi sa članom 15. stav 2. tačka 4. Zakona, što dalje znači da odredbama Pravilnika, nije uspostavljeno ograničenje, niti se bilo kakvim izmjenama Pravilnika može ukinuti ili suspendovati zakonom uspostavljena zabrana. Samo eventualnom izmjenom odredaba člana 36. stav 1. u vezi sa članom 15. stav 2. tačka 4. i člana 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, mogla bi se ukinuti zabrana da privatne zdravstvene ustanove registrovane za specifičnu zdravstvenu zaštitu, obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, što je u isključivoj nadležnosti Parlamenta F BiH. Smatra i da je tuženi pogrešno primijenio odredbe člana 4. stav 1. tačka d) Zakona o konkurenciji, jer se u konkretnom slučaju odredba člana 10. Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom i odredba člana 7. stav 1. alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, ne može smatrati zabranjenim sporazumom u smislu navedene odredbe, a tužitelj se ne može smatrati privrednim subjektom iz člana 4. stav 1. istog Zakona. Ističe da tuženi nije utvrđivao niti cilj, a niti eventualne posljedice po zaštitu javnog zdravlja stanovništva. Smatra da je tuženi u postupku donošenja pobijanog rješenja povrijedio osnovna načela Zakona o upravnom postupku, koja se odnose na ocjenu dokaza, kao i načelo zakonitosti i materijalne istine, te da nije postupao u skladu sa pravilima postupka, a što je bilo od uticaja na rješenje ove stvari. U obrazloženju rješenja nije navedeno koji dokazi su izvedeni i zbog kojih razloga je tuženi pojedinim dokazima poklonio vjeru, a drugim nije, te kojim dokazima su potvrđene one činjenice, koje tuženi smatra utvrđenim. Obrazloženje osporenog rješenja ne sadrži sve elemente utvrđene u članu 200. stav 2. Zakona o upravnom postupku. Konačno je predložio da se tužba uvaži, osporeno rješenje poništi i predmet vrati tuženom na ponovni postupak.

U odgovoru na tužbu tuženi i zainteresirana stranka PZU „E-STYLE“ Sarajevo su predložili da se tužba kao neosnovana odbije.

Sud je ispitao zakonitost i pravilnost osporenog rješenja u granicama člana 35. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02 do 74/10), pa je odlučio kao u dispozitivu presude, iz slijedećih razloga:

Iz podataka u spisu i obrazloženja osporenog rješenja, proizilazi da je tuženi dana 22.04.2103. godine, zaprimio zahtjev privrednog subjekta PZU „E-STYLE“ Sarajevo za pokretanje postupka u smislu člana 28. Zakona o konkurenciji, protiv tužitelja, Federalnog ministarstva zdravstva, radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma iz člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji. Iz stanja spisa proizilazi da je PZU „E-STYLE“ Sarajevo, privredni subjekt registrovan kod Općinskog suda u Sarajevu sa osnovnom djelatnošću – pružanje specijalističko-konsultativnih usluga iz oblasti medicine rada i mikrobiološko-parazitološke usluge. Federalno ministarstvo zdravstva je tijelo uprave, na koje se u skladu sa članom 2. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji primjenjuju odredbe tog Zakona. Tokom postupka rješavanja zahtjeva, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je Federalno ministarstvo zdravstva donijelo Pravilnik o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti i Pravilnik o načinu obavljanja zdravstvenog pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom, koji sadrže sporne odredbe, na koji se u skladu sa članom 2. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, primjenjuju odredbe istog, kada svojim djelovanjem posredno ili neposredno učestvuje ili utiče na tržište Bosne i Hercegovine. Prije donošenja konačne odluke, Konkurencijsko vijeće je, u skladu sa članom 3. Zakona o konkurenciji i članom 4. i 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta, kao relevantno tržište, utvrdilo tržište Federacije Bosne i Hercegovine, kao relevantno geografsko tržište predmetnog postupka. Nadalje, imajući u vidu da se u konkretnom slučaju radilo o postupku u kojem su učestvovala stranke sa suprotnim interesima, Konkurencijsko vijeće je u skladu sa članom 39. Zakona o konkurenciji, zakazalo usmenu raspravu na kojoj su se zastupnici stranaka izjasnili o činjenicama i okolnostima na kojima temelje zahtjev, koja je održana dana 09.10.2013. godine. Osim toga, Konkurencijsko vijeće je u smislu odredbe člana 35. stav 1. tačka a) i c) Zakona o konkurenciji, prikupilo podatke i informacije od trećih lica i to od Poliklinike „SaNaSa“ Sarajevo, Poliklinike „MIMO MEDICAL“ Sarajevo i Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine.

Na osnovu izvedenih dokaza, Konkurencijsko vijeće je dana 17.04.2014. godine, donijelo osporeni akt, kojim je konačno utvrđeno da Federalno ministarstvo zdravstva odredbama člana 10. Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenog pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom („Službene novine F BiH“, broj 20/08), sprečava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu zdravstvenih pregleda lica koja podliježu zdravstvenom nadzoru prije zasnivanja radnog odnosa – zaključenja ugovora o radu i tokom zaposlenja na području Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta, što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, te da odredbama člana 7. stav 1. alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine F BiH“, broj 69/12), sprečava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu zdravstvenog nadzora nad zaposlenim licima na području Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta, što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji.

Ovakvo pravno stanovište tužene u cjelosti prihvata i ovo vijeće, kao i obrazloženje prezentirano u pobijanom rješenju, koje sud cijeni valjanim, potpunim i relevantnim. Naime, prema odredbi člana 4. Zakona o konkurenciji (Službeni glasnik BiH broj: 48/05, 76/07 i 80/09), zabranjeni su sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti i prešutni dogovori privrednih subjekata, kao i odluke i drugi akti privrednih subjekata, koji za cilj i posljedicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije na relevantnom tržištu, koji se odnose na a) direktno ili indirektno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovinskih uslova; b) ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja; c) podjelu tržišta ili izvora snabdijevanja; d) primjenu različitih uslova za identične transakcije s drugim privrednim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju; e) zaključivanje takvih sporazuma kojima se druga strana uslovljava da prihvati dodatne obaveze koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom sporazuma. Takvi sporazumi su prema stavu 2. citiranog člana Zakona o konkurenciji su ništavni. Nadalje, u stavu 3. istog člana je određeno da sporazumi iz stava 1. ovog člana navedenog Zakona, nisu zabranjeni ako doprinose unaprijeđenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga unutar Bosne i Hercegovine, ili promociji tehničkog i ekonomskog razvoja, pri čemu potrošačima omogućavaju pravičan udio koristi koja iz njih proizilazi, a koji a) nameću samo ograničenja neophodna za postizanje ciljeva; i b) ne omogućavaju isključivanje konkurencije u bitnom dijelu predmetnih proizvoda ili usluga.“

Suprotno prigovoru tužbe, Konkurencijsko vijeće je prilikom donošenja pobijanog rješenja pravilno primijenilo relevantne odredbe Zakona o konkurenciji, Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta („Službeni glasnik BiH“, broj 18/06 i 34/10) i Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, broj 29/02 do 41/13), te Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službene novine F BiH“, broj 46/10), Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službene novine F BiH“, broj 46/10), Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom („Službene novine F BiH“, broj 20/08) i Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti (Službene novine F BiH“, broj 69/12).

Tužitelj tvrdi da Pravilnik o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom i Pravilnik o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, nije u suprotnosti sa odredbom člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, iz razloga što su po ocjeni tužitelja, usklađeni sa odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službene novine Federacije BiH“, broj 46/10). Ova tvrdnja tužitelja nije tačna, jer iz podataka u spisu, proizilazi da je tužitelj odredbom člana 10. Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom i odredbom člana 7. stav 1. alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, onemogućio slobodan pristup ostalim privrednim subjektima, privatnim zdravstvenim ustanovama, pristup na mjerodavno tržište, što je dovelo navedene ustanove, u neravnopravan položaj. Naime, navedeni Pravilnici, sa aspekta propisa o zaštiti tržišne konkurencije su pravnim i administrativnim zaprekama ograničili slobodan ulazak privrednih subjekata, konkurenata na mjerodavno tržište, te nepotrebno ograničila da korisnici zdravstvenih usluga, iste mogu ostvarivati samo u javnim ustanovama. Slijedom navedenog, svi organi vlasti /institucije na svim nivoima vlasti u BiH, bez obzira na njihov pravni status, osnivače (grad, općina, kanton, entitet ili država) ili vlasništvo, koji svojim djelovanjem sprječavaju, ograničavaju ili narušavaju

tržišnu konkurenciju u Bosni i Hercegovini, potpadaju pod primjenu ovog zakona. U konkretnom slučaju, tuženi je pravilno postupio kada je utvrđivao usklađenost citiranih Pravilnika sa Zakonom, pri tome imajući u vidu namjeru zakonodavca u pogledu zajedničkog djelovanja na relevantnom tržištu, jer svi pravni akti koji u suštini imaju uticaj na tržište, uključujući predmetne pravilnike, spadaju u sporazume u smislu člana 4. stav 1. citiranog Zakona.

Odredbom člana 51. stav 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službene novine Federacije BiH“, broj 46/10), propisano je da javno-zdravstvene djelatnosti socijalne medicine, epidemiologije i higijene, koje su od interesa za Federaciju, odnosno kanton, hitna medicinska pomoć; djelatnost heterologne transplantacije organa i tkiva i autologne transplantacije koštane srži; prikupljanje, testiranje, prerada i distribucija krvi i krvnih sastojaka, vještačka oplodnja, ako nije u pitanju darivanje sjemena od supruge; patologija izuzev patohistološke djelatnosti; sudska medicina i mrtvozornička djelatnost, ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti, dok je stavom 2. propisano da će obim i vrsta javno-zdravstvene djelatnosti iz stava 1. ovog člana, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, bliže biti određeni pravilnikom federalnog ministra. Pravilnim tumačenjem navedene zakonske odredbe, može se zaključiti da isti ne propisuje zabranu organizovanja higijensko-epidemioloških službi od strane privatnih zdravstvenih ustanova, a Pravilnici predstavljaju podzakonske akte, koji ne mogu umanjiti prava data zakonom, pa je u smislu člana 4. stav 1. tačke b) i c) Zakona o konkurenciji BiH i na taj način ograničena, spriječena i narušena tržišna konkurencija na mjerodavnom tržištu.

Iz navedenog slijedi da je tuženi u provedenom postupku utvrdio sve relevantne činjenice u cilju donošenja pravilnog i zakonitog rješenja, te da je postupio po osnovnom načelu materijalne istine. Naime, tuženi je pravilno utvrdio činjenicu da tužitelj spornim odredbama Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom i Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, sprječava, ograničava i narušava konkurenciju na tržištu zdravstvenih pregleda, odnosno zdravstvenog nadzora, jer kako to pravilno tuženi zaključuje ne postoje odredbe propisa, koji decidno propisuju da privatne zdravstvene ustanove ne mogu imati organizovanu higijensko-epidemiološku službu. Ovakav zaključak tuženog u skladu je sa odredbom člana 1. Zakona o konkurenciji, prije svega, iz razloga što je osnovni cilj i svrha ovog zakona da Konkurencijsko vijeće u okviru svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom propisanim pravilima i postupcima, donosi mjere u cilju zaštite i promocije tržišne konkurencije u Bosni i Hercegovini. Tuženi je prilikom donošenja osporenog rješenja u skladu sa svojom nadležnošću, ispitao da li je tužitelj osporenim odredbama citiranih Pravilnika dovodio te privredne subjekte (privatne ustanove) u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju. Prema odredbi člana 4. stav 1. Zakona o konkurenciji, zabranjeni su sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti ili prešutni dogovori privrednih subjekata, kao i odluke udruženja privrednih subjekata, koji za cilj imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije na relevantnom tržištu, koje se odnosi na: podjelu tržišta ili izvora snabdijevanja i primjenu različitih uslova za identične transakcije sa drugim privrednim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju.

Navodi tužitelja koji se tiču neispunjavanja uslova za organizovanje higijensko-epidemiološke službe od strane PZU „E-STYLE“ Sarajevo, nisu od uticaja na donošenje odluke u konkretnoj pravnoj stavri. Ovo iz razloga, jer je predmet ovog

upravnog spora bilo samo utvrđivanje da li tužitelj odredbama 10. Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenog pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom („Službene novine F BiH“, broj 20/08) i odredbama člana 7. stav 1. alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine F BiH“, broj 69/12), sprečava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu zdravstvenih pregleda, odnosno zdravstvenog nadzora.

Ostale tužbene navode sud je cijenio, ali je našao da ih nije potrebno posebno obrazlagati, obzirom da nisu od uticaja na valjanost odluke, a vezani su za odluku o glavnoj stvari.

Imajući u vidu izloženo, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje zasniva na pravilno utvđenom činjeničnom stanju, pravilnoj primjeni pravila postupka koji je predhodio donošenju konačnog upravnog akta i pravilnoj primjeni zakona, za šta je tuženi organ dao valjano obrazloženje, iz kojih razloga je tužba tužitelja neosnovana, pa je primjenom člana 37. stav 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima BiH odlučeno kao u izreci presude.

Zapisničar  
Žanka Bajić

PREDSJEDNIK VIJEĆA  
SUDIJA  
Jadranka Brenjo

