

**BOSNA I HERCEGOVINA**  
*Konkurencijsko vijeće*



**БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**  
*Конкуренијски савет*

**R J E Š E N J E**

po Zahtjevu za pokretanje postupka Zdravstvene ustanove Poliklinički centar „SANASA“  
Sarajevo protiv Federalnog ministarstva zdravstva

**Sarajevo**  
**januar, 2020. godine**



Broj: 06-26-3-40-96 -II/14  
Sarajevo, 23.01.2020. godine

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 25. stav (1) tačka e) člana 42. stav (1) tačka a) i člana 48. stav (1), a u vezi sa članom 4. stav (1) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, br. 48/05, 76/07 i 80/09), te članom 105. Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16), a po Zahtjevu za pokretanje postupka radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma, Zdravstvene ustanove Poliklinički centar „SANASA“ Grbavička 74, 71 000 Sarajevo, koju zastupa Edin H. Hrnjić, advokat iz Žepča, 1. ulica bb, 72 230 Žepče, protiv Federalnog ministarstva zdravstva, Titova 9, 71 000 Sarajevo, na 63. (šezdesettećoj) sjednici održanoj dana 23.01.2020. godine, donijelo je

### **R J E Š E N J E**

1. Utvrđuje se da Federalno ministarstvo zdravstva donošenjem odredbe člana 1. Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije BiH“, broj 39/14) sprečava, ograničava i narušava konkurenciju na tržištu zdravstvenog nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama na području Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta u smislu člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji, što predstavlja zabranjeni sporazum.
2. Nalaže se Federalnom ministarstvu zdravstva da odmah, a najkasnije u roku od 30 (trideset) dana od dana prijema ovog Rješenja, uskladi odredbe Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti na način da se omogući da pravo na obavljanje sanitarnih pregleda imaju i privatne zdravstvene ustanove.
3. Izriče se novčana kazna Federalnom ministarstvu zdravstva u visini od 25.000,00 (dvadesetpethiljada) KM, zbog zaključenja zabranjenog sporazuma iz tačke (1) ovog Rješenja i kršenja odredbi člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji, u skladu sa članom 48. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji, koju je dužno platiti u roku od 8 dana od prijema ovog Rješenja.

U slučaju da se izrečena novčana kazna ne uplati u navedenom roku, ista će se naplatiti prisilnim putem, uz obračunavanje zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine.

4. Obavezuje se Federalno ministarstvo zdravstva da, Zdravstvenoj ustanovi Poliklinički centar „SANASA“ isplati iznos od 2.020,00 (dvijehiljadedvadeset) KM na ime troškova postupka u roku od 8 (osam) dana od prijema ovog Rješenja.
5. Obavezuje se Zdravstvena ustanova Poliklinički centar „SANASA“ da plati administrativnu taksu na rješenje u iznosu od 1.500,00 KM u korist Budžeta institucija Bosne i Hercegovine.
6. Ovo Rješenje će biti objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

## **O b r a z l o ž e n j e**

Ovim Rješenjem se izvršava presuda Suda Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud BiH) broj: S1 3 U 029045 18 U od 18.10.2019. godine, kojom je Sud BiH uvažio tužbu Federalnog ministarstva zdravstva, Titova broj 9, 71000 Sarajevo i poništio rješenje Konkurencijskog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Konkurencijsko vijeće) broj: 06-26-40-41-II/14 od 16.02.2016. godine.

Konkurencijsko vijeće je presudu Suda BiH zaprimilo dana 22.10.2019. godine, pod brojem: 06-26-3-40-82-II/14.

Postupajući po naprijed navedenoj presudi, Konkurencijsko vijeće provodi i prethodnu presudu Suda BiH u ovom predmetu broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine.

U skladu sa članom 62. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10) kada Sud poništi konačni upravni akt protiv koga je pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, a nadležna institucija je pri tome vezana pravnim shvaćanjima Suda i primjedbama u pogledu postupka.

### **1. Pokretanje postupka**

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Konkurencijsko vijeće) je dana 20.11.2014. godine, pod brojem 06-26-3-40-II/14, zaprimilo Zahtjev za pokretanje postupka (u daljem tekstu: Zahtjev) Zdravstvene ustanove Poliklinički centar „SANASA“ Grbavička 74, 71 000 Sarajevo, koju zastupa Edin H. Hrnjić, advokat iz Žepča, 1. ulica bb, 72 230 Žepče (u daljem tekstu: Podnosilac zahtjeva ili „SANASA“) protiv Federalnog ministarstva zdravstva, Titova 9, 71 000 Sarajevo (u daljem tekstu: Federalno ministarstvo), radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma iz člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, br. 48/05, 76/07 i 80/09) (u daljem tekstu: Zakon).

Uvidom u podneseni Zahtjev, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da isti nije kompletan, u smislu člana 28. Zakona, te je zatražilo dopunu istog u smislu člana 31. stav (1) Zakona aktom broj : 06-26-3-40-1-II/14 od 29.12.2014. godine.

Podnosilac zahtjeva je dostavio traženu dokumentaciju, podneskom broj: 06-26-3-40-3-II/14 od 26.12.2014. godine, podneskom broj: 06-26-3-40-2-II/14 08.02.2015. godine i podneskom broj: 06-26-3-40-5-II od 21.05.2015. godine.

Nakon kompletiranja Zahtjeva, Konkurencijsko vijeće je Podnosiocima zahtjeva, izdalo Potvrdu o prijemu kompletnog i urednog Zahtjeva, u smislu člana 28. stav (3) Zakona aktom broj: 06-26-3-40- 6-II/14 dana 26.05.2015. godine.

### **2. Stranke u postupku**

Stranke u postupku su Zdravstvena ustanova Poliklinički Centar „SANASA“ Grbavička 74, 71 000 Sarajevo i Federalno ministarstvo zdravstva, Titova 9, 71 000 Sarajevo.

Zdravstvena ustanova „SANASA“ je registrovana kod Općinskog suda u Sarajevu pod matičnim brojem 2-19 (novi broj: 65-05-0031-14) sa osnovnom registrovanom djelatnošću

specijalističko – konsultativne zdravstvene zaštite iz oblasti otorinolaringologije, imunološko – serološke analize uz mogućnost obavljanja operativnih zahtjeva iz postojećih hirurških djelatnosti, usluge mikrobiološko – parazitološkog laboratorija, ortopedije, pružanje specijalističko – konsultativno zdravstvene zaštite iz oblasti dermatovenologije, medicine rada, pedijatrije, ultrazvučne dijagnostike, ginekologije, specijalističko – konsultativna zdravstvena zaštita iz oftamologije i interne medicine, opće hirurgije uz obavljanje hirurških zahvata u lokalnoj i opštoj anesteziji, neurologije / neuropsihijatrije, psihologije i porodične medicine. Osoba ovlaštena za zastupanje u pravnom prometu u zemlji i u vanjskotrgovinskom poslovanju je Bajek Mohamed – Said iz Sarajeva, ul. Teheranski trg br 6/7, direktor ustanove bez ograničenja ovlaštenja.

Federalno ministarstvo je organ uprave koji je donio sporni Pravilnik o izmjeni Pravilnika, a na koji se u skladu sa članom 2. stav (1) tačka b) Zakona primjenjuju odredbe Zakona, jer isto svojim djelovanjem može posredno ili neposredno uticati na slobodnu konkurenciju na tržištu Federacije Bosne i Hercegovine.

### **3. Pravni okvir predmetnog postupka**

Konkurencijsko vijeće je u toku postupka primijenilo odredbe Zakona, Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta („Službeni glasnik BiH“, br. 18/06 i 34/10) i Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

Također, u postupku Konkurencijsko vijeće je imalo u vidu i odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službene novine Federacije BiH“, br. 46/10 i 75/13), Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službene novine Federacije BiH“, broj 46/10), Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacija BiH“, broj 69/12), Pravilnika o izmjeni Pravilnika i Pravilnika o načinu vođenja evidencije o izvršenim laboratorijskim izolacijama i identifikacijama („Službene novine Federacija BiH“, broj 101/12).

### **4. Postupak po Zahtjevu za pokretanje postupka**

Podnosilac zahtjeva je naveo slijedeće činjenice kao razlog za podnošenje Zahtjeva:

- da je Podnosilac zahtjeva Privatna zdravstvena ustanova osnovana Odlukom o osnivanju Zdravstvene ustanove Poliklinički Centar „SANASA“ broj: 1/99 od 13.03.1999. godine i Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju broj: OPU IP 281/14 od 24.06.2014. godine,
- da je rješenjima Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Kantonalno ministarstvo) Z.U. „SANASA“ odobreno obavljanje djelatnosti specijalističko – konsultativno zdravstvene zaštite iz oblasti oftamologije, stomatologije sa zubnom tehnikom, interne medicine, te biohemijsko – hematološke laboratorije (rješenje broj: 10-04-37-88/99 od 06.04.2014. godine), iz oblasti dermatovenerologije, medicine rada, pedijatrije, ultrazvučne dijagnostike, otorinolaringologije, ginekologije, ortopedije, usluga mikrobiološko – parazitološkog laboratorija, imunološko – serološke analize, uz mogućnost obavljanja operativnih zahvata iz postojećih hirurških djelatnosti (rješenje broj: 10-37-3778/04 od 01.09.2004. godine), te iz oblasti opće hirurgije uz obavljanje hirurških zahvata u lokalnoj i opštoj anesteziji, neurologije/neuropsihijatrije, psihologije i porodične medicine (rješenje broj: 10-37-12903/13 od 28.05.2014. godine),

- da je rješenjem Kantonalnog Ministarstva broj: 10-37-12903/13 od 28.05.2014. godine određeno brisanje dijela djelatnosti koji se odnosi na zubnu tehniku,
- da je osoba ovlaštena za zastupanje Podnosioca zahtjeva, u pravnom prometu u zemlji i u vanjskotrgovinskom poslovanju, Bajek Mohamed-Said iz Sarajeva, Teheranski trg 6/7, 71 000 Sarajevo, direktor ustanove bez ograničenja ovlaštenja,
- da je na osnovu registrovane djelatnosti Podnosilac zahtjeva u periodu od 2006. do polovine 2011. godine zaključio 27. ugovora sa različitim privrednim društvima o obavljanju sanitarnih pregleda, te obavljao sanitarne preglede i izdavao sanitarne knjižice,
- da je pod pritiskom inspeksijskih organa i inspektorata koji su vršili kontrolu najveći broj tih ugovora otkazan, jer je privrednim subjektima sugerisano da se sanitarni preglede obavljaju u javnozdravstvenim ustanovama, te upućivane i ozbiljne prijetnje sankcijama ukoliko tako ne postupe,
- da je rješenjem Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-4-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine utvrđeno da Federalno ministarstvo zdravstva, Titova 9, 71 000 Sarajevo, odredbama člana 7. stav (1) alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije BiH“, broj 69/12) sprječava, 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,
- da je nakon donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća Podnosilac zahtjeva nastavio sa obavljanjem sanitarnih pregleda i izdavanjem sanitarnih knjižica, sve do 01.10.2014. godine, kada je Kantonalna uprava za inspeksijske poslove – Inspektorat sanitarne, zdravstvene i farmaceutske inspekcije pod brojem: UP – 1 – 14 – 10 – 37 – 1470/14 donio rješenje kojim se zabranjuje Podnosiocu zahtjeva obavljanje pregleda na kliconoštvo, odnosno zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,
- da je iz obrazloženja naprijed navedenog rješenja Kantonalne uprave za inspeksijske poslove jasno da se pod ovim podrazumijeva zabrana obavljanja sanitarnih pregleda i izdavanje sanitarnih knjižica, a iz uvodnog dijela da je pravni odnos donošenja Pravilnik o izmjeni pravilnika, koji je donesen odmah nakon donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine,
- da je Federalna uprava za inspeksijske poslove, kao drugostepeni organ, donijela konačno rješenje kojim se privatnim zdravstvenim ustanovama, Z.U. „SANASA“, Privatnoj zdravstvenoj ustanovi „E-Style“ Sarajevo i Poliklinika“MIMO MEDICAL“ Sarajevo zabranjuje obavljanje sanitarnih pregleda,
- da je Federalno ministarstvo samo formalno postupilo po rješenju Konkurencijskog vijeća i o tome obavijestilo Konkurencijsko vijeće, a suštinski je navedenom odredbom Pravilnika, na drugačiji način formulisalo spornu odredbu i ponovo isključilo privatne zdravstvene ustanove iz djelatnosti obavljanja sanitarnih pregleda i izdavanja sanitarnih knjižica,
- da je Podnosilac zahtjeva došao do saznanja da je federalni ministar zdravstva dana 22.05.2014. godine aktom broj: 01-37-2953/14 uputio Kantonu Sarajevo, Kantonalnoj upravi za inspeksijske poslove akt u kojem na strani 6. pod tačkom 11. daje

tumačenje da je obavljanje sanitarnih pregleda javnozdravstvena djelatnosti i da je kao takva isključena iz djelatnosti privatnih zdravstvenih ustanova,

- da je stav iznesen u navedenom aktu suprotan odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službene novine Federacije BiH“, broj 46/10) i odredbama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službene novine Federacije BiH“, broj 29/05) i da ignorira obavezujuću odluku iz rješenja Konkurencijskog vijeća,
- da Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti dozvoljava privatnim zdravstvenim ustanovama da zajedno sa javnim zdravstvenim ustanovama obavljaju sanitarne preglede, koji pregledi spadaju isključivo u oblast medicinske mikrobiologije i parazitologije i radi se o relativno jednostavnim medicinskim zahvatima, koji su daleko jednostavniji od onih koji se obavljaju u stomatološkim ordinacijama ili u privatnim zdravstvenim ustanovama koje se bave estetskom hirurgijom,
- da Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Službene novine Federacije BiH“, br. 46/10 i 75/13) također ne predstavlja prepreku za obavljanje sanitarnih pregleda u privatnim zdravstvenim ustanovama, te zakonska rješenja sadržana u odredbama čl. 2, 15., 37, 53 i 57 navedenog Zakona privatne i javne zdravstvene ustanove stavljaju u isti položaj kada su u pitanju sanitarni pregledi,
- da su članom 51. stav (1) Zakona o zdravstvenoj zaštiti taksativno nabrojane javnozdravstvene djelatnosti od interesa za Federaciju odnosno kanton, i ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti, te u toj grupi nisu navedeni sanitarni pregledi kao djelatnost koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti,
- da je zabrinjavajuća činjenica apsolutnog ignorisanja obaveza iz člana 25. stav (2) Zakona o konkurenciji kojom se nalaže predlagračima zakona i drugih propisa da dostave prijedloge zakona radi davanja mišljenja o njihovoj saglasnosti sa Zakonom, pa tako nijedan od predmetnih pravilnika, a ni Zakon o zdravstvenoj zaštiti nije dostavljen Konkurencijskom vijeću u skladu sa navedenom zakonskom obavezom,
- da sve navedeno ima za posljedicu uskraćivanje prava na rad privatnim zdravstvenim ustanovama u okviru registrirane djelatnosti, materijalnu štetu i evidentan pokušaj sprječavanja bilo kakve konkurencije na tržištu,
- da se razlozi za ovakvo postupanje mogu naći u činjenici da sanitarni pregledi predstavljaju zakonsku obavezu za određene grupe zaposlenika, da se periodično ponavljaju, a poslodavac je obavezan da ih plaća, što u konačnici predstavlja siguran izvor prihoda,
- da nema stručno medicinskih razloga da privatne zdravstvene ustanove ne obavljaju sanitarne preglede, a svako nametanje rješenja u Pravilniku kojim se privatne zdravstvene ustanove isključuju iz obavljanja sanitarnih pregleda i izdavanja sanitarnih knjižica je u direktnoj suprotnosti sa odredbama Zakona, i sprječava, 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.

Nadalje, Podnosilac zahtjeva dana 21.05.2015. godine pod brojem 06-26-3-40-5-II/14, u trećoj dopuni navodi slijedeće:

- da još jednom naglašava činjenicu da sanitarni pregledi nisu djelatnost epidemiološke službe, nego mikrobiološkog laboratorija, pa nema osnova da se privatnim zdravstvenim ustanovama zabranjuje obavljanje sanitarnih pregleda sa pozivanjem na odredbe člana 51. stav (1) Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji propisuje da javno zdravstvena djelatnosti epidemiologije ne može biti predmetom privatne djelatnosti,
- da nema osnova da se obavljanje sanitarnih pregleda zabranjuje privatnim zdravstvenim ustanovama sa pozivanjem na stav (2) istog člana i zakona, jer se podzakonskim aktom, pravilnikom, ne može sužavati obim prava utvrđen zakonom,
- da u prilogu dostavlja mišljenja koja su dali eminentni stručnjaci iz oblasti medicine i to: prof. Dr. Fahrija Bašić, specijalista mikrobiolog; mr.sci.dr. Spomenka Janjić, specijalista mikrobiologije i parazitologije i dr. Mile Krivokuća, specijalista medicine rada.

Dr. Fahrija Bašić, specijalista mikrobiolog, u svom mišljenju navodi sljedeće:

- da sanitarni pregledi zaposlenih imaju za cilj otkrivanje kliconoštva tj. asimptomatskog prisustva mikroorganizama koji bi se, obavljanjem radnih zadataka kliconoše mogli prenijeti na druge i izazvati zaraznu bolest ili se namnožiti u namirnicama i izazvati trovanje hranom,
- da se ovi pregledi obavljaju uzimanjem i mikrobiološkom analizom definisanih uzoraka (bris guše, nosa, fedes) u određenim vremenskim intervalima, prilikom periodičnog zdravstvenog pregleda radnika / uposlenika u relevantnim djelatnostima obavezno, a za druge djelatnosti po procjeni ljekara,
- da se na osnovu obavljenog mikrobiološkog pregleda uzoraka, izdaje nalaz, koji zajedno sa zahtijevanim pregledima (pregled kože na prisustvo infekcije, pregled pluća i sl) služi za izdavanje sanitarne knjižice uposlenom,
- da se metodologija izolacije i identifikacije traženih uzročnika zaraznih bolesti obavlja na identičan način kao i izolacija i identifikacija istih uzročnika u svrhu pregleda bolesnika, pa je može obavljati svaki specijalista mikrobiolog,
- da je zadatak epidemiološke djelatnosti da na osnovu rezultata rada mikrobiološke službe, utvrdi izvor infekcije i način prenošenja, te da utvrdi mjere za suzbijanje i sprečavanje širenja zaraznih bolesti,
- da epidemiološka djelatnost operiše analitičkom, matematičkom, statističkom i biološkom metodom rada, odnosno njena se svrha ogleda naročito u nadzoru i obradi podataka dobivenih radom mikrobiološke službe.

Mr. sci dr. Spomenka Janjić, specijalista mikrobiologije i parazitologije, u svom mišljenju naglašava i da se metodologija i identifikacija traženih uzročnika zaraznih bolesti obavlja na identičan način kao izolacija i identifikacija istih uzročnika u svrhu pregleda bolesnika, te je može obavljati svaki specijalista mikrobiolog. Ukoliko se kod radnika koji podliježu zdravstvenom nadzoru utvrdi prisustvo traženih uzročnika zaraznih bolesti, on se udaljava sa radnog mjesta i propisuje mu se odgovarajuća terapija, a na posao se vraća nakon eliminacije uzročnika.

Mr. sci. dr. Spomenka Janjić još naglašava da je nedostatak ovih pregleda taj što je prisustvo traženih uzročnika zaraznih bolesti moguće utvrditi samo za uzorak koji je dat na analizu, a svaka osoba može postati kliconoša već slijedeći dan i na taj način postaje izvor infekcije za drugu osobu.

Dr Mile Krivokuća, specijalista medicine rada navodi između ostalog sljedeće:

- da je medicina rada preventivna medicinska disciplina, koja se bavi zaštitom zdravlja zaposlenih tj. radnika različitih profila,
- da cilj tih preventivnih pregleda u koje ulaze: prethodni – prije ulaska na posao, sistematski i periodični, jeste otkrivanje početnog oštećenja zdravlja radnika,

- da nakon eventualnog otkrivanja oštećenja slijedi nastavak medicinskog tretmana odnosno dodatno ispitivanje, liječenje i medicinska rehabilitacija, te na koncu cijeni se radna sposobnost,
- da s obzirom da medicina rada obuhvata različite profile radnika, prema zanimanjima, utoliko i medicinska djelatnost obuhvata širi dijapazon medicinskih tehnologija,
- da su prethodni ljekarski pregledi važni da radnik uđe zdrav na rad,
- da je cilj sanitarnog pregleda da se utvrdi da li radnik boluje od zaraznih bolesti ili je eventualno kliconoša,
- da se sanitarni pregled obavlja neposrednim pregledom radnika, korištenjem mikrobiološko – parazitskog ispitivanja uzorka brisa nosa, grla, stolice u laboratoriji, a što prema medicinskoj tehnologiji predstavlja jednostavan i podesan laboratorijski postupak, čiji je jedini cilj da se utvrdi da li će se iz uzorka uzetog od pacijenta na podlozi izolovati bakterije, dakle da se utvrdi da li je pozitivan ili negativan na kliconoštvo ili na bakterije,
- da se kraj sanitarnog pregleda registruje u sanitarnu legitimaciju, na način da se upisuje ishod nalaza – da li je radnik zdrav ili nije,
- da ukoliko je radnik negativan, to znači da je zdrav i nije kliconoša, isti se vraća na radno mjesto,
- da ukoliko je radnik pozitivan, to znači da nije zdrav, sanitarna knjižica s ne izdaje, radnik se udaljava sa radnog mjesta, prijavljuje se zavodu za javno zdravstvo, te upućuje na dalji medicinski tretman na terapiju, koji se nakon liječenja, javlja na ponovnu kontrolu u mikrobiološko – parazitološku laboratoriju.

U skladu sa naprijed navedenim Podnosilac zahtjeva smatra da Federalno ministarstvo zdravstva odredbama člana 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije BiH“, broj 39/14) sprječava, 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, te traži da se rješenjem Konkurencijskog vijeća Federalno ministarstvo zdravstva obaveže da uskladi odredbe Pravilnika sa Zakonom o konkurenciji na način da i privatne zdravstvene ustanove mogu obavljati sanitarne preglede i izdavati sanitarne knjižice.

Na osnovu dokumentacije dostavljene uz Zahtjev, Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da povrede Zakona, na koje Podnosilac zahtjeva ukazuje nije moguće utvrditi bez provođenja postupka, te je u skladu sa članom 32. stav (2) Zakona, dana 27.05.2015. godine pod brojem 06-26-3-40- 8-II/14 donijelo Zaključak o pokretanju postupka (u daljem tekstu: Zaključak).

U skladu sa članom 33. Zakona, Konkurencijsko vijeće je Zahtjev i Zaključak aktom broj: 06-26-3-40-13 -II/14 od 28.05.2015. godine, dostavilo Federalnom ministarstvu na odgovor.

U vezi sa navedenim Federalno ministarstvo je podneskom zaprimljenim dana 10.06.2015. godine pod brojem: 06-26-3-40-14-II/14, tražilo od Konkurencijskog vijeća produženje roka za dostavu odgovora na Zahtjev i Zaključak, što je Konkurencijsko vijeće i odobrilo aktom broj: 06-26-3-40-15-II/14 od 17.06.2015. godine, nakon čega je Federalno ministarstvo Konkurencijskom vijeću dostavilo traženi odgovor, podneskom zaprimljenim dana 24.06.2015. godine pod brojem: 06-26-3-40-16-II/15.

Federalno ministarstvo u svom odgovoru u cjelosti poriče činjenične navode Podnosioca zahtjeva i osporava pravnu osnovanost prijedloga da se utvrdi postojanje zabranjenog sporazuma iz člana 4. stav (1) tačka b) Zakona u odredbi člana 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, te predlaže da se zahtjev odbije kao neosnovan.



U vezi sa navodima Podnosioca Zahtjeva, Federalno ministarstvo u bitnom navodi slijedeće:

- da je nesporno da je Rješenjem Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-II/13 od 17.04.2014. godine, koje je donijeto u postupku pokrenutom po zahtjevu PZU Privatna zdravstvena ustanova „E-STYLE“ Sarajevo u tački 1. rješenja utvrđeno da Ministarstvo odredbom člana 10. Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu zdravstvenih pregleda osoba koje podliježu zdravstvenom nadzoru na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 20/08) ograničava i kontrolira tržište, što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji, te je tačkom 2. pobijanog rješenja odredba člana 10. citiranog Pravilnika ništava, a u smislu člana 4. stav (2) Zakona,
- da je tačkom navedenog rješenja naloženo Ministarstvu da u roku od 30 dana od dana prijema ovog rješenja uskladi odredbe Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom, na način da se izbriše ili izmjeni odredba člana 10. u smislu da nema uslova da zdravstvene preglede osoba koje podliježu zdravstvenom nadzoru prije zasnivanja radnog odnosa i tokom zapošljavanja, obavljaju zdravstvene ustanove, koje imaju organizovanu higijensko – epidemiološku službu,
- da je tačkom 4. pobijanog rješenja utvrđeno da se odredbama člana 7. stav (1) alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije BiH“, broj 69/12) sprječava, ograničava i narušava tržišna konkurencija na tržištu zdravstvenog nadzora nad zaposlenim osobama u Federaciji BiH, ograničava i kontrolira tržište, ali nije naložena izmjena, odnosno brisanje citirane odredbe Pravilnika,
- da iako Konkurencijsko vijeće nije naložilo nikakvu mjeru u vezi Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, Federalno ministarstvo je donijelo Pravilnik o izmjeni Pravilnika,
- da je Federalno ministarstvo u cjelosti postupilo po naloženim mjerama iz citiranog Rješenja Konkurencijskog vijeća, o čemu je obavijestilo Konkurencijsko vijeće aktima Federalnog ministarstva broj: 01-37-3196-1/14 od 21.05.2014. godine i broj: 07-14-4879/14 od 24.07.2014. godine,
- da je protiv Rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine Federalno ministarstvo u roku pokrenulo upravni spor kod Suda Bosne i Hercegovine, koji još nije okončan,
- da iako predmet postupka nisu odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti koje su osnov za donošenje Pravilnika o izmjeni Pravilnika mora se istaći da pravna zapreka da Podnosilac zahtjeva obavlja djelatnost sanitarnih pregleda radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, u skladu sa zakonom, proizilazi iz odredbi člana 36. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, a u vezi sa članom 15. stav (2) tačka 4. i članom 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
- da odredba člana 36. stav (1) Zakona glasi „*Specifična zdravstvena zaštita radnika obuhvata preduzimanje mjera iz člana 15. ovog zakona, osim mjera predviđenih u stavu (2) tač. 4. i 6. istog člana ovog zakona.*“

- da je odredbama člana 15. stav (1) Zakona o zdravstvenoj zaštiti utvrđeno sljedeće:  
*„Mjere specifične zdravstvene zaštite koje mora osigurati poslodavac s ciljem stvaranja uslova za zaštitu zdravlja zaposlenika na radnom mjestu i podsticanja zdravstveno odgovornog ponašanja, usmjerene su na provođenje:*
  - 1) *mjera za sprječavanje i otkrivanje profesionalnih bolesti, sprječavanje povreda na radu i pružanje odgovarajuće prve pomoći,*
  - 2) *mjera za zaštitu zdravlja zaposlenika koji su na radnom mjestu izloženi posebnim opasnostima za zdravlje,*
  - 3) *mjera zdravstvene zaštite propisanih posebnim propisima.*
  
- da je odredbama člana 15. stav (2) utvrđeno:  
*„Radi provođenja mjera iz stava (1) ovog člana, poslodavac organizuje i obezbjeđuje iz svojih sredstava zdravstvenu zaštitu zaposlenih koja obuhvata najmanje:*
  1. *Liječničke preglede radi utvrđivanja sposobnosti za rad po nalogu poslodavca,*
  2. *Provođenje mjera za sprječavanje i rano otkrivanje profesionalnih bolesti, bolesti u vezi sa radom i sprječavanje povreda na radu,*
  3. *Preventivne preglede zaposlenih (prethodne, periodične, kontrolne i ciljane preglede) u zavisnosti od pola, uzrasta i uslova rada, kao i pojavu profesionalnih bolesti, povreda na radu i hroničnih bolesti,*
  4. *Sanitarne preglede radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, u skladu sa zakonom....“*
  
- da su za odlučivanje u postupku koji se vodi pred Konkurencijskim vijećem relevantne i odredbe člana 51. Zakona koje glase:  
*„Javnozdravstvene djelatnosti socijalne medicine, epidemiologije i higijene koje su od interesa za Federaciju odnosno kanton, hitna medicinska pomoć; djelatnost heterologne trasplantacije organa i tkiva i autologne trasplantacije koštane srži, prikupljanje, testiranje, prerada i distribucija krvi i krvnih sastojaka, vještačka oplodnja, ako nije u pitanju darivanje sjemena od supruga; patologija izuzev patohistološke djelatnosti; sudska medicina i mrtvnozornička djelatnost, ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti.*  
*Obim i vrsta javnozdravstvene djelatnosti iz stava (1) ovog člana, a koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, bliže će biti određeni pravilnikom federalnog ministra“*
  
- da se slijedom navedenog javnozdravstvena djelatnost ili djelatnost javnog zdravlja obavlja kroz organizaciju higijensko – epidemioloških službi i zavoda za javno zdravstvo u Federaciji Bosne i Hercegovine, a kako je to navedeno u članu 45. stav (2) Zakona, koji glasi:  
*„Djelatnost javnog zdravstva institucionalno se obavlja kroz organizaciju higijensko – epidemioloških službi i zavoda za javno zdravstvo u Federaciji“*
  
- da je u vezi s tim, Zakon o zdravstvenoj zaštiti djelatnost obavljanja sanitarnih pregleda radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, u skladu sa zakonom, precizirao kao djelatnost koju obavljaju domovi zdravlja, kao i zavodi za javno zdravstvo u Federaciji BiH i to kako slijedi:

- Domovi zdravlja, u skladu sa članom 84. stav (5) Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
  - Zavodi za javno zdravstvo kantona u skladu sa članom 119. stav 3. alineja 8. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, u kojem je precizirano da zavod: „*vrši zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenima i drugim licima u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.*“
  - Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH u skladu sa članom 116. stav (1) alineja 9., kojim je precizirano da ovaj federalni zavod: „*prati i analizira epidemiološko stanje, predlaže, organizuje, provodi i evaluira preventivne i protivepidemijske mjere u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti*“,
- da se navedena odredba člana 116. stav (1) alineja 9, kao i odredba člana 119. stav (3) alineja 8. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, kojom se određuje djelatnost federanog i kantonalnih zavoda za javno zdravstvo, u oblasti obavljanja sanitarnih pregleda radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, treba promatrati u kontekstu odredbe člana 11. tačka 7. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službene novine Federacije BiH“, broj 29/05) kojim je kao posebna preventivna mjera za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, naveden i zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenicima i drugim osobama, te da navedeni zdravstveni nadzor podrazumijeva provedbu zdravstvenih sanitarnih pregleda nad osobama stavljenim pod zdravstveni nadzor, a u smislu čl. 30. i 31. istog Zakona.
  - da iz naprijed citiranih zakonskih odredaba nedvosmisleno proizilazi da sanitarne preglede radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, u skladu sa zakonom, mogu obavljati samo javno zdravstvene ustanove, odnosno da privatne ustanove ne mogu obavljati pojedine djelatnosti među kojima je izričito navedeno da ne mogu obavljati djelatnost epidemiologije od interesa za Federaciju BiH odnosno kantone, Podnosilac zahtjeva – kao privatna zdravstvena ustanova,
  - da zabrana da privatne zdravstvene ustanove obavljaju djelatnosti sanitarnih pregleda iz člana 15. stav (2) tačka 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti proizilazi direktno iz Zakona,
  - da to znači da odredbama pravilnika, na koje ukazuje Podnosilac zahtjeva, nije uspostavljeno ograničenje koje Podnosilac zahtjeva želi poništiti, niti se bilo kakvim izmjenama pravilnika može ukinuti ili suspendirati Zakonom uspostavljena zabrana,
  - da je Pravilnik podzakonski akt koji može bliže razrađivati i precizirati primjenu i provedbu zakona, ali ne može uređivati prava i obaveze na način koji je suprotan zakonu,
  - da je radi naprijed navedenog, Federalno ministarstvo, iako to nije bilo naloženo Rješenjem Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-072-II/13 od 17.04.2014. godine, pristupilo i izmjeni Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, te istim u članu 7. stav (1) alineja 5. samo preciziralo zakonske odredbe i to član 15. stav (2) tačka 4, član 36. stav (1) i član 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, a iz kojih proizilazi da navedeno više nije predmetom privatne zdravstvene djelatnosti,
  - da se u konkretnom ne radi ni o kakvim „kozmetičkim primjenama“ kako navodi Podnosilac zahtjeva, već upućivanje na zakonske odredbe iz kojih jasno proističe

zabrana obavljanja sanitarnih pregleda u okviru specifične zdravstvene zaštite, odnosno od strane privatnih zdravstvenih ustanova,

- da iz naprijed izloženog proizilazi da bi se samo eventualnom izmjenom odredaba člana 15. stav (2) tačka 4, člana 36. stav (1) kao i člana 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti mogli ukinuti zabrana da privatne zdravstvene ustanove registrirane za specifičnu zdravstvenu zaštitu obavljaju djelatnosti sanitarnih pregleda, radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, u skladu sa zakonom, a što je u isključivoj nadležnosti Parlamenta Federacije BiH,
- da ne treba posebno isticati značaj provođenja mjere zdravstvenog nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama sa aspekta zaštite javnog zdravlja stanovništva, a posebno sa aspekta zaštite javnog zdravlja stanovništva, a posebno sa aspekta sprječavanja nastanka i suzbijanja širenja brojnih zaraznih bolesti utvrđenih Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,
- da se ova mjera provodi nad osobama zaposlenim u proizvodnji i prometu namirnica, snabdijevanju stanovništva pitkom vodom, obrazovnim i drugim ustanovama, zaposlenim u zdravstvenim ustanovama i privatnim praksama, socijalnim i obrazovnim ustanovama i privatnim praksama, socijalnim i obrazovnim ustanovama, u institucijama koje rade u proizvodnji, opremanju i izdavanju lijekova, u objektima za pružanje higijenske njege stanovništva, kao i u proizvodnji i prometu kozmetičkih sredstava.
- da to podrazumijeva da je obavljanje preventivno sanitarnih pregleda radnika posebna mjera zaštite od zaraznih bolesti, a nikako specifična zaštita radnika, jer se ne radi o specifičnim uslovima rada, nego o vrsti zanimanja koja ugrožavaju javno zdravlje,
- da je u ranijem Zakonu o zdravstvenoj zaštiti iz 1997. godine, tačnije u članu 23. tačka 6. u sadržaju specifične zdravstvene zaštite bilo uključeno i obavljanje preventivnih sanitarnih pregleda radnika koji se obavezno provode radi zaštite okoline, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede,
- da su ovako postavljenu specifičnu zdravstvenu zaštitu, prema ranijem zakonu iz ove oblasti, obavljale zdravstvene ustanove registrirane za specifičnu zdravstvenu zaštitu, odnosno specijalista medicine rada u privatnoj praksi, a u smislu člana 24. navedenog Zakona,
- da je u skladu sa novim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz sadržaja specifične zdravstvene zaštite isključeno obavljanje sanitarnih pregleda, a kako je to jasno precizirano članom 15. stav (2) tačka 4., članom 36. stav (1) kao i članom 51. Zakona, a to znači da u skladu sa članom 36., a u vezi sa članom 15. stav (2) tačka 4. Zakona, navedeni sanitarni pregledi više nisu dio specifične zdravstvene zaštite radnika, pa prema tome ni dio djelatnosti specijalista medicine rada u privatnoj praksi, te s tim u vezi ne mogu obavljati zdravstvene ustanove specifične zdravstvene zaštite, a niti specijalisti medicine rada u privatnoj praksi,
- da su navedena pravna rješenja u članu 36., a u vezi sa članom 15. stav (2) tačka 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, bazirana na dosadašnjim iskustvima u praksi zdravstvenog sektora, javnozdravstvenim potrebama, listi najčešćih zaraznih bolesti koje se pojavljuju kod stanovništva Federacije BiH, kao i njihovim uzorcima, a što je objavljeno u izvještajima o zdravstvenom stanju stanovništva Federacije BiH koje

izrađuje Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH za svaku kalendarsku godinu, a usvaja Parlament Federacije BiH,

- da neophodnost Zakonom propisanih ograničenja potvrđuje i regulatorna praksa zemalja, a koje su kao članice Evropske unije, bile obavezne svoje propise usaglasiti sa odgovarajućom regulativom Evropske unije,
- da se u članu 28. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Republike Hrvatske („Narodne novine Republike Hrvatske“, br. 79070 113/08 i 43/09) navodi da se zdravstveni pregledi osoba stavljenih pod zdravstveni nadzor obavljaju u zavodima za javno zdravstvo županija, odnosno Grada Zagreba i u Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo,
- da su u Republici Sloveniji za navedeno zaduženi javni zdravstveni zavodi koji obavljaju higijensko epidemiološku i zdravstveno ekološku djelatnost i koji imaju zaposlenog zdravstvenog radnika specijalistu higijene, te koji za to imaju i posebno ovlaštenje ministarstva zdravstva,
- da iz izložene prakse zemalja u okruženju, Republike Hrvatske i Republike Slovenije, a koje su članice Evropske unije, jasno proizilazi da su i pravna rješenja utvrđena u Federaciji BiH na identičan način,
- da su tačni navodi da je Federalno ministarstvo postupajući po upitu Kantonalne uprave za inspekcije Sarajevo dalo objašnjenje propisa koji su iz njegove nadležnosti, ali nisu tačni navodi da je Federalno ministarstvo svojim odgovorom preuzelo nadležnost Parlamenta Federacije BiH koji je zadužen za autentično tumačenje odredbi zakona,
- da u odnosu na izdane mjere zabrane od strane kantonalne i federalne inspekcije, a koje su prema navodima Podnosioca zahtjeva, zabranjivale obavljanje sanitarnih pregleda od privatnih zdravstvenih ustanova, jer im je „sugerirano da sanitarne preglede obavljaju javnozdravstvene ustanove, te su upućivane i ozbiljne prijetnje sankcijama“, navode da su inspekcijски organi nezavisni i samostalni u svom radu u skladu sa Zakonom o inspekcijama Federacije BiH („Službene novine FBiH“, broj 69/05), što znači da inspekcija postupa u skladu sa zakonom,
- da je Federalna uprava inspekcija kao drugostepeni organ, donijela konačna rješenja kojima se Poliklinici „SANASA“, PZU „E-STYLE“ i Poliklinici „Mimo Medical“ zabranjuje obavljanje sanitarnih pregleda,
- da navedena zabrana proističe iz odredbi člana 15. stav (2) tačka 4, člana 36. stav (1), kao i člana 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, a da Federalnom ministarstvu nije poznato da li je Podnosilac zahtjeva zaštitu zatražio kod nadležnog suda,
- da iz rješenja Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo jasno proizilazi da je Podnosiocu zahtjeva odobreno obavljanje djelatnosti medicine rada i mikrobiološko – parazitološkog laboratorija, a ne djelatnost sanitarnih pregleda radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zaštiti potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, u skladu sa zakonom,
- da navođenje mišljenja eminentnih stručnjaka: prof. Dr. Fahrije Bašića, specijaliste mikrobiologa, mr. Sci dr. Spomenke Janjić, specijaliste mikrobiologije i parazitologije i dr. Mile Krivića da sanitarni pregledi nisu djelatnost epidemiološke službe, nego mikrobioloških laboratorija ne stoji,

- da je odredbama Pravilnika o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom („Službene novine FBiH“, br. 20/08 i 39/14) precizno reguliran sadržaj zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom,
- da se uzimanje materijala i bakteriološki pregledi rade u mikrobiološkim laboratorijama zdravstvenih ustanova, a čine samo dio kompletnog zdravstvenog pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom, koji je multidiscipliniran javnozdravstveni pregled (epidemiološki, mikrobiološki) i nikako nije samo djelatnost mikrobiološke laboratorije,
- da indikacije za obavljanje sanitarnih pregleda postavljaju liječnici specijalisti – epidemiolozi, s obzirom da se pregled vrši u cilju zaštite stanovništva od zaraznih oboljenja, a ne liječnici specijalisti – mikrobiolozi, koji su samo dio tima koji obavlja predmetne preglede,
- da Podnosilac zahtjeva nije uskladio svoju djelatnost sa novim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 2010. godine, te stoga i nezakonito obavlja djelatnost pružanja sanitarnih pregleda,
- da se u konkretnom ne radi o usklađivanju sa odredbama Pravilnika, nego o usklađivanju sa odredbama Zakona, kojim je izričito propisano da privatne zdravstvene ustanove koje obavljaju specifičnu zdravstvenu zaštitu u koje spada i Podnosilac zahtjeva, ne mogu obavljati djelatnost sanitarnih pregleda,
- da se tržište zdravstvenih usluga u ovoj oblasti u Federaciji BiH ne formira po zakonima liberalnog tržišta, nego je njegovo formiranje u nadležnosti državnih institucija, a to je Parlament Federacije BiH, a kriteriji su prvenstveno bazirani na zdravstvenim potrebama stanovništva i zaštiti javnog zdravlja stanovništva,
- da je prema zakonskim odredbama nadležnost Konkurencijskog vijeća zaštita i promocija tržišne konkurencije u Bosni i Hercegovini, a kako se tržište zdravstvenih usluga ne utvrđuje na osnovu djelovanja tržišnih zakonitosti, da Konkurencijsko vijeće nije nadležno za donošenje odluka kojim se utvrđuje pružanje zdravstvenih usluga na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, a s ciljem zaštite javnog zdravlja stanovništva u Federaciji BiH,
- da navedene usluge nisu obične tržišne usluge, te bi uvođenje elemenata liberalnog tržišta u pružanju zdravstvenih usluga moglo imati nesagledive posljedice na život i zdravlje stanovništva, naročito kada je u pitanju zaštita stanovništva od zaraznih bolesti koje kada se pojave, ne poznaje ni granice entiteta, a ni granice države,
- da je jedino Parlament Federacije BiH nadležan da zakonima iz ove oblasti regulira zaštitu javnog zdravlja stanovništva Federacije BiH, te su u vezi s tim prihvaćena pravna rješenja u novom Zakonu o zdravstvenoj zaštiti koji su sanitarne preglede zaposlenih i drugog stanovništva isključili iz sadržaja specifične zdravstvene zaštite i uključili u sadržaj javnozdravstvene djelatnosti,
- da opreza radi ističe da se Federalno ministarstvo ne može smatrati privrednim subjektom iz člana 4. stav (1) Zakona,
- da su od bitnog značaja stanovišta koja zauzima Evropski sud pravde i Evropska komisija u primjeni propisa koji se odnose na zaštitu konkurencije, jer na takav zaključak upućuje i odredba člana 43. stav (7) Zakona o konkurenciji, kojima je

utvrđeno da će Konkurencijsko vijeće u donošenju svojih odluka imati u vidu stanovište i praksu navedenih evropskih institucija,

- da u vezi sa naprijed navedenim ukazuje na praksu Evropskog suda u slučaju Bayer (T-41/96), spojeni slučajevi C-2/01 i 3/01) gdje Sud jasno određuje da je „koncept sporazuma, fokusiran na postojanje saglasnosti volja između najmanje dvije strane, a da su unilateralne mjere privrednog subjekta predmet restrikcije, samo ukoliko subjekt ima dominantan položaj na tržištu,
- da je od značaja i praksa Evropskog suda pravde kojom je zauzet jasan stav da se „pravila o konkurenciji ne primjenjuju na aktivnosti koje su povezane sa vršenjem javne funkcije (slučaj Wouters, C-309/99 paragraf 5),
- da je federalni ministar zdravlja prilikom donošenja osporavanog pravilnika postupao na osnovu zakonskih ovlaštenja, sa jasnim ciljem zaštite javnog zdravlja, a u okviru vršenja javne funkcije,
- da ne vidi nikakvu povezanost rješenja Konkurencijskog vijeća na koja se poziva Podnosilac zahtjeva sa podnijetim zahtjevom, izuzev Rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine po zahtjevu „E-STYLE“ Sarajevo protiv Federalnog ministarstva,
- da Podnosilac zahtjeva navodi da odredba člana 7. stav (1) alineja 5. Pravilnika o izmjeni Pravilnika ima obilježja zabranjenog sporazuma iz člana 4. stav (1) tačka b) Zakona, pri tome zanemarujući da je navedeni Pravilnik donijet na osnovu Zakona o zdravstvenoj zaštiti, a koji jasno propisuje da sadržaj specifične zdravstvene zaštite više ne obuhvaća obavljanje sanitarnih pregleda zaposlenih osoba i stanovništva, te da je isto sada predmet javnozdravstvene djelatnosti,
- da nema sumnje da zabrana da privatne zdravstvene ustanove registrirane za specifičnu zdravstvenu zaštitu obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda proizilazi direktno iz člana 36. stav (1), a u vezi sa članom 15. stav (2) tačka 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
- da to znači da odredbama Pravilnika, na koje ukazuje Podnosilac zahtjeva, nije uspostavljeno ograničenje koje Podnosilac zahtjeva želi poništiti, niti se bilo kakvim izmjenama Pravilnika može ukinuti ili suspendirati Zakonom uspostavljena zabrana,
- da je pravilnik podzakonski akt koji može bliže razrađivati i precizirati primjenu i provedbu zakona, ali ne može uređivati prava i obaveze na način koji je suprotan Zakonu,
- da bi se samo eventualnom izmjenom odredbi Zakona o zdravstvenoj zaštiti mogla ukinuti zabrana da privatne zdravstvene ustanove registrirane 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, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, u skladu sa zakonom, a što je u isključivoj nadležnosti Parlamenta Federacije BiH,

Imajući u vidu naprijed izloženo činjenično stanje kao i relevantne pravne aspekte na koje je u odgovoru ukazano, Federalno ministarstvo predlaže da Konkurencijsko vijeće nakon provedenog postupka, donese rješenje kojim će prijedlog Podnosioca zahtjeva biti odbijen kao neosnovan, te da Konkurencijsko vijeće obaveže Podnosioca zahtjeva da Federalnom ministarstvu nadoknadi troškove ovog postupka.

Konkurencijsko vijeće je aktom broj: 06-26-3-40-17-II/14 od 01.07.2015. godine, Podnosiocu zahtjeva dostavilo Odgovor Federalnog ministarstva, sa rokom za očitovanje od 7 (sedam) dana.

Podnosilac zahtjeva je dostavio očitovanje podneskom zaprimljenim pod brojem 06-26-3-40-18-II/14 dana 13.07.2015. godine, u kojem navodi između ostalog sljedeće:

- da Podnosilac zahtjeva u cjelosti ostaje kod Zahtjeva za pokretanje postupka i navoda iznesenih u zahtjevu, te dopuna koje se odnose na zahtjev,
- da se može zapaziti da je Federalno ministarstvo saglasno sa Podnosiocem zahtjeva da je jedna od odlučnih odredaba za donošenje odluke po zahtjevu član 51. stav (1) Zakona o zdravstvenoj zaštiti, gdje su taksativno nabrojane javnozdravstvene djelatnosti, koje ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti, te da među nabrojanim djelatnostima nema sanitarnih pregleda, a oni se ne mogu poistovijetiti sa djelatnošću epidemiologije,
- da Federalno ministarstvo kod donošenja osporavanog Pravilnika, pozivajući se na stav (2) člana 51. predmetnog zakona, suprotno odredbama stava (1) istog člana, proširuje zabranu javnozdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti i na sanitarne preglede,
- da je nejasan stav Federalnog ministarstva, koji iznosi na strani 5. odgovora, da zabrana za privatne zdravstvene ustanove da obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda iz člana 15. stav (2) tačka 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, proizilazi direktno iz Zakona, jer se čitajući taj stav ne može izvesti zaključak o zabrani,
- da su pored toga nedopustive konstrukcije i temeljenje određenih zabrana na osnovu jedne tačke u zakonu, bez sveobuhvatnog posmatranja svih odredaba zakona koje se odnose na sanitarne preglede,
- da pored navedenog u prilogu dostavlja i organizaciona struktura Zavoda za javno zdravstvo Kantona Sarajevo iz kojeg je jasno vidljivo da postoje posebne radne jedinice i to jedna radna jedinica za epidemiologiju, a druga radna jedinica za mikrobiologiju, kao dokaz da se djelatnost mikrobiologije ne može poistovjetiti sa epidemiologijom odnosno da se mikrobiološka djelatnost ne mora nužno obavljati u okviru epidemiologije,
- da privatne zdravstvene ustanove ne funkcioniraju izvan lanca zaštite javnog zdravlja, jer su obavezne da u skladu sa Pravilnikom o načinu vođenja evidencija o izvršenim laboratorijskim izolacijama i identifikacijama („Službene novine FBiH“, broj 101/12) kantonalnom zavodu za javno zdravstvo, dostavljaju izvještaje na propisanim obrascima i na taj način vrše nadzor nad kliconošama, sa napomenom da je taj Pravilnik donesen 2012. godine nakon donošenja novog Zakona o zdravstvenoj zaštiti iz 2010. godine i postavlja se pitanje koja je njegova svrha ukoliko se privatnim zdravstvenim ustanovama ne dozvoljava obavljanje sanitarnih pregleda,
- da su sva rješenja o zabrani obavljanja sanitarnih pregleda, od strane privatnih zdravstvenih ustanova, predmetom upravnih sporova koji su u toku, a da privatne zdravstvene ustanove za to vrijeme trpe ogromne štete dok obveznici obavljanje sanitarnih pregleda, umjesto iznosa od 20,00 KM, iste sanitarne preglede u javnim zdravstvenim ustanovama plaćaju od 40,00 do 50,00 KM,



Podnosilac zahtjeva također navodi da ostaje kod svih navoda koji su ranije dati u predmetu koji se vodio po zahtjevu PZU „E-SYLE“ protiv Federalnog ministarstva koji dostavlja u prilogu (podnesak od 03.02.2014. godine) u kojem se navodi između ostalog slijedeće:

- da je jasno da Federalno ministarstvo zajedno sa Zavodom za javno zdravstvo FBiH pretendira da bude jedini predlagač i tumač propisa iz oblasti zdravstva, sa ciljem da jedino javne zdravstvene ustanove obavljaju sanitarne preglede, navodno samo u interesu javnog zdravlja kako se navodi, a niti jednog trenutka se ne komentira novac poslodavca, odnosno građana koji se izdvaja za te namjene,
- da se ne pokušava čak ni objasniti nesporna činjenica 100% skupljeg sanitarnog pregleda u javnih ustanovama, jer se sanitarni pregledi čine kao sasvim siguran, trajan izvor prihoda kad imate zakonsku obavezu poslodavca da ugovara i plaća sanitarne preglede, samo ako uspijete obezbijediti ekskluzivno pravo na obavljanje tog posla,
- da problem nastaje prije svega zbog činjenice što pravilnici i po svojoj nomotehničkoj zadaći treba samo da pojašnjavaju utvrđena zakonska rješenja, da budu provedbeni propis, a u konkretnom slučaju oni su iskorišteni da se u njih unesu i nova rješenja koja su po svojoj suštini suprotnost sa intencijom zakona da privatni i javni sektor u ovom dijelu zdravstvene djelatnosti ima ravnopravan pristup tržištu.

Navedeno očitovanje Podnosioca zahtjeva je dostavljeno Federalnom ministarstvu dana 11.09.2015. godine aktom broj: 06-26-3-40-19-II/14.

## **5. Relevantno tržište**

U skladu sa članom 3. Zakona, te čl. 4. i 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta (u daljem tekstu: Odluke), relevantno tržište se određuje kao tržište određenih proizvoda koji su predmet obavljanja djelatnosti na određenom geografskom tržištu.

Prema odredbi člana 4. Odluke, relevantno tržište proizvoda obuhvata sve proizvode i/ili usluge koje potrošači smatraju međusobno zamjenjivim s obzirom na njihove bitne karakteristike, kvalitet, namjenu, cijenu ili način upotrebe.

Prema odredbi člana 5. Odluke, relevantno geografsko tržište obuhvata cjelokupnu ili značajan dio teritorije Bosne i Hercegovine na kojoj privredni subjekti djeluju u prodaji i/ili kupovini relevantnog proizvoda i/ili usluge pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uslovima i koji to tržište bitno razlikuju od uslova konkurencije na susjednim geografskim tržištima.

Relevantno tržište usluga predmetnog postupka je tržište zdravstvenog nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama.

Relevantno geografsko tržište predmetnog postupka je područje Federacije Bosne i Hercegovine, budući da se odredbe Pravilnika o izmjeni Pravilnika primjenjuju samo na području Federacije Bosne i Hercegovine.

Slijedom navedenog, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da u predmetnom postupku relevantno tržište predstavlja tržište zdravstvenog nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama u Federaciji Bosne i Hercegovine.

## 6. Usmena rasprava

Budući da se u predmetnom postupku radi o strankama sa suprotnim interesima, Konkurencijsko vijeće je u skladu sa članom 39. stav (1) Zakona, zakazalo usmenu raspravu, koja je održana dana 22.10.2015. godine u prostorijama Konkurencijskog vijeća uz prisustvo zastupnika Podnosioca zahtjeva i Federalnog ministarstva.

Podnosioca zahtjeva je zastupao ovlašteni punomoćnik, advokat Edin H. Hrnjić.

Na usmenoj raspravi, Federalno ministarstvo su zastupali punomoćnici Snježana Bodnaruk, sekretar Federalnog ministarstva, pr. mr. sc. dr. Senad Huseinagić i advokat Džemil Sabrihafizović.

Podnosilac zahtjeva se izjasnio da u cjelosti ostaje kod podnesenog Zahtjeva, navoda iz dopune Zahtjeva i drugih podnesaka dostavljenih do održavanja današnje rasprave i u bitnom navodi slijedeće:

- da se suština zahtjeva odnosi na otklanjanje prepreka za obavljanje sanitarnih pregleda od strane privatnih zdravstvenih ustanova, a čemu je prepreka navedena odredba pravilnika,
- da je za cjelovito posmatranje ovog pitanja nužno podsjetiti se na pravnu poziciju odnosno pravnu regulativu koja se odnosi na sanitarne preglede u posljednjih desetak godina,
- da su u vrijeme važenja Zakona o zdravstvenoj zaštiti iz 1997. godine prema saznanjima podnosioca Zahtjeva sanitarne preglede obavljale tri privatne zdravstvene ustanove iz Sarajeva, i to PZU E-Style, PZU Mimo medical i podnosilac Zahtjeva „SANASA“ iz Sarajeva,
- da su nakon donošenja novog Zakona o zdravstvenoj zaštiti 2010. godine navedene zdravstvene ustanove nastavile sa obavljanjem sanitarnih zdravstvenih pregleda,
- da je nakon stupanja na snagu odredaba Pravilnika o izmjeni Pravilnika i nakon niza usmenih prepiski nadležne inspekcije tj. nakon gotovo deset godina privatnim zdravstvenim ustanovama zabranjeno obavljanje sanitarnih pregleda,
- da se može ponovo zaključiti da Zakon o zdravstvenoj zaštiti nije prepreka za obavljanje sanitarnih pregleda nego je to sada Pravilnik o izmjenama Pravilnika o opsegu i vrsti javno zdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, a koji je donešen nakon donošenja predmetnog Rješenja Konkurencijskog vijeća po Zahtjevu PZZ E-Style,
- da ovo potvrđuje da je to Ministarstvo izmjene pravilnika izvršilo formalno, a suštinski njihovom primjenom i dodatnim tumačenjem nadležnog ministra ponovo zabranjuje rad odnosno obavljanje sanitarnih pregleda zdravstvenih ustanova, a nakon toga nadležne inspekcije ponovo donose Rješenja pa i za podnosioca Zahtjeva, kojima se zabranjuje obavljanje sanitarnih pregleda, gdje je rok izvršenja odmah, a žalba ne odlaže izvršenje Rješenja,
- da je Podnosilac Zahtjeva uložio žalbu na navedeno Rješenje, a drugostepeni organ je vrlo brzo donio odluku kojom potvrđuje prvostepeno Rješenje, a nakon toga je tužbom pokrenut upravni spor koji je u toku,

- da je sličan slučaj i sa ostalim zdravstvenim ustanovama, osim sa privatnom ustanovom Mimo medical, gdje je upravni spor okončan presudom Kantonalnog suda Sarajevo 09 0 U 022693 14 od 14.07.2015. godine, kojom je tužba uvažena i osporeni akt Federalne uprave za inspekcijske poslove je poništen i predmet vraćen tuženom na ponovni postupak,  
S tim u vezi u spis je uložena presuda Kantonalnog suda Sarajevo 09 0 U 022693 14 od 14.07.2015. godine,
- da sve navedeno apsolutno negira tezu Federalnog ministarstva zdravstva da privatne ustanove ne mogu obavljati sanitarne preglede jer je tako regulisano Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 2010, nego naprotiv samo zato što Federalno ministarstvo po svaku cijenu nastoji obezbijediti ekskluzivnu poziciju za javne zdravstvene ustanove kod obavljanja zdravstvenih pregleda,
- da je za potpunije razumijevanje zahtjeva podnesenog Vijeću neophodno riješiti pitanje definicije sanitarnog pregleda, a ta definicija nije niti jednim propisom zvanično utvrđena, čak se i taj pojam sanitarnog pregleda pominje na samo dva mjesta u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti iz 2010. i to u članu 15. i članu 119. tog Zakona, bez definiranja sadržine tog pojma,
- da je iz tog razloga Podnosilac zahtjeva bio prinuđen da se savjetuje sa eminentnim stručnjacima, i njihove odgovore možemo svesti na to da sanitarni pregledi predstavljaju tehnički dio posla koji se obavlja u mikrobiološkim laboratorijama, i to uzimanje određene skupine uzoraka i njihov mikrobiološki pregled, te zavisno od rezultata pregleda izdaju ili ne izdaju sanitarne knjižice,
- da je slijedom navedenih činjenica, kao i nesporne činjenice da je Podnosilac zahtjeva registrovan za obavljanje djelatnosti mikrobiološkog laboratorija, da je obavljao sanitarne preglede dugi niz godina i izdavao sanitarne knjižice, smatra da ne postoji niti jedan, zakonom utemeljen, razlog kojim bi mu se zabranilo obavljanje te djelatnosti,
- da su neosnovani navodi da zabrana obavljanja sanitarnih pregleda u privatnim zdravstvenim ustanovama proizilazi iz zakona jer je odredbama člana 51. stav 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti nedvosmisleno utvrđeno koje zdravstvene djelatnosti ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti,
- da se u navedenom članu sanitarni pregledi ne navode kao javno zdravstvena djelatnost koja ne može biti predmet obavljanja privatne djelatnosti,
- da se odredbama člana 119. stav (3) Zakona o zdravstvenoj zaštiti utvrđuju djelatnosti koje može obavljati Zavod za javno zdravstvo Kantona (dakle može a ne mora), a među tim djelatnostima se navode i sanitarni pregledi, te Zakon o zdravstvenoj zaštiti postavlja mogućnost, ali ne stvara i obavezu za javno zdravstvene ustanove da obavljaju javno sanitarne preglede,
- da se postavlja pitanje šta ako javno zdravstvene ustanove ne iskoriste tu mogućnost a privatnim ustanovama se zabrani obavljanje sanitarnih pregleda, ko će ovu djelatnost obavljati,
- da se to naravno neće desiti zbog činjenice da sanitarni pregledi nisu besplatni, da je njihovo obavljanje zakonska obaveza i da se periodično ponavljaju,
- da je sada, u situaciji kad te sanitarne preglede obavljaju samo javno zdravstvene ustanove, njihova prosječna cijena oko 40 KM, dakle dvostruko veća od onih 20 KM,

što je bila prosječna cijena obavljanja sanitarnih pregleda od strane privatnih ustanova, te da se mora skrenuti pažnja i na stalnu tendenciju poistovjećivanja pojma sanitarnog pregleda i djelatnosti higijensko – epidemiološke službe, što svakako nije isto,

- da se to ne radi slučajno, jer ako se između ta dva pojma stavi znak jednakosti onda se nalazi pravni osnov u članu 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti za zabranu obavljanja sanitarnih pregleda od strane privatnih ustanova, obzirom da čl. 51. Zakona djelatnost epidemiologije i higijene svrstava u javno zdravstvene djelatnosti koje ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti.

Pored navedenog, a nakon postavljenih pitanja od strane voditelja postupka, punomoćnik Podnosioca zahtjeva je u bitnom izjavio sljedeće:

- da u vrijeme kada su privatne ustanove obavljale sanitarne preglede one to nisu mogle obavljati bez angažovanja doktora mikrobiologa koji je i nadležan da procjenjuje valjanost nalaza, a tek ako su nalazi ispunjavali uslove izdavala se i sanitarna knjižica,
- da ukoliko bi postojalo nešto sporno sa nalazima u tom slučaju sanitarna knjižica se nije izdavala, a na propisanom obrascu o rezultatima se obavještava higijensko – epidemiološka služba, što znači da ni tada obavljanje sanitarnih pregleda nije bilo bez nadzora higijensko epidemiološke službe,
- da prema dostavljenom mišljenju doktorice Spomenke Janjić, magistra nauka, specijalista mikrobiologije, zadatak epidemiološke djelatnosti je da na osnovu rezultata rada mikrobiološke službe utvrđuje izvor infekcije i način prenošenja, te da utvrdi mjere za sprječavanje i širenje zaraznih bolesti, tj. da epidemiološka djelatnost operiše analitičkom, matematičkom, statističkom i biološkom metodom rada, odnosno njena svrha se ogleda u nadzoru i obradi podataka dobivenih u radu mikrobiološke službe,
- da dakle nema prepreka da se pretrage izvrše u mikrobiološkom laboratoriju, u okviru privatne zdravstvene ustanove jer pretragama upravlja doktor medicine, propisane specijalizacije za to, a svi dobiveni podaci se dostavljaju higijensko epidemiološkoj službi na obradu jer to je zakonska obaveza.

Punomoćnik Podnosioca zahtjeva se nije mogao izjasniti na sva pitanja postavljena na usmenoj raspravi, pa je istom ostavljen rok od sedam dana da dostavi odgovor.

Punomoćnici Federalnog ministarstva su se izjasnili da ostaju u cjelosti kod svojih navoda datih u odgovoru na Zahtjev i Zaključak, a naročito ukazuju na sljedeće:

- da su razumjeli da je razlog za pokretanje ovog postupka pitanje koje glasi: Da li odredba člana 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmet privatne djelatnosti predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji,
- da je naprijed označenom odredbom izvršena izmjena u članu 7. stav (1) alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti,
- da Sporna odredba glasi: „Djelatnost epidemiologije koja ne može biti predmet privatne djelatnosti čini zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama, u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kao i

članom 15. st. 2. tač. 4., članom 36. st. 1. i članom 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.“, te da bi bilo ko mogao razumjeti značenje ove odredbe, mora izvršiti uvid u zakonske odredbe na koje upućuje ova odredba pravilnika,

- da je jedini način da se utvrdi da li je obavljanje sanitarnih pregleda dopušteno privatnim zdravstvenim ustanovama ili nije dopušteno je pažljivo čitanje naprijed navedenih zakonskih odredaba, a Pravilnik ne utvrđuje da li postoji zabrana ili ne postoji zabrana, nego samo upućuje da će se postupiti u skladu sa zakonskim odredbama, koje su u Pravilniku izričito označene,
- da ako postoji takva zabrana, to znači da je ona propisana zakonom, a ako takva zabrana ne postoji to znači da je zakonom dopušteno da privatne zdravstvene ustanove obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda,
- da u slučaju da je Podnosilac zahtjeva u pravu, stoji mu na raspolaganju upravno sudska zaštita protiv pojedinačnih rješenja nadležnih organa i inspekcija, pred nadležnim sudovima, a u uređenom zahtjevu za pokretanje postupka, Podnosilac zahtjeva navodi da su sva rješenja o zabrani sanitarnih pregleda od strane privatnih zdravstvenih ustanova predmetom upravnih sporova koji su u toku, a da privatne zdravstvene ustanove za to vrijeme trpe ogromne štete,
- da je očigledno da i sam Podnosilac zahtjeva smatra da ocjena zakonitosti pojedinačnih akata kojim se privatnim zdravstvenim ustanovama određuje zabrana obavljanja djelatnosti, spada u nadležnost redovnih sudova i da se ostvaruje kroz upravno-sudske postupke,
- da pri tom, Podnosilac zahtjeva, a eventualno i druge privatne zdravstvene ustanove, ukoliko ispunjavaju zakonske uvjete, mogu od nadležnog suda ishoditi mjeru odlaganja izvršenja rješenja do donošenja konačne presude i na taj način spriječiti eventualne štete, neovisno od dužine trajanja upravnog spora.
- da se pojedinačna rješenja kojim se zabranjuje da privatne zdravstvene ustanove obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda donose na osnovu zakonskih odredaba, a ne na osnovu Pravilnika, te ako sudovi u upravnim sporovima nađu da Zakonom nije utvrđena zabrana da privatne zdravstvene ustanove obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda, oni će svojim odlukama poništiti donesena rješenja nadležnih organa i inspekcija, a za donošenje takvih odluka izmijenjena odredba člana 7. Pravilnika sudovima ne predstavlja bilo kakvu smetnju ili ograničenje,
- da se iz navedenih razloga, stiče dojam da je Podnosilac zahtjeva, znajući da pred Konkurencijskim vijećem ne može pokrenuti postupak za ocjenu zakonskih odredaba, pokrenuo ovaj postupak kako bi problematiziranjem jedne sasvim neutralne odredbe Pravilnika doveo u pitanje primjenu zakonskih odredaba,
- da je očigledno da Podnosilac zahtjeva, daje svoje tumačenje označenih zakonskih odredaba i tvrdi da Zakon ne sadrži odredbe koje mu zabranjuju obavljanje djelatnosti sanitarnih pregleda, te da očekuje da Konkurencijsko vijeće prihvati njegovo tumačenje odredaba Zakona o zdravstvenoj zaštiti, pa proglašavajući ništavom osporenu odredbu Pravilnika faktički isходи odluku o ništavosti zakonskih odredaba na čiju primjenu Pravilnik upućuje, ili bar da Konkurencijsko vijeće potvrdi tumačenje zakonskih odredaba na način na koji to sugerise Podnosilac zahtjeva – mada je i poništenje i tumačenje zakonskih odredaba izvan nadležnosti Konkurencijskog vijeća,

- da ukoliko postoji dvojba o tome da li predmetne zakonske odredbe dopuštaju ili zabranjuju da privatne zdravstvene ustanove obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda, i Podnosilac zahtjeva i Konkurencijsko vijeće legitimisani su da zatraže autentično tumačenje od Parlamenta Federacije, čime se takva dvojba može definitivno otkloniti,
- da su razlozi kojima se Parlament Federacije rukovodio usvajajući predmetna zakonska rješenja nalaze se u sferi zaštite javnog zdravlja u FBiH, što podrazumijeva javni interes za regulisanje uslova zaštite zdravlja stanovništva, jer se radi o zdravstvenim pregledima osoba koje obavljaju poslove u proizvodnji i prometu namirnica, snabdijevanju stanovništva pitkom vodom, u obrazovnim i drugim ustanovama za djecu, u zdravstvenim ustanovama, kao i osoba koje se bave pružanjem higijenske njege stanovništva,
- da se taj vid zdravstvene zaštite odnosi i na kontrolu osoba koje dolaze iz zemalja u kojima su prisutne epidemije malarije, kolere, SARS-a, žute groznice, plućne kuge i hemoralgijskih groznica, kao što je ebola, pa to nije specifična zdravstvena zaštita radnika, nego zaštita javnoga zdravlja.
- da se identični propisi primjenjuju i u Sloveniji i Hrvatskoj, koje su kao članice EU bile obavezne uskladiti svoje propise sa odgovarajućom regulativom EU,
- da bi drastična razlika u sistemu ovog vida zdravstvene zaštite, u određenim situacijama, kao što je opasnost od epidemija, mogla predstavljati razlog za poduzimanje izolacionih mjera za stanovnike BiH, koje bi poduzele zemlje u okruženju, pa i šire,
- da su Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Republike Srpske i odgovarajućim i pravilnikom Republike Srpske utvrđena identična rješenja sa izričitim odredbama koje isključuju mogućnost da privatne zdravstvene ustanove obavljaju sanitarne preglede,
- da se u Bosni i Hercegovini, odnosno u Federaciji, usluge javne zdravstvene zaštite ne obavljaju po načelima liberalnog tržišta, a takva liberalizacija ne postoji ni u zemljama Evropske unije,
- da je regulisanje obavljanja javne zdravstvene djelatnosti bazirano na zdravstvenim potrebama stanovništva i zaštiti javnog zdravlja, a zaštita javnog zdravlja i zaštita tržišne konkurencije ne moraju uvijek biti komplementarne, a da je u ovom slučaju očigledno da prioritet mora imati zaštita javnog zdravlja,
- da javne zdravstvene ustanove kojima je zakonom povjereno obavljanje javne zdravstvene djelatnosti nisu profitne organizacije, nego su to naprotiv neprofitne ustanove koje se osnivaju i svoju djelatnost obavljaju striktno u skladu sa propisima kojima se reguliše zaštita javnog zdravlja, a posljedice eventualnog odstupanja od tog principa i načina obavljanja javno-zdravstvene djelatnosti mogu biti izuzetno teške i manifestovati se u formi epidemija, sa nesagledivim ishodom,
- da se na ranije ukazanu praksu Evropskog suda pravde ukazuje imajući u vidu čl. 43. st. 7. Zakona o konkurenciji kojim je predviđeno da će Konkurencijsko vijeće u donošenju svojih odluka imati u vidu stanovišta i praksu odgovarajućih evropskih institucija.

Imajući u vidu sve naprijed izloženo, Federalno ministarstvo zdravstva predlaže da Konkurencijsko vijeće donese rješenje kojim će prijedlog Podnosioca zahtjeva odbiti kao neosnovan i ujedno ga obavezati da naknadi troškove ovog postupka.

Pored navedenog, a nakon postavljenih pitanja voditelja postupka, punomoćnici Federalnog ministarstva su izjavili sljedeće:

- da prema njihovom mišljenju privatne klinike nisu ni mogle obavljati sanitarne preglede od momenta stupanja na snagu novog Zakona, a za nadzor nad tim su zadužene nadležne inspekcije,
- da je Federalno ministarstvo dalo objašnjenje propisa iz svoje nadležnosti na zahtjev fizičkih i pravnih lica, a u skladu sa članom 22. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH, ali su inspekcijski organi samostalni i nezavisni u svom radu, te postupaju u skladu sa Zakonom o inspekcijama Federacije BiH, a to podrazumijeva da donose rješenja na osnovu zakona, a ne na osnovu pojašnjenja organa uprave,
- da ukoliko bi se izvršio uvid u listu usluga koje su navedene u zakonu, neće se naći sanitarni pregled u medicini rada,
- da je epidemiologija dio javnog zdravstva koja između ostalog ima zadatak da sprječava širenje zaraznih bolesti, a ovo je upravo mjera sprečavanja da kliconoša prenese zarazu tokom rada sa hranom i sl, a to je razlog da se uvela ova mjera da bi se zaštitilo zdravlje stanovništva od zaraznih bolesti,
- da je obavljanje sanitarnih pregleda posebna mjera zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, a što je propisano u Pravilniku o načinu obavljanja zdravstvenih pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom (Sl novine FBiH 20/08 i 39/14),
- da cijenu pregleda plaća onaj koji obavlja djelatnost, a ne zaposlenik odnosno onaj koji je subjekt pregleda,
- da su krajnji korisnici pregleda koji se obavi nad vaspitačicom u obdaništu djeca koja pohađaju to obdanište i na taj način ona dobivaju zaštitu od zaraznih bolesti potpuno besplatno,
- da Federalno ministarstvo želi da naglasi da nema prepreke da se u privatnim ustanovama obavlja mikrobiološki pregled, ali da suprotna strana želi poistovjetiti taj pregled sa sanitarnim pregledom i tako dobiti pravo obavljanja sanitarnih pregleda,
- da je tačno da specijalista epidemiolog svoju ocjenu donosi dijelom i na osnovu mikrobioloških nalaza, kao što internista svoju ocjenu o zdravlju donosi na osnovu laboratorijskih nalaza rendgen dijagnostike, ali ovdje se radi o tome da mikrobiološki nalaz nije sanitarni pregled nego samo njegov jedan dio te je suština u tome da sanitarni i zdravstveni pregled lica pod sanitarnim nadzorom predstavlja javno zdravstvenu djelatnost propisanu Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, a upravo sa ciljem zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, i obavljaju je neprofitne javne zdravstvene ustanove.

Federalnom ministarstvu zdravstva je od strane voditelja postupka naloženo da dostavi cijene sanitarnih pregleda, u roku od 7 (sedam) dana od dana usmene rasprave.

## **7. Postupak nakon usmene rasprave**

Podnosilac zahtjeva je postupio po nalogu sa usmene rasprave od 22.10.2015. godine, te je podneskom zaprimljenim pod brojem 06-26-3-40-30-II/15 od 27.10.2015. godine zajedno sa troškovnikom, dostavio odgovore na pitanja, kako slijedi:

- da je Podnosilac zahtjeva obavljao sanitarne preglede počev od kraja 2005. godine, odnosno nakon izvršene dopune djelatnosti u rješenju o registraciji, a kojom je Podnosilac zahtjeva registrovan za obavljanje djelatnosti medicine rada i usluga mikrobiološko – parazitolološkog laboratorija, što je bio preduslov za obavljanje sanitarnih pregleda, jer u klasifikaciji djelatnosti, pojam sanitarnih pregleda ne postoji, a samim tim tog pojma nema ni u registraciji javno zdravstvenih ustanova koje trenutno obavljaju sanitarne preglede, te da je ovaj dio djelatnosti Podnosilac zahtjeva zadržao u svojoj registraciji i do dana sačinjavanja ovog podneska,
- da je Podnosilac zahtjeva obavljao sanitarne preglede sve do zabrane obavljanja ove djelatnosti naložene rješenjem Kantonalne uprave za inspeksijske poslove, Inspektorat sanitarne, zdravstvene i farmaceutske inspekcije, Sarajevo broj: UP1-14-10-37-14720/14 od 01.10.2014. godine, a navedeno rješenje je potvrđeno od strane drugostepenog organa i protiv istog se vodi upravni spor pred Kantonalnim sudom u Sarajevu,
- da navedeno rješenje predstavlja prvo i jedino sankcioniranje Podnosioca zahtjeva, iako je u proteklom periodu bio predmetom kontrola inspeksijskih organa i bez primjedbi na obavljanje ovog dijela djelatnosti,
- da se cijena sanitarnih pregleda kretala u rasponu od 20,00 do 25,00 KM.

Odgovori na pitanja sa usmene rasprave Podnosioca zahtjeva su dostavljeni Federalnom ministarstvu aktom broj: 06-26-3-40-32-II/14 od 28.10.2015. godine.

Federalno ministarstvo je u skladu sa nalogom sa usmene rasprave podneskom broj: 06-26-3-40-33-II/14 od 09.11.2015. godine dostavilo odgovore kantonalnih zavoda za javno zdravstvo u vezi sa cijenom koju isti naplaćuju za sanitarne preglede te su dostavljeni odgovori kako slijedi:

- Zdravstvena ustanova „Zavod za javno zdravstvo USK“ od 29.10.2015. godine,
- Zavod za javno zdravstvo Posavskog kantona 28.10.2015. godine,
- Zavod za javno zdravstvo Tuzlanskog kantona od 29.10.2015. godine,
- Institut za zdravlje i sigurnost hrane od 04.11.2015. godine,
- JU „Zavod za javno zdravstvo“ Bosansko – podrinjskog kantona od 19.10.2015. godine,
- Zavod za javno zdravstvo Srednjobosanskog kantona od 02.11.2015. godine,
- Zavod za javno zdravstvo Hercegovačko – neretvanskog kantona od 29.10.2015. godine,
- Zavod za javno zdravstvo Zapadnohercegovačkog kantona od 03.11.2015. godine,
- J.U. Zavod za javno zdravstvo Kantona Sarajevo od 30.10.2015. godine,
- Zavod za javno zdravstvo Kantona 10 Livno od 30.10.2015. godine.

Dana 10.11.2015. godine Konkurencijsko vijeće je pod brojem 06-26-3-40-34-II/14 zaprimilo podnesak Udruženja specijalista javnozdravstvenih disciplina Federacije Bosne i Hercegovine kojim se dostavlja stručno mišljenje broj: 13/2015 od 09.11.2015. godine, u vezi pojma i značaja sanitarnih pregleda u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koje je razmatrano i usvojeno na skupštini ovog udruženja održanoj dana 28.10.2015. godine.

U mišljenju se navodi da je mišljenjem izražen stav Udruženja specijalista javnozdravstvenih disciplina Federacije Bosne i Hercegovine, te se istim želi ukazati na to da je obavljanje zdravstvenih pregleda, odnosno sanitarnih pregleda radi zaštite uposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, saglasno propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i drugi obavezni zdravstveni pregledi osnovna javnozdravstvena mjera, koja ima za cilj suzbijanje i sprječavanje širenja zaraznih bolesti, a indikacije za obavljanje sanitarnih pregleda postavljaju samo i isključivo ljekari specijaliste –



epidemiolozi, s obzirom da se pregled vrši u cilju zaštite stanovništva od zaraznih oboljenja, a ne liječnici specijalisti – mikrobiolozi, koji su samo dio tima koji obavlja laboratorijske mikrobiološke pretrage.

U stručnom mišljenju se navodi slijedeće:

- da je s ciljem sprječavanja i suzbijanja zaraznih bolesti u Federaciji Bosne i Hercegovine, članom 11. tačka 7. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti kao posebna mjera zaštite za suzbijanje i sprečavanje zaraznih bolesti, utvrđen zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenicima i drugim licima,
- da se navedena mjera provodi nad osobama zaposlenim u proizvodnji i prometu namirnica, snabdijevanju stanovništva pitkom vodom, obrazovnim i drugim ustanovama, zaposlenim u zdravstvenim ustanovama i privatnim praksama, socijalnim i obrazovnim ustanovama, u institucijama koje rade u proizvodnji, opremanju i izdavanju lijekova, u objektima za pružanje higijenske njege stanovništva, kao i u proizvodnji i prometu kozmetičkih sredstava,
- da je djelatnost sanitarnih pregleda, radi zaštite uposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i drugi obavezni zdravstveni pregledi u javnozdravstvenoj djelatnosti, a saglasno odredbi člana 15. stav (2) tačka 4., a u vezi sa članom 36. stav (1) i članom 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
- da s tim u vezi, usluga sanitarnog pregleda odnosno zdravstvenog pregleda osoba koje su na osnovu člana 30. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti stavljene pod zdravstveni nadzor, spada u javnozdravstvene usluge za koje je nadležan i odgovoran ljekar specijalista epidemiolog,
- da je sanitarni pregled jedna od osnovnih javnozdravstvenih mjera koja ima za cilj, pregledom naizgled zdravih osoba, utvrditi eventualno prisustvo patogenih mikroorganizama odnosno „kliconoštvo“, a u cilju zaštite javnog zdravlja stanovništva od zaraznih bolesti,
- da se osobe, za koje se sanitarnim pregledom utvrdi da su oboljele od zaraznih bolesti odnosno da su nosioci klica određenih zaraznih bolesti, podvrgavaju liječenju, te im se istovremeno utvrđuje zabrana rada na njihovim radnim mjestima, odnosno mjestima na kojima mogu ugroziti zdravlje drugih ljudi,
- da ova zabrana ima za cilj sprječavanje širenja mikroorganizama iz organizma zaražene osobe na okolinu, a time suzbijanje i sprečavanje širenja zaraznih bolesti,
- da osnovni cilj sanitarnog pregleda nije sama zaštita uposlenika, već zaštita svih osoba koje su u direktnom ili indirektnom kontaktu s tim uposlenikom, te time zapravo zaštita javnog zdravlja stanovništva,
- da se radi o pregledu koji se obavlja radi procjene rizika ugroženosti populacije od širenja zaraznih bolesti, koje se prenose kapljičnim putem, direktnim kontaktom, hranom, vodom i predmetima opće upotrebe,
- da procjenu zdravstvenog stanja pregledane osobe, odnosno procjenu rizika za širenje zaraznih bolesti od te osobe, kao izvora, odnosno prenosioca bolesti, vrši ljekar specijalista epidemiolog na osnovu ljekarskog pregleda koji, osim anamneze i općeg ljekarskog pregleda sa posebnim osvrtom na pregled kože i vidljivih sluznica i pregled pluća, obuhvata i tumačenje i interpretaciju sljedećih mikrobioloških nalaza:

1. bakteriološkog pregleda grla i nosa na piogeni stafilokok i betahemolitički streptokok grupe A (kliconošтво),
  2. uzimanje materijala i bakteriološki pregled stolice na salmonele i šigele (kliconošтво),
  3. uzimanje materijala i laboratorijski pregled stolice na crijevne parazite (parazitonošтво),
- da pored ovoga ljekar specijalista epidemiolog, po potrebi, može uključiti i mišljenje drugih specijalista (pulmologa, dermatologa i dr.),
  - da uzimanje materijala i bakteriološki pregled koji se obavljaju u mikrobiološkim laboratorijama zdravstvenih ustanova, čini samo dio kompletnog zdravstvenog pregleda osoba pod zdravstvenim nadzorom, koji je multidisciplinarnan javnozdravstveni pregled i nikako nije samo djelatnost mikrobiološke laboratorije,
  - da sadržaj sanitarnog pregleda varira u ovisnosti od radnog mjesta na kojem radi osoba stavljena pod zdravstveni nadzor, a na osnovu člana 30. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, te shodno riziku od prenošenja zaraznih oboljenja na različitim radnim mjestima.

Stručno mišljenje je aktom broj: 06-26-3-40-35-II/14 od 11.11.2015. godine dostavljeno Podnosiocu zahtjeva.

Konkurencijsko vijeće je dana 20.11.2015. godine podneskom zaprimljenim pod brojem: 06-26-3-40-36-II/14 zaprimilo Očitovanje Podnosioca zahtjeva o stručnom mišljenju Udruženja specijalista javno zdravstvenih disciplina Federacije Bosne i Hercegovine broj: 13/2015 od 09.11.2015. godine, u kojem se navodi između ostalog sljedeće:

- da je po mišljenju Podnosioca zahtjeva jasno da je mišljenje dato da podrži stav Federalnog ministarstva da su sanitarni pregledi javnozdravstvena djelatnost kojom ne mogu da se bave zdravstvene ustanove,
- da predmetno mišljenje ne može zamijeniti autentično tumačenje zakonskih odredaba, niti ima obavezujući karakter,
- da se mišljenje mora posmatrati kao nastavak angažamana uvaženog primarijusa dr Željka Lera u nastojanju da se onemogući privatnim zdravstvenim ustanovama obavljanje sanitarnih pregleda, koji je u svojstvu direktora Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine dostavljao podatke i u predmetu koji se vodio pred Konkurencijskim vijećem pod brojem 04-26-3-007-II/13 po Zahtjevu Privatne zdravstvene ustanove „E-Style“ Sarajevo protiv Federalnog ministarstva,
- da autori stručnog mišljenja predstavljaju zainteresovanu stranu u postupku koja uporno pokušava izjednačiti obavljanje sanitarnih pregleda sa djelatnošću epidemiologije,
- da je tako Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne bi poznavao sanitarne preglede kao poseban pojam koji se pominje u čl. 15. i 119. ovog Zakona,
- da je djelatnost obavljanja sanitarnih pregleda javnozdravstvena djelatnost kojom se ne mogu baviti privatne zdravstvene ustanove to bi svakako bilo navedeno u članu 51. stav (1) Zakona o zdravstvenoj zaštiti, gdje su taksativno nabrojane one javnozdravstvene djelatnosti koje ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti,

- da mora ponovo naglasiti činjenicu da privatne zdravstvene ustanove koje obavljaju sanitarne preglede ne funkcioniraju izvan lanca javnog zdravlja zbog činjenice da je Pravilnikom o načinu vođenja evidencije o izvršenim laboratorijskim izolacijama i identifikacijama u članu 7. propisano da zdravstvene ustanove koje obavljaju mikrobiološku djelatnost laboratorijskog ispitivanja uzročnika zaraznih bolesti dostavljaju sedmične izvještaje o laboratorijski utvrđenim uzročnicima zaraznih bolesti nadležnom Zavodu za javno zdravstvo kantona, a stavom 2. istog člana je utvrđena obaveza da se odmah dostavljaju i izvještaji o identificiranom uzročniku nadležnom zavodu za javno zdravstvo kantona kao i federalnom zavodu nakon čega one obavljaju svoj dio posla iz domene higijene i epidemiologije,
- da je iz navedenog jasno da privatne zdravstvene ustanove samo u slučaju urednih nalaza izdaju sanitarne knjižice, a u slučaju identifikacije određenih anomalija sanitarne knjižice se ne izdaju, nego se slijedom navedenih odredaba pravilnika o tome izvještavaju nadležni kantonalni i federalni zavod radi poduzimanja daljih mjera u okviru higijensko epidemioloških službi,
- da je na ovaj način funkcionirao sistem obavljanja sanitarnih pregleda i izdavanje sanitarnih knjižica u privatnim zdravstvenim ustanovama gotovo punih deset godina, a od toga čak četiri godine i nakon donošenja Zakona o zdravstvenoj zaštiti 2010. godine i sve do donošenja Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti i Pravilnika o izmjeni Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti,
- da odredbe navedenih pravilnika potpomognute tumačenjima i uputama Federalnog ministra zdravstva, pa zatim direktora Zavoda za javno zdravstvo, a sada i stručnim mišljenjem Udruženja specijalista javnozdravstvenih disciplina, predstavljaju pokušaj da se ovaj profitabilan posao obezbijedi jedino javnozdravstvenim ustanovama,
- da je posljedica navedenog cijena sanitarnih pregleda koja je dvostruko veća od one koja je bila dok su sanitarne preglede obavljale i privatne zdravstvene ustanove, a posebno tešku posljedicu predstavlja činjenica da se na ovaj način privatnim zdravstvenim ustanovama koje su i po desetak godina obavljale sanitarne preglede zabranjuje obavljanje djelatnosti za koju su u konačnici i registrirane,
- da smatra da nema ni zakonskog ni medicinskog uporišta ni opravdanja da se privatnim zdravstvenim ustanovama zabrani obavljanje sanitarnih pregleda.

Navedeno očitovanje je aktom broj: 06-26-3-40-40-II/14 od 14.12.2015. godine dostavljeno Federalnom ministarstvu.

Nadalje, Konkurencijsko vijeće je prema stanju spisa procijenilo da neće biti u mogućnosti donijeti konačno rješenje u roku od šest mjeseci nakon donošenja Zaključka o pokretanju postupka, kako je propisano članom 41. stav (1) tačka a) Zakona, s obzirom da je za utvrđivanje činjeničnog stanja i ocjenu dokaza neophodno prikupiti dodatne podatke i izvršiti dodatne analize.

Imajući u vidu naprijed navedeno, Konkurencijsko vijeće je dana 24.11.2015. godine pod brojem 06-26-3-40-37-II/14, donijelo Zaključak kojim se produžava rok za donošenje konačnog rješenja za dodatna tri mjeseca, u skladu sa članom 41. stav (2) Zakona.

Navedeni Zaključak je dana 24.11.2015. godine dostavljen punomoćniku Podnosioca zahtjeva aktom broj: 06-26-3-40-38-II/15, i Federalnom ministarstvu aktom broj: 06-26-3-40-39-II/15.

U međuvremenu, Sud Bosne i Hercegovine je dana 23.12.2015. godine donio presudu broj: S1 3 U 016103 14 U kojom se tužba Federalnog ministarstva zdravstva protiv rješenja Konkurencijskog vijeća 04-26-4-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine odbija.

U obrazloženju presude Sud Bosne i Hercegovine između ostalog navodi slijedeće:

- da je Federalno ministarstvo 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 na relevantno tržište ostalim privrednim subjektima, privatnim zdravstvenim ustanovama, te nepotrebno ograničilo da korisnici zdravstvenih usluga, iste mogu ostvarivati samo u javnim ustanovama,
- da svi organi vlasti i institucije na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, 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 Zakona o konkurenciji,
- da je Konkurencijsko vijeće pravilno postupilo kada je utvrđivalo usklađenost 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) Zakona,
- da se pravilnim tumačenjem odredbi člana 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti može 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 i na taj način ograničena, spriječena i narušena tržišna konkurencija na relevantnom tržištu.

#### **8. Presuda Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine**

Sud BiH je presudom broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine, rješenje Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-3-40-41-II/14 od 16.02.2016. godine poništio i predmet vratio na ponovni postupak.

U presudi broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine, Sud BiH navodi da je osporenim rješenjem broj: 06-26-40-41-II/14 od 16.02.2016. godine utvrđeno da Federalno ministarstvo zdravstva odredbama člana 1. Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije BiH“, broj 39/14) sprečava, ograničava i narušava konkurenciju na tržištu zdravstvenog nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama na području Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta u smislu člana 4. stav (1) tačka b) Zakona, te su istim odredbe Pravilnika u smislu člana 4. stav (2) Zakona oglašene ništavim i naloženo je Federalnom ministarstvu zdravstva da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema rješenja, uskladi odredbe Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, na način da se omogući da pravo na obavljanje sanitarnih pregleda imaju i privatne zdravstvene ustanove. Zbog zaključivanja zabranjenog sporazuma i kršenja odredbi člana 4. stav (1) tačka a) Zakona, Federalnom ministarstvu zdravstva je izrečena novčana kazna u iznosu od 25.000,00

KM i isto je obavezano da Zdravstvenoj ustanovi Poliklinički centar „SANASA“ Sarajevo isplati iznos od 1.540,00 KM na ime troškova postupka.

U obrazloženju svoje presude, Sud BiH se na više od dvije strane, poziva na navode iz Tužbe Federalnog ministarstva zdravstva, a na navode iz odgovora na tužbu Konkurencijskog vijeća kao tuženog, samo jednom rečenicom na strani 4. presude, gdje se navodi da „su tuženi (Konkurencijsko vijeće) i zainteresovano lice PZU „SANASA“ Sarajevo predložili da se tužba kao neosnovana odbije“, bez navođenja razloga iz odgovora na tužbu.

Sud BiH navodi da je osnovno pitanje koje se postavilo Sudu BiH, da li pravilnik kao akt javne vlasti, dolazi u opseg člana 4. Zakona o konkurenciji, te da prema odredbama stava (1) tog člana, zabranjeni su sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti i prećutni 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 kojim se druga strana uslovljava da prihvati dodatne obaveze koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi sa predmetom sporazuma. Takvi sporazumi su ništavi, prema članu 4. stav (2) Zakona.

Sud BiH navodi da, analizirajući citiranu odredbu, dolazi do zaključka da se zabrana iz tog člana odnosi: pod jedan, na bilo koju vrstu ugovora i pod dva, da se odnosi na ugovore zaključene između privrednih subjekata, kao i na odluke i druge akte privrednih subjekata.

Sud BiH smatra ugovor kao pravni akt podrazumjeva razmjenu saglasnih izjava volja između dva ili više lica, kojim se zasniva, mijenja ili ukida određeni pravni odnos. Ugovor je dvostrani pravni posao, sporazum najmanje dva lica, a da bi nastao treba da postoji saglasnost njihovih volja. Prema citiranoj odredbi Zakona, za nastanak i postojanje ugovora nije neophodna forma u vidu pisanog oblika ili potvrde, pečata, on može nastati i prećutno, ali mora u osnovi predstavljati dogovor privrednih subjekata.

U konkretnom slučaju predmet razmatranja osporene odluke je Pravilnik, opšti akt koji je donijelo Federalno ministarstvo zdravstva, pa je prema mišljenju Suda BiH potrebno razmotriti pitanje da li se Pravilnik može podvesti pod pojam ugovora ili sporazuma.

U vezi sa navedenim, Sud BiH navodi da Pravilnik donosi na osnovu ovlaštenja iz zakona, nadležno ministarstvo, kao segment izvršne vlasti, te imajući u vidu način osnivanja ministarstva, njegovu prirodu, ciljeve i osnov nastanka, radi se o organu državne vlasti koji donošenjem predmetnog opšteg akta vrši vlast koja mu je povjerena. Federalno ministarstvo je prema mišljenju Suda BiH oblik organizovanja i djelovanja javne vlasti i nije privredno preduzeće pa je predmetni Pravilnik, opšti akt, donio organ vlasti, u okviru svojih ovlaštenja i na osnovu zakona. Pravilnik je, stoga po shvatanju sudskog vijeća Suda BiH, opšti akt javne vlasti i dio nacionalnog zakonodavstva, koji ne predstavlja produkt dogovora između dva ili više subjekta, upravo iz razloga jer je donesen autoritetom javne vlasti.

Ovakvo stanovište proizilazi i iz prakse Evropskog suda pravde, koji je u više svojih presuda napravio distinkciju između nacionalnog zakonodavstva i odluka i drugih akata privrednih subjekata, te se u ovom dijelu presude Sud BiH poziva na presudu Evropskog suda pravde broj: C -343/95 slučaj Diego Cali oc Figli (1997) u kojoj Evropski sud pravde razmatrajući aktivnosti nadzora radi sprečavanja zagađenja na naftnom terminalu luke Đenova, koji je povjeren nacionalnoj komisiji SEPG, navodi: „*Ovakav nadzor je po svojoj prirodi, svom cilju i pravilima na koje se odnosi povezan sa vršenjem vlasti koje se odnose na zaštitu okoline, a*

*koje su tipična ovlaštenja javnih organa. Ne radi se privrednoj aktivnosti koja bi opravdala primjenu pravila o konkurenciji iz Ugovora o osnivanju EU“. Pri ovome zaključku upućuje se na paragraf 30. u presudi C – 364/92 u predmetu SAT Fluggesellschaft v. Eurocontrole (1994) koji glasi: „Uzimajući u cjelini, aktivnosti Eurocontrole, po svojoj prirodi, ciljevima i pravilima na koje se odnosi, su povezane sa vršenjem vlasti u oblasti kontrole i nadzora vazdušnog prostora, a to su tipično nadležnosti države. Ove aktivnosti nisu ekonomske prirode da bi se opravdala primjena pravila konkurencije iz Ugovora. U predmetu broj C-309/99 slučaj Wouters, paragraf 57., Evropski sud zaključuje: „Imajući u vidu sudsku praksu Suda, pravila konkurencije iz Ugovora se ne primjenjuju na aktivnosti, koje, po svojoj prirodi, ciljevima i pravilima koje provodi ne spada u sferu ekonomskih aktivnosti.“.*

Sud BiH smatra da sve iznesene činjenice, a i praksa Evropskog suda pravde upućuje na zaključak da pravilnik ministarstva ne može po svojoj prirodi imati elemente ugovora, ni biti smatrani ugovorom, kao što ni ministarstvo nije preduzeće, odnosno privredni subjekt, da bi moglo, u konkretnoj situaciji, doći pod opseg člana 4. Zakona o konkurenciji. Ovo naravno, prema mišljenju Suda BiH, ne subsumira situaciju kada se javna vlast putem javnog preduzeća ili drugih oblika privredne organizacije pojavljuje na tržištu iz ekonomskih razloga ili kada prenosom dijela svojih ovlaštenja na neke druge subjekte daje mogućnost da ti subjekti svojim odlukama regulišu odnose na tržištu i eventualno, ograniče konkurenciju. Tada bi te odluke imale potpuno drugi karakter, jer bi u sebi nosile mogućnost tržišne utakmice između poduzetnika, odnosno povredu zdrave konkurencije na tržištu. Na ovo upućuje i stav Evropskog suda pravde izražen u presudi T-53/93 od 30.03.2000. godine čiji paragraf 58 glasi: „Iz sudske prakse jasno proizilazi da se članovi 85. i 86. Ugovora o EZ primjenjuju samo na samoinicijativno nekonkurentno ponašanje poduzetnika (predmet 41/93 Italija protiv Komisije (1985) ECR 873, tačka 18. do 20, predmet C – 202/88 GB inno-BM, tačka 20., te Komisija i Francuska protiv Ladbroke Racing, tačka 33. Ukoliko domaće zadonodavstvo zahtjeva nekorektno ponašanje poduzetnika ili ako takvo zakonodavstvo tvori pravni okvir koji isključuje bilo kakvu mogućnost konkurencije na strani poduzetnika, onda se članovi 85. i 86. ne primjenjuju. U takvoj situaciji se ograničenje tržišne utakmice ne može pripisati, kako to navedene odredbe impliciraju, samostalnom djelovanju poduzetnika“.

Sud BiH na kraju zaključuje da je nejasno stanovište osporenog akta da i Pravilnik spada u sporazume, odnosno ugovore, čiju valjanost sa stanovišta povrede člana 4. Zakona, može preispitivati Konkurencijsko vijeće. Tačno je da, na osnovu ovlaštenja iz člana 25. stav (2) Zakona, Konkurencijsko vijeće daje mišljenja na nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa koji mogu imati uticaj na tržišnu konkurenciju, o njihovoj saglasnosti sa tim zakonom. Ako se uzme kao tačno da predmetni Pravilnik nije dostavljen na mišljenje prije usvajanja, ostaje sporno na osnovu koje odredbe Konkurencijsko vijeće može preispitivati Pravilnik koji je na pravnoj snazi, odnosno kakve posljedice takvo preispitivanje ima na propisani postupak preispitivanja zakonitosti pravilnika i ustavnosti zakona za koji su nadležni Ustavni sudovi.

U odnosu na ova pitanja osporeni akt nije dao odgovore, pa obrazloženje akta nema odlučnih činjenica na osnovu kojih bi se mogla razmatrati pravilnost primjene materijalnog prava, što ukazuje na pogrešnu primjenu člana 200. Zakona o upravnom postupku BiH, zbog čega je valjalo tužbu uvažiti i predmet vratiti na ponovni postupak, primjenom člana 37. stav (1) i (2) Zakona o upravnim sporovima BiH.

Sud BiH, na kraju presude, nalaže Konkurencijskom vijeću da valjano razmotri pitanja na koja je ukazano ovom presudom, te da nakon konsultovanja prakse Evropskog suda pravde i Evropske komisije, pravilno utvrdi činjenično stanje, donese pravilnu i zakonitu odluku, za koju će dati i valjane i jasne razloge.

## 9. Očitovanje Konkurencijskog vijeća po presudi Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine

Imajući u vidu naloge iz presude Konkurencijsko vijeće ističe sljedeće:

U skladu sa članom 4. stav (1) Zakona „*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...*“

Pojam privrednog subjekta, koji se u smislu Zakona razlikuje od pojma privrednog subjekta u drugim propisima, je definiran članom 2. Zakona kojim je utvrđeno da su privredni subjekti u smislu Zakona:

- a) privredna društva, preduzeća i preduzetnici i njihova udruženja bez obzira na oblik vlasništva, sjedište ili prebivalište,
- b) organi državne uprave i lokalne samouprave, kada posredno ili neposredno učestvuju ili utiču na tržište,
- c) ostala fizička i pravna lica koja neposredno ili posredno, stalno, povremeno ili jednokratno učestvuju na tržištu, bez obzira na pravni status, na oblik vlasništva, sjedište ili prebivalište, kao što su udruženja, sportske organizacije, ustanove, zadruge, nosioci prava intelektualnog vlasništva.

Iz navedenog proizilazi da Tužilac predstavlja privredni subjekt u smislu odredbi Zakona.

Konkurencijsko vijeće je pravilno postupilo kada je utvrđivalo usklađenost Pravilnika sa Zakonom, jer svi pravni akti koji imaju uticaj na tržište, uključujući predmetne pravilnike, spadaju u sporazume u smislu člana 4. stav (1) Zakona.

*„Pojam sporazuma u pravu Evropske unije se također tumači vrlo ekstenzivno. Isti se pristup koristi i prilikom objašnjenja pojma udruženja poduzetnika i njihovih odluka. Pod njima se ne podrazumijevaju isključivo sporazumi između članova određenog udruženja, već i preporuke koje izdaje udruženje.“* (Izvor: str. 937, Zabranjeni sporazumi u europskom pravu tržišnog natjecanja, A. Pošćić, Zbirka Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka (1991)).

U vezi sa navedenim član 101. UFEU se primjenjuje i na odluke i na sporazume udruženja, što znači da se pojam sporazuma ne odnosi samo na ugovor koji je zaključen između dvije i više strana, nego i na odluke udruženja koje predstavljaju jednostrani akt udruženja.

Mogućnost korištenja praksom Evropskog suda pravde ili Evropske komisije ne predstavlja obavezu, nego samo diskreciono pravo Konkurencijskog vijeća, da može u svrhu ocjene datog slučaja u skladu sa članom 43. stav (7) Zakona, koristiti navedenu praksu, što nije bilo potrebno u slučaju donošenja pobijanog Rješenja.

Tačno je da se članovi 101. i 101. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije primjenjuju na one adresate koji su kvalificirani kao poduzetnici. Iako se pojam poduzetnika spominje u Ugovoru, pravo značenje i konkretizaciju dobiva tek tumačenjem Evropske komisije i sudova, koji popunjavaju sadržaj definicije prihvaćajući funkcionalan pristup. Svaki subjekt uključen

u ekonomsku aktivnost smatra se poduzetnikom, bez obzira na njegov pravni status i način finansiranja.

Takvo tumačenje Evropske komisije i sudova se može samo djelimično primijeniti od strane Konkurencijskog vijeća, jer Zakon o konkurenciji u svojim odredbama sadrži određene specifičnosti. To se posebno odnosi na tumačenje člana 2. stav (1) pod b) Zakona kojim je regulisano da se „*ovaj zakon primjenjuje na organe državne uprava i lokalne samouprave, kada posredno ili neposredno učestvuju ili utiču na tržište*“ koji na taj način mogu svojim djelovanjem sprečavati, ograničavati ili narušavati tržišnu konkurenciju na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine ili značajnijem dijelu tržišta.

Navedena odredba upućuje da državni organi uprave, u konkretnom slučaju Federalno ministarstvo, koji svojim aktima utiču na tržište potpadaju pod primjenu pravila o zaštiti tržišne konkurencije u skladu sa Zakonom.

Tako nije moguće primijeniti samo dio odredbe („kada posredno ili neposredno učestvuju na tržištu) koji bi bio usklađen sa pravnim shvatanjima Evropskog suda pravde ili Evropske komisije, nego se u konkretnom slučaju primjenjuje cijela odredba člana 2. stav (1) pod b) Zakon o konkurenciji, a koji ima prednost nad sudskom praksom Evropske unije.

Prilikom analize pojedinih slučajeva sudovi u Evropskoj uniji i Evropska komisija se koriste komparativnom metodom, upoređuju situacije i pokušavaju utvrditi može li određenu aktivnost obavljati privredni subjekt u privatnom vlasništvu ili se određena aktivnost može povjeriti samo javnom tijelu.

„Najvažnije je da se utvrdi da li se određena aktivnost može smatrati ekonomskom, jer su djelatnosti koje se mogu pripisati bitnim funkcijama države isključene iz pravila tržišne konkurencije. Situacije vezane uz pitanja od javnog interesa, kao što su upravljanje sistemom kontrole zračnog prostora ili zaštita luka od zagađenja, nisu djelatnosti od ekonomskog karaktera i samim time subjekti koji njima upravljaju nisu preduzetnici. Dok u prethodnim situacijama nema poteškoća u objašnjenju, problem mogu predstavljati slučajevi vezani uz sistem zdravstvenog i socijalnog osiguranja. Oni predstavljaju posebno osjetljivo područje jer se u njima miješaju načela solidarnosti, proporcionalnosti i univerzalnosti, sa načelima tržišta. Prije svega pokušavaju se utvrditi je li princip solidarnosti odlučujući. Koriste se razni kriteriji i elementi u dokazivanju. Svaka pojedina situacija samostalno se procjenjuje. Pokušava se utvrditi do koje mjere načelo solidarnosti ima uticaja na pojedinu shemu te vidjeti je li ono prevladavajuća okolnost.“ (Izvor: str. 937, Pojam poduzetnika u Europskom pravu tržišnog natjecanja, A. Pošćić, Zbirka Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka (1991)).

U konkretnom slučaju, prilikom donošenja pobijanog rješenja, Konkurencijsko vijeće se vodilo činjenicom da su sanitarni pregledi naplatni pravni posao, te da predstavljaju ekonomsku djelatnost koja donosi sigurne prihode javnim zdravstvenim ustanovama, a da su privatne ustanove u cjelosti isključene sa relevantnog tržišta. Sanitarne preglede, koji su obavezni za pojedinu vrstu zanimanja, poslodavac je dužan platiti.

Praksa evropskih sudova da se pravila o konkurenciji ne primjenjuju na aktivnosti koje su povezane sa vršenjem javne funkcije, ne može primijeniti u ovom slučaju, jer se u konkretnom slučaju radi o ograničavanju konkurencije od strane Federalnog ministarstva u slučaju ekonomski isplativog tj. naplatnog pravnog posla, koji ne spada u osnovno zdravstveno osiguranje zaposlenih. Federalno ministarstvo uvođenjem zabrane obavljanja



sanitarnih pregleda od strane privatnih zdravstvenih ustanova ne vrši samo javnu funkciju u svrhu zaštite zdravlja stanovništva, nego direktno utiče na relevantno tržište zdravstvenih nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama, na način da sprečava, ograničava i narušava konkurenciju.

#### **10. Nastavak postupka u skladu sa presudom Suda BiH broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine**

Postupajući po presudi Suda BiH, Konkurencijsko vijeće se obratilo Federalnom ministarstvu, aktom broj: 06-26-3-40-58-II/14 od dana 27.11.2017. godine, kojim je traženo da se isto očituje na donesenu Presudu u roku od pet dana.

Federalno ministarstvo u podnesku zaprimljenom dana 04.12.2017. godine, pod brojem: 06-26-3-40-60-II/14 navodi slijedeće:

- da Federalno ministarstvo u cijelosti poriče činjenične navode Podnosioca zahtjeva, te osporava pravnu osnovanost Zahtjeva za utvrđivanje postojanja zabranjenog sporazuma iz člana 4. stav (1) tačka b) Zakona u članu 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika i predlaže da se Zahtjev u ponovnom postupku odbije kao neosnovan,
- da je presudom Suda BiH utvrđeno da je „nejasno stanovište osporavanog akta da i Pravilnik spada u sporazume, odnosno ugovore čija valjanost se cijeni u smislu člana 4. Zakona“, na šta je Federalno ministarstvo upućivalo u svom odgovoru na Zahtjev (zaprimljen pod brojem: 06-26-3-40-16-II/14 dana 24.06.2015. godine) i na usmenoj raspravi koja je održana dana 22.10.2015. godine u prostorijama Konkurencijskog vijeća,
- da je u presudi Suda BiH utvrđeno da „predmetni Pravilnik o izmjeni Pravilnika prije usvajanja, nije dostavljen Konkurencijskom vijeću na davanje mišljenja u skladu sa članom 25. stav (2) Zakona, te da ostaje sporno na osnovu koje odredbe Konkurencijsko vijeće može preispitivati Pravilnik koji je na pravnoj snazi, odnosno kakve posljedice takvo preispitivanje ima na propisan postupak preispitivanja zakonitosti pravilnika i ustavnosti zakona za koji su nadležni Ustavni sudovi“,
- da se Federalno ministarstvo ne može smatrati privrednim subjektom u smislu člana 4. Zakona, te da su za pravilnu primjenu Zakona, bitna stanovišta Evropske komisije i Evropskog suda pravde na što upućuje i član 43. stav (7) Zakona,
- da je federalni ministar prilikom donošenja osporavanog Pravilnika o izmjeni Pravilnika postupao na osnovu zakonskih ovlaštenja, sa jasnim ciljem zaštite javnog zdravlja, a u okviru vršenja javne funkcije,
- da su neosnovani navodi Konkurencijskog vijeća da je postojala obaveza Federalnog ministarstva da dostavi predmetni Pravilnik na mišljenje, jer isto nije proisticalo iz rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-72-II/13 od dana, i zbog činjenice da se predmetnim Pravilnikom ne regulira tržište zdravstvenih usluga, nego da je predmet regulisanja vrsta, opseg i način vršenja javnozdravstvene zaštite, što je u nadležnosti državnih institucija,
- da saglasno članu 1. Zakona o ustanovama („Službeni list R BiH“, 6/92, 8/93 i 13/94), ustanove se osnivaju i za obavljanje djelatnosti zdravstva, ako cilj obavljanja djelatnosti nije sticanje dobiti,

- da je nadležnost Konkurencijskog vijeća zaštita i promocija tržišne konkurencije u Bosni i Hercegovini, a ne uređivanje zdravstvenih usluga, a samim time nadležnost Konkurencijskog vijeća nije ni zaštita javnog zdravlja stanovništva,
- da Konkurencijsko vijeće Rješenje bazira i na presudi Suda BiH broj: S1 3 U 016103 14 od dana 23.12.2015. godine protiv koje je Federalno ministarstvo podnijelo apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine AP-879/16, čije rješavanje je u toku,
- da je Konkurencijsko vijeće u predmetnom postupku pogrešno primijenilo materijalno pravo, odnosno član 4. stav (1) tačka b) Zakona, jer se sporna odredba Pravilnika o izmjeni Pravilnika odnosi na povjeravanje djelatnosti javnozdravstvenim ustanovama što se ne može smatrati zabranjenim sporazumom u smislu citiranog člana Zakona,
- da je Federalno ministarstvo u odgovoru na Zahtjev istaklo prigovor stvarne nadležnosti, jer Podnosilac zahtjeva nema status privrednog subjekta u smislu Zakona o privrednim društvima („Službene novine Federacije BiH“, broj 81/15), te se obavljanje zdravstvenih usluga u ovoj oblasti ne vrši striktno po principima liberalnog tržišta, iz čega proizilazi da Konkurencijsko vijeće nije nadležno za vođenje predmetnog postupka,
- da pravna prepreka da Podnosilac zahtjeva obavlja djelatnost sanitarnih pregleda, radi zaštite uposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede, proizilazi iz člana 36., a u vezi sa članom 15. stav (2) tačka 4. i člana 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
- da se javnozdravstvena djelatnost obavlja kroz organizaciju higijensko-epidemioloških službi i zavoda za javno zdravstvo u Federaciji BiH u smislu člana 45. stav (2) Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
- da je članom 11. tačka 7. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti predviđena posebna preventivna mjera za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, naveden i zdravstveni nadzor nad kliconošama, uposlenicima i drugim osobama,
- da navedeni zdravstveni nadzor podrazumjeva provedbu zdravstvenih sanitarnih pregleda nad osobama stavljenim pod zdravstveni nadzor u smislu člana 30. i 31. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,
- da iz naprijed navedenog proizilazi da sanitarne preglede, radi zaštite uposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti, mogu obavljati samo javne zdravstvene ustanove, odnosno privatne zdravstvene ustanove ne mogu obavljati pojedine djelatnosti, među kojima je izričito navedeno da ne mogu obavljati djelatnost epidemiologije koja je od interesa za Federaciju BiH, odnosno kantone,
- da zabrana da privatne zdravstvene ustanove obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda iz člana 15. stav (2) tačka 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti direktno proizilazi iz Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
- da odredbama Pravilnika na koje ukazuje Podnosilac zahtjeva, nije uspostavljeno ograničenje koje Podnosilac zahtjeva želi poništiti, niti se bilo kakvim izmjenama Pravilnika može ukinuti ili suspendovati Zakon o zdravstvenoj zaštiti,
- da je pravilnik podzakonski akt kojim se može bliže razrađivati i precizirati primjenu zakona, ali ne može uređivati prava i obaveze na način koji je suprotan zakonu,

- da je Federalno ministarstvo, iako to nije bilo naloženo Rješenjem Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-2-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine, pristupilo izmjeni Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti, te istim u članu 7. stav (2) alineja 5. samo preciziralo zakonske odredbe i član 15. stav (2) tačka 4., član 36. stav (1) i član 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, a iz kojih proizilazi da navedene djelatnosti, mogu obavljati samo određene javnozdravstvene ustanove,
- da se u konkretnom slučaju ne radi ni o kakvim „kozmetičkim promjenama“ kako navodi Podnosilac zahtjeva, već o upućivanju na zakonske odredbe iz kojih jasno proizilazi da djelatnost sanitarnih pregleda mogu obavljati samo domovi zdravlja i zavodi za javno zdravstvo,
- da iz naprijed navedenog proizilazi da bi se samo izmjenom citiranih zakonskih odredbi mogla ukinuti zabrana da privatne zdravstvene ustanove registrovane za specifičnu zdravstvenu zaštitu obavljaju djelatnost sanitarnih pregleda, što je u nadležnosti Parlamenta Federacije BiH,
- da su tačni navodi da je Federalno ministarstvo postupajući po upitu Kantonalne uprave za inspekciju Sarajevo, dalo objašnjenje propisa koji su iz njegove nadležnosti, a koji se odnose na obavljanje sanitarnih pregleda, odnosno obavljanje specifične zdravstvene zaštite, svojim aktom broj: 01-37-2953/14 od 22.05.2014. godine,
- da nisu tačni navodi da je Federalno ministarstvo pomenutim odgovorom preuzelo nadležnosti Paralamenta Federacije BiH koji je zadužen za autentično tumačenje odredbi zakona,
- da su članom 22. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05), organi uprave obavezni pripremati i davati odgovore na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti koja se odnose na izvršavanje zakona i drugih propisa iz njihove nadležnosti, na osnovu čega je Federalno ministarstvo i dalo odgovor na upit Kantonalne uprave za inspekciju Sarajevo,
- da kada su u pitanju mjere zabrane obavljanja sanitarnih pregleda privatnim zdravstvenim ustanovama od strane kantonalne i federalne inspekcije, Federalno ministarstvo navodi da su pomenuti organi nezavisni i samostalni u skladu sa Zakonom o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 74/14),
- da Podnosilac zahtjeva na osnovu Rješenja Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo broj: 10-04-37-88/99 od 06.04.1999. godine, broj: 10-37-3778/04 od 01.09.2004. godine, broj: 10-37-12903/13 od 28.05.2014. godine, broj: 10-37-12903-1/13 od 28.05.2014. godine i broj: 10-37-12903-2/13 od 30.05.2014. godine ima odobrenje za obavljanje djelatnosti medicine rada i mikrobiološko-parazitološkog laboratorija, a ne djelatnost sanitarnih pregleda, radi zaštite uposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti,
- da je neosnovano i netačno mišljenje prof.dr. Fahrije Bašića, specijaliste mikrobiologa, mr.sci.dr. Spomenke Janjić, specijaliste mikrobiologije i parazitologije i dr. Mile Krivića da sanitarni pregledi nisu djelatnost epidemiološke službe, nego mikrobioloških laboratorija,

- da iz zakonskih rješenja proizilazi da je obavljanje preventivno sanitarnih pregleda radnika, posebna mjera čija svrha je zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, a ne specifična zaštita radnika, jer se ne radi o specifičnim uslovima rada, nego o vrsti zanimanja koja mogu ugrožavati javno zdravlje,
- da je navedeno stanovište potvrđeno i u mišljenju Udruženja specijalista javnozdravstvenih disciplina u Federaciji BiH koje je dostavljeno Konkurencijskom vijeću u spis, a kojem Konkurencijsko vijeće nije poklonilo vjeru, jer Udruženje posluje u okviru sistema Zavoda za javno zdravstvo Federacije BiH i jer se isto baziralo na tumačenju zakonskih odredbi, a manje na tumačenju pojma sanitarnog pregleda u medicinskom smislu,
- da se u pomenutom mišljenju navodi da indikacije za obavljanje sanitarnih pregleda postavljaju liječnici specijalisti epidemiolozi, s obzirom na to da se sanitarni pregled vrši u cilju zaštite stanovništva od zaraznih oboljenja, a ne liječnici specijalisti-mikrobiolozi koji su samo dio tima za obavljanje predmetnih pregleda,
- da se Udruženje specijalista javnozdravstvenih disciplina u Federaciji BiH ni u kom slučaju ne može poistovjetiti sa Zavodom za javno zdravstvo Federacije BiH, jer su članovi Udruženja uposlenici sanitarnih inspekcija, domova zdravlja, pa čak i privatnih firmi,
- da Naredba o standardima i normativima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 82/14 i 107/14) (u daljem tekstu: Naredba o standardima i normativima zdravstvene zaštite) uređuje nomenklaturu usluga zdravstvene zaštite, koju čini pregled usluga koji se pružaju u zdravstvenim ustanovama. U prilogu 2. „Nomenklatura usluga zdravstvene zaštite“, koji je sastavni dio pomenute naredbe, u dijelu opisa usluga iz oblasti epidemiologije pod rednim brojem 142. se nalazi usluga „zdravstveni pregled određenih kategorija zaposlenih, drugih lica i kliconoša“, iz čega proizilazi da se radi o usluzi iz oblasti epidemiologije, nikako o usluzi iz domena mikrobiologije,
- da imajući u vidu sve navedeno, posebno upute date u Presudi Suda BiH broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine, Federalno ministarstvo predlaže da Konkurencijsko vijeće nakon ponovo provedenog postupka odbije Zahtjev privrednog subjekta SANASA, kao neosnovan, te da obaveže istog da nadoknadi troškove postupka Federalnom ministarstvu.

Podnosilac Zahtjeva je aktom Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-3-40-59-II/14 od dana 27.11.2017. godine obaviješten o donesenoj Presudi, te je traženo da se očituje na donesenu presudu.

Podnosilac Zahtjeva u podnesku zaprimljenom dana 04.12.2017. godine, pod brojem: 06-26-3-40-61-II/14 navodi slijedeće:

- da su sporna pravna pitanja u predmetnom postupku raspravljena u ranijem postupku koji je vođen po zahtjevu privrednog subjekta PZU „E STYLE“ Sarajevo, tužbom Federalnog ministarstva od dana 27.05.2014. godine na način da je Sud BiH u djelimično istom sastavu vijeća, donio presudu broj: S1 3 U 016103 14 U od 23.12.2015. godine kojom je tužba odbijena.
- da je iz obrazloženja pomenute presude vidljivo da je Sud BiH zauzeo stav da se Federalno ministarstvo u konkretnoj pravnoj situaciji može smatrati privrednim subjektom, a sporni Pravilnik sporazumom,

- da se Federalno ministarstvo poziva na presude Evropskog suda pravde koje su donesene prije pomenute presude Suda BiH koje se ne mogu dovesti u vezu sa konkretnom pravnom situacijom,
- da članom 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, djelatnost sanitarnih pregleda nije navedena kao javna zdravstvena djelatnost koja ne može biti predmetom privatne prakse,
- da je navedenim članom je također utvrđeno da djelatnost epidemiologije i higijene predstavljaju javno zdravstvene djelatnosti ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti,
- da je utvrđeno da nikad ranije, djelatnost sanitarnih pregleda nije bila vezana za higijensko-epidemiološku službu, te da je ista funkcionisala samostalno duže od deset godina, jer se radi o djelatnosti mikrobiološkog laboratorija,
- da se nakon donošenja spornog Pravilnika, djelatnost sanitarnih pregleda pokušava predstaviti kao djelatnost u sklopu higijensko-epidemiološke službe, čime se onemogućuje privatnim zdravstvenim ustanovama obavljanje sanitarnih pregleda,
- da je tokom postupka pred Konkurencijskim vijećem utvrđeno da sanitarni pregledi nisu besplatni, te da je njihova cijena u jednom trenutku porasla za 100%, jer su sanitarne preglede obavljale samo javne zdravstvene ustanove pri čemu se radi o ogromnim materijalnim sredstvima,
- da treba imati u vidu odredbe Zakona o javnim ustanovama gdje je utvrđen način finansiranja istih, koji se vrši iz vlastitih ostvarenih prihoda,
- da iz navedenog proizilazi da se javne ustanove finansiraju na način kao javna poduzeća, te da se pojavljuju na tržištu iz ekonomskih razloga,
- da je Presuda Suda BiH broj: S1 3 U 021277 16 U od dana 10.11.2017. godine donesena na bazi netačno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava,
- da je Sud BiH jednostavno prihvatio navode iz tužbe ne ulazeći u suštinu problema i zanemarujući vlastitu presudu broj: S1 3 U 016103 14 od dana 23.12.2015. godine.

Konkurencijsko vijeće je dana 18.01.2018. godine, pod brojem: 06-26-2-40-65-II/14 zaprimilo Rješenje Suda BiH kojim je prijedlog za ponavljanje postupka privrednog subjekta SANASA odbačen.

Konkurencijsko vijeće je dopisima broj: 06-26-2-40-66-II/14 i 06-26-2-40-67-II/14 od dana 28.03.2018. godine, tražilo od stranaka da se izjasne o iznosu naknade troškova postupka.

Dana 09.04.2018. godine, punomoćnik Podnosioca zahtjeva, advokat Edin H. Hrnjić dostavio je novi troškovnik, zaprimljen pod brojem: 06-26-2-40-68-II/14, dok je Federalno ministarstvo u podnesku zaprimljenom pod brojem: 06-26-2-40-69-II/14 dana 20.04.2018. godine, nije navelo da će tražiti naknadu troškova, odnosno nije dostavilo troškovnik u predmetnom postupku.

## **11. Presuda Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine**

Sud BiH je presudom broj: S1 3 U 029045 18 U od 18.10.2019. godine, rješenje Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-3-40-74-II/14 od 07.06.2018. godine poništio i predmet vratio na ponovni postupak.

U presudi broj: S1 3 U 029045 18 U od 18.10.2019. godine, Sud BiH navodi da je presudom S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine, poništeno prethodno rješenje Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-3-40-41-II/14 od 07.06.2018. godine, nakon čega je novim rješenjem Konkurencijskog vijeća, broj: 06-26-3-40-74-II/14 od 07.06.2018. godine, u stavu 1. dispozitiva utvrđeno da Federalno ministarstvo odredbama člana 1. Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti, koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije FBiH“, broj 39/14) sprečava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu zdravstvenog nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama 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 Federalno ministarstvo zdravstva da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema rješenja, uskladi odredbe Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javno-zdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetnom privatne djelatnosti, na način da se omogući da pravo na obavljanje sanitarnih pregleda imaju i privatne zdravstvene ustanove. Nadalje stavom 4. dispozitiva izrečena je novčana kazna Federalnom ministarstvu u visini od 25.000,00 KM zbog zaključenja zabranjenog sporazuma iz tačke 1. dispozitiva ovog rješenja i kršenja odredbi člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji, u skladu sa članom 48. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji, koju je dužno platiti u roku od 8 dana od prijema ovog rješenja, a stavom 5. dispozitiva obavezano je Federalno ministarstvo da Zdravstvenoj ustanovi Poliklinički centar „SANASA“ na ime troškova postupka plati iznos od 1.780,00 KM u roku od 8 dana od dan prijema rješenja.

U obrazloženju svoje presude, Sud BiH navodi da je ispitao zakonitost i pravilnost osporenog rješenja u granicama člana 35. Zakona o upravnim sporovima BiH, pa je odlučio kao u dispozitivu presude, te kao razloge za donošenje presude navodi između ostalog sljedeće:

- Da je osporena odluka dovedena u sumnju prigovorima iz tužbe,
- Da su odredbama člana 1. Zakona o konkurenciji propisana pravila, mjere i postupci zaštite tržišne konkurencije, nadležnost i način rada Konkurencijskog vijeća na zaštiti i promociji tržišne konkurencije u BiH,
- Da je organ nadležan za provođenje tržišne konkurencije u smislu tog zakona Konkurencijsko vijeće,
- Da je odredbama člana 21. Zakona o konkurenciji propisano da je Konkurencijsko vijeće samostalno tijelo, koje će osigurati dosljednu primjenu ovog zakona na cijeloj teritoriji i ima isključivu nadležnost u odlučivanju o postojanju zabranjenog konkurentskog djelovanja na tržištu,
- Da je članom 22. istog zakona određeno da Konkurencijsko vijeće sačinjava šest članova koji se imenuju na mandat od šest godina, s mogućnošću još jednog ponovnog izbora,
- Da je u skladu sa odredbama Zakona o konkurenciji, uspostavljeno Konkurencijsko vijeće dana 01.05.2004. godine kao samostalno i nezavisno tijelo, sa statusom pravne osobe,
- Da ga sačinjava šest članova (tri bira Vijeće ministara BiH, dva Federacija BiH i jednog Republika Srpska),
- Da je dana 01.10.2010. godine konstituisan novi saziv Konkurencijskog vijeća na mandat od šest godina, nakon okončanih konkursnih procedura, sa izmijenjenim

- sastavom u smislu tri novoizabrana člana u odnosu na prvi, koja također imaju pravo na ponovni izbor – mandat nakon okončanja istog,
- Da nakon isteka mandata ovom sazivu Konkurencijskog vijeća 2016. godine, nije imenovan novi saziv, što znači da je mandat ovih članova istekao u vrijeme donošenja osporenog rješenja,
  - Da je dakle Zakon o konkurenciji propisao mandat od šest godina za članove Konkurencijskog vijeća što znači da su članovi istog mogli obavljati neophodne tehničke poslove, dok se ne imenuju novi članovi Vijeća,
  - Da činjenica da tuženi ima isključivu nadležnost u odlučivanju o postojanju zabranjenog „konkurentskog“ (gdje Sud BiH misli na „konkurencijsko“) djelovanja na tržištu, ne daje ovlaštenje njenim članovima kojima je istekao mandat, da nastave sa radom i odlučivanjem, bez obzira na negativne posljedice, koje eventualno mogu nastati, dok se ne imenuju novi članovi vijeća,
  - Da mandat članova traje onoliko, koliko je propisano zakonom i drugim aktima i prestaje sljedeći dan nakon propisanog mandata, te da svako donošenje odluka nakon tog vremena, predstavlja kršenje pozitivnih zakonskih propisa i donošenje nezakonitih odluka,
  - Da sudsko vijeće ukazuje da pozitivni zakonski propisi ne određuju šta predstavlja pojam „tehničkog mandata“ to navedena odluka nije zakonita, jer je donesena u sastavu i od članova koji nisu mogli donositi odluke, jer im je još 2016. godine istekao mandat.

Na kraju obrazloženja presude Sud BiH navodi da je osporena odluka nezakonita, jer je donesena od Vijeća, čiji je mandat za odlučivanje istekao, te se Sud BiH nije bavio utvrđivanjem osnovanosti tužbe i tužbenih prigovora.

## **12. Očitovanje Konkurencijskog vijeća po presudi Suda BiH broj: S1 3 U 029045 18 U od 18.10.2019. godine**

Imajući u vidu navode iz presude Suda BiH broj: S1 3 U 029045 18 U od 18.10.2019. godine, Konkurencijsko vijeće ističe sljedeće:

Sud BiH je naprijed navedenom presudom rješenje Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-3-40-74-II/14 od 07.06.2018. godine poništio jer je pogrešno zaključio da je rješenje, donijeto od strane članova Konkurencijskog vijeća kojima je istekao mandat za odlučivanje.

Konkurencijsko vijeće je poništeno rješenje donijelo u trećem sazivu koji je konstituiran više od godinu dana prije donošenja rješenja, dana 04.05.2017. godine.

Navedeno se može utvrditi uvidom u odluke o imenovanju članova Konkurencijskog vijeća koje su objavljene u službenim glasilima zaključno sa 25.04.2017. godine i to u „Službenom glasniku BiH“, broj 30/17, „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 5/17 i „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 78/16.

Predsjednik Konkurencijskog vijeća je imenovan od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine Rješenjem o imenovanju predsjednika Konkurencijskog vijeća Bosne i Hercegovine VM broj 113/17 od 30.05.2017. godine („Službeni glasnik BiH“, broj 47/17).

Čak i da je Konkurencijsko vijeće, što ovdje nije slučaj, donijelo rješenje u sastavu kojem je istekao mandat, Sud BiH ne bi imao osnov da poništi rješenje Konkurencijskog vijeća iz naprijed navedenih razloga, jer je zadnjim izmjenam i dopunama Zakona o upravi BiH iz 2017. godine tačnije članom 55. a stav (1) Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17) regulirano da „nakon isteka mandata ministra i zamjenika ministra, rukovodioca i zamjenika rukovodioca samostalne upravne organizacije, rukovodioca i

*zamjenika rukovodioca upravne organizacije u sastavu ministarstva i rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca drugih institucija Bosne i Hercegovine osnovanih posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave, njihova prava , obaveze i ovlaštenja ostaju na snazi do novog imenovanja na tu funkciju.“*

Sud BiH se u presudi nije bavio utvrđivanjem osnovanosti tužbe i tužbenih prigovora, a Konkurencijskom vijeću je naloženo da u ponovnom postupku donese novo rješenje u ovom predmetu, te je ostala obaveza Konkurencijskog vijeća da provede prethodnu presudu Suda BiH broj: S1 3 U 021277 16 U od 10.11.2017. godine.

### **13. Nastavak postupka u skladu sa presudom Suda BiH broj: S1 3 U 029045 18 U od 18.10.2019. godine**

Nakon donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-3-40-74-II/14 od 07.06.2018. godine, Federalno ministarstvo je Konkurencijskom vijeću dostavilo obavijest broj: 01-37-4254/18 od 20.07.2018. godine u kojoj se navodi da je u vezi sa tačkom 3. rješenja, kojom je naloženo Federalnom ministarstvu da uskladi odredbe člana 1. Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine FBiH“, broj 39/14), a u smislu člana 4. stav (2) Zakona, Federalno ministarstvo 2016. godine izmijenilo Pravilnik u skladu sa rješenjem.

Ovom izmjenom propisano je da se, u članu 7. stav (1) briše alineja 5. Pravilnika, kojom je između ostalog obuhvaćen i „zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti“.

Na taj način je Federalno ministarstvo stavilo van snage član 1. Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije BiH“, broj 39/14), koji je bio predmet postupka pred Konkurencijskim vijećem, ali navedeno ne mijenja činjenicu da je u periodu na koji se odnosio postupak Konkurencijskog vijeća, Federalno ministarstvo donošenjem sporne odredbe, sprečavalo, ograničavalo i narušavalo konkurenciju na tržištu zdravstvenog nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama na području Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta u smislu člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji, što predstavlja zabranjeni sporazum.

Ovo naročito imajući u vidu da se i novim izmjenama Pravilnika situacija na tržištu nije izmijenila, niti se do današnjeg dana omogućilo privatnim zdravstvenim ustanovama da obavljaju sanitarne preglede.

Postupajući po presudi Suda BiH broj: S1 3 U 029045 18 od 18.10.2019. godine, Konkurencijsko vijeće se obratilo Federalnom ministarstvu aktom broj: 06-26-3-40-83-II/14 od dana 29.10.2019. godine, kojim je traženo da se očituje na navedenu presudu, te da se izjasni o naknadi troškova postupka.

Federalno ministarstvo u podnesku zaprimljenom dana 05.11.2019. godine pod brojem: 06-26-3-40-88-II/14 ističe da u cjelosti prihvata navode iz predmetne presude i ostaje kod navoda koje je istaklo u tužbi pokrenutoj protiv rješenja.

Konkurencijsko vijeće je aktom broj: 06-26-3-40-84-II/14 od 29.10.2019. godine od Podnosioca zahtjeva zatražilo da se očituje na navode iz presude broj: S1 3 U 029045 18 od 18.10.2019. godine, te da se izjasni o naknadi troškova spora.

Podnosilac zahtjeva u podnesku zaprimljenom dana 06.11.2019. godine, pod brojem: 06-26-3-40-89-II/14 dana 06.11.2019. godine navodi sljedeće:



- Da odluka suda ni na koji način ne dovodi u pitanje suštinu i razloge za donošenje osporenog akta.,
- Da je osporeno rješenje donijeto u skladu sa zakonom i sa obrazloženjem koje u potpunosti opravdava njegov dispozitiv,
- Da je osporeno rješenje u skladu sa stavom Suda BiH koji je zauzeo u presudi broj: S1 3 U 016103 14 U od 23.12.2015. godine, u kojoj se između ostalog navodi: *„Naime, navedeni Pravilnici, sa aspekta propisa o zaštiti tržišne konkurencije su pravnim i administrativnim zaprekama ograničili slobodan ulazak privrednih subjekata, konkurenata na relevantnom tržištu, te nepotrebno ograničili 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 sprečavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišnu konkurenciju u Bosni i Hercegovini potpadaju pod primjenu ovog zakona. U konkretnom slučaju, tuženi je pravilno postupilo kada je utvrđivalo 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,*
- Da ostaje u potpunosti kod svih svojih podnesaka i navoda iznesenih u ovom postupku, a koji se nalaze u spisu.

Dana 06.11.2019. godine, punomoćnik Podnosioca zahtjeva, advokat Edin H. Hrnjić je dostavio nov troškovnik zaprimljen pod brojem: 06-26-2-40-89-II/14, dok Federalno ministarstvo u svojim podnescima broj: 01-37-4252-1/18 od 04.11.2019. godine i broj: 01-37-4252-2/18 od 13.11.2019. godine nije dostavilo troškovnik u predmetnom postupku.

#### **14. Utvrđeno činjenično stanje**

Konkurencijsko vijeće je u postupku utvrđivanja zabranjenog sporazuma iz člana 4. na neosporan način utvrdilo slijedeće činjenice:

- da je privredni subjekt „SANASA“ Privatna zdravstvena ustanova osnovana Odlukom o osnivanju Zdravstvene ustanove Poliklinički Centar „SANASA“ broj: 1/99 od 13.03.1999. godine i Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju broj: OPU IP 281/14 od 24.06.2014. godine,
- da je rješenjima Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Kantonalno ministarstvo) Z.U. „SANASA“ odobreno obavljanje djelatnosti specijalističko-konsultativno zdravstvene zaštite iz oblasti oftamologije, stomatologije sa zubnom tehnikom, interne medicine, te biohemijsko-hematološke laboratorije (rješenje broj: 10-04-37-88/99 od 06.04.2014. godine), iz oblasti dermatovenerologije, medicine rada, pedijatrije, ultrazvučne dijagnostike, otorinolaringologije, ginekologije, ortopedije, usluga mikrobiološko – parazitološkog laboratorija, imunološko – serološke analize, uz mogućnost obavljanja operativnih zahvata iz postojećih hirurških djelatnosti (rješenje broj: 10-37-3778/04 od 01.09.2004. godine), te iz oblasti opće hirurgije uz obavljanje hirurških zahvata u lokalnoj i opštoj anesteziji, neurologije/neuropsihijatrije, psihologije i porodične medicine (rješenje broj: 10-37-12903/13 od 28.05.2014. godine), te da je rješenjem

Kantonalnog Ministarstva broj: 10-37-12903/13 od 28.05.2014. godine određeno brisanje dijela djelatnosti koji se odnosi na zubnu tehniku,

- da se iz naprijed navedenog vidi da je Podnosilac zahtjeva registrovan za obavljanje usluga mikrobiološko-parazitološkog laboratorija, ali ne i higijensko-epidemiološke službe,
- da je članom 2. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, između ostalog propisano da je „zdravstvena ustanova“ ustanova obrazovana u skladu sa propisima o zdravstvenoj zaštiti u svim oblicima vlasništva, što znači da isti daje mogućnost obavljanja higijensko-epidemiološke službe svim privrednim subjektima bez obzira na oblik vlasništva, pa samim tim i privatnim zdravstvenim ustanovama,
- da Zakon o zdravstvenoj zaštiti nigdje izričito ne propisuje zabranu osnivanja higijensko-epidemioloških službi od strane privatnih zdravstvenih ustanova,
- da je na osnovu registrovane djelatnosti Podnosilac zahtjeva u periodu od 2006. do polovine 2011. godine zaključio 27. ugovora sa različitim privrednim društvima o obavljanju sanitarnih pregleda, te obavljao sanitarne preglede i izdavao sanitarne knjižice,
- da je na osnovu rješenja inspeksijskih organa i inspektorata koji su vršili kontrolu najveći broj ugovora otkazan,
- da je rješenjem Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-4-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine između ostalog utvrđeno da Federalno ministarstvo zdravstva, Titova 9, 71 000 Sarajevo, odredbama člana 7. stav (1) alineja 5. Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine Federacije BiH“, broj 69/12) spriječava, 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,
- da je navedeno rješenje potvrđeno presudom Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 U 016103 14 od 23.12.2015. godine,
- da je Sud Bosne i Hercegovine u obrazloženju presude posebno naveo da je Konkurencijsko vijeće pravilno postupilo kada je utvrđivalo usklađenost 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) Zakona, te da se pravilnim tumačenjem odredbi člana 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti može 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) Zakona o konkurenciji i na taj način ograničena, spriječena i narušena tržišna konkurencija na relevantnom tržištu,
- da je članom 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti utvrđeno da javnozdravstvene 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 supruga; patologija izuzev patohistološke djelatnosti;

sudska medicina i mrtvozornička djelatnost, ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti, te da će obim i vrsta javnozdravstvene djelatnosti iz stava (1) ovog člana, bliže biti određena pravilnikom federalnog ministra,

- da iz naprijed navedenog proizilazi da članom 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti nije cjelokupna djelatnost epidemiologije svrstana u javnozdravstvenu djelatnost, nego samo ona koja je od interesa za Federaciju odnosno kanton, te je ovlaštenje za pravljenje liste djelatnosti stavljeno u nadležnost federalnog ministra zdravstva,
- da je u skladu sa članom 51. stav (2) Zakona o zdravstvenoj zaštiti federalni ministar zdravstva donio Pravilnik o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službeni glasnik BiH“, broj 69/12) i nakon donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine i Pravilnik o izmjenama Pravilnika („Službeni glasnik BiH“, broj 39/14),
- da federalni ministar nije dostavio ni Pravilnik niti Pravilnik o izmjeni Pravilnika Konkurencijskom vijeću na mišljenje u smislu člana 25. stav (2) Zakona,
- da je članom 7. Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti taksativno navedeno koje djelatnosti epidemiologije ne mogu biti predmet privatne djelatnosti, te je članom 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika izmijenjen stav (1) alineja 5. ovog člana zabranom obuhvaćen i „zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kao i članom 15. stav (2) tačka 4, članom 36. stav (1) i članom 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti“,
- da je na taj način federalni ministar formulirao na drugačiji način spornu odredbu i ponovno isključio privatne zdravstvene ustanove iz djelatnosti obavljanja sanitarnih pregleda i izdavanja sanitarnih knjižica, što ne osporava niti jedna strana u postupku,
- da članovi Zakona o zdravstvenoj zaštiti na koje se federalni ministar poziva ne propisuju zabranu obavljanja sanitarnih pregleda od strane privatnih ustanova,
- da član 36. stav (1) Zakona o zdravstvenoj zaštiti, glasi: „*Specifična zdravstvena zaštiti radnika obuhvata preduzimanje mjera iz člana 15. ovog zakona, osim mjera predviđenih u stavu (2) tač. 4. i 6. istog člana ovog Zakona* ,
- da član 15. stav (2) tačka 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti glasi: *radi provođenja mjera iz stava (1) ovog člana („Mjere specifične zdravstvene zaštite koje mora obezbijediti poslodavac s ciljem stvaranja uslova za zaštitu zdravlja zaposlenika na radnom mjestu i podsticanja zdravstveno odgovornog ponašanja....“)* , *poslodavac organizuje i obezbjeđuje iz svojih sredstava zdravstvenu zaštitu zaposlenih koja obuhvata najmanje:.....4) sanitarne preglede radi zaštite zaposlenih i ostalog stanovništva od zaraznih bolesti u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite potrošača, odnosno korisnika i druge obavezne zdravstvene preglede u skladu sa zakonom.*“
- da su članom 36. stav (2) Zakona o zdravstvenoj zaštiti sanitarni pregledi izuzeti iz specifične zdravstvene zaštite, ali ne postoji niti jedna precizna odredba Zakona iz koje eksplicitno proizilazi da privatne zdravstvene ustanove ne mogu obavljati sanitarne preglede,
- da član 37. stav (1) Zakona o zdravstvenoj zaštiti navodi da se specifična zdravstvena zaštita zaposlenika ostvaruje na osnovu ugovora između poslodavca i zdravstvene

ustanove koja u svom sastavu ima djelatnost medicine rada, ili ugovorom sa specijalistom medicine rada u privatnoj praksi,

- da iz navedenog proizilazi da se sanitarni pregledi finansiraju od strane poslodavaca,
- da su se cijene sanitarnih pregleda u privatnim ustanovama kretale od 20,00 KM do 25,00 KM, a sada se cijene kreću u zavisnosti od kantona od 20,00 KM do 50,00 KM,
- da se tržište zdravstvenih nadzora nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama utvrđuje na osnovu tržišnih zakonitosti, jer se u konkretnom slučaju radi o naplatnom pravnom poslu, koje usluge ne spadaju u osnovno zdravstveno osiguranje zaposlenih,
- da je nakon donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća Podnosilac zahtjeva nastavio sa obavljanjem sanitarnih pregleda i izdavanjem sanitarnih knjižica, sve do 01.10.2014. godine, kada je Kantonalna uprava za inspekcijske poslove – Inspektorat sanitarne, zdravstvene i farmaceutske inspekcije pod brojem: UP-1-14-10-37-1470/14 donio rješenje kojim se zabranjuje Podnosiocu zahtjeva obavljanje pregleda na kliconoštvo, odnosno zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenim i drugim osobama u skladu sa propisima o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,
- da je iz obrazloženja naprijed navedenog rješenja Kantonalne uprave za inspekcijske poslove jasno da se pod ovim podrazumijeva zabrana obavljanja sanitarnih pregleda i izdavanje sanitarnih knjižica, a iz uvodnog dijela da je pravni odnos donošenja Pravilnik o izmjeni pravilnika,
- da je Federalni ministar zdravstva dana 22.05.2014. godine aktom broj: 01-37-2953/14 uputio Kantonu Sarajevo, Kantonalnoj upravi za inspekcijske poslove akt u kojem na strani 6. pod tačkom 11. daje tumačenje da je obavljanje sanitarnih pregleda javnozdravstvena djelatnosti i da je kao takva isključena iz djelatnosti privatnih zdravstvenih ustanova,
- da član 2. stav (1) tačka 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti definira da „zdravstvena ustanova je ustanova obrazovana u skladu sa propisima o zdravstvenoj zaštiti u svim oblicima vlasništva“, a članom 4. istog Zakona se propisuje da se zaštita od zaraznih bolesti sastoji u organizaciji i provođenju između ostalog mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, a „mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti neposredno provode zdravstvene ustanove i nosioci privatne prakse, članom 11. utvrđuju se posebne mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti i pod tačkom 7. istog člana navodi „zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenicima i drugim licima“,
- da se članom 4. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisuje da se zaštita od zaraznih bolesti sastoji u organizaciji i provođenju, između ostalog mjera za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, a „*Mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti neposredno provode zdravstvene ustanove i nosioci privatne prakse*“,
- da je članom 11. ovog Zakona utvrđeno da su posebne mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti i pod tačkom 7. navodi „*zdravstveni nadzor nad kliconošama, zaposlenicima i drugim licima*“,
- da član 30. istog Zakona definira koje se osobe stavljaju pod zdravstveni nadzor, a članom 31. se utvrđuje da zdravstveni nadzor između ostalog obuhvata „4. povremene zdravstvene preglede u toku zaposlenja, te povremeni zdravstveni pregledi u toku zaposlenja za osobe koje obavljaju poslove u proizvodnji ili prometu

namirnica ili snabdijevanju stanovništva pitkom vodom iz člana 30. stav (1) tačka 1. ovog zakona obavlja se na kliconoštvu svakih šest mjeseci ....“

- da su sanitarni pregledi u Zavodu za javno zdravstvo Kantona Sarajevo u sastavu radne jedinice mikrobiologije, a u Zavodu za javno zdravstvo Tuzlanskog kantona u sastavu Službe za epidemiologiju,
- da su stručnjaci iz oblasti mikrobiologije, parazitologije i medicine rada koji rade u privatnim zdravstvenim ustanovama dali svoje mišljenje da sanitarni pregled može obavljati svaki specijalista mikrobiolog, a da je zadatak epidemiološke djelatnosti da na osnovu rada mikrobiološke službe utvrđuje izvor infekcije i način njenog prenošenja, te da utvrdi mjere za suzbijanje i sprječavanje širenja zaraznih bolesti, te ista operiše analitičkom, matematičkom, statističkom i biološkom metodom rada odnosno njena se svrha ogleda naročito u nadzoru i obradi podataka dobivenih radom mikrobiološke službe,
- da je svoje stručno mišljenje dalo i Udruženje specijalista javnozdravstvenih disciplina Federacije Bosne i Hercegovine, koje sanitarne preglede definira kao jednu od osnovnih javnozdravstvenih mjera koja ima cilj, pregledom naizgled zdravih osoba, utvrditi eventualno prisustvo patogenih mikroorganizama odnosno „kliconoštvu“, a u cilju zaštite javnog zdravlja stanovništva od zaraznih bolesti, koji navode da procjenu rizika od širenja zaraznih bolesti od pregledane osobe vrši ljekar specijalista epidemiolog sa posebnim osvrtom na pregled kože i vidljivih sluznica i pregled pluća, a ne liječnici specijalisti – mikrobiolozi, koji su samo dio tima koji obavlja laboratorijske – mikrobiološke pretrage,
- da se navedeno Udruženje u mišljenju više baziralo na tumačenje zakonskih odredbi nego na tumačenje pojma sanitarnog pregleda u medicinskom smislu,
- da navedeno udruženje posluje u okviru sistema Zavoda za javno zdravstvo Federacije BiH (<http://www.zzjzfbih.ba/udruzenje-specijalista-javnozdravstvenih-disciplina-fbih/>),
- da član 45. stav (2) Zakona o zdravstvenoj zaštiti precizira da se djelatnost javnog zdravstva institucionalno obavlja kroz organizaciju higijensko – epidemioloških službi Zavoda za javno zdravstvo u FBiH,
- da su u skladu sa članom 7. stav (1) Pravilnika o načinu vođenja evidencije o izvršenim laboratorijskim izolacijama i identifikacijama, zdravstvene ustanove koje obavljaju mikrobiološku djelatnost laboratorijskog ispitivanja uzročnika zaraznih bolesti dužne da dostavljaju sedmične izvještaje o laboratorijski utvrđenim uzročnicima zaraznih bolesti nadležnom zavodu za javno zdravstvo kantona, koji mjesečno zbirne izvještaje odmah dostavlja Zavodu za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine,
- da u skladu sa st. (2) i (3) istog člana navedenog Pravilnika, zdravstvene ustanove koje obavljaju mikrobiološku djelatnost laboratorijskog ispitivanja uzročnika epidemije zaraznih bolesti odmah dostavljaju izvještaj o identificiranom uzročniku nadležnom zavodu za javno zdravstvo kantona kao i Federalnom zavodu, a da je Federalni zavod obavezan povezivati epidemiološke, laboratorijske i kliničke podatke za svaki pojedinačni slučaj obolijevanja od zaraznih bolesti,
- da se iz naprijed navedenog može vidjeti da privatne zdravstvene ustanove ne djeluju izvan zdravstvenog sistema, nego su dio istog,

- da je Naredbom o standardima i normativima zdravstvene zaštite u prilog 2. „Nomenklatura usluga zdravstvene zaštite“, koji je sastavni dio pomenute naredbe, u dijelu opisa usluga iz oblasti epidemiologije pod rednim brojem 142. svrstana usluga „zdravstveni pregled određenih kategorija zaposlenih, drugih lica i kliconoša“,
- da je Rješenjem Suda BiH broj: S1 3 U 021277 17 Uvl odbačen prijedlog privrednog subjekta SANASA za ponavljanjem postupka po presudi Suda BiH broj: S1 3 U 021277 16 U od dana 10.11.2017. godine kojom je odlučeno u osporenom Rješenju Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-40-41-II/14 od dana 16.02.2016. godine,
- da je Pravilnikom o izmjenama pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službene novine FBiH“, broj 22/16) sporna odredba člana 7. stav (1) alineja 5, izbrisana,
- da bez obzira na naprijed navedeno, do današnjeg dana Federalno ministarstvo nije uskladilo odredbe Pravilnika o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti na način da se omogući da pravo na obavljanje sanitarnih pregleda imaju i privatne zdravstvene ustanove, što je bio predmet i prethodnog postupka iz 2014. godine u kojem je donijeto rješenje broj: broj: 04-26-4-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine, koje je potvrđeno presudom Suda BiH broj: S1 3 U 016103 14 od 23.12.2015. godine,

Prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja, Konkurencijsko vijeće je uzelo u obzir i cijenilo je i druge dostavljene podatke i dokumentaciju, ali isti nisu bili od značaja za predmet ovog postupka i utvrđivanje ukazane povrede Zakona, odnosno utvrđene su one činjenice koje su pravno odlučne činjenice za rješavanje ovog upravnog postupka.

## 15. Ocjena dokaza

Nakon sagledavanja svih relevantnih činjenica i dokaza stranaka u postupku, pojedinačno i zajedno, te na osnovu izvedenih dokaza Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da:

Član 4. stav (1) tačka b) Zakona propisuje da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti i prešutni dogovori privrednih subjekata, kao i odluke i drugi akti privrednih subjekata (u daljem tekstu: sporazumi) koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije na relevantnom tržištu, a koji se odnose na ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja.

Konkurencijsko vijeće je analiziralo spornu odredbu Pravilnika o izmjeni Pravilnika samostalno i u vezi sa ostalim odredbama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, te u vezi sa odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Nesporno je utvrđeno da je federalni ministar u skladu sa članom 51. stav (2) Zakona o zdravstvenoj zaštiti ovlašten da utvrdi koji su to dijelovi epidemiologije koji ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti.

Nadalje, nesporno je da je federalni ministar zdravstva donio Pravilnik o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti („Službeni glasnik BiH“, broj 69/12) i nakon donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-3-007-72-II/13 od 17.04.2014. godine i Pravilnik o izmjenama Pravilnika („Službeni glasnik BiH“, broj 39/14),

U vezi sa navedenim, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da Federalno ministarstvo odredbom člana 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, sprječava, ograničava i narušava tržišnu konkurenciju na tržištu zdravstvenog nadzora nad zaposlenim licima na području Federacije Bosne i Hercegovine, isključivanjem privatnih zdravstvenih ustanova sa relevantnog tržišta i time nanosi direktnu štetu krajnjim korisnicima usluge, odnosno krajnjim potrošačima, s obzirom da su cijene sanitarnih pregleda bile dosta niže (što je predstavljalo veću korist za krajnjeg potrošača), kada su se sanitarni pregledi mogli obavljati i u privatnim i u zdravstvenim ustanovama odnosno prije stupanja na snagu navedenih pravilnika.

Navodi Federalnog ministarstva, da je navedeni Pravilnik o izmjeni Pravilnika donesen u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti su u konkretnom slučaju irelevantni, jer je Konkurencijsko vijeće, u skladu sa Zakonom, nadležno da ocjenjuje da li se pojedinim aktom, odnosno u konkretnom slučaju Pravilnikom krši Zakon, a ne da ocjenjuje, da li je Pravilnik o izmjeni Pravilnika donesen u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti. Naime, u konkretnom slučaju, Podnosilac zahtjeva je od Konkurencijskog vijeća tražio da provede postupak ocjenjivanja predmetnog Pravilnika, a ne Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

Nadležno Federalno ministarstvo je, iako je na isto bilo upozoreno u ranijem rješenju Konkurencijskog vijeća, propustilo da dostavi Pravilnik o izmjeni Pravilnika na mišljenje Konkurencijskom vijeću u skladu sa članom 25. Zakona, koji propisuje, da Konkurencijsko vijeće daje mišljenje o usklađenosti sa Zakonom o konkurenciji na nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa iz oblasti koje mogu imati uticaja na tržišnu konkurenciju, a koje su predlagači dužni dostaviti.

Nesporno je također da Podnosilac zahtjeva ne može ostvariti zaštitu na sudu dok god je zabrana utvrđena podzakonskim aktom tj. spornim Pravilnikom o izmjeni Pravilnika, tj. dok god Federalno ministarstvo ne uskladi odredbe Pravilnika o izmjenama Pravilnika na način da se omogući da pravo na obavljanje sanitarnih pregleda imaju i privatne zdravstvene ustanove, jer se sud ne bavi zakonitošću podzakonskih akata, nego iste primjenjuje.

Tumačenje i poništenje zakonskih odredbi je izvan nadležnosti Konkurencijskog vijeća, ali je jasno da zabrana obavljanja djelatnosti sanitarnih pregleda proizilazi iz Pravilnika o izmjeni Pravilnika, a ne iz Zakona o zdravstvenoj zaštiti ili Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Protivna strana navodi da je Naredbom o standardima i normativima zdravstvene zaštite u prilog 2., usluga „zdravstveni pregled određenih kategorija zaposlenih, drugih lica i kliconoša“ svrstana u oblast epidemiologije, što je irelevantno za predmetni postupak, jer Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, pravnim propisima veće pravne snage u odnosu na Naredbu o standardima i normativima zdravstvene zaštite, nije predviđena zabrana obavljanja sanitarnih pregleda privatnim zdravstvenim ustanovama.

Također se u konkretnom slučaju radi o naplatnom pravnom poslu i jasno je da se na ovaj način osiguravaju sigurna novčana sredstva.

Konkurencijsko vijeće je imalo u vidu još i slijedeće:

- da privatnim zdravstvenim ustanovama zakon ne zabranjuje osnivanje higijensko – epidemioloških službi,
- da privatne zdravstvene ustanove ne djeluju izvan zdravstvenog sistema, te da se nad istim vrše mjere provjere i nadzora od strane nadležnih javnih zdravstvenih ustanova,
- da se sanitarni pregledi mogu obavljati od strane specijaliste mikrobiologa, te da se specijalista epidemiolog angažuje samo u slučaju da je zaposleni kliconoša tj. da ima pozitivan mikrobiološki nalaz.

Nesporno je da je Podnosilac zahtjeva u periodu od 2006. do polovine 2011. godine obavljao sanitarne preglede i izdavao sanitarne knjižice, te da je uslijed donošenja Pravilnika o izmjeni Pravilnika od strane Federalnog ministarstva, članom 1. istog, stvorena pravna zapreka za djelovanje Podnosioca zahtjeva na relevantnom tržištu, a samim tim svim privatnim zdravstvenim ustanovama registrovanim za obavljanje mikrobiološko-parazitskog laboratorija je uskraćen pristup relevantnom tržištu.

Konkurencijsko vijeće smatra ključnom činjenicu da javne zdravstvene ustanove naplaćuju sanitarne preglede, jer isti nisu obuhvaćeni osnovnim zdravstvenim osiguranjem zaposlenih lica, a cijena sanitarnih pregleda se formira na osnovu tržišnih zakonitosti. Evidentno je da realizaciju sanitarnih pregleda finansiraju poslodavci, a da domovi zdravlja i zavodi za javno zdravstvo ostvaruju značajne prihode obavljajući iste.

Članom 7. stav (1) Pravilnika o načinu vođenja evidencije o izvršenim laboratorijskim izolacijama i identifikacijama, zdravstvene ustanove koje obavljaju mikrobiološku djelatnost laboratorijskog ispitivanja uzročnika zaraznih bolesti dužne su dostavljati sedmične izvještaje o laboratorijski utvrđenim uzročnicima zaraznih bolesti nadležnom zavodu za javno zdravstvo kantona, koji mjesečno zbirne izvještaje odmah dostavlja Zavodu za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine. Iz navedenog proizilazi da postoji definisan mehanizam kontrole privatnih zdravstvenih ustanova (laboratorija) kada su u pitanju zarazne bolesti, te da se obavljanjem sanitarnih pregleda, mimo javnih zdravstvenih ustanova ne dovodi u pitanje zdravlje stanovništva i da ne postoji valjan argument za ograničavanje relevantnog tržišta zabranom djelovanja privatnim zdravstvenim ustanovama.

Konkurencijsko vijeće je, prilikom donošenja konačne odluke u ovom predmetu, u obzir uzelo i stav Suda BiH koji je u presudi broj: S1 3 U 016103 14 od 23.12.2015. godine, naveo da se pravilnim tumačenjem odredbi člana 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti može 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) Zakona o konkurenciji i na taj način ograničena, spriječena i narušena tržišna konkurencija na relevantnom tržištu. Sud BiH je pomenutom presudom istakao da Pravilnici koji su bili predmet postupka u smislu odredbi Zakona o konkurenciji, ograničili slobodan ulazak privrednih subjekata (konkurenata) na relevantno tržište, te nepotrebno ograničili korisnike zdravstvenih usluga, jer usluge sanitarnih pregleda mogu obavljati isključivo u javnim ustanovama. Nadalje, Sud BiH je ukazao da sve institucije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, bez obzira na pravni status, osnivače (grad, općina, kanton, entitet ili država) ili vlasništvo koje svojim djelovanjem sprječavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišnu konkurenciju na tržištu u Bosni i Hercegovini, potpadaju pod primjenu Zakona o konkurenciji, sa kojim stavom se u potpunosti slaže i Konkurencijsko vijeće.

Konkurencijsko vijeće, prilikom donošenja konačne odluke u ovom predmetu nije uzelo u obzir mišljenje Udruženja specijalista javnozdravstvenih disciplina Federacije Bosne i Hercegovine, jer nije moglo biti uvjereno u njihovu objektivnost sa obzirom da navedeno udruženje djeluje u okviru sistema Zavoda za javno zdravstvo Federacije BiH.

Do dana donošenja ovog rješenja Federalno ministarstvo nije donijelo novi Pravilnik o izmjenama Pravilnika o obimu i vrsti javnozdravstvene djelatnosti koja ne može biti predmetom privatne djelatnosti, kojim bi omogućilo privatnim zdravstvenim ustanovama da obavljaju sanitarne preglede.

*Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tačkama 1., i 2. dispozitiva ovog Rješenja.*



## **16. Novčana kazna**

Konkurencijsko vijeće je postupajući po Presudi Suda BiH broj: S1 3 U 029045 18 U od 18.10.2019. godine, rješenjem broj: 06-26-3-40-92-II/14 od 28.11.2019. godine, naložilo Ministarstvu finansija i trezora Bosne i Hercegovine da izvrši povrat iznosa novčane kazne koju je uplatilo Federalno ministarstvo na osnovu Rješenja Konkurencijskog vijeća broj: 06-26-3-40-74-II/14 od 07.06.2019. godine. Također, naloženo je privrednom subjektu SANASA da izvrši povrat iznosa troškova postupka od 1.780,00 KM, u korist Federalnog ministarstva.

U smislu člana 48. stav (1) tačka b) Zakona, novčanom kaznom u iznosu najviše do 10% vrijednosti ukupnog godišnjeg prihoda privrednog subjekta, iz godine koja je prethodila godini u kojoj je nastupila povreda zakona, kaznit će se privredni subjekt, ako zaključiti zabranjeni sporazum na način propisan odredbama člana 4. Zakona.

Polazeći od nesporno utvrđene činjenice da je Federalno ministarstvo prekršilo odredbu člana 4. stav (1) tačka b) Zakona, Konkurencijsko vijeće je u ponovljenom postupku u smislu člana 48. stav (1) tačka a) Zakona, izreklo Federalnom ministarstvu novčanu kaznu u iznosu od 25.000,00 (dvadesetpethiljada) KM, što predstavlja 0,06 % od ukupnog budžeta Federalnog ministarstva za 2013. godinu, koji je iznosio 40.613.869,00 KM u skladu sa Zakonom o izvršenju Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2013. godinu („Službeni glasnik FBiH“, broj 106/12).

Konkurencijsko vijeće je prilikom određivanja visine novčane kazne uzelo u obzir namjeru, te dužinu trajanja povrede Zakona, kao i posljedice koje je ista imala na tržišnu konkurenciju, u smislu člana 52. Zakona, a posebno činjenicu da ni do današnjeg dana Federalno ministarstvo nije omogućilo privatnim zdravstvenim ustanovama pravo na obavljanje sanitarnih pregleda.

U slučaju da se izrečena novčana kazna ne uplati u utvrđenom roku ista će se naplatiti prisilnim putem, u smislu člana 47. Zakona, uz obračunavanje zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine.

*Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 3. dispozitiva ovog Rješenja.*

## **17. Troškovi postupka**

Članom 105. stav (1) Zakona o upravnom postupku je propisano da u pravilu svaka strana snosi svoje troškove postupka (koji uključuju i troškove za pravno zastupanje), a članom 105. stav (2) istog Zakona je propisano da kada u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, stranka koja je izazvala postupak, a na čiju je štetu postupak okončan dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su nastali u postupku.

Federalno ministarstvo je u Odgovoru na Zaključak broj: 06-26-3-40-16-II/14 od 24.06.2015. godine, zatražilo da Podnosilac zahtjeva nadoknadi troškove postupka, ali do dana donošenja Rješenja nije dostavilo troškovnik.

Podnosilac zahtjeva je troškovnik dostavio podneskom zaprimljenim dana 06.11.2019. godine pod brojem: 06-26-3-40-89-II/15, u kojem su navedeni troškovi u iznosu od 2.260,00 KM, a koji se odnose na taksu na zahtjev za pokretanje postupka u iznosu od 1.000,00 KM, nagradu za sastav Zahtjeva za pokretanje postupka u iznosu od 240,00 KM, nagradu za zastupanje na usmenoj raspravi u iznosu od 300,00 KM, nagradu za sastav očitovanja po presudi u iznosu od 240,00 KM, nagradu za sastav odgovora na tužbu od 17.07.2018. godine u iznosu od

240,00 KM, te nagradu za sastav očitovanja po presudi od 01.11.2019. godine u iznosu od 240,00 KM.

Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da predmetni troškovnik nije sačinjen u skladu sa članom 18. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 22/04 i 24/04) koji propisuje visinu advokatskih troškova u upravnom postupku, jer isti sadrži i nagradu za sastavljanje odgovora na tužbu u postupku koji se nije vodio pred Konkurencijskim vijećem nego pred Sudom Bosne i Hercegovine.

U vezi sa navedenim Konkurencijsko vijeće Podnosiocu zahtjeva priznaje sve ostale troškove, umanjene za iznos od 240,00 KM za sastavljanje odgovora na tužbu, što ukupno iznosi 2.020,00 KM.

*Imajući u vidu sve navedeno, kao i činjenicu da je postupak okončan na štetu Federalnog ministarstva, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 4. dispozitiva ovog Rješenja.*

### **18. Administrativna taksa**

Podnosilac zahtjeva je na ovo Rješenje, u skladu sa članom 2. stav (1) tarifni broj 107. tačka g) Odluke o visini administrativnih taksi u vezi sa procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem („Službeni glasnik BiH“, br. 30/06, 18/11 i 75/18) dužan platiti administrativnu taksu u iznosu od 1.500,00 KM u korist Budžeta institucija Bosne i Hercegovine.

Podnosilac zahtjeva je dužan dokaz o obavljenoj uplati administrativne takse dostaviti prije ili prilikom preuzimanja ovog rješenja, u skladu sa članom 3. st. (1) i (2) pod b) Odluke o visini administrativnih taksi u vezi sa procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem.

U slučaju da Podnosilac zahtjeva ne izvrši uplatu administrativne takse, Konkurencijsko vijeće će putem Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine zatražiti prisilnu naplatu iste.

*U skladu sa naprijed navedenim, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 6. dispozitiva ovog Rješenja.*

### **19. Pouka o pravnom lijeku**

Protiv ovog Rješenja nije dopuštena žalba.

Nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema, odnosno objavljivanja ovog Rješenja.

**Predsjednica**

**mr. Arijana Regoda – Dražić**