



Rješenje

po Zahtjevu Zdravstvene specijalističke ustanove Poliklinika Vitalis, Vukovarska bb, 88000 Mostar protiv Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, Mehmeda Spahića 7, 71000 Sarajevo i Federalnog ministarstva zdravstva, Titova 6, 71000 Sarajevo

**Sarajevo,
januar, 2026. godine**



Broj: UP-05-26-3-010-29/25
Sarajevo: 16.01.2026. 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. tačka b) Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 48/05, 76/07 i 80/09), te članom 105. Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16) u postupku pokrenutom po Zahtjevu za pokretanje postupka broj: UP-05-26-3-010-1/25 od dana 26.03.2025. godine, podnesenom od strane Zdravstvene specijalističke ustanove Poliklinika Vitalis, Vukovarska bb, 88000 Mostar koju zastupa Advokatsko društvo Paponja & Partneri, Kralja Tomislava 109, 88000 Mostar protiv Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, Mehmeda Spahe 7, 71000 Sarajevo i Federalnog ministarstva zdravstva, Titova 6, 71000 Sarajevo radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma iz člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji, na 39. (tridesetdevetoj) sjednici održanoj dana 16.01.2026. godine, je donijelo

RJEŠENJE

1. Utvrđuje se da su Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova i Federalno ministarstvo zdravstva donošenjem i primjenom člana 4. Pravilnika o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 32/15), kojim su taksativno određene zdravstvene ustanove ovlaštene za obavljanje provjere zdravstvene sposobnosti, spriječili, ograničili i narušili konkurenciju na tržištu pružanja usluga provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine na području Federacije Bosne i Hercegovine ograničenjem i kontrolom tržišta što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji.
2. Nalaže se Federalnom ministarstvu unutrašnjih poslova i Federalnom ministarstvu zdravstva da odmah a najkasnije u roku od 60 (šezdeset) dana od dana prijema ovoga Rješenja dostave izmijenjeni i usvojeni Pravilnik o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine sa izmjenama usklađenim sa primjedbama iz ovog Rješenja.
3. Izriče se novčana kazna Federalnom ministarstvu unutrašnjih poslova i Federalnom ministarstvu zdravstva i to:
 - Federalnom ministarstvu unutrašnjih poslova u iznosu od 10.000,00 (desethiljada) KM,
 - Federalnom ministarstvu zdravstva, u iznosu od 10.000,00 (desethiljada) KMzbog 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. Novčanu kaznu su dužni platiti u roku od 8 (osam) dana od dana prijema ovog Rješenja, te u ostavljenom roku dostaviti dokaz o izvršenju istog.

U slučaju da se izrečena novčana kazna ne uplati u navedenom roku, ista će se naplatiti prinudnim putem, u smislu odredbi člana 47. Zakona o konkurenciji uz obračunavanje

zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine.

4. Obavezuju se Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova i Federalno ministarstvo zdravstva da Zdravstvenoj specijalističkoj ustanovi Poliklinika Vitalis isplate iznos od 3.642,50 KM (slovima: trihiljadešeststotinačetredesetdva KM i 50/100) na ime troškova postupka, svako u iznosu od 1.821,25 KM u roku od 8 (osam) dana od dana prijema ovog Rješenja.
5. Obavezuje se Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis da plati administrativnu taksu na Rješenje u iznosu od 1.500,00 KM u korist Budžeta institucija Bosne i Hercegovine.
6. Ovo Rješenje je konačno i bit će objavljeno u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

O b r a z l o ž e n j e

Konkurencijsko vijeće je dana 26.03.2025. godine, zaprimilo pod brojem: UP-05-26-3-010-1/25 Zahtjev za pokretanje postupka (u daljem tekstu: Zahtjev) Zdravstvene specijalističke ustanove Poliklinika Vitalis, Vukovarska bb, 88000 Mostar (u daljem tekstu: Poliklinika Vitalis ili Podnosilac zahtjeva) protiv Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, Mehmeda Spahe 7, 71000 Sarajevo (u daljem tekstu: FMUP) i Federalnog ministarstva zdravstva, Titova 6, 71000 Sarajevo (u daljem tekstu: FMZ) u vezi zaključivanja zabranjenog sporazuma prema članu 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 48/05, 76/07 i 80/09) (u daljem tekstu Zakon).

Uvidom u podneseni Zahtjev, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da isti nije kompletan i uredan, u smislu člana 28. Zakona, te je aktom broj: UP-05-26-3-010-2/25 od 03.04.2025. godine zatražio dopunu istog.

Podnosilac zahtjeva je u traženom roku dostavio dopunu Zahtjeva koja je zaprimljena dana 14.04.2025. godine pod brojem: UP-05-26-3-010-3/25.

Podnosilac zahtjeva je aktom zaprimljenim pod brojem: UP-05-26-3-010-4/25 od 05.05.2025. godine dostavio ispravku zahtjeva, s obzirom da je u podnesenom zahtjevu napravljena štamparska greška.

Kompletiranjem Zahtjeva, Konkurencijsko vijeće je Podnosiocu zahtjeva izdalo Potvrdu o prijemu kompletnog i urednog Zahtjeva, u smislu člana 28. stav (3) Zakona, broj: UP-05-26-3-010-5/25 od 29.05.2025. godine te istu dostavilo Podnosiocu zahtjeva aktom broj: UP-05-26-3-010-6/25 od 30.05.2025. godine.

Na osnovu dostavljenih informacija i dokumentacije Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da nije moguće bez provedenog postupka utvrditi postojanje povrede Zakona o konkurenciji na koje Podnosilac zahtjeva ukazuje, te je donijelo Zaključak o pokretanju postupka broj: UP-05-26-3-010-7/25 od 30.05.2025. godine.

1. Stranke u postupku

Stranke u postupku su Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis, Vukovarska bb, 88000 Mostar kao Podnosilac zahtjeva i Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova, Mehmeda Spahe 7, 71000 Sarajevo i Federalno ministarstvo zdravstva, Titova 6, 71000 Sarajevo kao Protivne strane.

1.1. Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis

Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis Vukovarska bb, 88000 Mostar je registrovana kod Općinskog suda u Mostaru pod matičnim brojem:58-05-0011-14 u vlasništvu više fizičkih lica, sa osnovnom registrovanom djelatnošću opšte medicinske prakse, specijalističke medicinske prakse, ostale djelatnosti zdravstvene zaštite, djelatnosti ustanova sa smještajem koje uključuju određeni stepen zdravstvene njege, djelatnosti u ustanovama sa smještajem za osobe sa teškoćama u razvoju, duševno bolesne i osobe ovisne o alkoholu, drogama ili drugim opojnim sredstvima sa uključenim određenim stepenom zdravstvene njege, te djelatnost socijalne zaštite u ustanovama sa smještajem za starije osobe i osobe sa invaliditetom bez ili sa minimalnom njegom.

Rješenjem Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko -neretvanskog kantona broj: 06-02-33-501/20 od 04.02.2020. godine Poliklinika Vitalis je ovlaštena da može obavljati zdravstvene preglede kojima se utvrđuje zdravstvena sposobnost za držanje i nošenje oružja.

Rješenjem Federalnog ministarstva zdravstva broj: 02-33-5680-3/22 od 24.04.2023. godine utvrđeno je da Poliklinika Vitalis ispunjava uslove prostora, opreme i kadra, kao i primjenjenih tehnologija za obavljanje najsloženijih oblika specijalističko-konsultativne zdravstvene djelatnosti i bolničke zdravstvene djelatnosti na tercijarnoj razini zdravstvene zaštite za usluge nuklearne medicine i radiologije.

1.2. Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova

Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova Mehmeda Spahe 7, 71000 Sarajevo je organ uprave koji vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti Federacije u oblasti unutrašnjih poslova.

1.3. Federalno ministarstvo zdravstva

Federalno ministarstvo zdravstva Titova 6, 71000 Sarajevo je organ uprave koji vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom koji se odnose na nadležnosti Federacije u oblasti zdravstva.

2. Pravni okvir predmetnog postupka

Konkurencijsko vijeće je tokom postupka primjenilo odredbe Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 48/05, 76/07 i 80/09), Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 18/06 i 34/10), te odredbe Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), u smislu odredbi člana 26. Zakona o konkurenciji.

Također, u postupku Konkurencijsko vijeće je imalo u vidu i odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 46/2010 i 75/2013), Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine (Službene novine Federacije

Bosne i Hercegovine broj 78/08 i 67/13) i Pravilnika o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 32/15).

3. Postupak po Zahtjevu za pokretanje postupka

Kao razloge za podnošenje Zahtjeva Podnosilac Zahtjeva, u bitnom navodi sljedeće:

- da je Podnosilac zahtjeva Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis, zdravstvena ustanova iz Mostara, koja je kod nadležnih tijela Hercegovačko-neretvanskog kantona i Federacije Bosne i Hercegovine registrovana za obavljanje većeg broja zdravstvenih djelatnosti među kojima su i djelatnosti interne medicine, hirurgije, oftamologije, medicine rada, dnevne bolnice, radiološke dijagnostike, obavljanje pregleda za držanje i nošenje oružja, nuklearne medicine te za najsloženije oblike specijalističko-konzultativne zdravstvene djelatnosti i bolničke zdravstvene djelatnosti na tercijarnoj razini zdravstvene zaštite uz odobrenje za posjedovanje i korištenje izvora ionizirajućih zračenja;
- da su protivne strane protiv kojih pokreću postupak FMUP i FMZ;
- da je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donio Zakon o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 78/08 i 67/13) a kojim su regulisani: „uslovi za osnivanje agencija za zaštitu ljudi i imovine djelatnost agencija, uslovi za sticanje certifikata, način poslovanja agencija, obavezno organizovanje službe zaštite, unutrašnja služba zaštite, vođenje evidencija i druga pitanja od značaja za organizovanje i rad agencija i unutrašnjih službi za zaštitu ljudi i imovine na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine.“;
- da odredbama člana 16. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine određeno je da:
„(1) „Poslove fizičke i tehničke zaštite iz nadležnosti agencije mogu obavljati samo osobe koje ispunjavaju sljedeće uslove:

(3) Tjelesno i duševno sposobni su obavljati poslove zaštite“

(5) Federalni ministar unutrašnjih poslova, u saradnji sa federalnim ministrom zdravlja, propisuje kriterije za provjeru zdravstvene sposobnosti iz tačke 3) stav 1. ovog člana“;.
- da na osnovu ovih zakonskih odredbi donesen je od strane federalnog ministra unutrašnjih poslova (u saradnji sa federalnim ministrom zdravlja) Pravilnik o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 32/15) (u daljem tekstu: Pravilnik);
- da u Pravilniku u članu 1. određeno je da je „Predmet Pravilnika“ sljedeće: kriteriji za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine u agencijama za zaštitu ljudi i imovine (u daljem tekstu: agencije) i pravnim licima koja su organizovala vlastitu unutrašnju zaštitarsku službu za obavljanje poslova zaštite svojih ljudi i imovine;
- da je ovaj Pravilnik u članu 4. propisao ovlaštene zdravstvene ustanove koje obavljaju provjeru tjelesne i duševne sposobnosti osoba koje obavljaju poslove fizičke zaštite, tehničke zaštite i odgovornih osoba, te je izričito naveo devet domova zdravlja, dvije bolnice i dva zavoda na području Federacije BiH i to:

- JU Dom zdravlja Bihać
- JZ-NU Dom zdravlja Tuzla
- JU Dom zdravlja Zenica i Kantonalni zavod za medicinu rada Zenica
- JU Dom zdravlja Travnik
- JU Dom zdravlja Mostar i JU RMC "Dr. Safet Mujić" Mostar te JU Opća bolnica Konjic
- JU Dom zdravlja Livno
- JU Dom zdravlja Orašje i JU Dom zdravlja Odžak
- Zavod za zdravstvenu zaštitu zaposlenika Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo i Zavod za medicinu rada Kantona Sarajevo te
- JU DZ Goražde;
- da prije svega ističu da je direktnim propisivanjem zdravstvenih ustanova koje obavljaju provjeru tjelesne i duševne sposobnosti Federalni ministar unutrašnjih poslova u saradnji sa Federalnim ministarstvom zdravstva izašao iz nadležnosti koja je propisana Zakonom o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine koji je u članu 16. stav 5. jasno naveo da se propisuju kriteriji za provjeru zdravstvene sposobnosti, dok je ovom odredbom došlo do direktnog i poimeničnog određivanja zdravstvenih ustanova koje mogu obavljati ove preglede;
- da suštinski izričito propisivanje zdravstvenih ustanova kojima su osnivači opštine/kantoni (tj. koje se smatraju „državnim“) smatraju ne samo sprječavanjem, narušavanjem i ograničavanjem tržišne konkurencije, već potpuno suprotnim Zakonu o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 46/2010 i 75/2013) koji djelatnost zdravstvenih ustanova nije ograničio u odnosu na osnivače, već jedino prema odobrenjima za obavljanje određenih djelatnosti, osim u predviđenim iznimkama u članu 51. predmetnog Zakona, a od kojih se niti jedna ne odnosi na predmetnu djelatnost;
- da ukazuju da je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine u članu 49. propisano: „Zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove i privatne prakse pod uslovima i na način propisan ovim zakonom, propisima o zdravstvenom osiguranju i propisima o ustanovama“;
- da je u članu 53. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine propisano: „Zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove koje osniva Federacija, kanton odnosno opština, te domaća i strana fizička ili pravna lica u svim oblicima svojine.
Domaća i strana fizička, odnosno pravna lica mogu biti osnivači: poliklinike, opšte bolnice, specijalne bolnice, lječilišta, apoteke, ustanove za zdravstvenu njegu u kući, ustanove za palijativnu njegu, centra za dijalizu i zavoda kao specijalizovane zdravstvene ustanove u svim oblicima svojine“;
- da u članu 55. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine je propisano: Zdravstvena ustanova može obavljati zdravstvenu djelatnost ako ispunjava uslove propisane ovim zakonom i to:
 - 1) ako ima uposlene zdravstvene radnike odgovarajućeg stepena stručne spreme sa položenim stručnim ispitom, licencom izdatom od nadležne komore, a za obavljanje određenih poslova i sa odgovarajućom specijalizacijom ili naučnim, odnosno nastavnim zvanjem,
 - 2) ako ima dijagnostičku, terapijsku i drugu opremu za sigurno i savremeno pružanje zdravstvene zaštite za djelatnost za koju je osnovana,
 - 3) ako ima odgovarajuće prostorije za prijem oboljelih, odnosno zdravih osoba, za obavljanje dijagnostičkih i terapijskih postupaka liječenja i smještaj pacijenata, kao i za čuvanje lijekova i medicinskih sredstava,

- 4) ako ima odgovarajuće vrste i količine lijekova i medicinskih sredstava koje su potrebne za obavljanje određene zdravstvene djelatnosti za koju se zdravstvena ustanova osniva,
- 5) uspostavljen sistem sigurnosnih standarda u zdravstvenim ustanovama,
- 6) uspostavljen sistem upravljanja medicinskim otpadom u skladu sa važećim standardima, kao i posebnim propisima koji regulišu ovu oblast;
- da je u članu 57. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine propisano: Zdravstvena ustanova može obavljati zdravstvenu djelatnost ako nadležno ministarstvo zdravstva rješenjem utvrdi da su ispunjeni uslovi propisani zakonom za obavljanje zdravstvene djelatnosti.
Ispunjenost uslova za zdravstvene ustanove iz člana 53. stav 2. i 3. ovog zakona rješenjem utvrđuje federalni ministar.
Ispunjenost uslova za zdravstvene ustanove iz člana 53. stav 4. , 5. i 6. ovog zakona rješenjem utvrđuje nadležni kantonalni ministar.
Zdravstvena ustanova može obavljati samo zdravstvenu djelatnost koja je utvrđena rješenjem nadležnog ministra zdravstva o ispunjenosti uslova za obavljanje zdravstvene djelatnosti.
Na osnovu rješenja o ispunjenosti uslova za obavljanje zdravstvene djelatnosti i osnivačkog akta, zdravstvena ustanova upisuje se u registar kod nadležnog suda u skladu sa propisima o registraciji ustanova u Federaciji Bosne i Hercegovine.
Zdravstvena ustanova počinje raditi danom upisa u registar iz stava 5. ovog člana.
 - da je jasno da zakonodavac prilikom donošenja Zakona o zdravstvenoj zaštiti nije vršio diskriminaciju niti razdvajanje zdravstvenih ustanova „po osnivačima" niti iste razdvojio na „državne" i „privatne" osim u određenim iznimkama u članu 51. koje je poimenično odredio;
 - da je jasno navedeno da se obavljanje zdravstvene djelatnosti može započeti tek nakon prethodnih dozvola i ispunjavanja uslova koji su propisani zakonskim i podzakonskim propisima;
 - da djelatnost Agencija za zaštitu ljudi i imovine, kao i unutarnjih službi za zaštitu ljudi i imovine, je razgranata djelatnost koja se obavlja na području čitave Federacije Bosne i Hercegovine, te se može smatrati detaljno regulisanom djelatnosti, posebno kada se obavlja kod objekata zaštite koji su od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ili su osnovani od strane Federacije Bosne i Hercegovine, kao i kod drugih pravnih osoba kod kojih postoji povećana opasnost a što je regulisano članovima 26., 26 a) i 26 b) Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine;
 - da iako ne postoje javno objavljeni podaci, procjenjuje se da na području Federacije Bosne i Hercegovine djeluje više desetina Agencija za zaštitu ljudi i imovine i da postoji isto toliko unutrašnjih službi za zaštitu ljudi i imovine, a koje ukupno zapošljavaju više stotina osoba za koje postoji obaveza obavljanja provjere zdravstvene sposobnosti;
 - da prema odredbama člana 9. Pravilnika vidljivo je da se pregled/provjera naplaćuje, pa isto potpada pod tržišnu utakmicu, a sama cijena se utvrđuje od strane Federalnog ministra unutrašnjih poslova u saradnji sa federalnim ministarstvom zdravstva;
 - da u članu 6. Pravilnika navedeni su liječnički pregledi i dokumentacija na osnovu koje se utvrđuje opšta i posebna zdravstvena sposobnost iz člana 3. istoga Pravilnika, a u Prilogu 1 . dat je popis bolesti i stanja koje čine prepreku za obavljanje poslova fizičke i tehničke zaštite, a u Prilogu 2. dat je opseg liječničkog pregleda, laboratorijskih standarda i psiholoških ispitivanja kod provjere za obavljanje poslova zaštite ljudi i imovine;

- da iz odluka/rješenja/odobrenja koja Podnosilac zahtjeva posjeduje i koji se dostavljaju uz ovaj zahtjev, vidljivo je da isti posjeduje odobrenja za rad i obavljanje mnogih zdravstvenih djelatnosti, a koja odobrenja su izdata nakon što su nadležna tijela utvrdila da isti ispunjava potrebne uslove prema odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i podzakonskih propisa donesenih na osnovu ovog Zakona;
- da se ukazuje da je odredbama Pravilnika određeno da pregled u prvostepenom postupku vrši komisija od tri člana i to:
 - doktor medicine, specijalist medicine rada,
 - doktor medicine, specijalist neuropsihijatar,
 - psiholog;
- da je očito da navedeni pregled/provjeru suštinski obavljaju medicinski stručne osobe, čija se kompetencija i ispunjavanje uslova utvrđuje i dokazuje prema njihovoj stručnoj spremi i specijalizaciji, te ne bi trebali biti ograničeni na zaposlenje ili drugi oblik angažmana zavisno od ustanove u kojoj su zaposleni, a što je učinjeno ovim Pravilnikom tj. njegovom odredbom u članu 4. kojim je ograničena konkurencija;
- da smatraju nespornim da se odredbe Zakona o konkurenciji primjenjuje i na državne (odnosno entitetske) organe s obzirom na odredbe člana 2. stav 1. tačka b) Zakona koji je propisao: „ ovaj zakon primjenjuje se na organe državne uprave 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, a što je u ovom slučaju Federacija Bosne i Hercegovine, a relevantno tržište je tržište obavljanja provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove fizičke i tehničke zaštite;
- da naglašavaju da je Sud Bosne i Hercegovine u ranijoj odluci zauzeo sljedeći stav: "Naime, navedeni Pravilnici, sa aspekta propisa o zaštiti tržišne konkurencije su pravnim i administrativnim preprekama 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 Bosni i Hercegovini, bez obzira na njihov pravni status, osnivače (grad, opština, 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 postupio kada je utvrđivao usklađenost citiranih Pravilnika sa zakonom, pri tome imajući u vidu namjeru zakonodavca u pogledu zajedničkog djelovanja na relevantnom tržištu, jer svi pravni akti koji u suštini imaju uticaj na tržište, uključujući predmetne pravilnike, spadaju u sporazume u smislu člana 4. stav (1) citiranog Zakona“;
- da kako je naprijed navedeno predmetni Pravilnik donesen je od strane Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, a na osnovu zakonskih propisa odnosno člana 16. stav (5) Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine i to „u saradnji sa federalnim ministrom zdravstva“;
- da Podnosilac zahtjeva nema niti može imati saznanja u kojem dijelu i obimu su dva navedena Ministarstva učestvovala u sastavljanju Pravilnika, te čija je odluka bila da se članom 4. ograniči konkurencija, ali s obzirom na zakonske odredbe oba ministarstva se označavaju kao protivne strane;
- da u skladu sa odredbama člana 28. stav (1) i (2) Zakona o konkurenciji smatraju da su naprijed označeni podnosilac zahtjeva, činjenična i pravna osnova i razlozi za podnošenje zahtjeva kao i protiv koga se podnosi zahtjev;

- da se relevantno tržište odnosi na tržište usluga procjene zdravstvenog stanja/zdravstvenog pregleda osoba koje obavljaju fizičku i tehničku zaštitu ljudi i imovine u sklopu Agencija za zaštitu osoba i imovine i unutrašnjih službi za zaštitu ljudi i imovine a sve na području Federacije Bosne i Hercegovine, a s obzirom da je navedeno tržište regulisano sljedećim propisima:
Zakonom o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 78/08 i 67/13),
Pravilnikom o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 32/15),
Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 46/2010 i 75/2013) kao i svi podzakonski propisi doneseni na osnovu istoga;
- da tržišni udio Podnosioca zahtjeva trenutno nije uključiv jer je predmetnim Pravilnikom isključena mogućnost da bilo koja druga zdravstvena ustanova koja nije naznačena obavlja navedene preglede;
- da radi svega navedenog ovim zahtjevom traže da Konkurencijsko vijeće donese Rješenje kojim će utvrditi da je FMUP u saradnji sa FMZ donošenjem člana 4. Pravilnika o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine sprečava, ograničava i narušava konkurenciju na tržištu zdravstvene provjere/zdravstvenih pregleda osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine na području Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta u smislu člana 4. stav 1. tačka b) Zakona što predstavlja zabranjeni sporazum;
- da se naloži FMUP i FMZ u roku od najduže 30 (trideset) dana uskladi odredbe Pravilnika o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine na način da omogući da zdravstvene preglede zaštite ljudi i imovine na području Federacije Bosne i Hercegovine obavljaju i druge zdravstvene ustanove;
- da obaveže FMUP i FMZ da nadoknade Podnosiocu zahtjeva troškove ovoga postupka u roku od osam dana od dana prijema Rješenja.

U skladu sa članom 33. Zakona, Konkurencijsko vijeće je Zahtjev i Zaključak dana 30.05.2025. godine aktom broj UP-05-26-3-010-12/25 godine dostavilo FMUP i aktom broj: UP-05-26-3-010-13/25 FMZ na odgovor.

U vezi sa navedenim FMUP je podneskom zaprimljenim dana 16.06.2025. godine pod brojem UP-05-26-3-010-14/25 dostavilo traženi odgovor u kojem navode da je zaprimljen zahtjev Poliklinike Vitalis broj: 01-365/22 od 05.10.2022. godine za dopunu člana 4. Pravilnika, te da su postupajući po navedenom zahtjevu a imajući u vidu odredbe člana 16. stav 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine prema kojoj je utvrđeno da propis o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koji obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine donosi federalni ministar unutrašnjih poslova u saradnji sa federalnim ministrom zdravstva, te je zahtjev Poliklinike Vitalis dostavljen FMZ na mišljenje odnosno očitovanje iz djelokruga njihove nadležnosti. Nadalje navode da je FMZ aktom broj: 05-33-1801/25 od 26.03.2025. godine dostavio traženi odgovor u kojem predlažu da se formira radna grupa koja će razmotriti zahtjev Poliklinike Vitalis kao i drugih subjekata da se uvrste u ovlaštene zdravstvene ustanove koje vrše provjeru zdravstvene sposobnosti u skladu sa članom 4. Pravilnika.

U vezi svega gore navedenog, federalni ministar unutrašnjih poslova je imenovao Radnu grupu za izmjene i dopune Pravilnika koja će analizirati i razmotriti osnovanost navedenih zahtjeva i u skladu s tim predložiti izmjene i dopune spornog Pravilnika.

FMZ je podneskom zaprimljenim dana 20.06.2025. godine pod brojem UP-05-26-3-010-15/25 dostavilo traženi odgovor u kojem potvrđuju da su predložili da se formira radna grupa za izmjene i dopune pravilnika te da su imenovali svoga predstavnika.

4. 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.

S obzirom da se predmetni postupak odnosi na tržište usluga koje je obuhvaćeno Pravilnikom koji je donesen od strane federalnog ministra unutrašnjih poslova u saradnji sa federalnim ministrom zdravstva, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da u ovom postupku relevantno tržište je potrebno definisati kao tržište pružanja usluge provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine.

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

Slijedom navedenog, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da u predmetnom postupku relevantno tržište predstavlja tržište pružanja usluge provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine na području Federacije Bosne i Hercegovine.

5. Usmena rasprava

Budući da se radi o postupku sa strankama sa suprotnim interesima, Konkurencijsko vijeće je zakazalo usmenu raspravu, u skladu sa članom 39. Zakona, dana 11.07.2025. godine (poziv dostavljen aktom broj: UP-05-26-3-010-16/25-Vitalisu, broj: UP-05-26-3-010-17/25- FMZ-u i broj: UP-05-26-3-010-18/25- FMUP-u od dana 23.06.2025. godine).

Usmena rasprava održana je u sjedištu Konkurencijskog vijeća uz prisustvo punomoćnika Poliklinike Vitalis iz advokatskog društva Paponja&partneri - advokata Ivana Cvjetkovića i Danijela Jurića, predstavnika FMUP – Samira Čolaka i Sadine Bjelajac, te predstavnika FMZ Vedrana Marčinka. (Zapisnik broj: UP-05-26-3-010-19/25 od dana 11.07.2025. godine).

Na usmenenoj raspravi predstavnik Podnosioca zahtjeva je naveo da ostaje u cjelosti kod Zahtjeva, istaknutih činjenica i navoda te u vezi dostavljenih odgovora protivnih strana naveo da se FMZ uopšte nije osvrnulo na navode Podnosioca zahtjeva kao ni prijedlog za utvrđivanje zabranjenog sporazuma u pogledu odredbi ovog Pravilnika, te smatraju da ne

osporavaju činjeničnu niti pravnu osnovu zahtjeva.

Nadalje, da je FMUP u svom odgovoru naveo da se Podnosilac zahtjeva obraćao prije tri godine sa zahtjevom za izmjenu spornog člana Pravilnika, te da se FMUP obratio FMZ-u za očitovanje, pri čemu nije dostavljen ni navedeni zahtjev, ne zna se ni kada je dostavljen FMZ-u kao ni da li je FMZ se očitovalo na isto prije 26.03.2025. godine, kada je FMZ dostavio odgovor da nije moguće proširivati listu ovlaštenih zdravstvenih ustanova, te da nije moguća verifikacija ostalih zdravstvenih ustanova jer ne postoji pravni osnov, ali se predlaže da se izvrši procjena implementacije Pravilnika formiranjem radne grupe bez obrazloženja (stručne ili pravne analize) zašto navedeno nije moguće.

Podnosilac zahtjeva je dalje naveo da je proteklo tri godine od prvog obraćanja Podnosioca zahtjeva do početka ove prepiske između protivnih strana, kao i da se obraćao i FMZ 22.11.2024. godine u kojem je ukazao na ovaj problem kao i na druge probleme iz domena svog poslovanja, te smatra da formiranjem Radne grupe od strane Protivnih strana ukazuje da su njihovi navodi tačni i istiniti te da je ovakvim normiranjem i propisivanjem odredbi predmetnog pravilnika došlo do ograničavanja i narušavanja konkurencije na relevantnom tržištu.

Usporedbe radi, naveden je i primjer koji se odnosi na prethodne i periodične preglede na osnovu Pravilnika o postupku raspoređivanja radnika na poslove sa povećanim rizikom i u postupku prethodnih i periodičnih ljekarskih pregleda koji obavljaju poslove sa povećanim rizikom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 9/23 i 29/25), kojim Federalno ministarstvo rada i socijalne politike je omogućilo svim zdravstvenim ustanovama koje su registrovane i imaju odobrenje za obavljanje medicinske djelatnosti – medicina rada da obavljaju ovu vrstu pregleda.

Također ističu da su se morale uzeti u obzir sve okolnosti, a posebno odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti koji niti jednom odredbom ne stavlja privatne i javne zdravstvene ustanove u različiti položaj u odnosu na ovu vrstu zdravstvene djelatnosti.

FMZ u svom izlaganju navodi da nisu osporili postojanje zabranjenog sporazuma, da prema odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, u članu 4. Pravilnika su navedeni domovi zdravlja bazirani na kantonalnom predstavljanju tj. da svaki kanton ima najmanje jedan dom zdravlja, koji vrši predmetnu djelatnost provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje se bave poslovima zaštite ljudi i imovine, te da nisu bili obaviješteni od strane strane Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko-neretvanskog kantona da Poliklinika Vitalis ispunjava sve navedene uslove, te nisu ni mogli predlagati proširenje člana 4. Pravilnika, ali su došli do zaključka da trebaju formirati radnu grupu za izmjenu i dopunu člana 4. navedenog pravilnika, te izbrisati sve navedene ustanove a popisati opremu, prostore i kadar koje moraju ispunjavati sve zainteresirane zdravstvene ustanove bez obzira na osnivača (privatni ili javni).

Također, prilikom donošenja spornog pravilnika na zahtjev FMUP-a su dostavili spisak sa svim javnim zdravstvenim ustanovama primarnog nivoa, koji ispunjavaju uslove predvedene predmetnim pravilnikom.

FMZ nikad nije dobilo rješenja o verificiranoj djelatnosti od strane Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko-neretvanskog kantona za Polikliniku Vitalis, a što su bili dužni informisati ih prilikom izdavanja takvih rješenja. Kroz navedeni period i u skladu sa

rješenjem o imenovanju radne grupe, FMZ će ispuniti svoje obaveze predviđene rješenjem o imenovanju radne grupe.

FMUP navodi da je pravni osnov donošenja spornog Pravilnika kao lex specijalis u odnosu na druge pravilnike koji se odnose na zdravstvene preglede lica, Zakon o agencijama i unutrašnjim službama zaštite, zaštite ljudi i imovine, te da je pravilnik donesen na osnovu zakona iz 2002. godine. Tim pravilnikom određene su institucije, koje mogu vršiti pregled i ta odredba je dopunjavana sa zahtjevima zdravstvenih ustanova. 2022. godine po prvi put pojavljuje se zahtjev privatne klinike, u konkretnom slučaju Poliklinike Vitalis. Nakon toga do danas podnijeli su zahtjev određeni broj privatnih poliklinika (4-5).

FMUP kada je zaprimilo zahtjev od Poliklinike Vitalis, preduzeo je aktivnosti na rješavanju po zahtjevu poliklinike te isti nije niti odbijen niti riješen već je u fazi rješavanja. Imajući u vidu nadležnosti u vezi pitanja koja se odnose na rad i djelatnost zdravstvenih ustanova, pitanje Poliklinike Vitalis vezano za sporni pravilnik je većim dijelom iz djelokruga rada FMZ. Pokrenute su aktivnosti (hronološki je navedeno koje su to aktivnosti) te je novi pravilnik u postupku izrade i sve zdravstvene ustanove koje su se obratile FMUP će dobiti obavijest da mogu davati komentare, prijedloge i sugestije na pravilnik, jer se nalaze na spisku subjekata koji su u postupku konsultacija.

FMUP na kraju navodi da zahtjev poliklinike Vitalis, koji se odnosi na sporni pravilnik je nomotehničke prirode, da je u fazi rješavanja u skladu sa procedurama koje se odnose na izradu propisa, kao i da je zahtjev vezano za pokretanje spora pred Konkurencijskim vijećem preuranjen. S obzirom da iz svih dopisa koje je uredno dobijao, Vitalis je upoznat da je njihov zahtjev u proceduri rješavanja, a rok u pogledu rješavanja tog zahtjeva koji se odnosi na nomotehnička pitanja nije bilo kojim propisom definisan odnosno uređena je procedura u pogledu donošenja podzakonskog akta, te da se na taj zahtjev ne mogu primjenjivati odredbe ZUP-a.

6. Utvrđeno činjenično stanje i ocjena dokaza

Nakon sagledavanja relevantnih činjenica, dokaza i dokumentacije dostavljene od stranaka u postupku i činjenica iznijetih na usmenoj raspravi, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo sljedeće:

- da je Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis, registrovana sa osnovnom registrovanom djelatnošću opšte medicinske prakse, specijalističke medicinske prakse, ostale djelatnosti zdravstvene zaštite, djelatnosti ustanova sa smještajem koje uključuju određeni stepen zdravstvene njege, djelatnosti u ustanovama sa smještajem za osobe sa teškoćama u razvoju, duševno bolesne i osobe ovisne o alkoholu, drogama ili drugim opojnim sredstvima sa uključenim određenim stepenom zdravstvene njege, te djelatnost socijalne zaštite u ustanovama sa smještajem za starije osobe i osobe sa invaliditetom bez ili sa minimalnom njegom;
- da Poliklinika Vitalis Rješenjem Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko-neretvanskog kantona broj: UP-I-06-02-39-107/18 od 07.11.2018. godine ispunjava propisane uslove prostora, opreme i kadra za obavljanje zdravstvene djelatnosti iz oblasti: interne medicine, ginekologije, hirurgije, neurologije, psihijatrije, oftalmologije, fizikalne medicine i rehabilitacije, medicine rada, dnevne bolnice, radiološke dijagnostike (stavljeno van snage rješenje broj: UP-I-06-02-39-113/16 od 07.09.2016. godine);

- da Poliklinika Vitalis Rješenjem Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko -neretvanskog kantona broj: 06-02-33-501/20 od 04.02.2020. godine je ovlaštena da može obavljati zdravstvene preglede kojima se utvrđuje zdravstvena sposobnost za držanje i nošenje oružja;
- da Poliklinika Vitalis Rješenjem Federalnog ministarstva zdravstva broj: 02-33-5680-3/22 od 24.04.2023. godine ispunjava uslove prostora, opreme i kadra, kao i primjenjenih tehnologija za obavljanje najsloženijih oblika specijalističko-konsultativne zdravstvene djelatnosti i bolničke zdravstvene djelatnosti na tercijarnoj razini zdravstvene zaštite za usluge nuklearne medicine i radiologije;
- da je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine u članu 49. propisano da zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove i privatne prakse pod uslovima i na način propisan ovim zakonom, propisima o zdravstvenom osiguranju i propisima o ustanovama;
- da je u članu 51. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine propisano koje javno-zdravstvene djelatnosti ne mogu biti predmetom privatne djelatnosti – to su javno-zdravstvene djelatnosti socijalne medicine, epidemiologije i higijene koje su od interesa za Federaciju, odnosno kanton, hitna medicinska pomoć, djelatnost heterologne transplantacije organa i tkiva i autologne transplantacije koštane srži, prikupljanje, testiranje, prerada i distribucija krvi i krvnih sastojaka, vještačka oplodnja, ako nije u pitanju darivanje sjemena od supruge, patologija izuzev patohistološke djelatnosti, sudska medicina i mrtvozornička djelatnost;
- da je u članu 53. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine propisano da zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove koje osniva Federacija, kanton odnosno opština, te domaća i strana fizička ili pravna lica u svim oblicima svojine;
- da domaća i strana fizička, odnosno pravna lica mogu biti osnivači: poliklinike, opšte bolnice, specijalne bolnice, lječilišta, apoteke, ustanove za zdravstvenu njegu u kući, ustanove za palijativnu njegu, centra za dijalizu i zavoda kao specijalizovane zdravstvene ustanove u svim oblicima svojine;
- da u članu 55. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine je propisano da zdravstvena ustanova može obavljati zdravstvenu djelatnost ako ispunjava uslove propisane ovim zakonom, dok je članom 57. istog zakona propisano da zdravstvena ustanova može obavljati zdravstvenu djelatnost ako nadležno ministarstvo zdravstva rješenjem utvrdi da su ispunjeni uslovi propisani zakonom za obavljanje zdravstvene djelatnosti;
- da je član 16. stav 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine propisao da federalni ministar unutrašnjih poslova, u saradnji sa federalnim ministrom zdravstva, propisuje kriterije za provjeru zdravstvene sposobnosti iz tačke 3) stav 1. ovog člana;
- da je federalni ministar unutrašnjih poslova u saradnji sa federalnim ministrom zdravstva donio sporni Pravilnik (20.04.2015. godine – Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 32/15) a na osnovu člana 16. stav 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine i da isti nije dostavljen Konkurencijskom vijeću na mišljenje u smislu člana 25. stav 2. Zakona;

- da su članom 1. Pravilnika propisani kriteriji za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine u agencijama za zaštitu ljudi i imovine (u daljem tekstu: agencije) i pravnim licima koja su organizovala vlastitu unutrašnju zaštitarsku službu za obavljanje poslova zaštite svojih ljudi i imovine, dok je članom 2. Pravilnika propisan sadržaj provjere zdravstvene sposobnosti a članom 3. Pravilnika kriteriji za zdravstvenu sposobnost;
- da je članom 4. Pravilnika određeno koje su to ovlaštene zdravstvene ustanove koje mogu vršiti provjeru zdravstvene sposobnosti i kao takve taksativno navedene;
- da je riječ o devet domova zdravlja, dvije bolnice i dva zavoda na području Federacije Bosne i Hercegovine čiji su osnivači opštine/kantoni;
- da je članom 9. Pravilnika određeno da se pregled/provjera zdravstvene sposobnosti naplaćuje i pada na teret agencije, pravne osobe koja je organizovala svoju vlastitu unutrašnju zaštitarsku službu ili osoba koja pohađa obuku za sticanje certifikata za obavljanje navedenih poslova a visina troškova se utvrđuje od strane federalnog ministra unutrašnjih poslova u saradnji sa federalnim ministarstvom zdravstva;
- da je FMUP dana 05.10.2022. godine (broj protokola:01-365/22) zaprimio Zahtjev Poliklinike Vitalis da se uvrsti u popis ovlaštenih zdravstvenih ustanova koje vrše provjeru zdravstvene sposobnosti u skladu sa predmetnim Pravilnikom, koji su uz zahtjev dostavili Rješenje ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko-neretvanskog kantona o ispunjavanju propisanih uslova;
- da iako je prošlo 3 godine navedeni zahtjev Poliklinike Vitalis do danas nije riješen;
- da je FMUP obavijestio FMZ o zahtjevu Poliklinike Vitalis kao i o zahtjevu Doma zdravlja Velika Kladuša;
- da prema tvrdnji FMUP postoji još 4-5 privatnih klinika koje su podnijele zahtjev da se uvrste u popis ovlaštenih zdravstvenih ustanova;
- da se Poliklinika Vitalis u vezi navedene problematike obratila i FMZ dopisom od 22.11.2024. godine s obzirom da ih je FMUP uputio da u pogledu ovog pitanja je potrebno odobrenje/mišljenje FMZ-a;
- da je FMZ aktom broj: 05-33-1801/55 od 26.03.2025. godine obavijestilo FMUP da nije moguće proširivati listu ovlaštenih zdravstvenih ustanova budući da su one decidno i taksativno navedene u članu 4. Pravilnika, te da ne postoji pravni osnov da se udovolji podnesenim zahtjevima jer je tako definisano samim članom 4. Pravilnika, odnosno samo izmjenom člana 4. Pravilnika moguće je u predmetni Pravilnik uvrstiti i druge zainteresovane zdravstvene ustanove koje ispunjavaju propisane kriterije;
- da je u istom dopisu prema FMUP, FMZ predložio da se formira radna grupa u cilju prevazilaženja spornih pitanja, uključujući i opciju razrađivanja odredbi o uslovima i načinu ovlašćivanja zdravstvenih ustanova;
- da je federalni ministar unutrašnjih poslova dana 30.05. 2025. godine donio Rješenje broj: 01-08-08/2-30-2-1233/25 kojim je imenovana Radna grupa za izmjene i dopune Pravilnika koju čine predstavnici oba ministarstva;

- da na Nacrt Pravilnika (koji ne sadrži odredbe koje se odnose na taksativno određivanje zdravstvenih ustanova) koji je sačinila imenovana Radna grupa, Podnosilac prijave kao zainteresovana strana nije imao primjedbi osim da se u glavi III razmotri da se kao uslov za obavljanje ovih pregleda uključi ispunjavanje uslova odnosno certifikaciju i akreditaciju kod Agencije za kvalitet i akreditaciju u zdravstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine;

Tokom postupka Konkurencijsko vijeće je cijenilo navode, dokaze i materijalnu dokumentaciju, te sumnju da je počinjen zabranjeni sporazum iz člana 4. stav 1. tačke b) Zakona.

Članom 4. stav 1. Zakona je propisano da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja i prešutni dogovori privrednih subjekata, kao i odluke i drugi akti privrednih subjekata, koji navedenim aktivnostima/aktima direktno ili indirektno sudjeluju ili utiču na tržište, a koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na tržištu.

Članom 4. stav 1. tačka b) Zakona propisano je da su zabranjeni sporazumi, koji se isključivo odnose na „ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja“.

Sporazumi zabranjeni u skladu sa članom 4. stav 1. Zakona o konkurenciji su ništavni.

FMUP i FMZ su organi uprave koji u skladu sa članom 2. stav 2. Zakona predstavljaju privredne subjekte, kada posredno ili neposredno sudjeluju ili utiču na tržište, odnosno odredbe Zakona primjenjuju se na sve organe vlasti/institucije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, bez obzira na njihov pravni status, osnivače ili vlasništvo, kada svojim djelovanjem sprječavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišnu konkurenciju u Bosni i Hercegovini.

Konkurencijsko vijeće je u predmetnom postupku, u skladu sa Zakonom o konkurenciji i svojim propisanim nadležnostima, ispitivalo da li je došlo do zabranjenog konkurencijskog djelovanja iz člana 4. stav 1. tačka b) Zakona. Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, dostavljenih dokaza i argumentacije stranaka, neosporno je utvrdilo da su FMUP i FMZ donošenjem i primjenom Pravilnika, odnosno člana 4. Pravilnika, na relevantnom tržištu pružanja usluga provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine u Federaciji Bosne i Hercegovine, počinili zabranjeni sporazum iz člana 4. stav 1. tačka b) Zakona o konkurenciji.

Analizom važeće legislative je utvrđeno da Zakon o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine ne pravi razliku između privatnih i javnih zdravstvenih ustanova već da li ispunjavaju kriterije za pružanje zdravstvenih usluga te članom 51. pomenutog Zakona određeno je koje usluge iz domena zdravstvene zaštite se ne mogu obavljati od strane privatnih zdravstvenih ustanova u koje ne spadaju usluge koje su predmet ovog postupka.

Nadalje, odredbom članom 16. stav 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine propisano je da federalni ministar unutrašnjih poslova u saradnji sa federalnim ministrom zdravstva je u obavezi da propiše kriterije za provjeru zdravstvene sposobnosti, te shodno navedenom članu zakona donesen je i predmetni Pravilnik od strane nadležnih ministarstava.

Naime, članom 4. Pravilnika nadležna ministarstva su taksativnim određivanjem zdravstvenih ustanova i to devet domova zdravlja, dvije bolnice i dva zavoda na području Federacije BiH čiji su osnivači opštine/kantoni koji jedino mogu obavljati provjeru zdravstvene sposobnosti,

neposredno uticali na tržište – ograničavanjem tržišta jer su onemogućili slobodan pristup ostalim zdravstvenim ustanovama koje ispunjavaju propisane uslove na relevantno tržište, s obzirom da osim navedenih zdravstvenih ustanova nijedna druga zdravstvena ustanova ne može pružati ovakav vid usluge uključujući i Podnosioca zahtjeva, čime su dovedene u neravnopravan konkurentski položaj.

Kao što je naprijed navedeno, važeći propisi ne zabranjuju rad privatnim zdravstvenim ustanovama ukoliko ispunjavaju zakonom propisane uslove. Međutim neosporno je da je pružanje usluge provjere zdravstvene sposobnosti djelatnost putem koje se ostvaruju prihodi pa takvo ograničenje ima direktne finansijske posljedice. Naime, budući da samo taksativno određene zdravstvene ustanove mogu pružati ove usluge, ostale ustanove su onemogućene da ravnopravno nude iste usluge i ostvaruju prihod čime trpe finansijsku štetu i gubitak potencijalne dobiti.

Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da je taksativnim određivanjem zdravstvenih ustanova koje mogu pružati uslugu provjere zdravstvene sposobnosti, odnosno isključivanjem svih drugih zdravstvenih ustanova koje ispunjavaju propisane kriterije za obavljanje ove usluge, nanosena šteta i krajnjim korisnicima. Na taj način korisnici su uskraćeni za koristi koje bi proistekle iz veće konkurencije, prvenstveno kroz mogućnost šireg izbora i poboljšane kvalitete usluga.

Na ovaj način se tržište pružanja usluga provjere zdravstvene sposobnosti ograničava i kontroliše, čime se sprječava tržišno natjecanje između većeg broja pružaoca usluga isključenjem potencijalnih konkurenata, a krajnjim korisnicima (potrošačima) uskraćuje izbor, te se potencijalno povećavaju troškovi i smanjuje kvalitet usluge.

Konkurencijsko vijeće je jednako cijenilo i uzelo u obzir navode Podnosioca zahtjeva a na osnovu dostavljene pisane korespondencije da se Poliklinika Vitalis obratila sa zahtjevom FMUP dana 05.10.2022. godine koji je još uvijek u fazi rješavanja iako je proteklo 3 godine i da su se zatim obraćali i FMZ-u sa dopisom od 22.11.2024. godine da ukažu između ostalog i na ovaj problem, s obzirom da ih je FMUP uputio da je u pogledu ovog pitanja potrebno mišljenje FMZ-a, kao i da će pokrenuti postupak pred Konkurencijskim vijećem radi utvrđivanja ograničavanja konkurencije.

Nadalje, FMZ u svom dopisu prema FMUP od 26.03.2025. godine se izjasnio da se ne može proširivati lista ovlaštenih zdravstvenih ustanova budući da su one decidno i taksativno navedene u članu 4. Pravilnika. Naime, FMZ navodi da s obzirom na sadržaj Pravilnika nije predviđena mogućnost verifikacije ostalih zdravstvenih ustanova na način da time ulaze na listu ovlaštenih zdravstvenih ustanova koje vrše provjeru zdravstvenih sposobnosti, odnosno ne postoji pravni osnov da se udovolji podnesenim zahtjevima Doma zdravlja Velika Kladuša i Poliklinici Vitalis. S obzirom da ne postoji pravni osnov da se udovolji podnesenim zahtjevima jer je tako definisano samim članom 4. Pravilnika, samo izmjenom člana 4. Pravilnika moguće je u predmetni Pravilnik uvrstiti i druge zainteresovane zdravstvene ustanove koje ispunjavaju propisane kriterije.

Isto tako navode da s obzirom da je predmetni Pravilnik više godina u primjeni da bi bilo svrsishodno da se sačini analiza njegove implementacije kako iz ugla podataka kojima raspolaže FMUP tako i iz ugla zahtjeva za proširivanjem kruga ustanova koje bi vršile navedene provjere.

Iako je između FMUP i FMZ razmijenjena određena korespondencija u vezi sa zahtjevom Podnosioca, sama dinamika i sadržaj te interne komunikacije nisu imali uticaja na pravni status zahtjeva, niti su rezultirali preduzimanjem konkretnih radnji u cilju njegovog

rješavanja. Na taj način, zahtjev Podnosioca je ostao neriješen, iako su nadležni organi bili upoznati s njegovim sadržajem i osnovom. Slijedom toga, zahtjev je ostao bez formalnog rješenja, čime je faktički došlo do zastoja u postupku i prolongiranja ostvarivanja prava Podnosioca, što predstavlja oblik administrativne pasivnosti nadležnih organa.

Izostanak konkretnog postupanja i donošenja odluke dovodi do pravne nesigurnosti i uskraćuje Podnosiocu pravo na djelotvoran pravni lijek, budući da se o njegovom zahtjevu faktički nije odlučivalo.

Iz navedenog proizlazi da ni FMUP ni FMZ nisu iznijeli nijedan relevantan niti pravno osnovan argument kojim bi se mogli opravdati razlozi zbog kojih su u predmetnom Pravilniku taksativno određene zdravstvene ustanove ovlaštene za obavljanje provjere zdravstvene sposobnosti.

Na Zahtjev i Zaključak o pokretanju postupka, nadležna ministarstva nisu dostavila obrazloženje kojim bi pojasnila motive ili kriterije za ovakav pristup, što jasno ukazuje da nisu raspolagala konkretnim niti valjanim razlozima kojima bi se opravdalo takvo ograničenje. Time je dodatno potvrđena neosnovanost i proizvoljnost taksativnog odabira zdravstvenih ustanova. Naime u dostavljenim odgovorima FMUP je obavijestilo ovaj organ da su zaprimili zahtjev Poliklinike Vitalis, da je FMZ u svom odgovoru predložilo da se formira radna grupa, te da je ista i formirana u cilju razmatranja zahtjeva Poliklinike Vitalis ali i drugih zainteresovanih subjekata. FMZ je u svom odgovoru dostavio svoja dva akta koji se odnose na prijedlog da se formira radna grupa koji je upućen FMUP i prijedlog članova koji bi bili u predloženoj radnoj grupi.

Argumenti: da je zahtjev Poliklinike Vitalis za pokretanje postupka pred Konkurencijskim vijećem preuranjen, da je riječ o pitanju nomtehničke prirode i da je njihov zahtjev u fazi rješavanja, da je pravilnik donesen na osnovu zakona iz 2002. godine, da su pravilnikom određene zdravstvene ustanove koje mogu vršiti pregled i da je ta odredba dopunjavana sa zahtjevima drugih zdravstvenih ustanova, kao i činjenica da nisu bili obaviješteni od strane strane Ministarstva zdravlja, rada i socijalne skrbi Hercegovačko-neretvanskog kantona da Poliklinika Vitalis ispunjava uslove nije mogao biti uzet u obzir iz razloga što se zahtjev Poliklinike Vitalis trebao razmotriti u vremenskom periodu od tri godine i odlučiti o istom ukoliko Poliklinka Vitalis ispunjava sve potrebne uslove za obavljanje navedene zdravstvene djelatnosti, te inicirati izmjenu/ukidanje člana 4. Pravilnika kako je urađeno i u prethodnom periodu prije donošenja ovog Pravilnika.

Evidentno je da ni sama nadležna ministarstva nisu sporila činjenicu da je potrebno razmotriti odredbe člana 4. Pravilnika koje se odnose na određivanje koje ustanove mogu vršiti navedene usluge, s obzirom da se prema njihovim tvrdnjama pojavilo još 4-5 privatnih klinika koje su zainteresovane (kao i javne ustanove – Dom zdravlja Velika Kladuša) da vrše ovu uslugu, te su shodno tome i formirali radnu grupu koja je sačinila Na crt pravilnika koji ne sadrži spornu odredbu kojom su taksativno određene zdravstvene ustanove a koji je trenutno u proceduri izrade.

Također, nadležna ministarstva su propustila da sporni Pravilnik, koji je predmet ovog postupka, prije njegovog usvajanja dostave Konkurencijskom vijeću na mišljenje, iako član 25. Zakona 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 utjecaj na tržišnu konkurenciju, a koje su predlagači dužni dostaviti.

Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova je nakon obavljenih konsultacija na Nacrt Pravilnika, te na osnovu dostavljenih komentara, sugestija i primjedbi, utvrdilo Prijedlog Pravilnika o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti lica koja obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine, te je dana 26.12.2025. godine Konkurencijskom vijeću dostavilo zahtjev za davanje mišljenja, broj: 07-26-7-26-1/25.

Imajući u vidu obavezu iz tačke 2. dispozitiva ovog rješenja, kao i činjenicu da se navedeni Prijedlog Pravilnika razmatra radi otklanjanja utvrđene povrede i njegovog usklađivanja sa odredbama Zakona o konkurenciji, Konkurencijsko vijeće će dati traženo mišljenje.

Konkurencijsko vijeće je slijedom navedenog utvrdilo da FMUP i FMZ donošenjem i primjenom člana 4. Pravilnika ograničavaju, sprečavaju i narušavaju tržišnu konkurenciju na na relevantnom tržištu pružanja usluge provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine na području Federacije Bosne i Hercegovine na način da su omogućili da samo taksativno određene zdravstvene ustanove, pružaju navedene usluge i takvim postupanjem dovele ostale zdravstvene ustanove koje ispunjavaju uslove za pružanje navedene usluge u nepovoljan položaj odnosno isključile ih sa relevantnog tržišta što se prema članu 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji smatra zabranjenim sporazumom.

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

7. Novčana kazna

U smislu člana 48. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji, novčanom kaznom u iznosu najviše do 10,0% vrijednosti ukupnog godišnjeg prihoda privrednog subjekta, iz godine koja je prethodila godini u kojoj je nastupila povreda zakona, kaznit će se privredni subjekt, ako sklopi zabranjeni sporazum ili na koji drugi način sudjeluje u sporazumu kojim je narušena, ograničena ili spriječena tržišna konkurencija u smislu člana 4. Zakona o konkurenciji.

Polazeći od nesporno utvrđene činjenice da su FMUP i FMZ sklopili zabranjeni sporazum iz člana 4. stav 1. tačke b) Zakona, izrečena je novčana kazna u pojedinačnom iznosu od 10.000,00 KM (desethiljada i 00/100 KM), što predstavlja 0,03588 % od ukupnog Budžeta FMUP-a za 2024. godinu koji je iznosio 27.866.630,00 KM i 0,00698% od ukupnog Budžeta FMZ-a za 2024 godinu koji je iznosio 143.092.053,00 KM.

Konkurencijsko vijeće je prilikom izricanja visine novčane kazne uzelo u obzir namjeru te dužinu trajanja povrede Zakona o konkurenciji, kao i posljedice koje je ista imala na tržišnu konkurenciju, u smislu člana 52. Zakona o konkurenciji.

Prilikom odmjeravanja visine novčane kazne, Konkurencijsko vijeće je cijenilo sljedeće okolnosti:

- otežavajuća okolnost: činjenica da zahtjev Poliklinike Vitalis za uvrštavanje na listu ovlaštenih zdravstvenih ustanova, podnesen prije tri godine, još uvijek nije riješen, predstavlja otežavajuću okolnost, budući da takvo dugotrajno nepostupanje održava stanje ograničene tržišne konkurencije i onemogućava drugim zdravstvenim ustanovama ravnopravan pristup tržištu;
- olakšavajuća okolnost: činjenica da su FMUP i FMZ tokom postupka saradivali s Konkurencijskim vijećem, te pokazali spremnost i volju da otklone utvrđene nepravilnosti i usklade svoje postupanje s odredbama Zakona tako što su formirali Radnu grupu koju čine predstavnici oba ministarstva koja je u toku trajanja samog

postupka pred Konkurencijskim vijećem sačinila Prijedlog Pravilnika koji ne sadrži spornu odredbu koja bi ograničavala konkurenciju;

Imajući u vidu navedene okolnosti i visinu izrečene novčane kazne, Konkurencijsko vijeće nije imalo prvenstveno za cilj kažnjavanje zbog povrede Zakona, već da upozori nadležna ministarstva na obavezu poštovanja pravila tržišne konkurencije utvrđenih odredbama Zakona o konkurenciji.

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

Slijedom navedenog odlučeno je kao tački 3. dispozitiva ovog Rješenja.

8. 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.

Podnosilac zahtjeva je na usmenoj raspravi održanoj dana 11.07.2025. godine priložio troškovnik na Zapisnik broj: UP-05-26-3-010-19/25 u ukupnom iznosu od 3.642,50 KM a koji se odnosi na sljedeće: sastavljanje zahtjeva za pokretanje postupka – 240,00 KM+17%PDV 40,80 =280,80 KM, zastupanje na usmenoj raspravi 11.07.2025. godine – 560,00 KM+ +17%PDV 95,20 = 655,20 KM, putni troškovi na relaciji Mostar-Sarajevo-Mostar vlastitim vozilom 250 km = 206,50 KM, taksa na zahtjev – 1.000,00 KM i taksa na odluku – 1.500, 00 KM.

Konkurencijsko vijeće je izvršilo uvid u odredbe Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 22/04, i 24/04) i odredbe Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 43/25) ovisno kada je advokatska usluga izvršena.

Shodno tome, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je Troškovnik Podnosioca zahtjeva sačinjen u skladu sa stvarnim troškovima postupka a u skladu sa predmetnim tarifama, te Podnosiocu zahtjeva priznalo sve troškove u ukupnom iznosu od 3.642,50 KM, zbog čega su Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova i Federalno ministarstvo zdravstva dužni Zdravstvenoj specijalističkoj ustanovi Poliklinika Vitalis isplatiti navedeni iznos, svako u iznosu od 1.821,25 KM, budući da je postupak okončan na njihovu štetu.

FMUP i FMZ nisu dostavili svoje troškovnike.

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

9. Administrativna taksa

Podnosilac zahtjeva je dužan platiti administrativnu taksu u iznosu od 1.500,00 KM u korist budžeta Institucija Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom 2. Tarifni broj 107. tačka g)

Odluke o visini administrativnih taksi u vezi sa procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 30/06, 18/11 i 75/18).

U skladu sa odredbom člana 3. stav 2. tačka b) Odluke o visini administrativnih taksi u vezi s procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem, Podnosilac zahtjeva nakon izvršene uplate je dužan uplatnicu kao dokaz o izvršenoj uplati administrativne takse dostaviti Konkurencijskom vijeću, prije dostavljanja Rješenja.

Ukoliko Podnosilac zahtjeva ne izvrši uplatu administrativne takse, Konkurencijsko vijeće će pokrenuti postupak prinudne naplate po proceduri koja je propisana članom 18. Zakona o administrativnim taksama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj: 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07 i 3/10).

Slijedom navedenog Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 5. dispozitiva ovog Rješenja.

10. 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

Ninela Salihbašić