



Rješenje

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

**Sarajevo,
siječanj, 2026. godine**



Broj: UP-05-26-3-010-29/25
Sarajevo: 16.01.2026. godine

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na temelju članka 25. stavak 1. točka e) članka 42. stavak 1. točka a) i članka 48. stavak 1., a u svezi sa člankom 4. stavak 1. točka b) Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 48/05, 76/07 i 80/09), te člankom 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 članka 4. stavak 1. točka 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 članka 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 članka 4. stavak 1. točka 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 primitka ovoga Rješenja dostave izmijenjeni i usvojeni Pravilnik o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti osoba 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 (desettisuća) KM,
 - Federalnom ministarstvu zdravstva, u iznosu od 10.000,00 (desettisuća) KMzbog zaključenja zabranjenog sporazuma iz točke (1) ovog Rješenja i kršenja odredbi članka 4. stavak (1) točka b) Zakona o konkurenciji, sukladno sa člankom 48. stavak (1) točka a) Zakona o konkurenciji. Novčanu kaznu su dužni platiti u roku od 8 (osam) dana od dana primitka 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 članka 47. Zakona o konkurenciji uz obračunavanje

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

4. Obvezuju se Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova i Federalno ministarstvo zdravstva da Zdravstvenoj specijalističkoj ustanovi Poliklinika Vitalis isplate iznos od 3.642,50 KM (slovima: tritisućešeststotinačetredesetdva KM i 50/100) na ime troškova postupka, svako u iznosu od 1.821,25 KM u roku od 8 (osam) dana od dana primitka ovog Rješenja.
5. Obvezuje se Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis da plati administrativnu pristojbu na Rješenje u iznosu od 1.500,00 KM u korist Proračuna 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 daljnjem tekstu: Zahtjev) Zdravstvene specijalističke ustanove Poliklinika Vitalis, Vukovarska bb, 88000 Mostar (u daljnjem tekstu: Poliklinika Vitalis ili Podnositelj zahtjeva) protiv Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, Mehmeda Spahe 7, 71000 Sarajevo (u daljnjem tekstu: FMUP) i Federalnog ministarstva zdravstva, Titova 6, 71000 Sarajevo (u daljnjem tekstu: FMZ) u vezi zaključivanja zabranjenog sporazuma prema članku 4. stavak 1. točka b) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 48/05, 76/07 i 80/09) (u daljnjem tekstu Zakon).

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

Podnositelj 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.

Podnositelj 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 Podnositelju zahtjeva izdalo Potvrdu o primitku kompletnog i urednog Zahtjeva, u smislu članka 28. stavak (3) Zakona, broj: UP-05-26-3-010-5/25 od 29.05.2025. godine te istu dostavilo Podnositelju zahtjeva aktom broj: UP-05-26-3-010-6/25 od 30.05.2025. godine.

Na temelju dostavljenih informacija i dokumentacije Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da nije moguće bez provedenog postupka utvrditi postojanje povrede Zakona o konkurenciji na koje Podnositelj 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 Podnositelj 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 registrirana kod Općinskog suda u Mostaru pod matičnim brojem:58-05-0011-14 u vlasništvu više fizičkih osoba, sa osnovnom registrovanom djelatnošću opće 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 -neretvanske županije 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 uvjete 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 tijekom postupka primjenilo odredbe Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 48/05, 76/07 i 80/09), Odluke o utvrđivanju mjerodavnog 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 članka 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 osoba 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 Podnositelj Zahtjeva, u bitnom navodi sljedeće:

- da je Podnositelj zahtjeva Zdravstvena specijalistička ustanova Poliklinika Vitalis, zdravstvena ustanova iz Mostara, koja je kod nadležnih tijela Hercegovačko-neretvanske županije i Federacije Bosne i Hercegovine registrirana 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 regulirani: „uvjeti za osnivanje agencija za zaštitu ljudi i imovine djelatnost agencija, uvjeti za stjecanje certifikata, način poslovanja agencija, obvezno organiziranje službe zaštite, unutrašnja služba zaštite, vođenje evidencija i druga pitanja od značaja za organiziranje i rad agencija i unutrašnjih službi za zaštitu ljudi i imovine na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine.“;
- da odredbama članka 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 uvjete:

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

(5) Federalni ministar unutrašnjih poslova, u suradnji sa federalnim ministrom zdravstva, propisuje kriterije za provjeru zdravstvene sposobnosti iz točke 3) stavak 1. ovog članka“;.
- da na temelju ovih zakonskih odredbi donesen je od strane federalnog ministra unutrašnjih poslova (u suradnji sa federalnim ministrom zdravstva) Pravilnik o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 32/15) (u daljnjem tekstu: Pravilnik);
- da u Pravilniku u članku 1. određeno je da je „Predmet Pravilnika“ sljedeće: kriteriji za provjeru zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine u agencijama za zaštitu ljudi i imovine (u daljnjem tekstu: agencije) i pravnim osobama koje su organizirale vlastitu unutrašnju zaštitarsku službu za obavljanje poslova zaštite svojih ljudi i imovine;
- da je ovaj Pravilnik u članku 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 izravnim propisivanjem zdravstvenih ustanova koje obavljaju provjeru tjelesne i duševne sposobnosti Federalni ministar unutrašnjih poslova u suradnji sa Federalnim ministarstvom zdravstva izašao iz nadležnosti koja je propisana Zakonom o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine koji je u članku 16. stavak 5. jasno naveo da se propisuju kriteriji za provjeru zdravstvene sposobnosti, dok je ovom odredbom došlo do izravnog i poimeničnog određivanja zdravstvenih ustanova koje mogu obavljati ove preglede;
- da suštinski izričito propisivanje zdravstvenih ustanova kojima su osnivači općine/županije (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 članku 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 članku 49. propisano: „Zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove i privatne prakse pod uvjetima i na način propisan ovim zakonom, propisima o zdravstvenom osiguranju i propisima o ustanovama“;
- da je u članku 53. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine propisano: „Zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove koje osniva Federacija, županija odnosno općina, te domaće i strane fizičke ili pravne osobe u svim oblicima svojine.
Domaće i strane fizičke, odnosno pravne osobe mogu biti osnivači: poliklinike, opće bolnice, specijalne bolnice, lječilišta, ljekarne, ustanove za zdravstvenu njegu u kući, ustanove za palijativnu njegu, centra za dijalizu i zavoda kao specijalizirane zdravstvene ustanove u svim oblicima svojine“;
- da u članku 55. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine je propisano: Zdravstvena ustanova može obavljati zdravstvenu djelatnost ako ispunjava uvjete propisane ovim zakonom i to:
 - 1) ako ima uposlene zdravstvene radnike odgovarajućeg stepena stručne spreme sa položenim stručnim ispitom, licencom izdanom 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 suvremeno 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 sustav sigurnosnih standarda u zdravstvenim ustanovama,
- 6) uspostavljen sustav upravljanja medicinskim otpadom sukladno sa važećim standardima, kao i posebnim propisima koji reguliraju ovu oblast;
- da je u članku 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 uvjeti propisani zakonom za obavljanje zdravstvene djelatnosti.
Ispunjenost uvjeta za zdravstvene ustanove iz članka 53. stavak 2. i 3. ovog zakona rješenjem utvrđuje federalni ministar.
Ispunjenost uvjeta za zdravstvene ustanove iz članka 53. stavak 4. , 5. i 6. ovog zakona rješenjem utvrđuje nadležni županijski ministar.
Zdravstvena ustanova može obavljati samo zdravstvenu djelatnost koja je utvrđena rješenjem nadležnog ministra zdravstva o ispunjenosti uvjeta za obavljanje zdravstvene djelatnosti.
Na temelju rješenja o ispunjenosti uvjeta za obavljanje zdravstvene djelatnosti i osnivačkog akta, zdravstvena ustanova upisuje se u registar kod nadležnog suda sukladno sa propisima o registraciji ustanova u Federaciji Bosne i Hercegovine.
Zdravstvena ustanova počinje raditi danom upisa u registar iz stavka 5. ovog članka.
 - 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 članku 51. koje je poimenično odredio;
 - da je jasno navedeno da se obavljanje zdravstvene djelatnosti može započeti tek nakon prethodnih dozvola i ispunjavanja uvjeta 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 reguliranom djelatnosti, posebice 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 regulirano člancima 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 unutarašnjih službi za zaštitu ljudi i imovine, a koje ukupno zapošljavaju više stotina osoba za koje postoji obveza obavljanja provjere zdravstvene sposobnosti;
 - da prema odredbama članka 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 suradnji sa federalnim ministarstvom zdravstva;
 - da u članku 6. Pravilnika navedeni su liječnički pregledi i dokumentacija na temelju koje se utvrđuje opća i posebna zdravstvena sposobnost iz članka 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. dan je opseg liječničkog pregleda, laboratorijskih standarda i psiholoških ispitivanja kod provjere za obavljanje poslova zaštite ljudi i imovine;

- da iz odluka/rješenja/odobrenja koja Podnositelj 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 izdana nakon što su nadležna tijela utvrdila da isti ispunjava potrebne uvjete prema odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i podzakonskih propisa donesenih na temelju 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 uvjeta utvrđuje i dokazuje prema njihovoj stručnoj spremi i specijalizaciji, te ne bi trebali biti ograničeni na zaposlenje ili drugi oblik angažmana ovisno od ustanove u kojoj su zaposleni, a što je učinjeno ovim Pravilnikom tj. njegovom odredbom u članku 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 članka 2. stavak 1. točka b) Zakona koji je propisao: „ ovaj zakon primjenjuje se na organe državne uprave i lokalne samouprave, kada posredno ili neposredno sudjeluju ili utječu na tržište" koji na taj način mogu svojim djelovanjem sprječavati, ograničavati ili narušavati tržišnu konkurenciju na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine ili značajnijem dijelu tržišta, a što je u ovom slučaju Federacija Bosne i Hercegovine, a mjerodavno 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 gospodarskih subjekata, konkurenata na mjerodavnom tržištu, te nepotrebno ograničili da korisnici zdravstvenih usluga, iste mogu ostvarivati samo u javnim ustanovama. Slijedom navedenog, svi organi vlasti / institucije na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, bez obzira na njihov pravni status, osnivače (grad, općina, županija, entitet ili država) ili vlasništvo, koji svojim djelovanjem sprječavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišnu konkurenciju u Bosni i Hercegovini potpadaju pod primjenu ovog zakona. U konkretnom slučaju, tuženi je pravilno postupio kada je utvrđivao usklađenost citiranih Pravilnika sa zakonom, pri tome imajući u vidu namjeru zakonodavca u pogledu zajedničkog djelovanja na mjerodavnom tržištu, jer svi pravni akti koji u suštini imaju utjecaj na tržište, uključujući predmetne pravilnike, spadaju u sporazume u smislu članka 4. stavak (1) citiranog Zakona“;
- da kako je naprijed navedeno predmetni Pravilnik donesen je od strane Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, a na temelju zakonskih propisa odnosno članka 16. stavak (5) Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine i to „u saradnji sa federalnim ministrom zdravstva“;
- da Podnositelj zahtjeva nema niti može imati saznanja u kojem dijelu i opsegu su dva navedena Ministarstva sudjelovala u sastavljanju Pravilnika, te čija je odluka bila da se člankom 4. ograniči konkurencija, ali s obzirom na zakonske odredbe oba ministarstva se označavaju kao protivne strane;
- da sukladno sa odredbama članka 28. stavak (1) i (2) Zakona o konkurenciji smatraju da su naprijed označeni podnositelj zahtjeva, činjenična i pravna osnova i razlozi za podnošenje zahtjeva kao i protiv koga se podnosi zahtjev;

- da se mjerodavno 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 regulirano 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 osoba koje 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 temelju istoga;
- da tržišni udjel Podnositelja 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 suradnji sa FMZ donošenjem članka 4. Pravilnika o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine sprječava, 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 članka 4. stavak 1. točka 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 osoba 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 obveže FMUP i FMZ da nadoknade Podnositelju zahtjeva troškove ovoga postupka u roku od osam dana od dana primitka Rješenja.

Sukladno sa člankom 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 svezi 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 članka 4. Pravilnika, te da su postupajući po navedenom zahtjevu a imajući u vidu odredbe članka 16. stavak 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine prema kojoj je utvrđeno da propis o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine donosi federalni ministar unutrašnjih poslova u suradnji 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 sukladno sa člankom 4. Pravilnika.

U svezi 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 sukladno 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. Mjerodavno tržište

Sukladno sa člankom 3. Zakona, te čl. 4. i 5. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta (u daljnjem tekstu: Odluke), mjerodavno tržište se određuje kao tržište određenih proizvoda koji su predmet obavljanja djelatnosti na određenom zemljopisnom tržištu.

Prema odredbi članka 4. Odluke, mjerodavno tržište proizvoda obuhvata sve proizvode i/ili usluge koje potrošači smatraju međusobno zamjenjivim s obzirom na njihove bitne značajke, kvalitetu, namjenu, cijenu ili način uporabe.

Prema odredbi članka 5. Odluke, mjerodavno zemljopisno tržište obuhvata cjelokupnu ili značajan dio teritorija Bosne i Hercegovine na kojem gospodarski subjekti djeluju u prodaji i/ili kupovini mjerodavnog proizvoda i/ili usluge pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uvjetima i koji to tržište bitno razlikuju od uvjeta konkurencije na susjednim zemljopisnim 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 suradnji sa federalnim ministrom zdravstva, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da u ovom postupku mjerodavno tržište je potrebno definirati kao tržište pružanja usluge provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine.

Mjerodavno zemljopisno 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 mjerodavno 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, sukladno sa člankom 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 odvjetničkog društva Paponja&partneri - odvjetnika 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 Podnositelja 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 Podnositelj 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.

Podnositelj 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 točni i istiniti te da je ovakvim normiranjem i propisivanjem odredbi predmetnog pravilnika došlo do ograničavanja i narušavanja konkurencije na mjerodavnom 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 registrirane 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 članku 4. Pravilnika su navedeni domovi zdravlja bazirani na županijskom predstavljanju tj. da svaka županija 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-neretvanske županije da Poliklinika Vitalis ispunjava sve navedene uslove, te nisu ni mogli predlagati proširenje članka 4. Pravilnika, ali su došli do zaključka da trebaju formirati radnu grupu za izmjenu i dopunu članka 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 primarne razine, koji ispunjavaju uvjete predvedene predmetnim pravilnikom.

FMZ nikad nije dobilo rješenja o verificiranoj djelatnosti od strane Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko-neretvanske županije za Polikliniku Vitalis, a što su bili

dužni informirati ih prilikom izdavanja takvih rješenja. Kroz navedeno razdoblje i sukladno sa rješenjem o imenovanju radne grupe, FMZ će ispuniti svoje obveze predviđene rješenjem o imenovanju radne grupe.

FMUP navodi da je pravni temelj donošenja spornog Pravilnika kao lex specijalis u odnosu na druge pravilnike koji se odnose na zdravstvene preglede osoba, Zakon o agencijama i unutrašnjim službama zaštite, zaštite ljudi i imovine, te da je pravilnik donesen na temelju 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 sukladno 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 mjerodavnih 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, registrirana sa osnovnom registriranom djelatnošću opće 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-neretvanske županije broj: UP-I-06-02-39-107/18 od 07.11.2018. godine ispunjava propisane uvjete 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 -neretvanske županije 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 uvjete 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 članku 49. propisano da zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove i privatne prakse pod uvjetima i na način propisan ovim zakonom, propisima o zdravstvenom osiguranju i propisima o ustanovama;
- da je u članku 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 županiju, 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 članku 53. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine propisano da zdravstvenu djelatnost obavljaju zdravstvene ustanove koje osniva Federacija, županija odnosno općina, te domaće i strane fizičke ili pravne osobe u svim oblicima svojine;
- da domaće i strane fizičke, odnosno pravne osobe mogu biti osnivači: poliklinike, opće bolnice, specijalne bolnice, lječilišta, ljekarne, ustanove za zdravstvenu njegu u kući, ustanove za palijativnu njegu, centra za dijalizu i zavoda kao specijalizirane zdravstvene ustanove u svim oblicima svojine;
- da u članku 55. Zakona o zdravstvenoj zaštiti Federacije Bosne i Hercegovine je propisano da zdravstvena ustanova može obavljati zdravstvenu djelatnost ako ispunjava uvjete propisane ovim zakonom, dok je člankom 57. istog zakona propisano da zdravstvena ustanova može obavljati zdravstvenu djelatnost ako nadležno ministarstvo zdravstva rješenjem utvrdi da su ispunjeni uvjeti propisani zakonom za obavljanje zdravstvene djelatnosti;
- da je članak 16. stavak 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine propisao da federalni ministar unutrašnjih poslova, u suradnji sa federalnim ministrom zdravstva, propisuje kriterije za provjeru zdravstvene sposobnosti iz točke 3) stavak 1. ovog članka;
- da je federalni ministar unutrašnjih poslova u suradnji sa federalnim ministrom zdravstva donio sporni Pravilnik (20.04.2015. godine – Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 32/15) a na temelju članka 16. stavak 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine i da isti nije dostavljen Konkurencijskom vijeću na mišljenje u smislu članka 25. stavak 2. Zakona;

- da su člankom 1. Pravilnika propisani kriteriji za provjeru zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine u agencijama za zaštitu ljudi i imovine (u daljnjem tekstu: agencije) i pravnim osobama koje su organizirale vlastitu unutrašnju zaštitarsku službu za obavljanje poslova zaštite svojih ljudi i imovine, dok je člankom 2. Pravilnika propisan sadržaj provjere zdravstvene sposobnosti a člankom 3. Pravilnika kriteriji za zdravstvenu sposobnost;
- da je člankom 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 općine/županije;
- da je člankom 9. Pravilnika određeno da se pregled/provjera zdravstvene sposobnosti naplaćuje i pada na teret agencije, pravne osobe koja je organizirala svoju vlastitu unutrašnju zaštitarsku službu ili osoba koja pohađa obuku za stjecanje certifikata za obavljanje navedenih poslova a visina troškova se utvrđuje od strane federalnog ministra unutrašnjih poslova u suradnji 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 sukladno sa predmetnim Pravilnikom, koji su uz zahtjev dostavili Rješenje ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi Hercegovačko-neretvanske županije o ispunjavanju propisanih uvjeta;
- 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 članku 4. Pravilnika, te da ne postoji pravni temelj da se udovolji podnesenim zahtjevima jer je tako definirano samim člankom 4. Pravilnika, odnosno samo izmjenom članka 4. Pravilnika moguće je u predmetni Pravilnik uvrstiti i druge zainteresirane 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 uvjetima 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, Podnositelj prijave kao zainteresirana strana nije imao primjedbi osim da se u glavi III razmotri da se kao uvjet za obavljanje ovih pregleda uključi ispunjavanje uvjeta odnosno certifikaciju i akreditaciju kod Agencije za kvalitet i akreditaciju u zdravstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine;

Tijekom postupka Konkurencijsko vijeće je cijenilo navode, dokaze i materijalnu dokumentaciju, te sumnju da je počinjen zabranjeni sporazum iz članka 4. stavak 1. točke b) Zakona.

Člankom 4. stavak 1. Zakona je propisano da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja i prešutni dogovori gospodarskih subjekata, kao i odluke i drugi akti gospodarskih subjekata, koji navedenim aktivnostima/aktima izravno ili nezravno sudjeluju ili utječu na tržište, a koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na tržištu.

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

Sporazumi zabranjeni sukladno sa člankom 4. stavak 1. Zakona o konkurenciji su ništavni.

FMUP i FMZ su organi uprave koji sukladno sa člankom 2. stavak 2. Zakona predstavljaju gospodarske subjekte, kada posredno ili neposredno sudjeluju ili utječu na tržište, odnosno odredbe Zakona primjenjuju se na sve organe vlasti/institucije na svim razinama 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, sukladno sa Zakonom o konkurenciji i svojim propisanim nadležnostima, ispitivalo da li je došlo do zabranjenog konkurencijskog djelovanja iz članka 4. stavak 1. točka b) Zakona. Na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, dostavljenih dokaza i argumentacije stranaka, neosporno je utvrdilo da su FMUP i FMZ donošenjem i primjenom Pravilnika, odnosno članka 4. Pravilnika, na mjerodavnom tržištu pružanja usluga provjere zdravstvene sposobnosti osoba koje obavljaju poslove zaštite ljudi i imovine u Federaciji Bosne i Hercegovine, počinili zabranjeni sporazum iz članka 4. stavak 1. točka 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 člankom 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 člankom 16. stavak 5. Zakona o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine propisano je da federalni ministar unutrašnjih poslova u suradnji sa federalnim ministrom zdravstva je u obvezi da propiše kriterije za provjeru zdravstvene sposobnosti, te shodno navedenom članku zakona donesen je i predmetni Pravilnik od strane nadležnih ministarstava.

Naime, člankom 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 općine/županije koji jedino mogu obavljati provjeru zdravstvene sposobnosti, neposredno utjecali na tržište – ograničavanjem tržišta jer su onemogućili slobodan pristup ostalim zdravstvenim ustanovama koje ispunjavaju propisane uvjete na mjerodavno tržište, s obzirom da osim navedenih zdravstvenih ustanova nijedna druga zdravstvena ustanova ne može pružati ovakav vid usluge uključujući i Podnositelja zahtjeva, čime su dovedene u neravnotežan konkurentski položaj.

Kao što je naprijed navedeno, važeći propisi ne zabranjuju rad privatnim zdravstvenim ustanovama ukoliko ispunjavaju zakonom propisane uvjete. Međutim neosporno je da je pružanje usluge provjere zdravstvene sposobnosti djelatnost putem koje se ostvaruju prihodi pa takvo ograničenje ima izravne financijske 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 financijsku 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 pružatelja usluga isključenjem potencijalnih konkurenata, a krajnjim korisnicima (potrošačima) uskraćuje izbor, te se potencijalno povećavaju troškovi i smanjuje kvaliteta usluge.

Konkurencijsko vijeće je jednako cijeno i uzelo u obzir navode Podnositelja zahtjeva a na temelju 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 decido i taksativno navedene u članku 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 temelj da se udovolji podnesenim zahtjevima jer je tako definirano samim člankom 4. Pravilnika, samo izmjenom članka 4. Pravilnika moguće je u predmetni Pravilnik uvrstiti i druge zainteresirane 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 Podnositelja, sama dinamika i sadržaj te interne komunikacije nisu imali utjecaja na pravni

status zahtjeva, niti su rezultirali preduzimanjem konkretnih radnji u cilju njegovog rješavanja. Na taj način, zahtjev Podnositelja 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 Podnositelja, što predstavlja oblik administrativne pasivnosti nadležnih organa.

Izostanak konkretnog postupanja i donošenja odluke dovodi do pravne nesigurnosti i uskraćuje Podnositelju 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 mjerodavan 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 neutemeljenost 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 zainteresiranih 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-neretvanske županije da Poliklinika Vitalis ispunjava uvjete nije mogao biti uzet u obzir iz razloga što se zahtjev Poliklinike Vitalis trebao razmotriti u vremenskom razdoblju od tri godine i odlučiti o istom ukoliko Poliklinka Vitalis ispunjava sve potrebne uvjete za obavljanje navedene zdravstvene djelatnosti, te inicirati izmjenu/ukidanje članka 4. Pravilnika kako je urađeno i u prethodnom razdoblju prije donošenja ovog Pravilnika.

Evidentno je da ni sama nadležna ministarstva nisu sporila činjenicu da je potrebno razmotriti odredbe članka 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 zainteresirane (kao i javne ustanove – Dom zdravlja Velika Kladuša) da vrše ovu uslugu, te su shodno tome i formirali radnu grupu koja je sačinila Nacrt 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 temelju dostavljenih komentara, sugestija i primjedbi, utvrdilo Prijedlog Pravilnika o kriterijima za provjeru zdravstvene sposobnosti osoba koje 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 obvezu iz točke 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 članka 4. Pravilnika ograničavaju, sprječavaju i narušavaju tržišnu konkurenciju na **na** mjerodavnom 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 uvjete za pružanje navedene usluge u nepovoljan položaj odnosno isključile ih sa mjerodavnih tržišta što se prema članku 4. stavak (1) točka b) Zakona o konkurenciji smatra zabranjenim sporazumom.

Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u točkama 1 i 2. Izreke Rješenja.

7. Novčana kazna

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

Polazeći od nesporno utvrđene činjenice da su FMUP i FMZ sklopili zabranjeni sporazum iz članka 4. stavak 1. točke b) Zakona, izrečena je novčana kazna u pojedinačnom iznosu od 10.000,00 KM (desettisuća i 00/100 KM), što predstavlja 0,03588 % od ukupnog Proračuna FMUP-a za 2024. godinu koji je iznosio 27.866.630,00 KM i 0,00698% od ukupnog Proračuna 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 članka 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 tijekom postupka surađivali 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 tijeku 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 obvezu 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 članka 47. Zakona o konkurenciji, uz obračunavanje zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine.

Slijedom navedenog odlučeno je kao točki 3. izreke ovog Rješenja.

8. Troškovi postupka

Člankom 105. stavak (1) Zakona o upravnom postupku je propisano da u pravilu svaka strana snosi svoje troškove postupka (koji uključuju i troškove za pravno zastupanje), a člankom 105. stavak (2) istog Zakona je propisano da kada u postupku sudjeluju 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.

Podnositelj 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, pristojba na zahtjev – 1.000,00 KM i pristojba na odluku – 1.500, 00 KM.

Konkurencijsko vijeće je izvršilo uvid u odredbe Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika 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 odvjetnika Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 43/25) ovisno kada je odvjetnička usluga izvršena.

Shodno tome, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je Troškovnik Podnositelja zahtjeva sačinjen sukladno sa stvarnim troškovima postupka a sukladno sa predmetnim tarifama, te Podnositelju 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 točki 4. izreke ovog Rješenja.

9. Administrativna pristojba

Podnositelj zahtjeva je dužan platiti administrativnu pristojbu u iznosu od 1.500,00 KM u

korist proračuna Institucija Bosne i Hercegovine, sukladno sa člankom 2. Tarifni broj 107. točka g) Odluke o visini administrativnih pristojbi u svezi sa procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 30/06, 18/11 i 75/18).

Sukladno sa odredbom članka 3. stavak 2. točka b) Odluke o visini administrativnih pristojbi u svezi s procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem, Podnositelj zahtjeva nakon izvršene uplate je dužan uplatnicu kao dokaz o izvršenoj uplati administrativne pristojbe dostaviti Konkurencijskom vijeću, prije dostavljanja Rješenja.

Ukoliko Podnositelj zahtjeva ne izvrši uplatu administrativne pristojbe, Konkurencijsko vijeće će pokrenuti postupak prinudne naplate po proceduri koja je propisana člankom 18. Zakona o administrativnim pristojbama 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 točki 5. izreke ovog Rješenja.

10. Pouka o pravnom lijeku

Protiv ovog Rješenja nije dopušten priziv.

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

Predsjednica

Ninela Salihbašić