

Klasa: UP/I 034-03/15-01/034  
Urbroj: 580-10/76-2016-004  
Zagreb, 14. siječnja 2016.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju članka 31., članka 38. stavaka 5. i 9. te članka 58. stavka 1. točke 15. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09 i 80/13), postupajući po anonimnoj inicijativi za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv ustanove Poliklinika Bonifarm, sa sjedištem u Zagrebu, Hondlova 2/10, na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: Mladen Cerovac, mag. iur., predsjednik Vijeća, Vesna Patrlj, dipl. iur., zamjenica predsjednika Vijeća, Denis Matić, dipl. iur. i mr. sc. Tatjana Peroković, članovi Vijeća, sa sjednice 1/2016., održane 14. siječnja 2016., donosi sljedeće

## RJEŠENJE

Inicijativa se odbacuje jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

### Obrazloženje

#### 1. Inicijativa za pokretanje postupka

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) zaprimila je 24. rujna 2015., putem Ministarstva zdravlja, Uprave za stacionarnu zdravstvenu zaštitu i inspeksijske poslove, anonimnu inicijativu za pokretanje postupka utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv Poliklinike Bonifarm, sa sjedištem u Zagrebu, Hondlova 2/10 (dalje: Poliklinika Bonifarm).

U anonimnoj inicijativi, u bitnome, navodi se kako se Poliklinika Bonifarm želi nametnuti kao subjekt koji bi stekao vladajući položaj na tržištu zdravstvenih usluga, na način da izravno nudi nepravedne prodajne cijene zdravstvenih usluga niže od propisanih, čime šteti drugim subjektima u istom pravnom položaju i čime narušava sve zakonitosti tržišta prema ZZTN-u i Zakonu o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, broj 85/08). Naime, prema navodima anonimnog podnositelja Poliklinika Bonifarm preglede naplaćuje po cijenama nižim od onih propisanih Odlukom potpredsjednika Vlade i ministra zdravlja (Narodne novine, broj 59/10) u iznosu od 350,00 kuna netto odnosno 450,00 kuna netto za vozače kojima je upravljanje vozilom osnovno zanimanje.

#### 2. Prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu

Kako bi se utvrdile sve činjenične i pravne okolnosti u svrhu utvrđivanja ima li u konkretnom slučaju uvjeta za pokretanje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, sukladno odredbi članka 39. ZZTN-a, a u svezi s člankom 13. ZZTN-a, odnosno je li u predmetnoj upravnoj stvari riječ o zlouporabi vladajućeg položaja Poliklinike Bonifarm, Agencija je na temelju odredbe članka 32. točke 1. a) i b) ZZTN-a dopisom od 1.

listopada 2015. zatražila očitovanje, podatke i relevantnu dokumentaciju od poduzetnika protiv kojega je podnesena inicijativa.

### 2.1. Očitovanje Poliklinike Bonifarm

Podneskom od 19. listopada 2015. Poliklinika Bonifarm udovoljila je traženju Agencije te se, u bitnome, očitovala kako slijedi.

Poliklinika Bonifarm prvenstveno ističe kako ne pruža uslugu zdravstvenih pregleda za vozače jer je djelatnost medicine rada prestala obavljati sukladno rješenju Ministarstva zdravlja klase: UP/I 500-05/10-01/56, urbroja: 534-07-1-2-2/4-13-19, od 12. kolovoza 2013., a na temelju Odluke od 25. srpnja 2013.

Također, Poliklinika Bonifarm dodaje kako je za vrijeme dok je bila registrirana za pružanje usluga medicine rada zaključila Ugovor o suradnji u sustavu „HAK PREPORUČUJE“ s Hrvatskim autoklubom (dalje: HAK) na određeno vrijeme u trajanju od 12 (dvanaest) mjeseci te isti nije produljivan. Nadalje pojašnjava kako se predmetnim ugovorom poliklinika obvezala članovima HAK-a i autoklubova osigurati popust od [5-10]% na usluge medicine rada. S tim u vezi, rečeni poduzetnik naglašava kako u razdoblju dok je predmetni ugovor bio na snazi isti nije bio u vladajućem položaju na mjerodavnom tržištu medicine rada te odobravanjem popusta od [5-10]% na navedene usluge nije zlorabio vladajući položaj. Ujedno Poliklinika Bonifarm smatra kako je svrha Odluke o visini naknade za zdravstvene preglede vozača i kandidata za vozače da visina naknade ne može biti viša od propisane čime se osigurava zaštita vozača i kandidata za vozače.

### 3. Činjenice utvrđene tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu

#### 3.1. Regulirana djelatnost

U konkretnom slučaju riječ je reguliranoj djelatnosti, sukladno članku 3. stavku 3. ZZTN-a, tj. o tržištu pružanja usluge zdravstvenih pregleda za vozače i kandidata za vozače, a koja se obavlja odnosno pruža kao usluga u skladu s posebnim zakonom i provedbenim propisima donesenim na temelju tog zakona.

Stoga je Agencija izvršila uvid u odredbe Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, broj 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14 i 64/15; dalje: Zakon o sigurnosti prometa na cestama ili ZSPC), Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, broj 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12,35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14 i 154/14; dalje: ZZZ), Pravilnika o zdravstvenim pregledima vozača i kandidata za vozače (Narodne novine, broj 137/15; dalje: Pravilnik), Pravilnika o stručnom nadzoru u djelatnosti medicine rada (Narodne novine, broj 106/04), Pravilnika o stručnom nadzoru Hrvatske liječničke komore od 29. listopada 2003. te Odluku o visini naknade za zdravstvene preglede vozača i kandidata za vozače (Narodne novine, broj 59/10; dalje: Odluka nadležnog ministra).

Osvrt na pojedine odredbe naprijed navedenih propisa omogućuje bolje definiranje i razumijevanje funkcioniranja mjerodavnog tržišta u konkretnom predmetu.

Zakon o sigurnosti prometa na cestama, između ostalog, sadrži odredbe o zdravstvenom pregledu vozača. Tako je u članku 231. stavku 1. ZSPC-a propisano kako su se kandidati za vozače dužni prije početka osposobljavanja podvrgnuti zdravstvenom pregledu za vozače, odnosno u članku 232. stavku 1. i 2. istog Zakona propisano je kako su vozači dužni podvrgavati se i nadzornim zdravstvenim pregledima, a koji su redoviti i izvanredni.

Ministar zdravlja je uz suglasnost ministra unutarnjih poslova ovlašten, na temelju članka 235. točke 1. ZSPC-a, propisati uvjete za obavljanje zdravstvenih pregleda, vrstu i opseg pregleda,

način vođenja evidencije i medicinske dokumentacije, izdavanje uvjerenja i izvještavanja o zdravstvenoj sposobnosti vozača i kandidata za vozače. Naprijed navedeni uvjeti propisani su Pravilnikom.

Na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. Pravilnika, a što je sukladno članku 230. stavku 1. i 2. te članku 231. stavku 7. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, zdravstvene preglede vozača i kandidata za vozače obavljaju zdravstvene ustanove i trgovačka društva koja obavljaju djelatnost medicine rada, zatim privatne ordinacije medicine rada/sporta i ordinacije opće/obiteljske medicine.

Vezano na navedeno, članak 25. Pravilnika propisuje kako zdravstvene preglede kandidata prije početka osposobljavanja za vozače i redovne nadzorne zdravstvene preglede vozača naprijed navedeni subjekti mogu obavljati bez posebnog ovlaštenja ministra, dok je takvo ovlaštenje potrebno za obavljanje izvanrednih zdravstvenih pregleda.

U odnosu na djelatnost medicine rada bitno je naglasiti da se ista u Republici Hrvatskoj provodi u više organizacijskih oblika službi medicine rada, u privatnim ordinacijama i grupnim praksama medicine rada, ordinacijama u domovima zdravlja, poliklinikama, trgovačkim društvima i u Hrvatskom zavodu za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu. Većina njih ima sklopljen ugovor s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje (dalje: HZZO).

Stručni nadzor nad radom zdravstvenih ustanova, trgovačkih društava koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatnih zdravstvenih radnika u pružanju neposredne zdravstvene zaštite građanima s obzirom na kvalitetu i vrstu zdravstvenih usluga provodi nadležna komora (članak 170. ZZZ-a), dok zdravstveno-inspekcijski nadzor nad primjenom i izvršavanjem zakona, drugih propisa i općih akata u djelatnosti zdravstva kao i nadzor nad stručnim radom zdravstvenih ustanova, trgovačkih društava koja obavljaju zdravstvenu djelatnost, zdravstvenih radnika te privatnih zdravstvenih radnika obavlja ministarstvo - zdravstvena inspekcija (članak 171. ZZZ-a).

### 3.2. Mjerodavno tržište

Sukladno odredbi članka 7. ZZTN-a, mjerodavno tržište određuje se kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području.

Mjerodavno tržište, sukladno odredbi članka 4. Uredbe o načinu i kriterijima utvrđivanja mjerodavnog tržišta (Narodne novine, broj 9/11; dalje: Uredba o mjerodavnom tržištu), utvrđuje se na način da se utvrdi njegova proizvodna dimenzija (mjerodavno tržište u proizvodnom smislu) i zemljopisna dimenzija (mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu).

Na temelju članka 5. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u proizvodnom smislu obuhvaća sve proizvode za koje potrošači smatraju da su međusobno zamjenjivi s obzirom na njihove bitne značajke, cijenu ili način uporabe, odnosno navike potrošača.

Sukladno članku 6. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvaća zemljopisno područje na kojem poduzetnici sudjeluju u ponudi ili nabavi proizvoda.

S obzirom na sadržaj predmetne inicijative i odgovora Poliklinike Bonifarm, kao mjerodavno tržište u proizvodnom smislu određeno je tržište pružanja usluga zdravstvenih pregleda za vozače i kandidata za vozače.

Kao mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu određen je teritorij Republike Hrvatske i to prvenstveno stoga što, s jedne strane, vozači i kandidati za vozače nisu ograničeni glede izbora zdravstvene ustanove, trgovačkog društva ili ordinacije u kojoj će obaviti zdravstveni

pregled, što znači da se predmetni izbor može realizirati bilo gdje u Republici Hrvatskoj, te, s druge strane, što su ustanove koje obavljaju predmetnu djelatnost smještene na različitim područjima duž cijelog teritorija u Republici Hrvatskoj, bez zapreka za pružanjem te usluge.

### 3.3. Vladajući položaj i zlouporabno postupanje

S obzirom na to da anonimni podnositelj u predmetnoj inicijativi objavljivanje reklamne ponude za obavljanje usluge zdravstvenog pregleda vozača i kandidata za vozača po cijeni nižoj od one propisane Odlukom nadležnog ministra smatra nametanjem nepravedne prodajne cijene, ovakvo ponašanje Poliklinike Bonifarm isključivo je moguće promatrati u kontekstu eventualne zlouporabe vladajućeg položaja primjenom predatorskih cijena kojima se nastoji istisnuti konkurente s mjerodavnog tržišta, s namjerom kasnijeg podizanja cijena na razinu iznad tržišne.

Primjena predatorske strategije podrazumijeva postojanje vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu, odnosno značajne financijske snage koja predatoru omogućava da cijenu svojeg proizvoda drži ispod ekonomski isplative dovoljno dugo, odnosno sve dotle dok konkurent ne odustane od natjecanja i izađe s tržišta.

U smislu članka 12. ZZTN-a pretpostavlja se da je poduzetnik u vladajućem položaju ako se zbog svoje tržišne snage može ponašati na mjerodavnom tržištu u značajnoj mjeri neovisno o svojim stvarnim ili mogućim konkurentima, potrošačima, kupcima ili dobavljačima.

Naime, tržišni udjeli predstavljaju korisnu prvu indikaciju o strukturi tržišta i relativnoj snazi različitih poduzetnika koji djeluju na mjerodavnom tržištu. Niski tržišni udjeli općenito su dobar pokazatelj nepostojanja značajne tržišne snage te vladajući položaj vjerojatno neće nastati ako je tržišni udjel poduzetnika ispod 40% na mjerodavnom tržištu.

Uvidom u javno dostupne podatke na službenoj internetskoj stranici Hrvatskog zavoda za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu, [www.hzzzsr.hr](http://www.hzzzsr.hr), u 2015. godini na području Republike Hrvatske postoje ukupno 163 ustanove koje se bave djelatnošću pružanja usluga medicine rada. Od toga 121 ustanova ima sklopljen ugovor s HZZO-om. Nadalje, 149 ustanova u sklopu medicine rada obavlja predmetne usluge pregleda za vozače i kandidata za vozače. Od tog broja, direktno na području Grada Zagreba i Zagrebačke županije djeluje 45 ustanova koje imaju odobrenje za pružanje usluga medicine rada. Od tog broja 31 ustanova ima ugovor s HZZO-om.

Uzevši navedene podatke u obzir, nesporno je kako je tržište pružanja usluga zdravstvenih pregleda za vozače i kandidata za vozače dinamično tržište na kojem djeluje velik broj poduzetnika.

Pored navedenoga, rješenjem Ministarstva zdravlja klase: UP/I 500-05/10-01/56, urbroja: 534-07-1-2-2/4-13-19, od 12. kolovoza 2013., utvrđeno je kako je Odluka Poliklinike Bonifarm od 25. srpnja 2013. o promjeni naziva i djelatnosti te zdravstvene ustanove zakonita. Uvidom u izvod iz sudskog registra Trgovačkog suda u Zagrebu za poduzetnika Poliklinika Bonifarm na dan 4. siječnja 2015. te usporedbom važećih podataka s podacima iz povijesnog izvotka, razvidno je kako rečeni poduzetnik više nije registriran za obavljanje djelatnosti medicine rada, već je registriran za obavljanje djelatnosti specijalističko - konzilijarne zdravstvene zaštite, dijagnostike i medicinske rehabilitacije, osim bolničkog liječenja iz područja kliničke farmakologije s toksikologijom, interne medicine, neurologije, psihijatrije, dermatologije i venerologije, te djelatnosti medicinsko - biokemijskog laboratorija. Navedeno potvrđuje tvrdnje Poliklinike Bonifarm kako ne pruža usluge koje su predmetom anonimne inicijative. Vezano na navedeno, može se zaključiti kako je Poliklinika Bonifarm uslugu zdravstvenog pregleda za vozače i kandidata za vozače obavljala od njezinog osnivanja 21. ožujka 2005. do donošenja naprijed navedene Odluke 25. srpnja 2013.

S obzirom na to da Poliklinika Bonifarm više ne pruža uslugu zdravstvenih pregleda za vozače i kandidata za vozače bespredmetno je utvrđivanje njezinog položaja na predmetnom mjerodavnom tržištu za razdoblje nakon 25. srpnja 2013.

Uvidom u Godišnje izvješće za 2013. godinu Hrvatskog zavoda za zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu u Republici Hrvatskoj, utvrđeno je kako je u godini 2013. na temelju odobrenja Ministarstva zdravlja djelatnost medicine rada obavljalo 185 ordinacija medicine rada. Ukupno je 146 ordinacija imalo ugovor o provođenju specifične zdravstvene zaštite radnika s HZZO-om. Djelatnost medicine rada provodile su privatne ordinacije medicine rada (58), zdravstvene ustanove medicine rada (33), poliklinike koje imaju djelatnost medicine rada (14), domovi zdravlja (22) i trgovačka društva (6). Na području Grada Zagreba i Zagrebačke županije djelovalo je 58 ustanova koje imaju odobrenje za pružanje usluga medicine rada. Osim ordinacija i ustanova medicine rada koje funkcioniraju na primarnoj razini zdravstvene zaštite, na državnoj razini organiziran je i funkcionira Hrvatski zavod za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu.

Stoga se u odnosu na vrijeme kada je pružala rečenu uslugu nesporno može utvrditi kako je, s obzirom na naprijed navedene karakteristike mjerodavnog tržišta, Poliklinika Bonifarm bila izložena značajnom konkurentskom pritisku drugih poduzetnika te je imala zanemariv udio na istom tržištu. Čak i da se mjerodavno tržište odredi uže prema sjedištu Poliklinike Bonifarm i području njezinog djelovanja tj. na području Grada Zagreba i Zagrebačke županije, razvidno je kako se niti na tako određenom tržištu Poliklinika Bonifarm nije nalazila u vladajućem položaju.

#### 4. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Na temelju dostavljene dokumentacije i utvrđenog činjeničnog stanja tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće), sukladno ovlastima iz članka 27. i članka 31. ZZTN-a, na sjednici 1/2016., održanoj 14. siječnja 2016., razmatralo je navedeni predmet te je donijelo odluku da se anonimna inicijativa, u smislu članka 38. stavaka 5. i 9. ZZTN-a, odbaci jer ne postoje uvjeti za pokretanje postupka Agencije po službenoj dužnosti radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv Poliklinike Bonifarm, u smislu članka 39. ZZTN-a, a primjenom članka 13. ZZTN-a.

Vijeće svoju odluku obrazlaže kako slijedi.

Sukladno propisima o zaštiti tržišnog natjecanja, da bi bila riječ o sprječavanju, ograničavanju ili narušavanju tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja moraju istodobno biti ispunjena dva uvjeta i to: da se konkretan poduzetnik nalazi u vladajućem položaju na mjerodavnom tržištu u smislu članka 12. ZZTN-a te da taj vladajući položaj zlouporabljuje na neki od načina navedenih u članku 13. ZZTN-a.

Agencija je utvrdila da je Poliklinika Bonifarm uslugu zdravstvenog pregleda za vozače i kandidata za vozače obavljala od njezinog osnivanja 21. ožujka 2005. do donošenja naprijed navedene Odluke od 25. srpnja 2013. Stoga je bespredmetno utvrđivanje njezinog položaja na predmetnom mjerodavnom tržištu za razdoblje nakon 25. srpnja 2013.

U odnosu na razdoblje u kojem je pružala predmetnu uslugu, Agencija je, s obzirom na karakteristike mjerodavnog tržišta u konkretnom slučaju, utvrdila kako se Poliklinika Bonifarm nije nalazila u vladajućem položaju na teritoriju Republike Hrvatske, niti u Gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji, u smislu članka 12. ZZTN-a. Stoga rečeni subjekt nije niti mogao počinuti zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 13. ZZTN-a.

Pored navedenoga, nesporno je utvrđeno kako je na predmetnom mjerodavnom tržištu Poliklinika Bonifarm bila izložena jakoj konkurenciji, a što pruža krajnjim korisnicima, potrošačima mogućnost izbora. Navedenim odnosom ponude i potražnje ostvaruje se djelovanje tržišnog mehanizma.

U odnosu na navedeno valja istaknuti kako zadaća Agencije nije regulacija cijena, već osiguranje slobodnog djelovanja tržišnih mehanizama, između ostaloga i kroz sprječavanje poduzetnika koji su u poziciji da se u značajnoj mjeri ponašaju neovisno o svojim konkurentima, dobavljačima i kupcima, da svojim ponašanjem ne spriječe, ograniče ili naruše slobodno tržišno natjecanje posezanjem za svojom tržišnom ili financijskom snagom, za što u konkretnom slučaju ne postoje indicije.

Osim toga, važno je istaknuti kako nadzor nad primjenom i izvršavanjem zakona, drugih propisa i općih akata koji reguliraju predmetnu materiju te eventualno sankcioniranje u slučaju kršenja istih odredbi nije u nadležnosti Agencije.

Stoga je Agencija, na temelju odluke Vijeća, a primjenom članka 38. stavaka 5. i 9. ZZTN-a, odlučila kao u izreci ovoga rješenja.

#### Uputa o pravnom lijeku

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali podnositelj inicijative može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od trideset (30) dana od dana dostave ovoga rješenja.

Predsjednik Vijeća za  
zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag. iur.

#### *Napomena:*

*Sukladno članku 53. ZZTN-a, podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu izuzeti su od objavljivanja te su u tekstu navedeni podaci označeni [...], odnosno koriste se postoci u rasponu.*