

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

R J E Š E N J E

po zahtjevu privrednih subjekata: Bosanska knjiga d.o.o. Sarajevo, Nova Dječija knjiga d.o.o. Sarajevo i Sarajevo Publishing d.o.o. Sarajevo, za pokretanjem postupka za utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja i donošenje privremene mjere

**Sarajevo,
Mart, 2021.godine**



Broj: UP-05-26-2-027-25/20
Sarajevo, 12.3.2021.godina

Na osnovu člana 25. stav (1) tačka e), člana 41. stav (1) tačka c), člana 42. stav (1) tačka c), a u vezi sa članom 10. stav (1) Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09), u postupku pokrenutom na osnovu Zahtjeva za pokretanje postupka privrednih subjekata: Bosanska knjiga d.o.o. Sarajevo, Nova Dječija knjiga d.o.o. Sarajevo i Sarajevo Publishing d.o.o. Sarajevo, zastupanih po advokatu Saneli Gorčić, Ul. Đoke Mazalića 1, 71000 Sarajevo, protiv Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona, Ul. Kučukovići br.2, 72000 Zenica i Ministarstva obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona, Ul. Muhameda Hevaia Uskufija 1, 75000 Tuzla, radi zloupotrebe dominantnog položaja u smislu člana 10. stav (2) tačke b) i c) Zakona o konkurenciji, Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine na 84. (osamdesetčetvrtj) sjednici održanoj dana 12.3.2021. godine, donijelo je:

R J E Š E N J E

1. Odbija se Zahtjev privrednih subjekata: Bosanska knjiga d.o.o. Sarajevo, Nova Dječija knjiga d.o.o. Sarajevo i Sarajevo Publishing d.o.o. Sarajevo, radi utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona i Ministarstva obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona, u smislu člana 10. stav (2) tačke b) i c) Zakona o konkurenciji, kao neosnovan.
2. Odbija se zahtjev punomoćnika privrednih subjekata: Bosanska knjiga d.o.o. Sarajevo, Nova Dječija knjiga d.o.o. Sarajevo i Sarajevo Publishing d.o.o. Sarajevo, za naknadu troškova zastupanja, kao neosnovan.
3. Odbija se Zahtjev za donošenje privremene mjere, kao neosnovan.
4. Ovo Rješenje je konačno i bit će objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, Službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

O b r a z l o ž e n j e

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine (dalje u tekstu: Konkurencijsko vijeće) je dana 15.9.2020. godine pod brojem: UP-05-26-2-027-1/20, zaprimilo Zahtjev za pokretanje postupka (dalje u tekstu: Zahtjev) i Zahtjev za donošenje privremene mjere, protiv Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona i Ministarstva obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona, radi zloupotrebe dominantnog položaja, u smislu člana 10. stav (2) tačke b) i c) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, br. 48/05, 76/07 i 80/09) (dalje u tekstu: Zakon) na mjerodavnim tržištima Bosne i Hercegovine.

Zahtjev je podnesen od strane advokata, Sanele Gorčić iz Sarajeva, u ime privrednih subjekata: Bosanska knjiga d.o.o. Sarajevo, Nova Dječija knjiga d.o.o., Sarajevo i Sarajevo Publishing d.o.o. Sarajevo (dalje u tekstu: Podnosioc zahtjeva).

U Zahtjevu se u bitnom navodi sljedeće:

- Podnosioci zahtjeva su izdavači udžbenika za osnovne škole na području Federacije Bosne i Hercegovine u skladu sa odobrenjem Federalnog ministarstva obrazovanja;
- Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona (dalje u tekstu: Ministarstvo Ze-Do K) je dana 26.6.2020.godine donijelo Odluku br: 10-34-2466-9-2-02/20, o korištenju udžbenika/radnih udžbenika u redovnim školama čiji je osnivač Skupština Ze-Do kantona u školskoj 2020/2021. godini, a sastavni dio Odluke je Spisak udžbenika/radnih udžbenika po predmetima za sve razrede redovne osnovne škole-jedan nastavni predmet jedan udžbenik;
- Ministarstvo obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona (dalje u tekstu: Ministarstvo Tz K) također je donijelo Odluku o korištenju udžbenika/radnih udžbenika u redovnim školama čiji je osnivač Skupština Tuzlanskog kantona u školskoj 2020/2021. godini (br: 10-34-3198-2/20 od 26.6.2020.godine), a sastavni dio odluke je i Spisak udžbenika/radnih udžbenika po predmetima za sve razrede redovne osnovne škole;
- iz Spiska udžbenika oba kantona vidljivo je da su izabrani samo izdavači sa područja ovih kantona, osim par udžbenika, tačnije 20 udžbenika od ukupno 85 u Ze-Do K i 20 od ukupno 92 u Tz kantonu su sa drugih područja i to iz razloga što te udžbenike ne izdaju izdavači Ze-Do i Tz kantona;
- Predmetne Odluke oba Ministarstva su u suprotnosti sa Spiskom odobrenih udžbenika, radnih udžbenika, priručnika, radnih listova i zbirki zadataka za osnovne škole, gimnazije, srednje tehničke i stručne škole u školskoj 2020/2021. godini donesen od strane Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke (dalje u tekstu: Spisak);
- Spisak odobrenih udžbenika predstavlja de facto i de jure monopol, odnosno vladajući položaj u smislu člana 9. Zakona o konkurenciji;
- Odluke oba Ministarstva su učinile štetu Podnositeljima predmetnog zahtjeva, jer su antikonkurencijske i antitržišne, monopolističke, i nisu blagovremeno donešene niti objavljene;
- podnosioci zahtjeva su morali blagovremeno planirati količine i dati u štampu udžbenike, na osnovu količina prethodnih godina za ovo područje, a tek nakon toga su Ministarstva Ze-Do i Tz kantona donijeli sporne Odluke, čime su podnosioci zahtjeva dovedeni u stanje štete, jer ne mogu raskinuti potpisane ugovore sa štamparijama;
- predmetne Odluke tiču se aktivnosti oba Ministarstva koja predstavljaju zloupotrebu vladajućeg položaja u smislu člana 10. stav (2) tačke b) i c) Zakona o konkurenciji;
- Oba Ministarstva su svojim Odlukama, postupili neopravdano i nezakonito, ograničili Podnositelje zahtjeva i druge konkurente u sudjelovanju na tržištu te je kroz ciljanu promjenu izdavača u Odlukama, direktno nametnulo tenderske uslove koji podnositeljima zahtjeva onemogućavaju participaciju u bilo kom tenderu osnivača škola na području Ze-Do i Tz kantona i obavljanje osnovne djelatnosti;
- Oba Ministarstva su Spisak revidirali na način da su izbacili Podnositelje zahtjeva skoro u potpunosti, jer su ih ostavili samo tamo gdje nemaju „lokalnog“ izdavača, a čime su lokalni izdavači preuzeli tržište za 70-80% u svoju korist, te se na osnovu donesenih Odluka mogu ponašati potpuno neovisno od stvarnih ili mogućih konkurenata, pošto su jedini sudionici na mjerodavnom tržištu;
- Predmetnim odlukama, ova dva Ministarstva su izdavačima „NAM“ d.o.o. Tuzla i „Vrijeme“ d.o.o. Zenica, dali vladajući položaj na mjerodavnom tržištu javnih nabavki udžbenika u ova dva kantona;
- Podnosioci zahtjeva će umjesto dosadašnjih 80% tržišta u Ze-Do i Tz kantonu, pokrivati 0%, jer su eliminisani iz konkurencije;
- Postavlja se i pitanje kvaliteta odabranih udžbenika obzirom da su samo dva izdavača s ovog područja ocjenjena najboljim (rezultati anonimne ankete recenzenata u FBiH);
- Podnosioci zahtjeva traže od Konkurencijskog vijeća BiH da pokrene postupak te utvrdi neusaglašenost Odluka oba dva Ministarstva sa Zakonom o konkurenciji na način da su svojim postupanjem oba Ministarstva zloupotrijebila svoj vladajući položaj dovodeći svojim aktima direktno jednog ponuđača u povoljniji položaj u odnosu na druge, što predstavlja povredu Zakona o konkurenciji;

- postoji realna indikacija da će realizacijom ovih odluka kroz pojedinačne tendere škola sa područja Ze-Do i Tz kantona, biti oštećeni svi ponuđači koji nisu na Odlukama ova dva Ministarstva, iako su na Spisku Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke, čime su ispunjeni uslovi iz člana 40. Zakona o konkurenciji za donošenje privremene mjere i obustavu postupanja po predmetnim Odlukama do okončanja postupka pred Konkurencijskim vijećem i donošenja rješenja, kojim će se utvrditi da su oba Ministarstva zloupotrijebila vladajući položaj na tržištu nabavke udžbenika za osnovne škole sa ovog područja;
- podnosioci traže da se nalogom Konkurencijskog vijeća BiH, predmetne Odluke usklade i naloži dopuna svih tendera u osnovnim školama sa ovog područja, sa Spiskom Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke;
- podnosioci traže da se Vladi Ze-Do i Tz kantona, Ministarstvima oba kantona, naloži da isplate troškove postupka na ime advokatske naknade i administrativne takse.

Uvidom u dostavljeni Zahtjev i priloženu dokumentaciju, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je isti kompletan i uredan, u smislu člana 28. stav (1) Zakona, te je na osnovu člana 28. stav (3) Zakona, Podnosiocu zahtjeva, dana 24.11.2020. godine, izdalo potvrdu broj: UP-05-26-2-027-2/20, o prijemu kompletnog i urednog zahtjeva, te na svojoj 76. sjednici, održanoj dana 20.11.2020. godine, donijelo Zaključak broj: UP-05-26-2-027-4/20, o pokretanju postupka protiv Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Ze-Do kantona i Ministarstva obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona, radi utvrđivanja postojanja zloupotrebe dominantnog položaja u smislu člana 10. stav (2) tačke b) i c) Zakona o konkurenciji, na tržištu nabavke udžbenika za osnovne škole sa područja ova dva kantona, kako je traženo u predmetnom Zahtjevu.

1. Stranke u postupku

Stranke u postupku su privredni subjekti: Bosanska knjiga d.o.o. Sarajevo, Nova Dječija knjiga d.o.o., Sarajevo i Sarajevo Publishing d.o.o. Sarajevo, kao Podnosilac zahtjeva zastupani po advokatu Saneli Gorčić iz Sarajeva, te Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona i Ministarstvo obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona, kao stranke protiv kojih se postupak pokreće.

2. Pravni okvir predmetnog postupka

Konkurencijsko vijeće je tokom postupka primjenilo odredbe Zakona, Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta («Službeni glasnik BiH», br. 18/06 i 34/10), Odluke o definisanju kategorija dominantnog položaja («Službeni glasnik BiH», br. 18/06 i 34/10), odredbe Zakona o upravnom postupku («Službeni glasnik BiH», br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), u smislu odredbi člana 26. Zakona, sudsku praksu EU u smislu člana 43. stav (7) Zakona o konkurenciji, te presude Suda Bosne i Hercegovine.

3. Relevantno tržište

U skladu sa članom 3. Zakona i čl. 4. i 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta, relevantno tržište se određuje kao tržište određenih proizvoda koji su predmet obavljanja djelatnosti privrednih subjekata na određenom geografskom području.

Prema odredbi člana 4. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta u proizvodnom smislu, relevantno tržište obuhvata sve proizvode i/ili usluge koje potrošači i/ili korisnici smatraju međusobno zamjenjivim, pod prihvatljivim uslovima, imajući u vidu naročito njihove bitne karakteristike, kvalitet, uobičajenu namjenu, način upotrebe, uslove prodaje i cijene.

Prema odredbi člana 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta, relevantno tržište u geografskom smislu obuhvata cijelu ili dio teritorije Bosne i Hercegovine na kojoj privredni subjekt djeluje u prodaji i/ili kupovini relevantnog proizvoda pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uslovima i koji to tržište bitno razlikuje od uslova tržišne konkurencije na susjednim geografskim tržištima.

U smislu navedenog, te na osnovu podnesenog Zahtjeva, Konkurencijsko vijeće je za relevantno tržište predmetnog postupka utvrdilo tržište nabavke udžbenika za osnovne škole na području Zeničko-Dobojskog i Tuzlanskog kantona.

4. Postupak po Zaključku o pokretanju postupka

Konkurencijsko vijeće je dana 24.11.2021. godine aktima br: UP-05-26-2-027-5/20 i UP-05-26-2-027-6/20, a u skladu s članom 33. stav (1) Zakona, dostavilo predmetni zaključak o pokretanju postupka Ministarstvima na odgovor, te zatražilo relevantnu dokumentaciju potrebnu u postupku, što je ispoštovano u zadatom roku, a u odgovorima se u bitnom navodi slijedeće:

- Odgovor Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona, zaprimljen 16.12.2020. godine pod brojem: UP-05-26-2-027-11/20:

- Utvrđivanje dominantnog položaja u skladu s odlukom o definisanju kategorija dominantnog položaja, vrši se prije svega utvrđivanjem relevantnog tržišta i tržišnog učešća privrednih subjekata prisutnih na istom;
- Relevantno tržište udžbenika obuhvata cjelokupan ili značajan dio Bosne i Hercegovine, te izdavači koji prodaju udžbenike u ovom kantonu, iste prodaju i u ostatku Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta, dakle na cijeloj teritoriji BiH, gdje Ze-Do kanton čini procentualno mali dio tržišta;
- Činjenica je da niti jednom zakonskom odredbom, upustvom ili instrukcijom, nije bila propisana ili određena procedura prema kojoj se donosi odluka ovog organa uprave po pitanju koji će se udžbenik koristiti u nastavi, a koje je pravo ostavljeno nastavnicima i njihovim stručnim aktivima, te su tako odabrani do sada najzastupljeniji udžbenici, kao rezultat aktuelne obrazovne prakse, anketnog istraživanja, prikupljanja relevantnih podataka od strane škola i stručnih aktiva prije početka tekuće školske 2020/2021 godine, o tome koji se udžbenici sa Spiska odobrenih već koriste u obrazovnom procesu, a nikako ograničenjima proizašlim iz zakonskih ili podzakonskih akata;
- Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona, ne bavi se izdavačkom djelatnošću, niti na drugi način utiče na konačan odabir-recenzije udžbenika koji se nađu na spisku odobrenih udžbenika;
- Odabir jednog udžbenika, radnog udžbenika i drugog nastavnog sredstva za isti razred i isti predmet, ima i zakonsku snagu, što potvrđuje Zakon o udžbenicima u Kantonu Sarajevo, članom 15., kao i Odluka o postupku pripremanja i odobravanja udžbenika, radnih udžbenika i drugih nastavnih sredstava za osnovne i srednje škole Koordinacije ministara obrazovanja i nauke u Federaciji BiH, članom 10, stav (2);
- Odluka o korištenju udžbenika/radnih udžbenika u školskoj 2020/2021 godini, temeljena je na nadležnostima Ministarstva definisanim Ustavom Zeničko-Dobojskog kantona, ali i odredbama Protokola o saradnji u oblasti obrazovanja i nauke, potpisanog između Federalnog i Kantonalnih ministarstava obrazovanja od 30.5.2011. godine, kantonalnog Zakona o osnovnoj školi („sl.novine Ze-Do kantona“, broj:3/18);
- Ministarstvo smatra Zahtjev podnosioca u potpunosti neosnovanim.

- Odgovor Ministarstva obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona, zaprimljen 18.12.2020. godine pod brojem: UP-05-26-2-027-12/20:

- Zakonom o osnovnom odgoju i obrazovanju („Sl.novine Tuzlanskog kantona“, br: 10/20), propisano je da će se u školama čiji je osnivač Skupština Tuzlanskog kantona, koristiti udžbenik/radni udžbenik u skladu sa Odlukom ministarstva obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona, koja se donosi najkasnije 60 dana prije početka školske godine i čija primjena je počela od školske 2020/2021 godine;
- Skupština Tuzlanskog kantona donijela je Zaključak br. 01-02-414-25/19, kojim podržava prijedlog Aktiva direktora osnovnih škola i komisije za obrazovanje, kulturu, sport i mlade, da poduzmu aktivnosti na izboru i korištenju istog udžbenika po predmetima u svim razredima osnovnih škola na području Tuzlanskog kantona, i to po principu trenutno najzastupljenijeg udžbenika;
- Komisija je prikupila, obradila podatke i utvrdila najzastupljenije udžbenike za svaki predmet i razred, te dostavila izvještaj, nakon čega je Ministarstvo donijelo Odluku, temeljenu u potpunosti na Zakonu o osnovnom odgoju i obrazovanju i pratećim aktima Skupštine Tuzlanskog kantona;
- Izdavači su imali dovoljno vremena da prilagode svoje poslovne aktivnosti potrebama tržišta s obzirom da je izmjenjena zakona, kojom se predviđa korištenje jednog udžbenika, usvojena i objavljena u novembru 2019. godine, te bili upoznati s činjenicom da će 60 dana prije početka školske godine biti objavljen i spisak udžbenika za školsku 2020/2021 godinu;
- Relevantno tržište utvrđeno u Zahtjevu podnosioca je nerealno, obzirom da izdavači koji prodaju udžbenike u Tuzlanskom kantonu, također prodaju iste i na ostalim, odnosno cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine;
- Podnositelj zahtjeva nije iznio niti jedan dokaz kojim bi potvrdio tvrdnje o navodnoj zloupotrebi, ali je iznio niz neistina kao npr. da se ne mogu pojaviti kao konkurenti na ijednom tenderu na području ovog kantona, dok su istovremeno potpisali ugovore s Ministarstvom o nabavci i isporuci udžbenika za učenike trećih i četvrtih razreda osnovnih škola u otvorenom postupku javne nabavke;
- Spisak odobrenih udžbenika Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke, nije skraćen, kako to tvrdi Podnilac zahtjeva, već je sa istog izvršen odabir udžbenika, kako je prethodno objašnjeno, što i jeste cilj samog spiska, niti je spisak isti onom iz Zeničko – Dobojskog kantona, ni u broju niti u naslovima;
- Ministarstvo smatra Zahtjev podnosioca u potpunosti neosnovanim.

5. Usmena rasprava

Nakon uvida u dostavljena izjašnjenja i dokumentaciju, Konkurencijsko vijeće je strankama u postupku uputilo zahtjev (akti br: UP-05-26-2-027-13, 14 i 15/20 svi od 11.01.2021. godine) za izjašnjenjem po pitanju održavanja usmene rasprave, s obzirom na specifične uslove rada i ozbiljnost trenutne epidemiološke situacije u vezi sa pandemijom COVID 19, te pozvalo stranke u postupku da razmotre opciju dostavljanja novih iskaza ili činjenica pisanim putem, ukoliko su iste eventualno izostavili u zahtjevu, odnosno odgovorima na Zaključak o pokretanju postupka.

Konkurencijsko vijeće je od svih stranaka u predmetnom postupku, zaprimilo pojedinačna izjašnjenja da niko od njih ne traži održavanje usmene rasprave, upravo iz gore navedenih razloga, te da stoje na raspolaganju za opciju dostavljanja novih iskaza ili činjenica pisanim putem.

Podnositelj Zahtjeva je uz predmetno izjašnjenje dostavio i osvrt na odgovore na Zaključak protivnih strana (podnesak broj: UP-05-26-2-027-17/20 od 21.1.2021.godine) u kojem u bitnom navodi:

- Odluka o uvođenju monopola je suprotna zakonu, ustavima TK i ZDK i odredbama Protokola o saradnji u oblasti obrazovanja, dosena je mimo svih kriterija slobodnog tržišta, čime je privatnoj firmi omogućen monopol, koji je zabranjen i kažnjiv;
- Pozivanje na princip trenutno najzastupljenijeg udžbenika, nije primjenjivan, već je paušalan, netačan i neutemeljen, jer podaci pokazuju da su najzastupljeniji udžbenici upravo izbačeni – npr. Engleski jezik I,II i VI- izdavača Sarajevo publishinga, Geografija VI i Matematika VII- izdavača Bosanske riječi;
- Izabrani su skuplji udžbenici, tako da se ne radi o smanjenju troškova roditelja;
- Sarajevski izdavači nisu obavješteni o odluci o izboru udžbenika 60 dana prije početka školske godine;
- Od podnosioca zahtjeva, izabrani su samo oni udžbenici, za koje su jedini izdavači;
- Favorizirani izdavači organizuju koruptivna lobiranja i okupljanja nastavnog kadra;
- Pozivanje na Zakon o udžbenicima Kantona Sarajevo, je neutemeljen jer se isti još ne primjenjuje;
- Ministarstva TK i ZDK su predmetne Odluke o monopolu donijela koordinirano.

Podnesak podnosioca Zahtjeva pod brojem: UP-05-26-2-027-17/20 od 21.1.2021.godine, dostavljen je i protivnim stranama, te je 12.2.2021. godine, Konkurencijsko vijeće pod brojem UP-05-26-2-027-23/20, od Ministarstva obrazovanja i nauke Tz kantona, zaprimilo izjašnjenje u vezi s istim, u kom se u bitnom navodi:

- da Predmetna Odluka ovog ministarstva nije odluka o uvođenju monopola, niti je proizvoljna, niti suprotna zakonu i Ustavu Tz kantona, već baš naprotiv, donesena je kao zakonska obaveza Ministarstva, u proceduri pojašnjenom i potkrijepljenoj dokumentacijom dostavljenom u pethodnom odgovoru;
- objavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Sl.novine Tz kantona“, broj: 14/19) svako zainteresovano lice bilo je upoznato s činjenicama i pomenutim aktivnostima vezanim za udžbenike za školsku 2020/2021 godinu;
- netačna je tvrdnja da podnosioci Zahtjeva nemaju pristup tržištu Republike Srpske, što je potkrijepljeno priloženom dokumentacijom iz provedenih postupaka javnih nabavki koje je provodilo JP Zavod za udžbenike i nastavna sredstva a.d. Istočno Novo Sarajevoda, te je s toga relevantno tržište cijela teritorija Bosne i Hercegovine
- obzirom da su se u prvom izjašnjenju oko održavanja usmene rasprave izjasnili da su dostupni za opciju dostavljanja novih iskaza ili činjenica pisanim putem, ukoliko takva mogućnost postoji, sada napominju da im je upitno izjašnjavanje po pitanju potrebe održavanja iste.

Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Zeničko-Dobojskog kantona, na podnesak podnosioca Zahtjeva pod brojem: UP-05-26-2-027-17/20 od 21.1.2021.godine su Konkurencijskom vijeću dostavili izjašnjenje broj: UP-05-26-2-027-24/20 zaprimljeno dana 17.02.2021. godine, u kom se u bitnom navodi sljedeće:

- da ostaje u cjelosti pri svom ranije datom odgovoru;
- da je podnosilac zahtjeva ponovno iznio niz paušalnih, jednostranih i proizvoljnih subjektivnih tvrdnji, pokušavajući prikazati koordinirani proces između dva optužena ministarstva, zanemarujući činjenicu da se radi o sasvim različitim zakonskim rješenjima na području ova dva kantona, te s toga ministarstvo u cjelosti odbacuje sve navode od strane podnosioca zahtjeva, pogotovo one koje se odnose na djelovanje „političkih direktora u školama“;
- ministarstvo se nije upuštalo u bilo kakve ocjene kvaliteta već odobrenih udžbenika, niti se bavi izdavačkom djelatnošću, niti ima povezana lica sa izdavačkim kućama kako to opetovano i pogrešno navodi podnosilac zahtjeva;

- sam podnosilac zahtjeva, u namjeri da istakne otežan položaj izdavača koje zastupa, navodi da je suštinski riječ o istoj kvaliteti udžbenika izdavača sa odobrenog spiska, „koji imaju identičan sadržaj .., razlika je samo u kvalitetu obrade nastavne materije“ što je kontradiktorno u odnose na navode podnosioca kojima osporava kvalitet drugih izdavača koji posluju i djeluju u jednakim uslovima i na istom izdavačkom tržištu;
- podnosilac zahtjeva u toku trajanju predmetnog postupka, vrši neprimjeren medijski pritisak na Konkurencijsko vijeće, na način da ovu temu, koja je predmet ovog postupka, krajnje jednostrano i privilegovano u korist podnosioca zahtjeva, ciljano komentariše, iznoseći tvrdnje, navode i izjave podnosioca zahtjeva, dok se dijelovi navoda iz odgovora ministarstva upućenog Konkurencijskom vijeću, šturo prepričavaju, nedosljedno navode i posredno tumače potpuno izvan konteksta cjeline, u stručnom časopisu za nastavnike „ŠKOLEGIJUM“ – Sarajevo (izdanje 04.02.2021. godine, autor Rubina Čengić);
- ministarstvo nije profitna institucija niti se bavi bilo kakvom ekonomskom aktivnošću, ne ostvaruje bilo kakav direktan ili indirektan profit niti bilo kakvu korist odabirom udžbenika, nije učesnik na tržištu i ne ispunjava osnovni preduslov za zloupotrebu dominantnog položaja, jer ga nema;
- podnosilac zahtjeva uopšte nije obrazložio na koji način su nametnute nelojalne cijene ili uslovi, kojima se ograničava konkurencija, odnosno na koji način ministarstvo krši odredbe člana 10. stav (2) tačke a), b) i c) Zakona o konkurenciji, s obzirom da se ministarstvo uopšte ne bavi ovim kategorijama;
- u vršenju svojih isključivih zakonskih nadležnosti u segmentu obrazovanja ministarstvo se niti na jedan način nije upuštalo u monopolističko posredovanje, odnosno osiguravanje monopolističkog položaja bilo kom od izdavača odobrenih udžbenika, niti su takve aktivnosti vođene u koordinaciji ili dogovoru sa resornim ministarstvom Tz kantona;
- predmetna Odluka ministarstva nije „posao“ niti predstavlja robu ili uslugu ili bilo kakvu drugu ekonomsku kategoriju, već je akt javne vlasti, te ministarstvo ukazuje na stav Suda BiH u presudi : S1 3 U 022692 16 U od 10.11.2017. godine, po tužbi protiv rješenja Konkurencijskog vijeća: „Pravilnik donosi, na osnovu ovlaštenja iz zakona, nadležno ministarstvo, kao segment izvršne vlasti...Ministarstvo je, dakle, oblik organizovanja i djelovanja javne vlasti i nije privredno preduzeće, pa je predmetni pravilnik opšti akt, donio organ vlasti u okviru svojih ovlaštenja i na osnovu zakona...“ (analogno se može primjeniti i na odluke);
- također ukazuju na rješenje Konkurencijskog vijeća broj: 04-26-2-008-41-II/16 od 5.12.2018. godine;

Zakonom o konkurenciji, u članu 39. stav (1) propisano je obavezno održavanje usmene rasprave u onim predmetima kada se radi o strankama sa suprotnim interesima. Stav (2) istog člana pojašnjava, da se izuzetno od odredbi stava (1) ovog člana, kada se nakon prijema izjašnjava u pisanoj formi stranke protiv koje se vodi postupak, utvrdi da među strankama nije sporno činjenično stanje i ne postoje druge smetnje za donošenje rješenja, može se i bez zakazivanja usmene rasprave donijeti rješenje, a što je slučaj u ovom predmetnom postupku.

Konkurencijsko vijeće je u predmetnom slučaju uzelo u obzir i otežane i specifične uslove rada usljed ozbiljne trenutne epidemiološke situacije u vezi sa pandemijom COVID 19, te se uz saglasnost strana u predmetnom postupku odlučilo za opciju dostavljanja novih iskaza ili činjenica pisanim putem, te razmjenu istih među svim stranama u postupku.

6. Utvrđeno činjenično stanje i ocjena dokaza

Konkurencijsko vijeće je nakon sagledavanja svih relevantnih činjenica, dokaza i dokumentacije dostavljene od strane stranaka u postupku, te raspoloživih javnih podataka utvrdilo sljedeće:

- Ministarstvo obrazovanja i nauke Tz kantona je donijelo Odluku o korištenju udžbenika/radnih udžbenika u redovnim osnovnim školama čiji je osnivač Skupština Tuzlanskog kantona u školskoj 2020/2021. godini sa spiskom udžbenika, broj: 10/1-34-3198-2/20 od 26.6.2020. godine („Sl.novine Tz kantona“, broj: 11/20);
- Predmetna Odluka donesena je na osnovu odredbi Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Sl.novine Tz Kantona“, broj: 10/20) te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Sl.novine Tz kantona“, broj 14/19) ;
- Rješenjem broj: 10/1-34-003198/20 od 13.4.2020. godine, ministar obrazovanja i nauke Tz kantona, imenovao je Komisiju za provođenje postupka utvrđivanja najzastupljenijeg udžbenika/radnog udžbenika u osnovnim školama čiji je osnivač Skupština Tz kantona, te je izvještaj komisije od 18.6.2020.godine, dostavljen ministarstvu, a na osnovu istog sačinjena predmetna Odluka;
- Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Ze-Do kantona dana 26.6.2020. godine, donijelo je Odluku broj: 10-34-2466-9-2-03/20 o korištenju udžbenika u osnovnim školama čiji je osnivač Ze-Do kanton u školskoj 2020/2021 godini, sa Spiskom udžbenika/radnih udžbenika po predmetima za sve razrede redovne osnovne škole – jedan nastavni predmet jedan udžbenik, a koji su najzastupljeniji za upotrebu u školskoj 2020/2021 godini na području Ze-Do kantona prema izboru stručnih aktiva nastavnika redovnih osnovnih škola čiji je osnivač Skupština Ze-Do kantona („Sl.novine Ze-Do kantona“, broj: 12/20).

Konkurencijsko vijeće nije se bavilo detaljnijom analizom i ocjenom dostavljene dokumentacije svih strana u postupku, a koja se odnosi na: tekuće transfere za nabavku udžbenika za 2019.godinu, izjašnjenja škola o korištenju udžbenika, ugovore o nabavci i distribuciji udžbenika za učenike osnovnih škola, tendere, te ugovore o poslovnoj saradnji i fakture, obzirom da takva dokumentacija ne utiče na rješavanje predmetne stvari.

Naime, Zakon o konkurenciji, te Odluka o utvrđivanju relevantnog tržišta, detaljno određuju pojam relevantnog tržišta, definiciju relevantnog proizvoda, kriterije za utvrđivanje relevantnog tržišta, zamjenski proizvod, zamjenjivost ponude i procjenu potencijalne tržišne konkurencije, te tržišni udio i njegov izračun.

Zakon u članu 3. stav (1) definiše relevantno tržište kao tržište određenih proizvoda koji su predmetom obavljanja djelatnosti privrednih subjekata na određenom geografskom području.

Podnosilac Zahtjeva za pokretanje postupka, kao relevantno tržište navodi tržište nabavke udžbenika za osnovne škole sa područja Ze-Do i Tz kantona, te istim zahtjevom traži utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja Ministarstva obrazovanja i nauke Tz kantona i Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Ze-Do kantona, u smislu člana 10. stav (2) tačke b) i c) Zakona, na definisanom relevantnom tržištu.

Zakon o konkurenciji, te Odluka o definisanju kategorija dominantnog položaja, detaljno definišu pojam dominantnog položaja, te zloupotrebu, način utvrđivanja dominantnog položaja, oblike zloupotrebe, te tržišne udjele privrednih subjekata i utvrđivanje njihove tržišne snage.

Članom 9. stav (1) Zakona, određeno je da privredni subjekt na relevantnom tržištu proizvoda ili usluga ima dominantan položaj, kada se zbog svoje tržišne snage može ponašati i djelovati u značajnoj mjeri nezavisno od stvarnih ili mogućih konkurenata, kupaca potrošača ili dobavljača, i na taj način ograničava ili spriječava efikasnu konkurenciju.

Dominantan položaj u pravilu nije zabranjen, ali je zabranjena zloupotreba dominantnog položaja na relevantnom tržištu i to kroz djelovanje privrednih subjekata koje za cilj i posljedicu imaju isključivanje konkurenata sa tržišta, odnosno ograničavanje ili narušavanje efikasne tržišne konkurencije. Utvrđivanje dominantnog položaja privrednog subjekta u zavisnosti od datog slučaja, vrši se na osnovu utvrđivanja relevantnog tržišta te odnosa tržišnih udjela privrednih subjekata prisutnih na relevantnom tržištu.

Ministarstvo obrazovanja i nauke Tz kantona i Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Ze-Do kantona, ne mogu imati dominantan položaj na utvrđenom relevantnom tržištu, jer na istom nisu ni prisutni, kao privredni subjekti koji se zbog svoje tržišne snage mogu ponašati i djelovati u značajnoj mjeri nezavisno od stvarnih ili mogućih konkurenata, odnosno Podnosioca zahtjeva. S obzirom da nisu prisutni na relevantnom tržištu, odnosno njihovo tržišno učešće jednako je 0%, ne može se uopšte razmatrati postojanje dominantnog položaja, a pogotovu ne njegova zloupotreba od strane Ministarstva obrazovanja i nauke Tz kantona niti Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta Ze-Do kantona, na definisanom relevantnom tržištu.

Stav Suda Bosne i Hercegovine, kako je to izneseno i u presudi broj: S1 3 U 033913 19 U od 18.2.2021. godine, jeste da „Zakon o konkurenciji reguliše odnose između subjekata koji djeluju na tržištu na kojem se vrši razmjena dobara ili usluga, koji snose određene ekonomske ili finansijske rizike ili imaju mogućnost utakmice za ostvarivanje profita. Zloupotreba dominantnog položaja, kao radnja koja je zabranjena i kažnjiva prema ovom Zakonu, pretpostavlja da privredni subjekt ima monopolski položaj i da ga zloupotrebljava na način da ograničava proizvodnju, tržište ili tehnički razvoj na štetu potrošača.“

Sud pravde EZ u više presuda također navodi sljedeći stav: „iz sudske prakse jasno proizilazi da se članovi 85. i 86. Ugovora o EZ primjenjuju samo na samoinicijativno nekonkurentno ponašanje preduzetnika“ (predmet 41/93, predmet C-18/88).

Konkurencijsko vijeće je stava da predmetne Odluke o korištenju udžbenika u osnovnim školama čiji je osnivač Skupština Ze-Do kantona, odnosno Tz kantona u školskoj 2020/2021 godini, sa Spiskom udžbenika/radnih udžbenika po predmetima za sve razrede redovne osnovne škole kao njen sastavni dio, također ne mogu predstavljati monopol, odnosno vladajući položaj u smislu člana 9. Zakona o konkurenciji, a kako to tvrdi Podnosilac zahtjeva, niti aktivnosti oko donošenja predmetnih odluka ova dva ministarstva, mogu predstavljaju zloupotrebu vladajućeg položaja u smislu člana 10. stav (2) tačke b) i c) Zakona o konkurenciji, kako je prethodno pojašnjeno.

Konkurencijsko vijeće, u predmetnom postupku nije moglo utvrditi da donošenjem predmetnih Odluka o korištenju udžbenika u osnovnim školama čiji je osnivač Ze-Do, odnosno Tz kanton u školskoj 2020/2021 godini, ministarstva ova dva kantona zloupotrebljavaju svoj dominantan položaj, a na koju povredu Zakona ukazuje Podnosilac istog. Naime, predmet konkretnog slučaja ne može biti razmatranje zloupotrebe dominantnog položaja ova dva ministarstva kao privrednih subjekata na utvrđenom relevantnom tržištu, uzevši u obzir činjenicu da oba ministarstva nisu prisutna na relevantnom tržištu u smislu Zakona o konkurenciji.

Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 1. dispozitiva ovog Rješenja.

Konkurencijsko vijeće se u predmetnom postupku nije bavilo pitanjima izvan svoje nadležnosti propisanih članom 25. Zakona, niti pitanjima koja nisu obuhvaćena Zaključkom o pokretanju postupka broj: UP-05-26-2-027-4/20, koja prema tome nisu ni predmet odlučivanja u istom.

Ukoliko Podnosilac zahtjeva smatra da postoji povreda po osnovu nekog drugog člana Zakona, može podnijeti novi zahtjev za pokretanje postupka pred Konkurencijskim vijećem.

7. Privremena mjera

Podnosilac predmetnog zahtjeva u istom je podnio i Zahtjev za donošenje privremene mjere i obustavu postupanja po predmetnim Odlukama do okončanja postupka pred Konkurencijskim vijećem i donošenja rješenja.

Zakon o konkurenciji u članu 40. propisuje da Konkurencijsko vijeće može donijeti rješenje o privremenoj mjeri, na osnovu preliminarno utvrđene povrede, kada smatra da pojedine radnje sprječavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišnu konkurenciju, u smislu ovog zakona, zatim prijete nastanku direktnog štetnog uticaja za pojedine privredne subjekte, odnosno pojedine grane privrede ili za interese potrošača.

Konkurencijsko vijeće nije ocijenilo da postoje opravdane sumnje da predmetne Odluke sprječavaju, ograničavaju ili narušavaju tržišnu konkurenciju, te da je neophodno donošenje privremene mjere po podnesenom zahtjevu.

Donošenje privremene mjere u predmetnom postupku, a po ocjeni Konkurencijskog vijeća, nije bilo opravdano niti nužno iz razloga vremenskog i transparentnog slijeda događaja vezanih za donošenje sporne odluke, prije podnošenja samog predmetnog zahtjeva, a na što ukazuju sljedeće činjenice:

- Odluka Ministarstva obrazovanja i nauke Tz kantona o korištenju udžbenika/radnog udžbenika u osnovnim školama čiji je osnivač Skupština Tuzlanskog kantona za školsku 2020/2021 godinu donosi se 60 dana prije početka školske godine, kako je regulisano Zakonom o osnovnom odgoju i obrazovanju („Sl.novine Tuzlanskog kantona“, broj: 10/20), a navedena odredba propisana je prvi puta Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju („Sl.novine Tuzlanskog kantona“, broj: 14/19);
- Odluka sa spiskom udžbenika, broj: 10/1-34-3198-2/20 od 26.6.2020. godine, objavljena je u Sl.novinama Tuzlanskog kantona broj:11/20, stupila na snagu i primjena iste počela je od školske 2020/2021. godine;
- školska 2020/2021. godina u tuzlanskom kantonu započela je 07.09.2020. godine;
- Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Ze-Do kantona, dana 26.6.2020. godine, donijelo je Odluku broj: 10-34-2466-9-2-03/20 o korištenju udžbenika u osnovnim školama čiji je osnivač Ze-Do kanton u školskoj 2020/2021 godini, sa Spiskom udžbenika/radnih udžbenika po predmetima za sve razrede redovne osnovne škole – jedan nastavni predmet jedan udžbenik;
- Odluka je objavljena u Sl. Novinama Ze-do kantona, broj: 12/20, stupila na snagu i primjena iste počela je od školske 2020/2021. godine
- Školska 2020/2021. godina u Ze-Do kantonu započela je 08.09.2020. godine;
- Podnosilac zahtjeva za pokretanje predmetnog postupka, podnio je isti dana 15.9.2020.godine, a Konkurencijsko vijeće izdalo potvrdu o urednom i kompletnom zahtjevu dana 24.11.2020. godine.

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

8. Troškovi postupka

Članom 105. stav (1) Zakona o upravnom postupku („Sl.glasnik BiH“, br.29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16) je propisano da u pravilu svaka stranka snosi svoje troškove postupka, koji uključuju, između ostalih, i troškove za pravno zastupanje, a članom 105. stav (2) istog Zakona je propisano da kada u postupku učestvuju dvije ili više strana sa suprotnim interesima, strana koja je izazvala postupak, a na čiju je štetu postupak okončan, dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su nastali u postupku.

Punomoćnik Podnosioca zahtjeva, advokat Sanela Gorčić, je u sklopu Zahtjeva za pokretanje postupka, broj: UP-05-26-2-027-1/20 Konkurencijskom vijeću podnio zahtjev, za naknadu troškova postupka na ime advokatske naknade.

Konkurencijsko vijeće je odbilo zahtjev za naknadu troškova punomoćnika Podnosioca zahtjeva, obzirom da je Podnosilac zahtjeva predmetni postupak izazvao svojim djelovanjem i da je isti završen na njegovu štetu. S toga, Podnosilac zahtjeva ne ostvaruje pravo na naknadu troškova u smislu člana 105. stav (2) Zakona o upravnom postupku.

Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kao u tački 2. dispozitiva ovog Rješenja.

9. Pouka o pravnom lijeku

Protiv ovog Rješenja nije dozvoljena žalba.

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

Predsjednik:

dr Stjepo Pranjić