

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

Р Ј Е Ш Е Њ Е

**по захтјеву привредних субјеката: Босанска књига д.о.о. Сарајево, Нова
Дјечија књига д.о.о. Сарајево и *Sarajevo Publishing* д.о.о. Сарајево, за
покретањем поступка за утврђивање злоупотребе доминантног положаја и
доношење привремене мјере**

**Сарајево,
Март, 2021.године**



Број: УП-05-26-2-027-25/20
Сарајево, 12.3.2021. година

На основу члана 25. став (1) тачка е), члана 41. став (1) тачка ц), члана 42. став (1) тачка ц), а у вези са чланом 10. став (1) Закона о конкуренцији («Службени гласник БиХ», бр. 48/05, 76/07 и 80/09), у поступку покренутом на основу Захтјева за покретање поступка привредних субјеката: Босанска књига д.о.о. Сарајево, Нова Дјечија књига д.о.о. Сарајево и *Sarajevo Publishing* д.о.о. Сарајево, заступаних по адвокату Санели Горчић, Ул. Ђоке Мазалића 1, 71000 Сарајево, против Министарства образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона, Ул. Кучуковићи бр.2, 72000 Зеница и Министарства образовања и науке Тузланског кантона, Ул. Мухамеда Хеваиа Ускуфија 1, 75000 Тузла, ради злоупотребе доминантног положаја у смислу члана 10. став (2) тачке б) и ц) Закона о конкуренцији, Конкуренцијски савјет Босне и Херцеговине на 84. (осамдесетчетвртој) сједници одржаној дана 12.3.2021. године, донио је:

Р Ј Е Ш Е Њ Е

1. Одбија се Захтјев привредних субјеката: Босанска књига д.о.о. Сарајево, Нова Дјечија књига д.о.о. Сарајево и *Sarajevo Publishing* д.о.о. Сарајево, ради утврђивања злоупотребе доминантног положаја Министарства образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона и Министарства образовања и науке Тузланског кантона, у смислу члана 10. став (2) тачке б) и ц) Закона о конкуренцији, као неоснован.
2. Одбија се захтјев пуномоћника привредних субјеката: Босанска књига д.о.о. Сарајево, Нова Дјечија књига д.о.о. Сарајево и *Sarajevo Publishing* д.о.о. Сарајево, за накнаду трошкова заступања, као неоснован.
3. Одбија се Захтјев за доношење привремене мјере, као неоснован.
4. Ово Рјешење је коначно и биће објављено у „Службеном гласнику БиХ“, Службеним гласницима ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

Образложење

Конкуренцијски савјет Босне и Херцеговине (даље у тексту: Конкуренцијски савјет) је дана 15.9.2020. године под бројем: УП-05-26-2-027-1/20, запримио Захтјев за покретање поступка (даље у тексту: Захтјев) и Захтјев за доношење привремене мјере, против Министарства образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона и Министарства образовања и науке Тузланског кантона, ради злоупотребе доминантног положаја, у смислу члана 10. став (2) тачке б) и ц) Закона о конкуренцији („Службени гласник БиХ“, бр. 48/05, 76/07 и 80/09) (даље у тексту: Закон) на релевантним тржиштима Босне и Херцеговине.

Захтјев је поднесен од стране адвоката, Санеле Горчић из Сарајева, у име привредних субјеката: Босанска књига д.о.о. Сарајево, Нова Дјечија књига д.о.о., Сарајево и *Sarajevo Publishing* д.о.о. Сарајево (даље у тексту: Подносилац захтјева).

У Захтјеву се у битном наводи сљедеће:

- Подносиоци захтјева су издавачи уџбеника за основне школе на подручју Федерације Босне и Херцеговине у складу са одобрењем Федералног министарства образовања;
- Министарство образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона (даље у тексту: Министарство Зе-До К) је дана 26.6.2020.године донијело Одлуку бр: 10-34-2466-9-2-02/20, о кориштењу уџбеника/радних уџбеника у редовним школама чији је оснивач Скупштина Зе-До кантона у школској 2020/2021. години, а саставни дио Одлуке је Списак уџбеника/радних уџбеника по предметима за све разреде редовне основне школе-један наставни предмет један уџбеник;
- Министарство образовања и науке Тузланског кантона (даље у тексту: Министарство Тз К) такође је донијело Одлуку о кориштењу уџбеника/радних уџбеника у редовним школама чији је оснивач Скупштина Тузланског кантона у школској 2020/2021. години (бр: 10-34-3198-2/20 од 26.6.2020.године), а саставни дио одлуке је и Списак уџбеника/радних уџбеника по предметима за све разреде редовне основне школе;
- из Списка уџбеника оба кантона видљиво је да су изабрани само издавачи са подручја ових кантона, осим пар уџбеника, тачније 20 уџбеника од укупно 85 у Зе-До К и 20 од укупно 92 у Тз кантону су са других подручја и то из разлога што те уџбенике не издају издавачи Зе-До и Тз кантона;
- Предметне Одлуке оба Министарства су у супротности са Списком одобрених уџбеника, радних уџбеника, приручника, радних листова и збирки задатака за основне школе, гимназије, средње техничке и стручне школе у школској 2020/2021. години донесен од стране Федералног министарства образовања и науке (даље у тексту: Списак);
- Списак одобрених уџбеника представља *de facto* и *de jure* монопол, односно владајући положај у смислу члана 9. Закона о конкуренцији;
- Одлуке оба Министарства су учиниле штету Подносиоцима предметног захтјева, јер су антиконкурентске и антитржишне, монополистичке, и нису благовремено донесене нити објављене;
- подносиоци захтјева су морали благовремено планирати количине и дати у штампу уџбенике, на основу количина претходних година за ово подручје, а тек након тога су Министарства Зе-До и Тз кантона донијели спорне Одлуке, чиме су подносиоци захтјева доведени у стање штете, јер не могу раскинути потписане уговоре са штампаријама;
- предметне Одлуке тичу се активности оба Министарства која представљају злоупотребу доминантног положаја у смислу члана 10. став (2) тачке б) и ц) Закона о конкуренцији;
- Оба Министарства су својим Одлукама, поступили неоправдано и незаконито, ограничили Подносиоце захтјева и друге конкуренте у учешћу на тржишту те је кроз циљану промјену издавача у Одлукама, директно наметнуло тендерске услове који подносиоцима захтјева онемогућавају партиципацију у било ком тендеру оснивача школа на подручју Зе-До и Тз кантона и обављање основне дјелатности;
- Оба Министарства су Списак ревидирали на начин да су избацили Подносиоце захтјева скоро у потпуности, јер су их оставили само тамо гдје немају „локалног“ издавача, а чиме су локални издавачи преузели тржиште за 70-80% у своју корист, те се на основу донесених Одлука могу понашати потпуно независно од стварних или могућих конкурентата, пошто су једини учесници на релевантном тржишту;
- Предметним одлукама, ова два Министарства су издавачима „НАМ“ д.о.о. Тузла и „Вријеме“ д.о.о. Зеница, дали доминантни положај на релевантном тржишту јавних набавки уџбеника у ова два кантона;
- Подносиоци захтјева ће умјесто досадашњих 80% тржишта у Зе-До и Тз кантону, покривати 0%, јер су елиминисани из конкуренције;
- Поставља се и питање квалитета одабраних уџбеника обзиром да су само два издавача с овог подручја оцјењена најбољим (резултати анонимне анкете рецензената у ФБиХ);

- Подносиоци захтјева траже од Конкуренцијског савјета БиХ да покрене поступак те утврди неусаглашеност Одлука ова два Министарства са Законом о конкуренцији на начин да су својим поступањем оба Министарства злоупотребила свој владајући положај доводећи својим актима директно једног понуђача у повољнији положај у односу на друге, што представља повреду Закона о конкуренцији;
- постоји реална индикација да ће реализацијом ових одлука кроз појединачне тендере школа са подручја Зе-До и Тз кантона, бити оштећени сви понуђачи који нису на Одлукама ова два Министарства, иако су на Списку Федералног министарства образовања и науке, чиме су испуњени услови из члана 40. Закона о конкуренцији за доношење привремене мјере и обуставу поступања по предметним Одлукама до окончања поступка пред Конкуренцијским савјетом и доношења рјешења, којим ће се утврдити да су оба Министарства злоупотребила доминантни положај на тржишту набавке уџбеника за основне школе са овог подручја;
- подносиоци траже да се налогом Конкуренцијског савјета БиХ, предметне Одлуке ускладе и наложи допуна свих тендера у основним школама са овог подручја, са Списком Федералног министарства образовања и науке;
- подносиоци траже да се Влади Зе-До и Тз кантона, Министарствима оба кантона, наложи да исплате трошкове поступка на име адвокатске накнаде и административне таксе.

Увидом у достављени Захтјев и приложену документацију, Конкуренцијски савјет је утврдио да је исти комплетан и уредан, у смислу члана 28. став (1) Закона, те је на основу члана 28. став (3) Закона, Подносиоцу захтјева, дана 24.11.2020. године, издао потврду број: УП-05-26-2-027-2/20, о пријему комплетног и уредног захтјева, те на својој 76. сједници, одржаној дана 20.11.2020. године, донијело Закључак број: УП-05-26-2-027-4/20, о покретању поступка против Министарства образовања, науке, културе и спорта Зе-До кантона и Министарства образовања и науке Тузланског кантона, ради утврђивања постојања злоупотребе доминантног положаја у смислу члана 10. став (2) тачке б) и ц) Закона о конкуренцији, на тржишту набавке уџбеника за основне школе са подручја ова два кантона, како је тражено у предметном Захтјеву.

1. Странке у поступку

Странке у поступку су привредни субјекти: Босанска књига д.о.о. Сарајево, Нова Дјечија књига д.о.о., Сарајево и *Sarajevo Publishing* д.о.о. Сарајево, као Подносилац захтјева заступани по адвокату Санели Горчић из Сарајева, те Министарство образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона и Министарство образовања и науке Тузланског кантона, као странке против којих се поступак покреће.

2. Правни оквир предметног поступка

Конкуренцијски савјет је током поступка примјенио одредбе Закона, Одлуке о утврђивању релевантног тржишта («Службени гласник БиХ», бр. 18/06 и 34/10), Одлуке о дефинисању категорија доминантног положаја («Службени гласник БиХ», бр. 18/06 и 34/10), одредбе Закона о управном поступку («Службени гласник БиХ», бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 и 41/13), у смислу одредби члана 26. Закона, судску праксу ЕУ у смислу члана 43. став (7) Закона о конкуренцији, те пресуде Суда Босне и Херцеговине.

3. Релевантно тржиште

У складу са чланом 3. Закона и чл. 4. и 5. Одлуке о утврђивању релевантног тржишта, релевантно тржиште се одређује као тржиште одређених производа који су предмет обављања дјелатности привредних субјеката на одређеном географском подручју.

Према одредби члана 4. Одлуке о утврђивању релевантног тржишта у производном смислу, релевантно тржиште обухвата све производе и/или услуге које потрошачи и/или корисници сматрају међусобно замјењивим, под прихватљивим условима, имајући у виду нарочито њихове битне карактеристике, квалитет, уобичајену намјену, начин употребе, услове продаје и цијене.

Према одредби члана 5. Одлуке о утврђивању релевантног тржишта, релевантно тржиште у географском смислу обухвата цијелу или дио територије Босне и Херцеговине на којој привредни субјекат дјелује у продаји и/или куповини релевантног производа под једнаким или довољно уједначеним условима и који то тржиште битно разликује од услова тржишне конкуренције на сусједним географским тржиштима.

У смислу наведеног, те на основу поднесеног Захтјева, Конкурентијски савјет је за релевантно тржиште предметног поступка утврдио тржиште набавке уџбеника за основне школе на подручју Зеничко-Добојског и Тузланског кантона.

4. Поступак по Закључку о покретању поступка

Конкурентијски савјет је дана 24.11.2021. године актима бр: УП-05-26-2-027-5/20 и УП-05-26-2-027-6/20, а у складу с чланом 33. став (1) Закона, доставило предметни закључак о покретању поступка Министарствима на одговор, те затражило релевантну документацију потребну у поступку, што је испоштовано у задатом року, а у одговорима се у битном наводи сљедеће:

- Одговор Министарства образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона, запримљен 16.12.2020. године под бројем: УП-05-26-2-027-11/20:

- Утврђивање доминантног положаја у складу с одлуком о дефинисању категорија доминантног положаја, врши се прије свега утврђивањем релевантног тржишта и тржишног учешћа привредних субјеката присутних на истом;
- Релевантно тржиште уџбеника обухвата цијелокупан или значајан дио Босне и Херцеговине, те издавачи који продају уџбенике у овом кантону, исте продају и у остатку Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко дистрикта, дакле на цијелој територији БиХ, гдје Зе-До кантон чини процентуално мали дио тржишта;
- Чињеница је да нити једном законском одредбом, упуством или инструкцијом, није била прописана или одређена процедура према којој се доноси одлука овог органа управе по питању који ће се уџбеник користити у настави, а које је право остављено наставницима и њиховим стручним активима, те су тако одабрани до сада најзаступљенији уџбеници, као резултат актуелне образовне праксе, анкетног истраживања, прикупљања релевантних података од стране школа и стручних актива прије почетка текуће школске 2020/2021 године, о томе који се уџбеници са Списка одобрених већ користе у образовном процесу, а никако ограничењима произашлим из законских или подзаконских аката;
- Министарство образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона, не бави се издавачком дјелатношћу, нити на други начин утиче на коначан одабир-рецензије уџбеника који се нађу на списку одобрених уџбеника;
- Одабир једног уџбеника, радног уџбеника и другог наставног средства за исти разред и исти предмет, има и законску снагу, што потврђује Закон о уџбеницима у Кантону Сарајево, чланом 15., као и Одлука о поступку припремања и одобравања уџбеника, радних уџбеника и других наставних средстава за основне и средње школе Координације министара образовања и науке у Федерацији БиХ, чланом 10, став (2);

- Одлука о кориштењу уџбеника/радних уџбеника у школској 2020/2021 години, темељена је на надлежностима Министарства дефинисаним Уставом Зеничко-Добојског кантона, али и одредбама Протокола о сарадњи у области образовања и науке, потписаног између Федералног и Кантоналних министарстава образовања од 30.5.2011. године, кантоналног Закона о основној школи („сл.новине Зе-До кантона“, број:3/18);
- Министарство сматра Захтјев подносиоца у потпуности неоснованим.

- Одговор Министарства образовања и науке Тузланског кантона, запримљен 18.12.2020. године под бројем: УП-05-26-2-027-12/20:

- Законом о основном одгоју и образовању („Сл.новине Тузланског кантона“, бр: 10/20), прописано је да ће се у школама чији је оснивач Скупштина Тузланског кантона, користити уџбеник/радни уџбеник у складу са Одлуком министарства образовања и науке Тузланског кантона, која се доноси најкасније 60 дана прије почетка школске године и чија примјена је почела од школске 2020/2021 године;
- Скупштина Тузланског кантона донијела је Закључак бр. 01-02-414-25/19, којим подржава приједлог Актива директора основних школа и комисије за образовање, културу, спорт и младе, да подузму активности на избору и кориштењу истог уџбеника по предметима у свим разредима основних школа на подручју Тузланског кантона, и то по принципу тренутно најзаступљенијег уџбеника;
- Комисија је прикупила, обрадила податке и утврдила најзаступљеније уџбенике за сваки предмет и разред, те доставила извјештај, након чега је Министарство донијело Одлуку, темељену у потпуности на Закону о основном одгоју и образовању и пратећим актима Скупштине Тузланског кантона;
- Издавачи су имали довољно времена да прилагоде своје пословне активности потребама тржишта с обзиром да је измјена закона, којом се предвиђа кориштење једног уџбеника, усвојена и објављена у новембру 2019. године, те били упознати с чињеницом да ће 60 дана прије почетка школске године бити објављен и списак уџбеника за школску 2020/2021 годину;
- Релевантно тржиште утврђено у Захтјеву подносиоца је нереално, обзиром да издавачи који продају уџбенике у Тузланском кантону, такође продају исте и на осталим, односно цијелој територији Босне и Херцеговине;
- Подносилац захтјева није изнио нити један доказ којим би потврдио тврдње о наводној злоупотреби, али је изнио низ неистина као нпр. да се не могу појавити као конкуренти на иједном тендеру на подручју овог кантона, док су истовремено потписали уговоре с Министарством о набавци и испоруци уџбеника за ученике трећих и четвртих разреда основних школа у отвореном поступку јавне набавке;
- Списак одобрених уџбеника Федералног министарства образовања и науке, није скраћен, како то тврди Подносилац захтјева, већ је са истог извршен одабир уџбеника, како је претходно објашњено, што и јесте циљ самог списка, нити је списак исти оном из Зеничко –Добојског кантона, ни у броју нити у насловима;
- Министарство сматра Захтјев подносиоца у потпуности неоснованим.

5. Усмена расправа

Након увида у достављена изјашњења и документацију, Конкуренијски савјет је странкама у поступку упутио захтјев (акти бр: УП-05-26-2-027-13, 14 и 15/20 сви од 11.01.2021. године) за изјашњењем по питању одржавања усмене расправе, с обзиром на специфичне услове рада и озбиљност тренутне епидемиолошке ситуације у вези са пандемијом *COVID 19*, те позвало странке у поступку да размотре опцију достављања нових исказа или чињеница писаним путем, уколико су исте евентуално изоставили у захтјеву, односно одговорима на Закључак о покретању поступка.

Конкуренцијски савјет је од свих странака у предметном поступку, запримио појединачна изјашњења да нико од њих не тражи одржавање усмене расправе, управо из горе наведених разлога, те да стоје на располагању за опцију достављања нових исказа или чињеница писаним путем.

Подносилац Захтјева је уз предметно изјашњење доставио и осврт на одговоре на Закључак противних страна (поднесак број: УП-05-26-2-027-17/20 од 21.1.2021.године) у којем у битном наводи:

- Одлука о увођењу монопола је супротна закону, уставима ТК и ЗДК и одредбама Протокола о сарадњи у области образовања, досена је мимо свих критеријума слободног тржишта, чиме је приватној фирми омогућен монопол, који је забрањен и кажњив;
- Позивање на принцип тренутно најзаступљенијег уџбеника, није примјењиван, већ је паушалан, нетачан и неоснован, јер подаци показују да су најзаступљенији уџбеници управо избачени – нпр. Енглески језик I,II и VI- издавача *Sarajevo Publishinga*, Географија VI и Математика VII- издавача Босанске ријечи;
- Изабрани су скупљи уџбеници, тако да се не ради о смањењу трошкова родитеља;
- Сарајевски издавачи нису обавјештени о одлуци о избору уџбеника 60 дана прије почетка школске године;
- Од подносиоца захтјева, изабрани су само они уџбеници, за које су једини издавачи;
- Фаворизовани издавачи организују коруптивна лобирања и окупљања наставног кадра;
- Позивање на Закон о уџбеницима Кантона Сарајево, је неосновано јер се исти још не примјењује;
- Министарства ТК и ЗДК су предметне Одлуке о монополу донијела координирано.

Подносак подносиоца Захтјева под бројем: УП-05-26-2-027-17/20 од 21.1.2021.године, достављен је и противним странама, те је 12.2.2021. године, Конкуренцијски савјет под бројем УП-05-26-2-027-23/20, од Министарства образовања и науке Тз кантона, запримио изјашњење у вези с истим, у ком се у битном наводи:

- да Предметна Одлука овог министарства није одлука о увођењу монопола, нити је произвољна, нити супротна закону и Уставу Тз кантона, већ баш напротив, донесена је као законска обавеза Министарства, у процедури појашњеној и поткријепљеној документацијом достављеном у петходном одговору;
- објавом Закона о измјенама и допунама Закона о основном одгоју и образовању („Сл.новине Тз кантона“, број: 14/19) свако заинтересовано лице било је упознато с чињеницама и поменутиим активностима везаним за уџбенике за школску 2020/2021 годину;
- нетачна је тврдња да подносиоци Захтјева немају приступ тржишту Републике Српске, што је поткријепљено приложеном документацијом из проведених поступака јавних набавки које је проводило ЈП Завод за уџбенике и наставна средства а.д. Источно Ново Сарајево, те је с тога релевантно тржиште цијела територија Босне и Херцеговине
- обзиром да су се у првом изјашњењу око одржавања усмене расправе изјаснили да су доступни за опцију достављања нових исказа или чињеница писаним путем, уколико таква могућност постоји, сада напомињу да им је упитно изјашњавање по питању потребе одржавања исте.

Министарство образовања, науке, културе и спорта Зеничко-Добојског кантона, на поднесак подносиоца Захтјева под бројем: УП-05-26-2-027-17/20 од 21.1.2021.године су Конкуренцијском савјету доставили изјашњење број: УП-05-26-2-027-24/20 запримљено дана 17.02.2021. године, у ком се у битном наводи следеће:

- да остаје у цјелости при свом раније датом одговору;
- да је подносилац захтјева поновно изнио низ паушалних, једностраних и произвољних субјективних тврдњи, покушавајући приказати координирани процес између два оптужена министарства, занемарујући чињеницу да се ради о сасвим различитим законским рјешењима на подручју ова два кантона, те с тога министарство у цјелости одбацује све наводе од стране подносиоца захтјева, поготово оне које се односе на дјеловање „политичких директора у школама“;
- министарство се није упуштало у било какве оцјене квалитета већ одобрених уџбеника, нити се бави издавачком дјелатношћу, нити има повезана лица са издавачким кућама како то опетовано и погрешно наводи подносилац захтјева;
- сам подносилац захтјева, у намјери да истакне отежан положај издавача које заступа, наводи да је суштински ријеч о истој квалитети уџбеника издавача са одобреног списка,

„који имају идентичан садржај .., разлика је само у квалитету обраде наставне материје“ што је контрадикторно у односе на наводе подносиоца којима оспорава квалитет других издавача који послују и дјелују у једнаким условима и на истом издавачком тржишту;

- подносилац захтјева у току трајању предметног поступка, врши непримјерен медијски притисак на Конкурентијски савјет, на начин да ову тему, која је предмет овог поступка, крајње једнострано и привилеговано у корист подносиоца захтјева, циљано коментарише, износећи тврдње, наводе и изјаве подносиоца захтјева, док се дијелови навода из одговора министарства упућеног Конкурентијском савјету, штуро препричавају, недоследно наводе и посредно тумаче потпуно изван контекста цјелине, у стручном часопису за наставнике „ШКОЛЕГИЈУМ“ – Сарајево (издање 04.02.2021. године, аутор Рубина Ченгић);
- министарство није профитна институција нити се бави било каквом економском активношћу, не остварује било какав директан или индиректан профит нити било какву корист одабиром уџбеника, није учесник на тржишту и не испуњава основни предуслов за злоупотребу доминантног положаја, јер га нема;
- подносилац захтјева уопште није образложио на који начин су наметнуте нелојалне цијене или услови, којима се ограничава конкуренција, односно на који начин министарство крши одредбе члана 10. став (2) тачке а), б) и ц) Закона о конкуренцији, с обзиром да се министарство уопште не бави овим категоријама;
- у вршењу својих искључивих законских надлежности у сегменту образовања министарство се нити на један начин није упуштало у монополистичко посредовање, односно осигуравање монополистичког положаја било ком од издавача одобрених уџбеника, нити су такве активности вођене у координацији или договору са ресорним министарством Тз кантона;
- предметна Одлука министарства није „посао“ нити представља робу или услугу или било какву другу економску категорију, већ је акт јавне власти, те министарство указује на став Суда БиХ у пресуди : С1 3 У 022692 16 У од 10.11.2017. године, по тужби против рјешења Конкурентијског савјета: „Правилник доноси, на основу овлаштења из закона, надлежно министарство, као сегмент извршне власти...Министарство је, дакле, облик организовања и дјеловања јавне власти и није привредно предузеће, па је предметни правилник општи акт, донио орган власти у оквиру својих овлаштења и на основу закона...“ (аналогно се може примјенити и на одлуке);
- такође указују на рјешење Конкурентијског савјета број: 04-26-2-008-41-П/16 од 5.12.2018. године;

Законом о конкуренцији, у члану 39. став (1) прописано је обавезно одржавање усмене расправе у оним предметима када се ради о странкама са супротним интересима. Став (2) истог члана појашњава, да се изузетно од одредби става (1) овог члана, када се након пријема изјашњавања у писаној форми странке против које се води поступак, утврди да међу странкама није спорно чињенично стање и не постоје друге сметње за доношење рјешења, може се и без заказивања усмене расправе донијети рјешење, а што је случај у овом предметном поступку.

Конкурenciјски савјет је у предметном случају узео у обзир и отежане и специфичне услове рада усљед озбиљне тренутне епидемиолошке ситуације у вези са пандемијом *COVID 19*, те се уз сагласност страна у предметном поступку одлучило за опцију достављања нових исказа или чињеница писаним путем, те размјену истих међу свим странама у поступку.

6. Утврђено чињенично стање и оцјена доказа

Конкурenciјски савјет је након сагледавања свих релевантних чињеница, доказа и документације достављене од стране странака у поступку, те расположивих јавних података утврдило сљедеће:

- Министарство образовања и науке Тз кантона је донијело Одлуку о кориштењу уџбеника/радних уџбеника у редовним основним школама чији је оснивач Скупштина Тузланског кантона у школској 2020/2021. години са списком уџбеника, број: 10/1-34-3198-2/20 од 26.6.2020. године („Сл.новине Тз кантона“, број: 11/20);
- Предметна Одлука донесена је на основу одредби Закона о основном одгоју и образовању („Сл.новине Тз Кантона“, број: 10/20) те Закона о измјенама и допунама Закона о основном одгоју и образовању („Сл.новине Тз кантона“, број 14/19) ;
- Рјешењем број: 10/1-34-003198/20 од 13.4.2020. године, министар образовања и науке Тз кантона, именовано је Комисију за провођење поступка утврђивања најзаступљенијег уџбеника/радног уџбеника у основним школама чији је оснивач Скупштина Тз кантона, те је извјештај комисије од 18.6.2020.године, достављен министарству, а на основу истог сачињена предметна Одлука;
- Министарство образовања, науке, културе и спорта Зе-До кантона дана 26.6.2020. године, донијело је Одлуку број: 10-34-2466-9-2-03/20 о кориштењу уџбеника у основним школама чији је оснивач Зе-До кантон у школској 2020/2021 години, са Списком уџбеника/радних уџбеника по предметима за све разреде редовне основне школе – један наставни предмет један уџбеник, а који су најзаступљенији за употребу у школској 2020/2021 години на подручју Зе-До кантона према избору стручних актива наставника редовних основних школа чији је оснивач Скупштина Зе-До кантона („Сл.новине Зе-До кантона“, број: 12/20).

Конкурenciјски савјет није се бавио детаљнијом анализом и оцјеном достављене документације свих страна у поступку, а која се односи на: текуће трансфере за набавку уџбеника за 2019.годину, изјашњења школа о кориштењу уџбеника, уговоре о набавци и дистрибуцији уџбеника за ученике основних школа, тендере, те уговоре о пословној сарадњи и фактуре, обзиром да таква документација не утиче на рјешавање предметне ствари.

Наиме, Закон о конкуренцији, те Одлука о утврђивању релевантног тржишта, детаљно одређују појам релевантног тржишта, дефиницију релевантног производа, критеријуме за утврђивање релевантног тржишта, замјенски производ, замјењивост понуде и процјену потенцијалне тржишне конкуренције, те тржишно учешће и његов израчун.

Закон у члану 3. став (1) дефинише релевантно тржиште као тржиште одређених производа који су предметом обављања дјелатности привредних субјеката на одређеном географском подручју.

Подносилац Захтјева за покретање поступка, као релевантно тржиште наводи тржиште набавке уџбеника за основне школе са подручја Зе-До и Тз кантона, те истим захтјевом тражи утврђивање злоупотребе доминантног положаја Министарства образовања и науке Тз кантона и Министарства образовања, науке, културе и спорта Зе-До кантона, у смислу члана 10. став (2) тачке б) и ц) Закона, на дефинисаном релевантном тржишту.

Закон о конкуренцији, те Одлука о дефинисању категорија доминантног положаја, детаљно дефинишу појам доминантног положаја, те злоупотребу, начин утврђивања доминантног положаја, облике злоупотребе, те тржишна учешћа привредних субјеката и утврђивање њихове тржишне снаге.

Чланом 9. став (1) Закона, одређено је да привредни субјекат на релевантном тржишту производа или услуга има доминантан положај, када се због своје тржишне снаге може понашати и дјеловати у значајној мјери независно од стварних или могућих конкурената, купаца потрошача или добављача, и на тај начин ограничава или спријечава ефикасну конкуренцију.

Доминантан положај у правилу није забрањен, али је забрањена злоупотреба доминантног положаја на релевантном тржишту и то кроз дјеловање привредних субјеката које за циљ и последицу имају искључивање конкурената са тржишта, односно ограничавање или нарушавање ефикасне тржишне конкуренције. Утврђивање доминантног положаја привредног субјекта у зависности од датог случаја, врши се на основу утврђивања релевантног тржишта те односа тржишних учешћа привредних субјеката присутних на релевантном тржишту.

Министарство образовања и науке Тз кантона и Министарство образовања, науке, културе и спорта Зе-До кантона, не могу имати доминантан положај на утврђеном релевантном тржишту, јер на истом нису ни присутни, као привредни субјекти који се због своје тржишне снаге могу понашати и дјеловати у значајној мјери независно од стварних или могућих конкурената, односно Подносиоца захтјева. С обзиром да нису присутни на релевантном тржишту, односно њихово тржишно учешће једнако је 0%, не може се уопште разматрати постојање доминантног положаја, а поготову не његова злоупотреба од стране Министарства образовања и науке Тз кантона нити Министарства образовања, науке, културе и спорта Зе-До кантона, на дефинисаном релевантном тржишту.

Став Суда Босне и Херцеговине, како је то изнесено и у пресуди број: С1 3 У 033913 19 У од 18.2.2021. године, јесте да „Закон о конкуренцији регулише односе између субјеката који дјелују на тржишту на којем се врши размјена добара или услуга, који сnose одређене економске или финансијске ризике или имају могућност утакмице за остваривање профита. Злоупотреба доминантног положаја, као радња која је забрањена и кажњива према овом Закону, претпоставља да привредни субјекат има монополски положај и да га злоупотребљава на начин да ограничава производњу, тржиште или технички развој на штету потрошача.“

Суд правде ЕЗ у више пресуда такођер наводи сљедећи став: „ из судске праксе јасно произилази да се чланови 85. и 86. Уговора о ЕЗ примјењују само на самоиницијативно неконкурентно понашање предузетника“ (предмет 41/93, предмет Ц-18/88).

Конкуренијски савјет је става да предметне Одлуке о кориштењу уџбеника у основним школама чији је оснивач Скупштина Зе-До кантона, односно Тз кантона у школској 2020/2021 години, са Списком уџбеника/радних уџбеника по предметима за све разреде редовне основне школе као њен саставни дио, такође не могу представљати монопол, односно владајући положај у смислу члана 9. Закона о конкуренцији, а како то тврди Подносилац захтјева, нити активности око доношења предметних одлука ова

два министарства, могу представљају злоупотребу доминантног положаја у смислу члана 10. став (2) тачке б) и ц) Закона о конкуренцији, како је претходно појашњено.

Конкуренцијски савјет, у предметном поступку није могао утврдити да доношењем предметних Одлука о кориштењу уџбеника у основним школама чији је оснивач Зе-До, односно Тз кантон у школској 2020/2021 години, министарства ова два кантона злоупотребљавају свој доминантан положај, а на коју повреду Закона указује Подносилац истог. Наиме, предмет конкретног случаја не може бити разматрање злоупотребе доминантног положаја ова два министарства као привредних субјеката на утврђеном релевантном тржишту, узевши у обзир чињеницу да оба министарства нису присутна на релевантном тржишту у смислу Закона о конкуренцији.

Имајући у виду наведено, Конкуренцијски савјет је одлучио као у тачки 1. диспозитива овог Рјешења.

Конкуренцијски савјет се у предметном поступку није бавио питањима изван своје надлежности прописаних чланом 25. Закона, нити питањима која нису обухваћена Закључком о покретању поступка број: УП-05-26-2-027-4/20, која према томе нису ни предмет одлучивања у истом.

Уколико Подносилац захтјева сматра да постоји повреда по основу неког другог члана Закона, може поднијети нови захтјев за покретање поступка пред Конкуренцијским савјетом.

7. Привремена мјера

Подносилац предметног захтјева у истом је поднио и Захтјев за доношење привремене мјере и обуставу поступања по предметним Одлукама до окончања поступка пред Конкуренцијским савјетом и доношења рјешења.

Закон о конкуренцији у члану 40. прописује да Конкуренцијски савјет може донијети рјешење о привременој мјери, на основу прелиминарно утврђене повреде, када сматра да поједине радње спрјечавају, ограничавају или нарушавају тржишну конкуренцију, у смислу овог закона, затим пријете настанку директног штетног утицаја за поједине привредне субјекте, односно поједине гране привреде или за интересе потрошача.

Конкуренцијски савјет није оцјенио да постоје оправдане сумње да предметне Одлуке спрјечавају, ограничавају или нарушавају тржишну конкуренцију, те да је неопходно доношење привремене мјере по поднесеном захтјеву.

Доношење привремене мјере у предметном поступку, а по оцјени Конкуренцијског савјета, није било оправдано нити нужно из разлога временског и транспарентног слиједа догађаја везаних за доношење спорне одлуке, прије подношења самог предметног захтјева, а на што указују следеће чињенице:

- Одлука Министарства образовања и науке Тз кантона о кориштењу уџбеника/радног уџбеника у основним школама чији је оснивач Скупштина Тузланског кантона за школску 2020/2021 годину доноси се 60 дана прије почетка школске године, како је регулисано Законом о основном одгоју и образовању („Сл.новине Тузланског кантона“, број: 10/20), а наведена одредба прописана је први пута Законом о измјенама и допунама Закона о основном одгоју и образовању („Сл.новине Тузланског кантона“, број: 14/19);

- Одлука са списком уџбеника, број: 10/1-34-3198-2/20 од 26.6.2020. године, објављена је у Сл.новинама Тузланског кантона број:11/20, ступила на снагу и примјена исте почела је од школске 2020/2021. године;
- школска 2020/2021. година у тузланском кантону започела је 07.09.2020. године;
- Министарство образовања, науке, културе и спорта Зе-До кантона, дана 26.6.2020. године, донијело је Одлуку број: 10-34-2466-9-2-03/20 о кориштењу уџбеника у основним школама чији је оснивач Зе-До кантон у школској 2020/2021 години, са Списком уџбеника/радних уџбеника по предметима за све разреде редовне основне школе – један наставни предмет један уџбеник;
- Одлука је објављена у Сл. Новинама Зе-до кантона, број: 12/20, ступила на снагу и примјена исте почела је од школске 2020/2021. године
- Школска 2020/2021. година у Зе-До кантону започела је 08.09.2020. године;
- Подносилац захтјева за покретање предметног поступка, поднио је исти дана 15.9.2020.године, а Конкурентијски савјет издао потврду о уредном и комплетном захтјеву дана 24.11.2020. године.

Имајући у виду наведено, Конкурентијски савјет је одлучио као у тачки 3. диспозитива овог Рјешења.

8. Трошкови поступка

Чланом 105. став (1) Закона о управном поступку („Сл.гласник БиХ“,бр.29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16) је прописано да у правилу свака странка сноси своје трошкове поступка, који укључују, између осталих, и трошкове за правно заступање, а чланом 105. став (2) истог Закона је прописано да када у поступку учествују двије или више страна са супротним интересима, страна која је изазвала поступак, а на чију је штету поступак окончан, дужна је противној странци надокнадити оправдане трошкове који су настали у поступку.

Пуномоћник Подносиоца захтјева, адвокат Санела Горчић, је у склопу Захтјева за покретање поступка, број: УП-05-26-2-027-1/20 Конкурентијском савјету поднио захтјев, за накнаду трошкова поступка на име адвокатске накнаде.

Конкурентијски савјет је одбио захтјев за накнаду трошкова пуномоћника Подносиоца захтјева, обзиром да је Подносилац захтјева предметни поступак изазвао својим дјеловањем и да је исти завршен на његову штету. Стога, Подносилац захтјева не остварује право на накнаду трошкова у смислу члана 105. став (2) Закона о управном поступку.

Имајући у виду наведено, Конкурентијски савјет је одлучио као у тачки 2. диспозитива овог Рјешења.

9. Поука о правном лијеку

Против овог Рјешења није дозвољена жалба.

Незадовољна страна може покренути управни спор пред Судом Босне и Херцеговине у року од 30 дана од дана пријема, односно објаве овог Рјешења.

Предсједник

др Стјепо Прањић