



MIŠLJENJE

**po Zahtjevu JP „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno
Novo Sarajevo**

**Sarajevo
april, 2026. godine**



Broj: 07-26-7-024-4/25
Sarajevo, 23.04.2026. godine

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 25. stav (1) tačka f) Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH" 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu JP „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno Novo Sarajevo, Zorana Cvijetića 58, Istočno Sarajevo, zaprimljenom od strane Konkurencijskog vijeća dana 01.12.2025. godine, pod brojem 07-26-7-024-1/25, na 42. (četrdesetdrugoj) sjednici održanoj dana 23.04. 2026. godine, je donijelo

MIŠLJENJE

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Konkurencijsko vijeće) je dana 01.12.2025. godine zaprimilo pod brojem: 07-26-7-024-1/25 Zahtjev za izdavanje mišljenja (u daljem tekstu: Zahtjev) podnosioca JP „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno Novo Sarajevo (u daljem tekstu: Zavod) o obaveznosti primjene Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.

Podnosilac zahtjeva traži mišljenje Konkurencijskog vijeća o aspektima tržišne konkurencije u segmentu maloprodaje i veleprodaje školskog pribora, knjiga i srodnih roba široke potrošnje na tržištu Republike Srpske, sa posebnim osvrtom na pitanje da li postojeća praksa primjene Zakona o javnim nabavkama na nabavku robe za dalju prodaju kod određenih privrednih subjekata dovodi do narušavanja ravnopravnog položaja privrednih subjekata na relevantnom tržištu i sprečavanja slobodne tržišne konkurencije.

U zahtjevu se dalje navodi da Zavod ima neposredan pravni i ekonomski interes za obraćanje Konkurencijskom vijeću jer nastupa u dvostrukoj ulozi na tržištu. Zavod je osnovan 1992. godine od strane Vlade Republike Srpske kao preduzeće od posebnog interesa za Republiku Srpsku. Primarna djelatnost Zavoda je izdavanje udžbenika i drugih nastavnih sredstava za potrebe obrazovnog sistema u Republici Srpskoj. Pored ove djelatnosti Zavod obavlja i trgovinsku djelatnost kroz mrežu od 20 maloprodajnih objekata i 5 veleprodajnih centara širom Republike Srpske, gdje vrši maloprodaju i veleprodaju školskog pribora, knjiga i drugih roba široke potrošnje putem nabavke i daljnje prodaje.

Zavod je istovremeno ugovorni organ u smislu Zakona o javnim nabavkama, jer je javno preduzeće u vlasništvu Republike Srpske, te je obavezan primjenjivati Zakon o javnim nabavkama pri nabavci robe za dalju prodaju. Finansiranje svih aktivnosti Zavoda, uključujući nabavku robe za dalju prodaju, vrši se isključivo iz vlastitih sredstava stečenih na tržištu. Zavod nema dominantnu tržišnu poziciju niti bilo kakav povlašćeni položaj na tržištu, te u segmentu trgovine funkcioniše na potpuno tržišnim principima bez ikakvih subvencija, povlastica ili ekskluzivnih prava.

U zahtjevu se navodi da relevantno tržište obuhvata veleprodaju i maloprodaju školskog pribora, udžbenika i srodnih proizvoda široke potrošnje na teritoriji Republike Srpske. Na ovom tržištu posluje značajan broj privatnih privrednih subjekata od velikih trgovačkih lanaca do specijaliziranih knjižara i prodavnica školskog pribora. Ovi privredni subjekti ne podliježu primjeni Zakona o javnim nabavkama pri nabavci robe za dalju prodaju, što im omogućava da posluju pod znatno povoljnijim uslovima u odnosu na Zavod.

Podnosilac zahtjeva ističe da obaveza primjene Zakona o javnim nabavkama na nabavku robe široke potrošnje za dalju prodaju, dovodi do narušavanja tržišne konkurencije kroz nekoliko aspekata. Obaveza provedbe javnih nabavka za robu namjenju daljoj prodaji onemogućava Zavodu direktne pregovore sa proizvođačima i postizanje povoljnijih cijena koje su dostupne privatnim konkurentima. Dok privatni konkurenti mogu nabavljati najnovine i najtraženije proizvode odmah po pojavljivanju na tržištu, Zavod mora provesti kompletan postupak javne nabavke koji traje minimalno trideset do četrdeset pet dana. Ovaj vremenski jaz znači da Zavod sistematski zaostaje za tržišnim trendovima i ne može pravovremeno reagovati na promjene tražnje.

Postupci javnih nabavki otežavaju formiranje raznovrsnog asortimana koji bi odgovarao potrebama kupaca, jer tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji ne mogu adekvatno opisati sve karakteristike traženih proizvoda, posebno kada su u pitanju brendirani artikli koje kupci specifično traže. Sprovođenje postupaka javnih nabavki zahtjeva značajna finansijska sredstva i angažovanje zaposlenih, što direktno povećava troškove poslovanja i smanjuje konkurentnost Zavoda u odnosu na privatne subjekte koji ne snose takve troškove.

Podnosilac posebno ističe da je ovaj problem već prepoznat i od zakonodavca u Bosni i Hercegovini, pa je tako u novom Prednacrtu Zakona o javnim nabavkama koji je trenutno u proceduri javne rasprave, u članu 57. „*Specifična izuzeća za javne ugovorne organe*“ predviđeno da javni ugovorni organi ne primjenjuju Zakon o javnim nabavkama na nabavke namjenjene preradi i prodaji, daljoj prodaji ili iznajmljivanju trećim licima na tržištu, pod uslovom da javni ugovorni organ nema isključivo ili posebno pravo prodaje ili iznajmljivanja predmeta nabavke i da drugi subjekti mogu pod jednakim uslovima da vrše prodaju, predprodaju ili iznajmljivanje predmeta nabavke trećim licima.

Podnosilac između ostalog dalje ističe kako uprkos tome što je zakonodavac prepoznao ovaj problem i aktivno radi na njegovu rješavanju nije izvjesno kada će novi Zakon biti konačno usvojen i kada će stupiti na snagu.

Dalje se navodi da situacija Zavoda za udžbenike u potpunosti odgovara uslovima predviđenim u članu 57. stav (1) tačka a) prednacrta novog Zakona. Zavod vrši nabavke školskog pribora, knjiga i srodnih proizvoda isključivo radi dalje prodaje trećim licima na tržištu. Zavod nema isključivo ili posebno pravo prodaje ovih proizvoda, već posluje u uslovima potpune tržišne konkurencije sa brojnim privatnim subjektima koji mogu pod jednakim uslovima da vrše prodaju istih proizvoda trećim licima. Upravo zato što Zavod nema nikakve ekskluzivne ili posebne pozicije na tržištu, primjena Zakona o javnim nabavkama na njegovu trgovačku djelatnost dovodi do neravnopravnog položaja i narušavanja tržišne konkurencije.

Dalje, u Zahtjevu se navodi primjer JU Apoteke Sarajevo, koje ne provode postupak javnih nabavki za lijekove i medicinska sredstva koja nabavljaju radi dalje prodaje, već samo za materijal i usluge potrebne za redovno poslovanje. Uprkos tome što se radi o praktično identičnom modelu poslovanja, Zavod primjenjuje Zakon o javnim nabavkama prilikom nabavke robe za dalju prodaju, dok JU Apoteke Sarajevo ne primjenjuju Zakon o javnim nabavkama za nabavku lijekova i medicinskih sredstava za dalju prodaju. Ova različita praksa nema ekonomsko utemeljenje i direktno ugrožava principe slobodne tržišne konkurencije. (Dokaz: Odluka o usvajanju plana javnih nabavki JU Apoteke Sarajevo)

Podnosilac također ukazuje i na probleme koji se javljaju u slučaju nabavke udžbenika za nacionalnu grupu predmeta po Nastavnom planu i programu Federacije Bosne i Hercegovine, gdje postupci javnih nabavki stvaraju izuzetno ozbiljne praktične i pravne probleme koji direktno ugrožavaju ustavom zagarantovana prava učenika na obrazovanje. Naime prilikom provođenja predmetnih javnih nabavki za specifične grupe predmeta koje odobri Ministarstva obrazovanja a koji traju po minimalno 45 dana, često se javljaju i žalbe na predmetne javne postupke što dodatno produžuje postupak za 30-60 dana, a nerijetko dolazi i do poništavanja postupaka, što u konačnici ima negativne posljedice na cjelokupni sistem obrazovanja. Situacija je još komplikovanija kod nabavke udžbenika stranih jezika drugih izdavača, gdje je potrebno nabaviti tačno određenu publikaciju određenog izdavača koja je propisana nastavnim planom. (Dokaz: Obavještenje o obezbjeđivanju besplatnih udžbenika za školsku 2024/2025. godinu 07.041/052-3059-2/24 od 14.08.2024. godine, Vlada republike Srpske, Ministarstvo prosvjete i kulture).

Na kraju svoga zahtjeva Podnosilac traži Mišljenje od Konkurencijskog vijeća o tome: „Da li obaveza Javnog preduzeća „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno Sarajevo, da primjenjuje postupke javnih nabavki prilikom nabavke školskog pribora, knjiga i drugih proizvoda namijenjenih daljoj prodaji, u situaciji kada privatni privredni subjekti koji obavljaju identičnu djelatnost veleprodaje i maloprodaje istih proizvoda na istom tržištu nisu podložni obavezi primjene postupaka javnih nabavki, dovodi do narušavanja ravnopravnog položaja privrednih subjekata na relevantnom tržištu i sprečavanja slobodne tržišne konkurencije u smislu Zakona o konkurenciji Bosne i Hercegovine“.

Dana 22.01.2026. godine Podnosiocu zahtjeva je upućen Zahtjev za dopunu broj: 07-26-7-024-2/25 kojim je zatražena dodatna dokumentacija i pojašnjenje Zahtjeva za davanje mišljenja, kako bi Konkurencijsko vijeće moglo dalje postupati u predmetu davanja Mišljenja.

Podnosilac je dostavio zatraženu dopunu dana 30.01.2026. godine podneskom broj: 07-26-7-024-3/25.

Konkurencijsko vijeće nadležno je da, u skladu sa članom 25. stav (1) pod f) daje mišljenja i preporuke o bilo kojem aspektu konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnog organa, privrednog subjekta ili društva.

Analizirajući predmetni zahtjev Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da primjena postupka javnih nabavki predstavlja zakonsku obavezu Javnog preduzeća „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno Sarajevo, koja prozilazi iz njegovog statusa javnog preduzeća, osnovanog od strane Vlade RS, Odlukom o osnivanju Republičkog izdavačkog zavoda „Prosvjeta“, broj: 02-141 od 04.02.1992. godine (stari naziv Zavoda), kao i Odlukom Vlade RS o proglašenju „Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva“ preduzećem od interesa za Republiku Srpsku, broj: 02-123 od 12.05.1995. godine (SL. Glasnik Republike Srpske br.8/95).

Zavod svoju ulogu javnog preduzeća, između ostalog obavlja u realizaciji programa dodjele besplatnih udžbenika određenim kategorijama učenika koji finansira Vlada RS, a što je vidljivo i iz dostavljenog Obavještenja o obezbjeđivanju besplatnih udžbenika za školsku 2024/2025. godinu br: 07.041/052-3059-2/24 od 14.08.2024. godine.

Također, Zakonom o izdavačkoj djelatnosti RS (Službeni gl. Republike Srpske br.46/04) u članu 30. propisano je da „školski udžbenik i druga nastavna sredstva izdaje Javno preduzeće Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“.

U tom dijelu Zavod, kao javno preduzeće od interesa za Republiku Srpsku, ne djeluje kao tržišni subjekt u klasičnom smislu, već kao nosilac javnih ovlaštenja, zbog čega se njegov položaj ne može u potpunosti upoređivati sa privatnim privrednim subjektima koji djeluju na relevantnom tržištu i koji su osnovani u skladu sa Zakonom o privrednim društvima RS (Službeni gl. Republike Srpske br.127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17, 82/19, 17/23 i 45/25) čiji je primarni cilj ostvarivanje dobiti.

Imajući u vidu navedeno, Konkurencijsko vijeće smatra da, primjenjući postupak javnih nabavki prilikom nabavke školskog pribora, knjiga i drugih proizvoda namijenjenih daljoj prodaji, Zavod, kao javni ugovorni organ djeluje u okviru zakonom povjerenih zadataka, te da isto ne predstavlja narušavanje tržišne konkurencije, odnosno ne dovodi do povrede Zakona o konkurenciji po bilo kojoj tački Zakona.

Konkurencijsko vijeće također ističe da primjer JU Apoteka Sarajevo koji se navodi u Zahtjevu nije relevantan za predmetni postupak davanja mišljenja.

Utvrđivanje postojanja obaveze primjene Zakona o javnim nabavkama ne spada u nadležnosti Konkurencijskog vijeća.

Ovo mišljenje je dato isključivo na osnovu podataka navedenih u Zahtjevu i izdaje se na osnovu Zakona o konkurenciji, te ukoliko dati podaci odstupaju od stvarnog i činjeničnog stanja ovo mišljenje se ne može primijeniti.

Predsjednica

Ninela Salihbašić

Dostaviti:

- Naslovu,
- U spis.