



MIŠLJENJE

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

**Sarajevo
travanj, 2026. godine**



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

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na temelju članka 25. stavak (1) točka 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 daljnjem tekstu: Konkurencijsko vijeće) je dana 01.12.2025. godine zaprimilo pod brojem: 07-26-7-024-1/25 Zahtjev za izdavanje mišljenja (u daljnjem tekstu: Zahtjev) podnositelja JP „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno Novo Sarajevo (u daljnjem tekstu: Zavod) o obveznosti primjene Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine.

Podnositelj 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 nabavama na nabavu robe za daljnju prodaju kod određenih gospodarskih subjekata dovodi do narušavanja ravnopravnog položaja gospodarskih subjekata na mjerodavnom tržištu i sprječavanja 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 poduzeće od posebnog interesa za Republiku Srpsku. Primarna djelatnost Zavoda je izdavanje udžbenika i drugih nastavnih sredstava za potrebe obrazovnog sustava 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 nabave i daljnje prodaje.

Zavod je istovremeno ugovorni organ u smislu Zakona o javnim nabavama, jer je javno poduzeće u vlasništvu Republike Srpske, te je obavezan primjenjivati Zakon o javnim nabavama pri nabavi robe za daljnju prodaju. Financiranje svih aktivnosti Zavoda, uključujući nabavu robe za daljnju prodaju, vrši se isključivo iz vlastitih sredstava stečenih na tržištu. Zavod nema vladajuću tržišnu poziciju niti bilo kakav povlašćeni položaj na tržištu, te u segmentu trgovine funkcioniра na potpuno tržišnim principima bez ikakvih subvencija, povlastica ili ekskluzivnih prava.

U zahtjevu se navodi da mjerodavno tržište obuhvata veleprodaju i maloprodaju školskog pribora, udžbenika i srodnih proizvoda široke potrošnje na teritoriju Republike Srpske. Na ovom tržištu posluje značajan broj privatnih gospodarskih subjekata od velikih trgovačkih lanaca do specijaliziranih knjižara i prodavnica školskog pribora. Ovi gospodarski subjekti ne podliježu primjeni Zakona o javnim nabavama pri nabavi robe za daljnju prodaju, što im omogućava da posluju pod znatno povoljnijim uvjetima u odnosu na Zavod.

Podnositelj zahtjeva ističe da obveza primjene Zakona o javnim nabavama na nabavu robe široke potrošnje za daljnju prodaju, dovodi do narušavanja tržišne konkurencije kroz nekoliko aspekata. Obveza provedbe javnih nabava za robu namjenju daljnjoj prodaji onemogućava Zavodu izravne 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 nabave koji traje minimalno trideset do četrdeset pet dana. Ovaj vremenski jaz znači da Zavod sustavno zaostaje za tržišnim trendovima i ne može pravovremeno reagirati na promjene tražnje.

Postupci javnih nabava 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 nabava zahtjeva značajna finansijska sredstva i angažiranje uposlenih, što izravno povećava troškove poslovanja i smanjuje konkurentnost Zavoda u odnosu na gospodarske subjekte koji ne snose takve troškove.

Podnositelj posebno ističe da je ovaj problem već prepoznat i od zakonodavca u Bosni i Hercegovini, pa je tako u novom Prednacrta Zakona o javnim nabavama koji je trenutno u proceduri javne rasprave, u članku 57. „*Specifična izuzeća za javne ugovorne organe*“ predviđeno da javni ugovorni organi ne primjenjuju Zakon o javnim nabavama na nabave namjenjene preradi i prodaji, daljnjoj prodaji ili iznajmljivanju trećim osobama na tržištu, pod uvjetom da javni ugovorni organ nema isključivo ili posebno pravo prodaje ili iznajmljivanja predmeta nabave i da drugi subjekti mogu pod jednakim uvjetima da vrše prodaju, predprodaju ili iznajmljivanje predmeta nabave trećim osobama.

Podnositelj između ostalog daljnje 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 uvjetima predviđenim u članku 57. stavak (1) točka a) prednacrta novog Zakona. Zavod vrši nabave školskog pribora, knjiga i srodnih proizvoda isključivo radi dalje prodaje trećim osobama na tržištu. Zavod nema isključivo ili posebno pravo prodaje ovih proizvoda, već posluje u uvjetima potpune tržišne konkurencije sa brojnim gospodarskim subjektima koji mogu pod jednakim uvjetima da vrše prodaju istih proizvoda trećim osobama. Upravo zato što Zavod nema nikakve ekskluzivne ili posebne pozicije na tržištu, primjena Zakona o javnim nabavama 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 nabava za lijekove i medicinska sredstva koja nabavljaju radi daljnje prodaje, već samo za materijal i usluge potrebne za redovito poslovanje. Uprkos tome što se radi o praktično identičnom modelu poslovanja, Zavod primjenjuje Zakon o javnim nabavama prilikom nabave robe za daljnju prodaju, dok JU Apoteke Sarajevo ne primjenjuju Zakon o javnim nabavama za nabavu lijekova i medicinskih sredstava za daljnju prodaju. Ova različita praksa nema ekonomsko utemeljenje i izravno ugrožava principe slobodne tržišne konkurencije. (Dokaz: Odluka o usvajanju plana javnih nabava JU Apoteke Sarajevo)

Podnositelj također ukazuje i na probleme koji se javljaju u slučaju nabave udžbenika za nacionalnu grupu predmeta po Nastavnom planu i programu Federacije Bosne i Hercegovine, gdje postupci javnih nabava stvaraju izuzetno ozbiljne praktične i pravne probleme koji izravno ugrožavaju ustavom zagarantirana prava učenika na obrazovanje. Naime prilikom provođenja predmetnih javnih nabava 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 produljuje postupak za 30-60 dana, a nerijetko dolazi i do poništavanja postupaka, što u konačnici ima negativne posljedice na cjelokupni sustav obrazovanja. Situacija je još komplikovanija kod nabave udžbenika stranih jezika drugih izdavača, gdje je potrebno nabaviti točno određenu publikaciju određenog izdavača koja je propisana nastavnim planom. (Dokaz: Obavijest 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 Podnositelj traži Mišljenje od Konkurencijskog vijeća o tome: „Da li obveza Javnog preduzeća „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno Sarajevo, da primjenjuje postupke javnih nabava prilikom nabave školskog pribora, knjiga i drugih proizvoda namijenjenih daljnjoj prodaji, u situaciji kada privatni gospodarski subjekti koji obavljaju identičnu djelatnost veleprodaje i maloprodaje istih proizvoda na istom tržištu nisu podložni obvezi primjene postupaka javnih nabava, dovodi do narušavanja ravnopravnog položaja gospodarskih subjekata na mjerodavnom tržištu i sprečavanja slobodne tržišne konkurencije u smislu Zakona o konkurenciji Bosne i Hercegovine“.

Dana 22.01.2026. godine Podnositelju 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.

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

Konkurencijsko vijeće nadležno je da, sukladno sa člankom 25. stavak (1) pod f) daje mišljenja i preporuke o bilo kojem aspektu konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnog organa, gospodarskog subjekta ili društva.

Analizirajući predmetni zahtjev Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da primjena postupka javnih nabava predstavlja zakonsku obvezu Javnog preduzeća „Zavod za udžbenike i nastavna sredstva“ a.d. Istočno Sarajevo, koja prozilazi iz njegovog statusa javnog poduzeća, 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“ poduzećem od interesa za Republiku Srpsku, broj: 02-123 od 12.05.1995. godine (SL. Glasnik Republike Srpske br.8/95).

Zavod svoju ulogu javnog poduzeća, između ostalog obavlja u realizaciji programa dodjele besplatnih udžbenika određenim kategorijama učenika koji financira Vlada RS, a što je vidljivo i iz dostavljene Obavijesti 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 članku 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 poduzeće od interesa za Republiku Srpsku, ne djeluje kao tržišni subjekt u klasičnom smislu, već kao nositelj javnih ovlasti, zbog čega se njegov položaj ne može u potpunosti upoređivati sa privatnim gospodarskim subjektima koji djeluju na mjerodavnom tržištu i koji su osnovani sukladno sa Zakonom o gospodarskim 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, primjenjujući postupak javnih nabava prilikom nabave 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 točki Zakona.

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

Utvrđivanje postojanja obveze primjene Zakona o javnim nabavama ne spada u nadležnosti Konkurencijskog vijeća.

Ovo mišljenje je dano isključivo na temelju podataka navedenih u Zahtjevu i izdaje se na temelju Zakona o konkurenciji, te ukoliko dani podatci odstupaju od stvarnog i činjeničnog stanja ovo mišljenje se ne može primijeniti.

Predsjednica

Ninela Salihbašić

Dostaviti:

- Naslovu,
- U spis.