

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

М И Ш Љ Е Њ Е

**по Захтјеву ЈП „Завод за уџбенике и наставна средства“ а.д. Источно
Ново Сарајево**

Сарајево
април, 2026. године



Број: 07-26-7-024-4/25

Сарајево, 23.04.2026. године

Конкurreнџијски савјет Босне и Херцеговине, на основу члана 25. став (1) тачка ф) Закона о конкurreнџији (“Службени гласник БиХ” 48/05, 76/07 и 80/09), а по Захтјеву ЈП „Завод за уџбенике и наставна средства“ а.д. Источно Ново Сарајево, Зорана Цвијетића 58, Источно Сарајево, запримљеном од стране Конкurreнџијског савјета дана 01.12.2025. године, под бројем 07-26-7-024-1/25, на 42. (четердесетдругој) сједници одржаној дана 23.04. 2026. године, је донио

МИШЉЕЊЕ

Конкurreнџијски савјет Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Конкurreнџијски савјет) је дана 01.12.2025. године запримило под бројем: 07-26-7-024-1/25 Захтјев за издавање мишљења (у даљем тексту: Захтјев) подносиоца ЈП „Завод за уџбенике и наставна средства“ а.д. Источно Ново Сарајево (у даљем тексту: Завод) о обавезности примјене Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине.

Подносилац захтјева тражи мишљење Конкurreнџијског савјета о аспектима тржишне конкurreнџије у сегменту малопродаје и велепродаје школског прибора, књига и сродних роба широке потрошње на тржишту Републике Српске, са посебним освртом на питање да ли постојећа пракса примјене Закона о јавним набавкама на набавку робе за даљу продају код одређених привредних субјеката доводи до нарушавања равноправног положаја привредних субјеката на релевантном тржишту и спречавања слободне тржишне конкurreнџије.

У захтјеву се даље наводи да Завод има непосредан правни и економски интерес за обраћање Конкurreнџијском савјету јер наступа у двострукој улози на тржишту. Завод је основан 1992. године од стране Владе Републике Српске као предузеће од посебног интереса за Републику Српску. Примарна дјелатност Завода је издавање уџбеника и других наставних средстава за потребе образовног система у Републици Српској. Поред ове дјелатности Завод обавља и трговинску дјелатност кроз мрежу од 20 малопродајних објеката и 5 велепродајних центара широм Републике Српске, гдје врши малопродају и велепродају школског прибора, књига и других роба широке потрошње путем набавке и даљње продаје.

Завод је истовремено уговорни орган у смислу Закона о јавним набавкама, јер је јавно предузеће у власништву Републике Српске, те је обавезан примјењивати Закон о јавним набавкама при набавци робе за даљу продају. Финансирање свих активности Завода, укључујући набавку робе за даљу продају, врши се искључиво из властитих средстава стечених на тржишту. Завод нема доминантну тржишну позицију нити било какав повлашћени положај на тржишту, те у сегменту трговине функционише на потпуно тржишним принципима без икаквих субвенција, повластица или ексклузивних права.

У захтјеву се наводи да релеватно тржиште обухвата велепродају и малопродају школског прибора, уџбеника и сродних производа широке потрошње на територији Републике Српске. На овом тржишту послује значајан број приватних привредних субјеката од великих трговачких ланаца до специјализираних књижара и продавница школског прибора. Ови привредни субјекти не подлијежу примјени Закона о јавним набавкама при набавци робе за даљу продају, што им омогућава да послују под знатно повољнијим условима у односу на Завод.

Подносилац захтјева истиче да обавеза примјене Закона о јавним набавкама на набавку робе широке потрошње за даљу продају, доводи до нарушавања тржишне конкуренције кроз неколико аспеката. Обавеза провођења јавних набавки за робу намјењену даљој продаји онемогућава Заводу директне преговоре са произвођачима и постизање повољнијих цијена које су доступне приватним конкурентима. Док приватни конкуренти могу набављати најновине и најтраженије производе одмах по појављивању на тржишту, Завод мора провести комплетан поступак јавне набавке који траје минимално тридесет до четрдесет пет дана. Овај временски јаз значи да Завод систематски заостаје за тржишним трендовима и не може правовремено реаговати на промјене тражње.

Поступци јавних набавки отежавају формирање разноврсног асортимана који би одговарао потребама купаца, јер техничке спецификације у тендерској документацији не могу адекватно описати све карактеристике тражених производа, посебно када су у питању брендирани артикли које купци специфично траже. Спровођење поступака јавних набавки захтјева значајна финансијска средства и ангажовање запослених, што директно повећава трошкове пословања и смањује конкурентност Завода у односу на приватне субјекте који не сnose такве трошкове.

Подносилац посебно истиче да је овај проблем већ препознат и од законодавца у Босни и Херцеговини, па је тако у новом Преднацрту Закона о јавним набавкама који је тренутно у процедури јавне расправе, у члану 57. „*Специфична изузећа за јавне уговорне органе*“ предвиђено да јавни уговорни органи не примјењују Закон о јавним набавкама на набавке намјењене преради и продаји, даљој продаји или изнајмљивању трећим лицима на тржишту, под условом да јавни уговорни орган нема искључиво или посебно право продаје или изнајмљивања предмета набавке и да други субјекти могу под једнаким условима да врше продају, предпродају или изнајмљивање предмета набавке трећим лицима.

Подносилац између осталог даље истиче како упркос томе што је законодавац препознао овај проблем и активно ради на његову рјешавању није извјесно када ће нови Закон бити коначно усвојен и када ће ступити на снагу.

Даље се наводи да ситуација Завода за уџбенике у потпуности одговара условима предвиђеним у члану 57. став (1) тачка а) преднацрта новог Закона. Завод врши набавке школског прибора, књига и сродних производа искључиво ради даље продаје трећим лицима на тржишту. Завод нема искључиво или посебно право продаје ових производа, већ послује у условима потпуне тржишне конкуренције са бројним приватним субјектима који могу под једнаким условима да врше продају истих производа трећим лицима. Управо зато што Завод нема никакве

ексклузивне или посебне позиције на тржишту, примјена Закона о јавним набавкама на његову трговачку дјелатност доводи до неравноправног положаја и нарушавања тржишне конкуренције.

Даље, у Захтјеву се наводи примјер ЈУ Апотеке Сарајево, које не проводе поступак јавних набавки за лијекове и медицинска средства која набављају ради даље продаје, већ само за материјал и услуге потребне за редовно пословање. Упркос томе што се ради о практично идентичном моделу пословања, Завод примјењује Закон о јавним набавкама приликом набавке робе за даљу продају, док ЈУ Апотеке Сарајево не примјењују Закон о јавним набавкама за набавку лијекова и медицинских средстава за даљу продају. Ова различита пракса нема економско утемељење и директно угрожава принципе слободне тржишне конкуренције. (Доказ: Одлука о усвајању плана јавних набавки ЈУ Апотеке Сарајево).

Подносилац такође указује и на проблеме који се јављају у случају набавке уџбеника за националну групу предмета по Наставном плану и програму Федерације Босне и Херцеговине, гдје поступци јавних набавки стварају изузетно озбиљне практичне и правне проблеме који директно угрожавају уставом загарантована права ученика на образовање. Наиме приликом провођења предметних јавних набавки за специфичне групе предмета које одобре Министарства образовања а који трају по минимално 45 дана, често се јављају и жалбе на предметне јавне поступке што додатно продужује поступак за 30-60 дана, а неријетко долази и до поништавања поступака, што у коначници има негативне посљедице на цјелокупни систем образовања. Ситуација је још компликованија код набавке уџбеника страних језика других издавача, гдје је потребно набавити тачно одређену публикацију одређеног издавача која је прописана наставним планом. (Доказ: Обавјештење о обезбјеђивању бесплатних уџбеника за школску 2024/2025. годину 07.041/052-3059-2/24 од 14.08.2024. године, Влада републике Српске, Министарство просвјете и културе).

На крају свога захтјева Подносилац тражи Мишљење од Конкуренијског савјета о томе: „Да ли обавеза Јавног предузећа „Завод за уџбенике и наставна средства“ а.д. Источно Сарајево, да примјењује поступке јавних набавки приликом набавке школског прибора, књига и других производа намијењених даљој продаји, у ситуацији када приватни привредни субјекти који обављају идентичну дјелатност велепродаје и малопродаје истих производа на истом тржишту нису подложни обавези примјене поступака јавних набавки, доводи до нарушавања равноправног положаја привредних субјеката на релевантном тржишту и спречавања слободне тржишне конкуренције у смислу Закона о конкуренцији Босне и Херцеговине“.

Дана 22.01.2026. године Подносиоцу захтјева је упућен Захтјев за допуну број: 07-26-7-024-2/25 којим је затражена додатна документација и појашњење Захтјева за давање мишљења, како би Конкуренијски савјет могао даље поступати у предмету давања Мишљења.

Подносилац је доставио затражену допуну дана 30.01.2026. године поднеском број: 07-26-7-024-3/25.

Конкурenciјски савјет надлежан је да, у складу са чланом 25. став (1) под ф) даје мишљења и препоруке о било којем аспекту конкуренције, по службеној дужности или на захтјев државног органа, привредног субјекта или друштва.

Анализирајући предметни захтјев Конкурenciјски савјет је утврдио да примјена поступка јавних набавки представља законску обавезу Јавног предузећа „Завод за уџбенике и наставна средства“ а.д. Источно Сарајево, која прозилази из његовог статуса јавног предузећа, основаног од стране Владе РС, Одлуком о оснивању Републичког издавачког завода „Просвјета“, број: 02-141 од 04.02.1992. године (стари назив Завода), као и Одлуком Владе РС о проглашењу „Завода за уџбенике и наставна средства“ предузећем од интереса за Републику Српску, број: 02-123 од 12.05.1995. године (СЛ. Гласник Републике Српске бр.8/95).

Завод своју улогу јавног предузећа, између осталог обавља у реализацији програма додјеле бесплатних уџбеника одређеним категоријама ученика који финансира Влада РС, а што је видљиво и из достављеног Обавјештења о обезбјеђивању бесплатних уџбеника за школску 2024/2025. годину бр: 07.041/052-3059-2/24 од 14.08.2024. године.

Такође, Законом о издавачкој дјелатности РС (Службени гл. Републике Српске бр.46/04) у члану 30. прописано је да „школски уџбеник и друга наставна средства издаје Јавно предузеће Завод за уџбенике и наставна средства“.

У том дијелу Завод, као јавно предузеће од интереса за Републику Српску, не дјелује као тржишни субјекат у класичном смислу, већ као носилац јавних овлаштења, због чега се његов положај не може у потпуности упоређивати са приватним привредним субјектима који дјелују на релевантном тржишту и који су основани у складу са Законом о привредним друштвима РС (Службени гл. Републике Српске бр.127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17, 82/19, 17/23 и 45/25) чији је примарни циљ остваривање добити.

Имајући у виду наведено, Конкурenciјски савјет сматра да, примјењујући поступак јавних набавки приликом набавке школског прибора, књига и других производа намијењених даљој продаји, Завод, као јавни уговорни орган дјелује у оквиру законом повјерених задатака, те да исто не представља нарушаваће тржишне конкуренције, односно не доводи до повреде Закона о конкуренцији по било којој тачки Закона.

Конкурenciјски савјет такође истиче да примјер ЈУ Апотека Сарајево који се наводи у Захтјеву није релевантан за предметни поступак давања мишљења.

Утврђивање постојања обавезе примјене Закона о јавним набавкама не спада у надлежности Конкурenciјског савјета.

Ово мишљење је дато искључиво на основу података наведених у Захтјеву и издаје се на основу Закона о конкуренцији, те уколико дати подаци одступају од стварног и чињеничног стања ово мишљење се не може примијенити.

Предсједница

Нинела Салихбашић

Доставити:

- Наслову,
- У спис.