

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о уџбеницима и другим наставним средствима садржан је у одредби члана 97. тачка 10. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 83/06 и 98/06), према коме Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, систем у области образовања.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлог за доношење новог закона садржан је и у потреби да се у правном систему изврше одговарајуће измене и успостави правни и институционални оквир како би се, у погледу надлежности и поступака, обезбедило усаглашавање решења у области издавања уџбеника, других наставних средстава и помагала са решењима, односно надлежностима утврђеним Законом о основама система образовања и васпитања, као системским законом за област предшколског васпитања и образовања и основног и средњег образовања и васпитања.

У току четворогодишње примене Закона о уџбеницима и другим наставним средствима („Службени гласник РС“ број 72/09) (у даљем тексту: Закон) утврђена је потреба за доношењем новог Закона, којим би се побољшале и прецизирале постојеће процедуре и институти, чиме би се повећала ефикасност целокупног поступка одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала и обезбедио већи квалитет уџбеника. Такође, утврђена је потреба да се одређени стручни термини поново или прецизније дефинишу, као и да се уреди поступак финансирања уџбеника, других наставних средстава и помагала средствима буџета Републике Србије. Ради наведеног припремљен је Предлог закона.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Поглавље I Предлог закона су Основне одредбе и дате су у чл. 1. до 9.

Чланом 1. Нацрта закона о уџбеницима и другим наставним средствима (у даљем тексту: Предлог закона) уређује се предмет Нацрта закона, а то је припремање, одобравање, издавање и избор уџбеника, других наставних средстава и помагала за основну и средњу школу, односно других наставних средстава и помагала за остваривање васпитно-образовног рада у у предшколској установи само у оквиру припремног предшколског програма, као и њихово праћење и вредновање током коришћења у образовно-васпитном раду.

Члан 1. прописује да се припремање, одобравање и издавање уџбеника за установу која обавља делатност високог образовања уређује општим актом високошколске установе, у складу са посебним законом.

Чланом 2. Нацрта закона прецизно је дефинисан појам уџбеника, другог наставног средства и помагала, као и појам страног уџбеника, будући да досадашње законско решење није пратило методологију наведених појмова. Новим законским решењем појам „уџбенички комплет” није предвиђен, будући да га струка није дефинисала, тако да није могуће утврдити јединствен састав уџбеничког комплекта за све предмете и нивое образовања. Такође, новим решењем изостављена су одређена наставна средства, као што су речници, плакати, постери, илустрације и периодика за децу, будући да су ова наставна средства променљивог садржаја и да сагласност за коришћење ових наставних средстава у образовно-васпитним установама даје орган управљања. Предлогом закона дефинисан је и период коришћења уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Чланом 3. Нацрта закона обезбеђује се уставно право ученика на бесплатно образовање и у том циљу Влада Републике Србије може донети одлуку о финансирању односно суфинансирању набавке уџбеника, других наставних средстава и помагала средствима републичког буџета за ученике основних школа.

Ради остваривања ове одлуке, Влада Републике Србије доноси одлуку којом утврђује ниво и врста образовања, разред и предмет за које ће се набављати уџбеници, друга наставна средства и помагала набавити, услове и критеријуме на основу којих ће се остварити право на финансирање, односно суфинансирање.

Избор и набавка уџбеника вршиће се у складу са одредбама овог закона и закона који уређује област јавних набавки. Ближи услови у погледу критеријума начин коришћења и замене коришћених уџбеника, других наставних средстава и помагала прописаће министар. Овај члан Нацрта Закона је у складу са позитивним ефектима примене пројеката обезбеђивања бесплатних уџбеника за ученике основне школе, који се спроводе од школске 2009/2010. године.

Чланом 4. Нацрта закона уређује се употреба језика и писма на којима се штампају уџбеници, друга наставна средства и помагала у складу са законом и према конкретним потребама ученика (српски језик, страни језик, језик националних мањина, Брајево писмо или формати који су прилагођени за слепа и слабовида лица, као и за лица са сметњама у развоју и инвалидитетом).

Чланом 5. Нацрта закона уређује се забрана дискриминације у садржајима уџбеника, других наставних средстава и помагала, у складу са одредбама Устава Републике Србије и другим важећим прописима који уређују ову материју.

Чланом 6. Нацрта закона дефинисан је појам издавача уџбеника, других наставних средстава и помагала (јавни и приватни издавач) и прописано да морају да имају дозволу за издавање уџбеника – лиценцу. Издавачи имају једнака права и обавезе у складу са овим законом и законом којим се уређује издавање публикација, као општи пропис.

Новина овог законског решења је да физичко лице, због посебне друштвене одговорности не може добити лиценцу за издавање уџбеника, других наставних средстава и помагала, већ само привредни субјект, посебно имајући у виду да физичка лица као таква, без регистрације своје делатности код званичних институција, не могу обављати нити једну привредну делатност, па тако ни делатност издавања уџбеника, других наставних средстава и помагала. Трогодишња пракса примене Закона потврдила

је ове наводе, имајући у виду да у том периоду нити једно физичко лице није поднело захтев за издавање дозволе за издавање уџбеника. Једина лица која су тражила лиценцу су привредна друштва и предузетници.

Чланом 7. Нацрта закона уређени су услови под којима издавач може да добије лиценцу, с тим да трошкове за издавање лиценце сноси подносилац захтева. Такође је предвиђено да ће ближе услове за издавање лиценце, начин издавања и садржај обрасца лиценце прописати министар надлежан за послове образовања (у даљем тексту: министар). Новина је да издавач треба да има уредника који је у радном односу на неодређено време са пуним радним временом код издавача и који има одговарајуће образовање и да поседује адекватан пословни и складишни простор.

Такође су дефинисани нивои и области образовања за које издавач може да поседује лиценцу.

Имајући у виду друштвени значај делатности издавања уџбеника, сматрамо да ће нова законска решења које издавач треба да испуни допринети већем квалитету израде уџбеника од стране издавача и повећати њихову одговорност приликом израде и издавања уџбеника. Осим тога, ово ново решење у одређеној мери допринеће повећању запослености.

Чланом 8. Нацрта закона уређује се питање одузимања и издавања нове лиценце, а ближи услови уређују се подзаконским актом који доноси надлежан министар.

Битна новина је одредба чији је циљ превенција коруптивних радњи у поступку избора уџбеника од стране школа. У складу са препорукама Агенције за борбу против корупције, предвиђено је да се издавачу за кога просветна инспекција утврди да је дао донацију, поклон у новцу, стварима, правима или репрезентацију школи или запосленом у установи, лично или преко трећег лица, одузима лиценца.

Издавач коме је одузета лиценца може у законом прописаном року поднети захтев за издавање нове лиценце, а новина је да издавач захтев за издавање нове лиценце може да поднесе само једном.

О одузимању и издавању нове лиценце министар доноси решење.

Чланом 9. Нацрта закона утврђује се обавеза издавача да води евиденцију о издавачима који су стекли лиценцу, као и да списак издавача који имају лиценцу објави на званичној интернет страници Министарства.

Поглавље II Закона уређује питање припремања уџбеника, других наставних средстава и помагала - чл. 10. до 13.

Чланом 10. Нацрта закона утврђује надлежност Националног просветног савета, односно Савета за стручно образовање и образовање одраслих да утврђују постојање потребе за новим уџбеницима, другим наставним средствима и помагалима и да доносе план уџбеника, других наставних средстава и помагала у законом прописаном року, а што је у складу са системским законом. Завод за унапређивање образовања и васпитања (у даљем тексту: Завод) подноси предлог и стручно мишљење саветима. Уколико су у питању уџбеници, друга наставна средства и помагала за верску

наставу предлог даје Комисија за верску наставу, а уколико је у питању уџбеник, друго наставно средство и помагало на језику националне мањине, предлагачи су Завод и национални савет националне мањине. Ради обезбеђивања јавности, утврђено је да се план уџбеника објављује у „Просветном гласнику“ и на званичној интернет страници Министарства. Такође је предвиђено да ће, уколико Национални просветни савет не донесе план уџбеника у законском року, исти донети министар на предлог Завода, а Национални просветни савет је дужан да о разлозима за такво непоступање поднесе извештај Народној скупштини.

Чланом 11. Нацрта закона утврђена је садржина плана уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Чланом 12. Нацрта закона утврђује се садржина елабората о рукопису уџбеника, других наставних средстава и помагала који подноси издавач, а прописана је и садржина елабората када су у питању уџбеници на језику националних мањина и уџбеници верске наставе.

Чланом 13. Нацрта закона прописано је да испуњеност стандарда квалитета уџбеника јесте услов за одобравање уџбеника, других наставних средстава и помагала, као и да стандарде квалитета уџбеника, који су у складу са европским стандардима квалитета и упутство о њиховој примени утврђује Национални просветни савет, на предлог Завода.

Поглавље III Закона уређује питање одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала – чл. 14. до 23.

Чланом 14. Нацрта закона прописани су рокови за подношење захтева за издавање уџбеника, других наставних средстава и помагала и садржина захтева за одобравање уџбеника. Новим законским решењем повећан је број примерака захтева за одобрење рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала и број примерака елабората са графички, ликовно и технички обликованим рукописом, које издавач подноси министарству. Ради лакше комуникације и повећавања ефикасности поступка одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала предвиђено је да издавач доставља захтев и потребну документацију и у електронској форми.

Имајући у виду да је Предлогом закона предвиђено да стручну оцену квалитета рукописа уџбеника даје трочлани тим прегледача (у даљем тексту: Тим прегледача), овим чланом утврђена је обавеза плаћања накнаде за стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала коју даје Комисија, а чију висину ће прописати министар.

Чланом 15. Нацрта закона предвиђено је да стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала уместо Завода за унапређивање образовања и васпитања, даје трочлани тим прегледача (у даљем тексту: Тим прегледача), који се бира са Листе прегледача. Закон предвиђа да се **избор чланова Листе предлагача врши на основу конкурса, а да министар расписује конкурс за избор лица за Листу прегледача, за сваки предмет у основном образовању и**

васпитању, за предмет или стручну област у средњем образовању и васпитању и уџбенике на језику националне мањине.

Чланове Листе прегледача бира Комисија коју именује министар и Законом је предвиђен састав ове комисије, као и критеријуми на основу којих Комисија врши избор кандидата за Листу прегледача. Критеријуми се објављују на званичној интернет страници Министарства, а након избора лица и Листа прегледача заједно са референцама по утврђеним критеријумима.

Разлог за овакво решење је успостављање веће транспарентности у поступку давања стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала, тако што ће свако заинтересовано лице имати могућност да буде упознато са имена свих прегледача.

Овим чланом такође је предвиђено да сваки уџбеник, друго наставно средство и помагало оцењује Тим прегледача који са Листе прегледача уџбеника формира Завод за унапређивање образовања и васпитања, и при избору дужан да се стара о равномерном ангажовању лица са Листе прегледача, са чиме периодично упознаје министра, а након обављене стручне оцене рукописа обавезан је да достави и списак ангажованих лица у Тиму прегледача, као и списак уџбеника за које је сваки прегледач ангажован.

Још једно решење које доприноси већој транспарентности целог поступка одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала, представља и обавеза Завода да сваку одлуку коју доставља Министарству, упоредо достави и издавачу.

Овим чланом утврђени су и рокови у поступку давања стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, а прописана је и обавеза Завода да, након добијања стручне оцене квалитета рукописа, министру достави предлог да се уџбеник, друго наставно средство и помагало одобри односно не одобри.

Такође је прецизирано да стручна оцена квалитета рукописа мора бити образложена и прописана је обавезна садржина таквог образложења.

Новину представља и решење да, уколико Тим прегледача приликом стручне оцене квалитета рукописа утврди да рукопис садржи правописне, словне или техничке грешке, Завод враћа рукопис издавачу у електронској форми, ради исправке, у ком случају издавач има право да грешке исправи и исправљени рукопис, електронским путем врати Заводу у року од 5 дана од дана пријема обавештења. Достављање рукописа издавачу у циљу исправке грешака, Завод може учинити само једном.

Новину представља одредба којом је предвиђено да, уколико Завод не достави министарству стручну оцену квалитета рукописа уџбеника, другог наставног средства или помагала у прописаном року, **издавач има право да поднесе тужбу за накнаду штете настале због наведеног непоступања, а Завод је дужан да накнади издавачу стварну штету и измаклу добит, утврђену правноснажном судском одлуком.**

Оваквим решењем појачана је одговорност Завода за благовремено поступање у поступку одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала

Чланом 16. Нацрта закона прописан је поступак експертизе рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Прецизно су дефинисана лица која могу да поднесу захтев за експертизу, рокови у којима то могу да учине, начин избора лица која врше поступак експертизе, као и рок у којем експертиза треба да буде урађена. Такође је предвиђена обавеза министарства

да издавачу који је поднео захтев за експертизу рукописа уџбеника, достави експертско мишљење у року од 15 дана од дана његовог пријема. Прецизирано је да трошкове експертизе рукописа уџбеника сноси издавач, као и да ови трошкови обухватају хонораре лица које врше експертизу.

Одлуку о критеријумима за утврђивање хонорара лицима која врше експертизу донеће министар.

Чланом 17. Нацрта закона уређује се шта се сматра сукобом интереса у поступку оцењивања квалитета рукописа, као и да ће уџбеник, друго наставно средство и помагало за које се утврди да је одобрено у поступку у којем су повређене одредбе овог члана, бити повучено из употребе.

Чланом 18. Нацрта закона утврђена је надлежност за одобравање уџбеника, других наставних средстава и помагала и рокови у којима се доноси одлука о томе.

Чланом 19. Нацрта закона прописана је садржина решења о одобравању уџбеника, другог наставног средства и помагала.

Чланом 20. Нацрта закона прописана је садржина решења о одбијању одобравања рукописа уџбеника, другог наставног средства и помагала.

Чланом 21. Нацрта закона утврђени су случајеви у којима се поступак одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала обуставља, односно када се они повлаче из употребе, уколико су претходно одобрени.

Чланом 22. Нацрта закона уређен је поступак одобравања страног уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Чланом 23. Нацрта закона прописане су обавезе издавача уџбеника, другог наставног средства и помагала.

Поглавље IV Закона уређује питање одобравања уџбеника, других наставних средстава и помагала на језику националне мањине - чл. 24. до 26.

Чланом 24. Нацрта закона дефинисан је појам уџбеника, других наставних средстава и помагала на језику националне мањине.

Чланом 25. Нацрта закона прецизирана је документација коју издавач подноси уз захтев за одобравање рукописа уџбеника, других наставних средстава и помагала на језику националне мањине.

Чланом 26. Нацрта закона утврђена је надлежност за одобравање уџбеника, других наставних средстава и помагала на језику националне мањине, при чему је министар надлежан за одобравање уџбеника, других наставних средстава и помагала на језику националне мањине, а орган аутономне покрајине надлежан за послове образовања за доношење решења којим се прихвата односно одбија захтев за одобравање уџбеника, других наставних средстава и помагала на језику националне мањине, на територији аутономне покрајине, на предлог Педагошког завода Војводине, у складу са одредбама овог закона.

Поглавље V Закона уређује питање издавања одобреног уџбеника, других наставних средстава и помагала - чл. 27. до 31.

Чланом 27. Нацрта закона утврђена је обавезна садржина одобреног уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Чланом 28. Нацрта закона дефинисан је појам иновираниог издања уџбеника, других наставних средстава и помагала, која се штампају са непромењеним садржајем и за која није потребно поновно одобравање. Прецизиране су и обавезе Завода да, у року од 30 дана од дана пријема обавештења издавача да планира да изда иновирано издање уџбеника, достави министарству информацију о испуњености услова да се ново издање издавача сматра иновираним издањем уџбеника, другог наставног средства и помагала, које не подлеже поновном одобравању и повлачењу из употребе претходног издања. Тај податак Министарство уноси у Каталог одобрених уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Чланом 29. Нацрта закона дефинисан је појам нискотиражног уџбеника, других наставних средстава и помагала, који су поред описног дефинисања, такође и таксативно наведени.

Наиме, током четворогодишње примене Закона, увиђено је мноштво недостатака постојећег законског решења, што је резултирало немогућношћу сагледавања потребног броја и потребних наслова нискотиражних уџбеника. Надлежност за утврђивање ових потреба није била прецизно дефинисана.

Стога су новим законским решењем јасно утврђене обавезе националних савета националне мањине, Националног просветног савета и Савета за стручно образовање и образовање одраслих у поступку утврђивања потребе за одговарајућим нискотиражним уџбеницима, другим наставним средствима и помагалима, као и јасни рокови у којима су дужни то да учине.

Чланом 30. Нацрта закона регулисано је питање финансирања нискотиражних уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Досадашња пракса показала је да су средства која су издавачи до сада били обавезни да издвајају за издавање нискотиражних уџбеника, других наставних средстава и помагала, била крајње недовољна њихово за издавање, а такође није било јасно и децидирано дефинисана обавеза државе да суфинансира недостајућа средства за издавање нискотиражних уџбеника.

Имајући у виду све наведене проблеме, на које су указивали и корисници нискотиражних уџбеника, али и издавачи, било је неопходно регулисати ово питање на начин на који би се свој деци и ученицима обезбедило право на квалитетно образовање, а у складу са уставним начелом да свако има право на образовање.

Из тих искустава и потреба произишло је ново законско решење које предвиђа да издавачи уџбеника за издавање нискотиражних уџбеника, других наставних средстава и помагала издвајају износ у висини од 4% од остварених нето прихода од продатих уџбеника, других наставних средстава и помагала у

претходној календарској години. Уколико ова средства не буду довољна за издавање свих потребних нискотиражних уџбеника, других наставних средстава и помагала биће издвојена из буџета Републике Србије, а уколико буду премашила потребе, вишак средстава биће употребљен за финансирање набавке асистивних технологија за децу и ученике са инвалидитетом и сметњама у развоју.

Чланом 31. Нацрта закона предвиђено је да је јавни издавач дужан да издаје нискотиражне уџбенике, друга наставна средства и помагала и утврђен је рок до којег је обавезан да их објави.

Поглавље VI Закона уређује питање избора, праћења и вредновања уџбеника – чл. 32. до 34.

Чланом 32. Нацрта закона уређено је питање Каталога одобрених уџбеника, других наставних средстава и помагала и утврђена обавеза органа надлежаног за послове образовања на територији аутономне покрајине да редовно доставља Министарству ажурирану Листу одобрених уџбеника, других наставних средстава и помагала на језику националне мањине, на територији Аутономне покрајине Војводине.

Каталог се објављује најкасније до 1. марта текуће године за наредну школску годину у „Просветном гласнику” и редовно ажурира на званичној интернет страници Министарства.

Чланом 33. Нацрта закона, у складу са препорукама Агенције за борбу против корупције, али и са примедбама и предлозима издавача, новим законским решењем школа, односно предшколска установа, обавезана је да за сваку школску, односно радну годину сачини списак изабраних уџбеника, других наставних средстава и помагала, као и да такав избор образложи. Новим законским решењем прописана је обавезна садржина образложења одлуке о избору уџбеника.

Списак изабраних уџбеника, других наставних средстава и помагала заједно са образложењем, потписује директор школе и оверава се печатом школе, а школа ће бити обавезна да овај документ чува трајно у својој евиденцији. Сагласност на овај акт даје орган управљања школе, односно предшколске установе.

И поред чињенице да постоје закони који уређују материју спречавања корупције, овим чланом посебно је наглашено да давање донације, поклоне или репрезентације школи, односно предшколској установи и запосленима, на непосредан или посредан начин, учињено од стране лиценцираног издавача, у било ком износу или облику, није дозвољено. Овим законским решењем повећана је транспарентност поступка избора уџбеника у школама, односно предшколским установама и повећана је одговорност свих запослених у установи, а посебно одговорност директора у поступку избора уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Овим чланом прописана је забрана школи да посредује у продаји уџбеника.

Чланом 34. Нацрта закона утврђена је материја праћења и вредновања уџбеника, других наставних средстава и помагала.

Поглавље VII Нацрта закона уређује надзор над спровођењем овог закона, који је у надлежности просветног инспектора - члан 35.

Поглавље VIII Нацрта закона се односи на казнене одредбе за издавача уџбеника, установу и одговорно лице установе - чл. 36. до 38.

Поглавље IX Нацрта закона садржи прелазне и завршне одредбе у циљу прописивања рокова за доношење подзаконских аката и рока у којем издавача имају обавезу да ускладе пословање са новим законским решењима - чл. 39. до 44.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона не предвиђају се додатна средства у буџету Републике Србије, будући да су за ту намену Законом о буџету Републике Србије за 2013. годину („Службени гласник РС”, бр. 114/12 и 59/13) обезбеђена средства у износу од 731.000.000,00 динара.