



РЕПУБЛИКА
СРБИЈА

673/26
ЕС



ПОВЕРЕНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

бр. 011-00-41/1/2026-02 датум: 17.8.2026. године

МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ
Проф.др Дејан Вук Станковић

Немањина 22-26
11000 Београд

Предмет: Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања

Поштовани господине Станковићу,

Министарство просвете је, дана 3.08.2026.године, на интернет страници „*ekonsultacije*“ објавило обавештење о почетку јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту: Нацрт закона), која ће трајати до 23.08.2026. године.

Повереник за заштиту равноправности, у оквиру свог делокруга рада, у датом року, даје мишљење на објављени Нацрт закона како следи.

У вези са чланом 2. Нацрта закона којим су предложене промене члана 17. Закона о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту: Закон), у предложеном ставу 3. указујемо да је предлагач омашком изоставио реч „податке“ (...установи достави тачне и потпуне ...).

Након измене става 3. у овом члану предложен је нови став 4. који гласи: „Предшколска установа не може сносити одговорност за последице које су искључиво настале због тога што родитељ није доставио информације које су биле од значаја за заштиту здравља детета.“ Повереник је мишљења да овакво решење није прихватљиво, јер се њиме на нормативном нивоу унапред искључује одговорност предшколске установе, без обзира на постојање других околности које су могле допринети настанку последице, иако одредба садржи одредницу „искључиво“.

Наиме, чињеница да родитељ није доставио одређену информацију сама по себи не може аутоматски значити да је искључена одговорност установе. Установа, као субјект који организује и спроводи предшколско васпитање и образовање и који преузима бригу о детету за време боравка детета у установи, има сопствене законом утврђене обавезе у погледу



заштите и безбедности деце. Поред тога, обавеза установе да штити дете не може се свести искључиво на поступање на основу информација које јој је доставио родитељ. У зависности од конкретних околности, установа може имати обавезу да уочи одређене околности, предузме мере предострожности, затражи додатне информације, провери чињенице које су јој доступне или поступи у складу са својим професионалним и законским обавезама, без обзира на то да ли је родитељ претходно доставио све релевантне податке. Ситуације у којима предшколска установа неће сносити никакву одговорност сигурно постоје, но, то ће бити последица која се утврђује, у складу са законом.

Предложена одредба могла би довести до ситуације у којој се пропуст родитеља користи као основ за искључење одговорности установе и у случајевима у којима је, поред пропуста родитеља, постојао и пропуст установе у погледу њених сопствених обавеза. То би било нарочито проблематично у ситуацијама у којима је установа могла и морала да сазна за одређену околност другим путем, односно када је на основу понашања или стања детета било могуће уочити потребу за додатним поступањем или провером. Такво решење није у складу ни са општим правилима одговорности за штету. Наиме, и у случајевима у којима је понашање оштећеног лица или трећег лица имало значај за настанак штете, правни поредак полази од потребе да се испита узрочна веза и допринос сваког учесника, а не да се један субјект унапред и генерално ослободи одговорности. У сваком конкретном случају било би потребно утврдити да ли је недостављање информације било једини узрок настале последице, да ли је установа могла да сазна за релевантну околност, да ли је имала обавезу да је провери или да предузме одређене мере и да ли је својим поступањем или пропуштањем допринела настанку последице. Све ово посебно због тога што формулација „последице које су искључиво настале због тога“ правно је недовољно прецизна, јер последице могу бити различите, и самим тим, регулисане посебним прописима. Имајући у виду наведено, Повереник је мишљења да је наведену одредбу потребно још једном размотрити. Треба имати у виду и потенцијалне ситуације у којима ће, можда, све стране одрицати постојање знања о одређеним чињеницама, те и у тој ситуација једна страна се не може унапред ослободити одговорности.

Из истих разлога Повереник предлаже измену или брисање новопредложеног става 8. у члану 19. Закона, односно одредбу члана 4. Нацрта закона.

Чланом 5. Нацрта закона предложен је нови члан 31а. којим је прописано формирање посебне радне групе и радне подгрупе. Наиме, овом одредбом прописано је да *„За спровођење поступка преузимања запослених са листе запослених за чијим је радом делимично или у потпуности престала потреба, запослених који су засновали радни однос са непуним радним временом и запослених који су у радном односу на неодређено време са пуним радним временом и који се не налазе на напред поменутим листама, доношења одлуке којом се запослени упућује на слободно радно место ради преузимања и праћења процеса радног ангажовања запослених, министар образује посебну радну групу и радну подгрупу. Ближе услове за рад посебне радне групе и радне подгрупе прописује министар.“*

С обзиром да у образложењу Нацрта закона нема додатних појашњења у вези са формирањем ових група и подгрупа, а да је предложеном одредбом одређено да ће ближе услове за њихов рад прописати министар, Повереник скреће пажњу да прописивање услова представља законску материју, као и да прописани услови морају бити у складу са антидискриминационим законодавством Републике Србије. Тачније, потребно је обезбедити



да састав, начин избора чланова, надлежности, начин рада и одлучивања посебне радне групе и радне подгрупе буду унапред јасно и транспарентно уређени, како би се обезбедила примена објективних и недискриминаторних критеријума у поступку преузимања и радног ангажовања запослених. При томе, критеријуми за избор и поступање ових тела не смеју довести до непосредне или посредне дискриминације запослених по било ком личном својству, нарочито имајући у виду да одлуке ових тела могу непосредно утицати на остваривање права из радног односа.

Стога, прво је потребно уредити питање састава посебне радне групе и радне подгрупе, имајући у виду да оне учествују у поступку који непосредно утиче на остваривање права запослених из радног односа. Неопходно је обезбедити њихов репрезентативан и уравнотежен састав, који ће омогућити заступљеност различитих интереса и перспектива релевантних за поступак преузимања и радног ангажовања запослених. С тим у вези, потребно је обезбедити учешће представника свих репрезентативних синдиката у области образовања, као и представника других релевантних субјеката, у складу са природом и надлежностима ових тела.

Друго, потребно је обезбедити транспарентност поступка, јасно утврђене критеријуме за доношење одлука, образложеност одлука, као и могућност одговарајуће правне заштите запослених у случају повреде права или евентуалне примене дискриминаторних критеријума.

Имајући у виду наведено, и уколико је опредељење доносилаца одлука да се формирају тела за ове намене, Повереник указује да би, ради обезбеђивања правне сигурности и спречавања дискриминације, основна правила о саставу, надлежностима и начину рада ових тела требало уредити самим законом, док се подзаконским актом могу ближе уредити техничка и процедурална питања, уз обавезу да се обезбеди транспарентност њиховог рада и могућност контроле законитости и недискриминаторности поступања.

Члан 6. Нацрта закона допуњује постојећи члан 55а (Образовно научни центар) и то тако што се додају нови ставови 2-8 који гласе:

У члану 55а посла става 1. додају се нови ставови 2-8 који гласе:

„Акт о оснивању образовно-научног центра доноси Влада.

На оснивање, организацију и рад образовно-научног центра примењују се прописи о јавним службама.

Радам образовно-научног центра руководи директор, кога именује Влада на период од четири године.

О промени назива, седишта и статусној промени образовно-научног центра одлучује Влада.

На статут, годишњи план и програм рада и цене пружања услуга корисницима образовно-научног центра сагласност даје Влада.

Образовно-научни центар подноси извештаје о свом раду Влади и министру најмање једанпут годишње.

За оснивање и рад образовно-научног центра средства се обезбеђују у буџету Републике Србије.”

Имајући у виду да постојећи став 1. овог члана који гласи: *„Ради обављања послова, подизања квалитета образовних, научних, истраживачких, спортских, омладинских и туристичких*



пројеката и програма и њихове доступности корисницима, Влада може да оснује образовно-научни центар, у складу са законом којим се уређују јавне службе" остаје непромењен, Повереник сугерише да се преиспита садржина целокупног члана, с обзиром да се у новим ст. 2. и 3. понављају чињенице које су већ прописане ставом 1. Закона (Влада оснива, а то може само актом о оснивању, даље, други став понавља да се оснивање врши на основу прописа којим се уређују јавне службе), а новопредложени став 3. прописује надлежност Владе која се, такође, подразумева, у складу са законом.

Даље, одредбом члана 9. Нацрта закона предложена је измена тачке 8) члана 79. став 2. Закона, тако што се важећа формулација „слободу удруживања у различите групе, клубове и организовање ученичког парламента“ замењује формулацијом „организовање и учешће у раду ученичког парламента“.

Повереник указује да се предложеном изменом материјално сужава обим права детета и ученика, будући да се изричито гарантовано право на слободу удруживања у различите групе и клубове у целости уклања из каталога права. Предложеним решењем различити облици удруживања ученика фактички се свде на један институционализовани облик ученичког организовања, а то је ученички парламент.

Овакво сужавање је посебно спорно имајући у виду да је слобода удруживања изричито гарантована чланом 15. Конвенције о правима детета¹, којим се државе обавезују да признају детету право на слободу удруживања и слободу мирног окупљања. Према истој одредби, ограничења овог права могу бити прописана само законом и само ако су неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне сигурности, јавног реда, заштите јавног здравља или морала или заштите права и слобода других.

С друге стране, није дато образложење ових измена, при чему се погрешно наводи да се „овим чланом мења и допуњује члан 79. којим се прецизирају права ученика у вези са организовањем и учешћем у раду ученичког парламента“. Предлагач Нацрта закона се ниједним појашњењем није осврнуо на укидање права детета и ученика на организовање „у различите групе и клубове“. Из образложења Нацрта закона не произлазе разлози који би указивали на постојање легитимног циља, неопходности или сразмерности оваквог смањења нивоа заштите права, односно укидања права ученика и детета. Уколико постоји потреба да се начин организовања одређених група или клубова уреди ради заштите безбедности, права других ученика или несметаног функционисања установе, такви услови и ограничења могу бити уређени на начин који је у складу са захтевима законитости и сразмерности, али то не оправдава брисање самог права из закона.

Повереник истиче и да гарантовање слободе удруживања у овој фази развоја детета и ученика има значај и са становишта развоја аутономије, активног учешћа ученика, солидарности, толеранције, сарадње и демократске културе, што је непосредно повезано са сврхом образовања и васпитања. Укидање ове гаранције може довести до тога да могућност оснивања и деловања различитих ученичких група и клубова зависи од процене и праксе појединачних установа, иако је реч о праву које би требало да буде јасно гарантовано законом.

¹ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_o_pravima_deteta.html

У том смислу, Повереник сматра да је од изузетног значаја имати у виду и да ученички парламент не може представљати замену за слободу удруживања, јер има другачију природу и сврху. Ученички парламент представља облик учешћа ученика у животу и раду школе и остваривању њихових интереса у оквиру установе, док слобода удруживања омогућава ученицима да се, у складу са законом, организују у различите групе и клубове ради остваривања заједничких интересовања, иницијатива, активности и сл. Ограничавање ове слободе само на учешће у ученичком парламенту стога не обезбеђује исти ниво заштите нити исте могућности за остваривање права ученика.

Имајући у виду наведено, Повереник указује да је потребно задржати важећу формулацију тачке 8) члана 79. став 2. Закона, односно обезбедити да право детета и ученика на слободу удруживања у различите групе и клубове остане изричито гарантовано, уз право на организовање и учешће у раду ученичког парламента. Само на тај начин обезбеђује се да изменом закона не дође до неоправданог смањења већ достигнутог нивоа заштите права детета и ученика и до ограничавања права које је Република Србија дужна да гарантује у складу са потврђеним међународним уговорима.

Одредбом члана 25. Нацрта закона предложено је да се у тачки 9) члана 119. став 1. Закона, којом се утврђује надлежност органа управљања установе, речи „одлучује о правима, обавезама и одговорностима директора установе“ замене речима „одлучује о правима, обавезама и одговорностима директора установе из радног односа“. Повереник указује да оваква измена није само терминолошког карактера, већ доводи до сужавања надлежности органа управљања, јер се његово одлучивање више не би односило на сва права, обавезе и одговорности директора установе, већ само на она која произлазе из радног односа.

Повереник подсећа да су права обавезе и одговорности из радног односа (нпр. зарада, радно време, одмори, одсуства, дисциплинска одговорност, престанак радног односа и сл.), односно по основу рада, уређене Законом о раду и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама. Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то овим законом одређено (члан 1.). Имајући наведено у виду, Повереник је става да овакво ограничење није оправдано уколико се има у виду положај и функција органа управљања у систему управљања установом. Директор установе истовремено има статус запосленог (у складу са законом) и обавља функцију директора. Права, обавезе и одговорности директора не исцрпљују се у правима и обавезама које произлазе из његовог радног односа, већ обухватају и питања која су непосредно повезана са вршењем функције директора и његовом одговорношћу за законитост рада и руковођење установом. Стога није јасно због чега би се органу управљања одузела могућност да одлучује о питањима која се односе на одговорност директора у вршењу његове функције, уколико она истовремено нису питања из радног односа.

Додатно, оваква формулација може створити нејасноће у погледу разграничења надлежности органа управљања и других органа или субјеката, будући да није јасно ко би, након предложене измене, био надлежан за одлучивање о правима, обавезама и одговорностима директора које нису засноване на његовом радном односу, а произлазе из самог положаја директора као органа руковођења установом. То може довести до правне несигурности и



различитог тумачења надлежности у пракси. Оваква формулација је, свакако нејасна и треба је прецизирати у циљу правилне имплементације.

Такође, чланом 25. Нацрта закона мењају се одредбе члана 119. Закона које се односе на право на учешће у раду органа управљања установе, односно у раду школског одбора, тако што је предложеним решењем учешће представника ученичког парламента у раду школског одбора сведено само на ситуације „када су на дневном реду теме из надлежности ученичког парламента“, на позив председника, без права одлучивања.

Повереник је мишљења да овакво решење представља неоправдано сужавање постојећег права ученика на учешће у раду органа управљања установе, иако представници ученичког парламента немају право да учествују у доношењу одлука. С озбиром да се њихово учешће своди на то да председник школског одбора оцењује да ли се на дневном реду налазе теме из надлежности ученичког парламента, отвара се и питање евентуалне погрешне процене или злоупотребе таквог овлашћења. Свакако да се на овај начин ученицима ускраћује могућност да буду упознати са целокупним радом органа управљања, да благовремено препознају питања од значаја за права, положај и интересе ученика и да о њима изнесу ставове ученичког парламента. Овакво ограничење је спорно имајући у виду да садржину дневног реда одређује сам школски одбор, односно његов председник, па ученици практично немају могућност да унапред знају да ли ће се расправљати о питањима која су од значаја за њих. Поред тога, поједина питања која формално/директно нису у непосредној надлежности ученичког парламента могу имати значајан утицај на права и положај ученика, односно надлежности ученичког парламента. Због тога се не може унапред и прецизно ограничити њихово учешће само на унапред одређене „теме из надлежности ученичког парламента“.

Повереник сматра да, иако представници ученичког парламента немају право одлучивања, њихово редовно присуство на седницама школског одбора има значајну демократску и васпитно-образовну функцију. Оно омогућава непосредну комуникацију између ученика и органа управљања, доприноси транспарентности рада установе, развија културу дијалога и учешћа ученика у питањима која се тичу њиховог живота и рада у школи и омогућава да се приликом доношења одлука узме у обзир перспектива ученика. Додатно, чланови школског одбора који нису непосредно и радници у школи, могу добити додатне информације које могу имати значаја за формирање њиховог мишљења, и, самим тим, утицати на доношење коначних одлука. Стога Повереник указује да треба имати у виду релевантне међународне акте који говоре у прилог партиципацији ученика у телима одлучивања. Посебно подсећамо на део садржине тачке 3.1. Стратегије образовања под називом Преглед и анализа постојећег стања по нивоима образовања, у којој је, између осталог, наведено: „Што се тиче осталих мера унапређивања квалитета основног образовања и васпитања, остварени су многи резултати - ревидирани су васпитно-образовни програми да би се обезбедила њихова савременост, функционалност и социјална релевантност; ојачана је аутономија школе кроз педагошку аутономију у спровођењу курикулума, флексибилан систем спољашњег вредновања и тестирања, аутономију наставника, јачи однос са локалном заједницом и оснаживање ученичког парламента, уведена је изборна настава, конципирана према потребама и условима, која доприноси реализацији васпитно-образовних циљева школе и реализацији мисије основног образовања и васпитања; вредновање рада школе обухвата и ваннаставне



програме итд. Стога, предложеном изменом Закона директно се смањује достигнути стандард који јесте један од суштинских циљева развоја образовања и васпитања у Републици Србији.

Одредбом члана 26. Нацрта закона предложена је суштинска измена начина организовања и функционисања Савета родитеља, саветодавног органа образовне установе. Важећим чланом 120. Закона полази се од принципа непосредне заступљености родитеља, тако што се у савет родитеља школе бира по један представник родитеља, односно другог законског заступника ученика сваког одељења у установи основног образовања, односно установи која обавља делатност средњег образовања. Нацртом се овај принцип напушта и уводи се модел у којем Савет родитеља у установама које обављају делатност основног образовања може имати (највише! ова одредница не постоји у Нацрту закона) осам чланова, односно у установама које обављају делатност средњег образовања највише 15 чланова, при чему се број чланова уређује статутом установе. Иако савет родитеља представља својеврсни саветодавни орган, без стварних овлашћења, предложено решење није довољно образложено и може довести до значајног смањења репрезентативности овог тела, нарочито у већим установама.

Повереник пре свега поставља питање, а на основу предложене одредбе и упоређивања са текстом образложења, да ли савет родитеља у установама основног образовања мора имати осам чланова, може имати осам чланова или је решење нешто треће? Наиме, у образложењу се наводи: „Чланом 26. Нацрта закона измењен је и допуњен члан 120. Закона, тако да је прописано да савет родитеља да има осам чланова у установама које обављају делатност основног образовања односно највише петнаест чланова у установама које обављају делатност средњег образовања.“, док Нацрт закона прописује: „...који може да има осам чланова.“. Образложење не даје никакве додатне смернице, нити појашњења у вези са изменама овог члана.

Даље, Повереник је мишљења да суштина постојећег решења није у самом броју чланова Савета, јер тај број је готово увек различит, у зависности од величине и капацитета школе, односно броја одељења, већ у томе што је обезбеђена непосредна повезаност представника са свим одељењима, односно са родитељима који та одељења представљају. Предложеним решењем та веза се прекида, јер ограничен број представника треба да представља родитеље већег броја одељења, при чему се додатно предвиђа равномерна заступљеност представника различитих образовних циклуса, подручја рада, образовних профила, смерова гимназије, класа у музичким и балетским школама и васпитних група. На тај начин родитељи појединих одељења (а то је већински број одељења, с обзиром на просечне капацитете наших школа) више немају гаранцију да ће имати непосредног представника у савету, већ ће начин њиховог представљања зависити од модела који установа утврди статутом.

Ово је посебно значајно зато што се, иако без значајних надлежности у одлучивању, Савет родитеља не може посматрати само као формално саветодавно тело установе, већ као механизам учешћа родитеља у животу и раду установе и један од облика партиципативног управљања у образовању. Укључивање родитеља у доношење одлука, или боље рећи, информисање родитеља о свим важним питањима о којима се у установи одлучује, и које се тичу услова рада установе, образовно-васпитног процеса, безбедности и заштите деце, ваннаставних активности, екскурзија и располагања одређеним средствима представља важно демократско достигнуће у развоју система образовања. Управо је јачање отворености,



праведности, доступности и демократичности образовања, као и укључивање различитих актера у образовни процес, препознато као једно од стратешких опредељења Републике Србије у Стратегији развоја образовања и васпитања до 2030. године² (у даљем тексту: Стратегија образовања). Овај циљ, наведено је у овом стратешком документу, може се достићи једино ако се „ојача међусекторска сарадња, унапреде успостављени механизми за пружање подршке ученицима и ојачају људски капацитети у образовно-васпитним установама и другим релевантним институцијама“. Овом треба додати и обавезу државе да унапређује партиципативност и инклузивност у образовању, а смањивање могућности непосредног учешћа родитеља, без јасног образложења и без успостављања адекватних компензационих механизма, тешко је помирити са овим стратешким опредељењем. И актуелни приступ државе правима детета наглашава значај институционалних механизма за њихову заштиту и остваривање, као и потребу укључивања различитих релевантних актера у њихов рад.

Стога би законске измене у овој области требало да буду усмерене на јачање, а не слабљење партиципативних механизма. Ограничење броја чланова само по себи не мора бити проблем уколико се истовремено обезбеде делотворни механизми заступања свих родитеља, али из предложеног решења не препознајемо ниједан други начин на који ће родитељи који немају непосредног представника у Савету бити укључени у његов рад, како ће њихови ставови бити пренети, и како ће моћи да утичу на представника који их посредно заступа. Без таквих механизма постоји ризик да се ефикасност рада савета постигне по цену његове репрезентативности и демократског легитимитета.

Посебно треба имати у виду да се предложено смањење непосредне заступљености родитеља не може посматрати изоловано од истовременог сужавања надлежности савета родитеља. Тако се, на пример, важећа надлежност да савет „разматра“ предлог школског програма, развојног плана и годишњег плана рада замењује обавезом да се са тим документима „упознаје“, а исто се односи и на извештаје о остваривању програма, развојног и годишњег плана, спољашњем вредновању, самовредновању и другим питањима квалитета образовно-васпитног рада. Поред тога, брише се посебна надлежност за разматрање намене коришћења средстава од донација и проширене делатности установе (важећа тачка 6 овог члана Закона), док се садашња надлежност да Савет „разматра и прати“ услове за рад установе, услове за одрастање и учење, безбедност и заштиту деце и ученика замењује формулацијом да Савет „доприноси унапређивању“ тих услова (предложена тачка 7, важећа тачка 8.). На тај начин се истовремено смањују и непосредна заступљеност родитеља и интензитет њиховог учешћа у питањима од значаја за рад установе и права деце и ученика. Формулација „доприноси унапређењу“ могла је бити додата након „разматрања и праћења“ те у процесу имплементације имати смисла.

Додатно, Повереник указује и на чињеницу да предложено решење захтева пажљиво преиспитивање са становишта једнакости у остваривању права на учешће. Ако се број представника ограничи на исти максимални број за све установе одређене врсте, без обзира на њихову величину, број ученика и број одељења, степен њихове организационе сложености и различитост образовних програма, родитељи у установама различите величине неће имати упоредив ниво непосредне заступљености. Истовремено, сама обавеза равномерне

² https://prosveta.gov.rs/wp-content/uploads/2021/11/1-SROVRS-2030_MASTER_0402_V1.pdf стр.27

заступљености различитих образовних категорија не гарантује да ће бити обезбеђена стварна заступљеност свих родитеља, јер представник једног образовног профила или циклуса не мора нужно бити и представник интереса свих одељења која том профили припадају.

Имајући у виду наведено, Повереник сматра да је потребно преиспитати предложено ограничење броја чланова савета родитеља и његово повезивање са фиксним максималним бројем чланова, узимајући у обзир комплексност образовног система, његове специфичности и циљеве. Критеријуми за постављање новог система морају бити јасни, објективни и транспарентни. У супротном, предложена измена може довести до неоправданог смањења нивоа партиципације родитеља у управљању и праћењу рада установе, што није у складу са развојем демократске културе и стратешким опредељењем Републике Србије за демократичније, отвореније и инклузивније образовање, и што може довести до потенцијално дискриминаторних ситуација у пракси.

Чланом 29. Нацрта закона предложене су измене и допуне члана 128. Закона који прописује, између осталог, разлоге за разрешавање директора установе. Наиме, у ставу 7. овог члана додаје се и тачка 18. којом је прописано да је разлог за разрешење директора установе ако: „је учинио тежу повреду радне обавезе или повреду забране из чл. 110-113. овог закона, у складу са поступком из члана 119. ст. 5. и 6, а на основу записника просветног инспектора“

Пре свега, почетна реченица става 7. гласи: „Министар разрешава директора установе ако је утврђено да“. Ипак, предложена измена говори о томе да се директор разрешава на основу записника просветног инспектора. Повереник указује да оваква формулација захтева преиспитивање, јер се њоме записнику просветног инспектора придаје значај утврђујућег акта, односно јединог основа за утврђивање постојања повреде и престанак дужности директора, иако записник представља исход инспекцијског надзора и доказ о утврђеним чињеницама у том поступку, а не акт којим се самостално утврђује дисциплинска одговорност директора.

Записник просветног инспектора представља акт који настаје у поступку инспекцијског надзора и којим се констатују чињенице и утврђене неправилности у раду установе. Међутим, утврђивање неправилности у раду установе не значи само по себи и утврђивање одговорности директора за тежу повреду радне обавезе или повреду забране. За постојање такве одговорности неопходно је утврдити све релевантне чињенице, укључујући радње или пропусте конкретног директора, његову одговорност, као и околности под којима је до повреде дошло.

Ово је посебно важно имајући у виду да директор одговара за вршење функције руковођења установом, Потребно је утврдити да ли је директор својом радњом или пропустом, у околностима конкретног случаја, учинио повреду која представља законски основ за разрешење.

Стога записник просветног инспектора може бити од значаја за поступак разрешења и може представљати доказ на основу којег се утврђују релевантне чињенице, али не би требало законом прописивати да се директор разрешава „на основу записника“ на начин који би искључио самосталну оцену свих релевантних чињеница и доказа од стране надлежног органа. У супротном, постоји ризик да се инспекцијски налаз изједначи са утврђивањем



дисциплинске одговорности директора, иако су инспекцијски надзор и поступак утврђивања одговорности различити поступци различите правне природе и сврхе, при чему записник није акт којим се утврђује нечија одговорност. Повереник је мишљења да је оваква формулација спорна и са становишта права на правну заштиту и принципа индивидуализације одговорности, јер није јасно да ли орган који одлучује о престанку дужности може самостално да цени чињенице утврђене инспекцијским надзором, друге доказе и изјашњење директора, или је у том погледу везан садржином записника инспектора. Ради правне сигурности и спречавања аутоматског наступања најтеже последице по статус директора, потребно је јасно раздвојити инспекцијски надзор од поступка у којем се утврђује одговорност директора.

Одредбама члана 38. Нацрта закона предложене су измене постојећег члана 149. Закона којим се прописују услови за суспензију лиценце наставнику, васпитачу и стручном сараднику. Наиме, досадашњим разлозима за суспендовање лиценце (1) *према извештају просветног саветника не остварује образовно-васпитни рад на начин и по поступку којим се омогућава постизање прописаних принципа, циљева и стандарда образовних постигнућа, програма образовања и васпитања и вредновања резултата учења, за кога просветни саветник утврди да није отклонио недостатке у свом раду, ни после датих стручних примедби, предлога и упозорења у писаном облику, на основу чега је два пута негативно оцењен од стране различитих просветних саветника;* 2) *се према извештају просветног саветника није стручно усавршавао, а просветни саветник у свом извештају утврди да разлози за то нису оправдани*) додаје се и трећи разлог 3) *не остварује образовно-васпитни рад, ни након писаног упозорења директора, што се сматра тежом повредом из члана 164. став 1. тачка 15) овог закона.*

Предложено решење потребно је преиспитати са становишта прецизности и међусобне усклађености услова за суспензију лиценце. Наиме, није јасно да ли су разлози из тач. 1) и новопредложене тачке 3) међусобно независни и алтернативни основи за суспензију лиценце или је за примену тачке 3) потребно да претходно буду испуњени услови из тач. 1) с обзиром да тачка 1) садржи одредницу *„ни после датих стручних примедби, предлога и упозорења у писаном облику“*, с тим што не наглашава да ове примедбе, предлоге и упозорења може дати искључиво просветни саветник. Дакле, логичним тумачењем се може закључити да, након примера ради, упозорења директора и негативних оцена различитих просветних саветника лиценца може бити изгубљена. С друге стране намеће се питање да ли је намера законодавца да директор, независно од поступка и налаза просветних саветника може самостално да суспендује лиценцу овим лицима, на основу сопствене процене да запослени не остварује образовно васпитни рад. Подсећамо да је законодавац у важећем законском тексту за суспендовање лиценце предвидео два пута негативно оцењивање од различитих просветних саветника, на тај начин гарантујући одређени ниво објективности у оцени. Управо је ово питање од непосредног значаја за правну сигурност наставника, васпитача и стручних сарадника, будући да различити основи за суспензију подразумевају различите чињеничне ситуације, различите поступке њиховог утврђивања и различите правне последице, али и мишљење више компетентних лица, а не једног.

Дакле, одредбом под тачком 1) се већ уређује ситуација у којој се неостваривање образовно-васпитног рада на прописан начин утврђује на основу извештаја просветног саветника, након претходно датих стручних примедби, предлога и упозорења и два негативна извештаја



различитих просветних саветника. Увођењем тачке 3), која као основ суспензије предвиђа „неостваривање образовно-васпитног рада“ након писаног упозорења директора, ствара се преклапање између два правна основа који се делимично односе на исто чињенично понашање, али предвиђају различите услове за наступање исте правне последице. Тако није јасно због чега је за једну ситуацију потребно претходно стручно утврђивање од стране просветних саветника и два негативна налаза, док би у другој, суштински сродној ситуацији, било довољно упозорење директора.

Додатно, потребно је преиспитати решење према којем се понашање из тачке 3) истовремено квалификује као тежа повреда радне обавезе. Чињеница да одређено понашање представља тежу повреду радне обавезе не може сама по себи бити довољна за суспензију лиценце, већ је неопходно јасно прописати да ли се суспензија изриче у оквиру поступка утврђивања одговорности за повреду радне обавезе или представља посебну меру која се примењује независно од тог поступка. У супротном, исто чињенично понашање може бити предмет два поступка који воде различитим правним последицама, без јасног уређења њиховог међусобног односа.

Повереник скреће пажњу и на постојеће ст. 5. и 6. овог члана Закона, односно да о суспензији лиценце решењем одлучује министар, док је директор, према тачки 3), лице чије упозорење представља непосредан услов за примену овог основа. Из предложених одредаба није јасно да ли директор само констатује постојање чињеница и доставља их Министарству или има овлашћење да самостално утврђује испуњеност услова за суспензију и покреће поступак пред министром. Ово је потребно недвосмислено уредити, нарочито имајући у виду да став 4. предвиђа обавезу установе да Министарству достави податке о разлозима за суспензију, али се та обавеза изричито везује за „извештај“ који је предвиђен постојећим тачкама 1) и 2) , док новопредложена тачка 3) не предвиђа извештај директора, нити поступак његовог сачињавања.

Поред тога, потребно је обезбедити једнак процесни положај запосленог без обзира на основ по коме се суспензија лиценце предлаже. За тач. 1) и 2) предвиђено је право наставника, васпитача и стручног сарадника да изјави примедбу министру на извештај просветног саветника. За новопредложени случај из тачке 3), међутим, није прописано право запосленог да се изјасни о упозорењу директора, нити је уређено на који начин и у ком поступку се утврђује да је запослени, и након упозорења, наставио да не остварује образовно-васпитни рад. Имајући у виду да суспензија лиценце непосредно утиче на могућност обављања послова за које је лиценца услов, неопходно је прописати адекватне процесне гаранције и у овом случају.

У том смислу, потребно је прецизирати и да ли се суспензија по тачки 3) може изрећи пре окончања поступка за утврђивање теже повреде радне обавезе или тек након правноснажног утврђивања одговорности запосленог. Уколико се омогућава суспензија пре окончања тог поступка, морају се јасно прописати услови под којима се таква мера може применити, њена привремена природа и однос према исходу поступка за утврђивање одговорности.

Повереник сугерише и анализу последице новопредложене тачке, односно нумерисање, а у вези са можда омашком начињеном нумерацијом у вези са последицом. Закон предвиђа



последицу по наставника (и друге), односно поновно полагање испита, или престанак радног односа, а за трећу тачку таква последица није прописана.

Имајући у виду наведено, предлажемо да се прецизирају услови за примену тачке 3) и њен однос према тач. 1) и 2), јасно утврде овлашћења директора и министра, пропише поступак утврђивања чињеница које представљају основ за суспензију, као и обезбеде одговарајуће процесне гаранције за запосленог. У супротном, предложено решење оставља простор за различито тумачење питања да ли директор може самостално да иницира суспензију лиценце, да ли се тачка 3) примењује независно од поступка пред просветним саветником и да ли се суспензија може изрећи пре окончања поступка за утврђивање теже повреде радне обавезе.

Повереник предлаже предлагачу Нацрта закона да, након анализе достављеног мишљења, усвоји предлоге Повереника за заштиту равноправности.

С поштовањем,


**ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ**
Милан Антонијевић