



Broj: I-OP-1-474/12

Datum: 23.10.2012.

Novi Sad

Pokrajinski ombudsman na osnovu člana 33. stav 1. alineja 2. Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom ombudsmanu („Sl. list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05, 18/09-promena naziva), po prijemu primedbi Narodne biblioteke „Jovan Popović“ u Kikindi u vezi sa konstatacijom nepravilnosti u radu, u postupku sprovedenom po predstavci I. V., Biblioteci „Jožef Atila“ i Narodnoj biblioteci „Jovan Popović“ u Kikindi kao matičnoj biblioteci, upućuje sledeće:

MIŠLJENJE

Narodna biblioteka „Jovan Popović“ je prekoračila svoja ovlašćenja kao matična biblioteka, time što je zaposlena bibliotekarka Matičnog odeljenja, pozivajući se na ovlašćenja vršenja nadzora nad stručnim radom i na mišljenje bibliotekara-savetnika Narodne biblioteke Srbije dato putem telefona, citirajući odredbe Zakona o bibliotečkoj delatnosti („Sl. glasnik RS“, br. 34/94, 101/2005) koji je prestao da važi, zauzela stav o obavezama zaposlene V. I. u pogledu rokova polaganja stručnog ispita koji Zakonom nisu regulisani, stavljajući joj u izgled neprijatnosti koje su pravno neosnovane.

Predmet nadzora nad stručnim radom jeste obavljanje poslova zaposlenih, koji su obuhvaćeni opisom radnih mesta u biblioteci, što je utvrđeno Pravilnikom o nadzoru nad stručnim radom u bibliotekama („Sl. glasnik RS“, br. 63/94). Nadzor nad sporvođenjem zakona i vršenjem poverenih nadležnosti vrši Ministarstvo kulture i informisanja, te matična biblioteka nije ovlašćena za vršenje takvog nadzora, niti za davanje mišljenja o primeni odredbi zakona.

Direktorka Narodne biblioteke „Jovan Popović“ Kikindi je u svom izjašnjenju navela da je ta biblioteka pod stručnim nadzorom Narodne biblioteke Srbije, shodno tome neophodno je ukazati da je članom 25. stav 2. Zakona o bibliotečko-informacionoj delatnosti ova vrsta nadzora na teritoriji APV poverena Biblioteci Matice srpske.

Imajući u vidu ustavno načelo zabrane povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata koje je zagantovano članom 197. Ustava Republike Srbije, obaveze koje su Zakonom o bibliotečko-informacionoj delatnosti postavljene mogu da proizvode dejstvo samo od dana početka primene Zakona, tj. od 24.01.2012. godine, a početak rokova za ispunjenje obaveza ne može biti pre stupanja na snagu tog Zakona.

Zakonodavac je propustio da Zakonom o bibliotečko-informacionoj delatnosti („Sl. glasnik RS“, br. 52/11) propiše rok za polaganje stručnog ispita za zaposlene u biblioteci koji su zatečeni bez položenog stručnog ispita u vreme stupnja na snagu Zakona.



Nedoumice u vezi sa primenom zakonskih odredbi neophodno je otkloniti pribavljanjem tumačenja spornih odredbi ili mišljenja nadležnog ministarstva, a naročito imajući u vidu da je, primera radi, Ministarstvo prosvete u sličnoj pravnoj situaciji dalo Mišljenje br. 011-00-216/2010-07 od 16.07.2010. godine da polaganje ispita koji predstavlja uslov za zasnivanje radnog odnosa na određenim radnim mestima nije potrebno za zaposlene koji su radni odnos zasnovali pre stupanja na snagu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Službeni glasnik RS“ broj 72/09).

Neprimereno je da bibliotekarka Matičnog odeljenja, koja je ovlašćena za vršenje nadzora nad stručnim radom javnih biblioteka i za korišćenje pečata biblioteke, u zvaničnom dopisu upućenom zaposlenoj koristi kolokvijalne konstrukcije, primera radi: „Po tome ispada da je sadašnji, Vaš direktor, u obavezi da vam da otkaz i može, čak-šta već sutra to da uradi. kako bi to izbegli, potrebno je položiti ispit u prvom sledećem ispitnom roku.“

Imajući u vidu navedeno Mišljenje, Pokrajinski ombudsman Biblioteci „Jožef Atila“ i Narodnoj biblioteci „Jovan Popović“ Kikinda upućuje sledeću

PREPORUKU

Neophodno je da zaposleni Narodne biblioteke „Jovan Popović“ koji su ovlašćeni za vršenje nadzora nad stručnim radom isti obavljaju u skladu sa Pravilnikom o nadzoru nad stručnim radom u bibliotekama („Sl. glasnik RS“, br. 63/94) kojim je utvrđen predmet takve vrste nadzora. Potrebno je da zaposleni koji su ovlašćeni za vršenje nadzora koriguju način izražavanja u službenoj komunikaciji.

Potrebno je da direktor Biblioteke „Jožef Atila“ bez odlaganja stavi van snage rešenje br. 00-40/12 od 19.03.2012. godine, kojim je podnositeljki predstavke naloženo polaganje stručnog ispita u roku od godinu dana od prijema rešenja, te da pre donošenja novog rešenja pribavi mišljenje nadležnog ministarstva – Ministarstva kulture i informisanja u vezi sa obavezom polaganja stručnog ispita za zaposlene koji su radni odnos zasnovali pre stupanja na snagu Zakona.

Imajući u vidu u pisanoj formi podnetu molbu podnositeljke predstavke direktoru Biblioteke „Jožef Atila“ Kanjiža za prijavu polaganja stručnog ispita, potrebno je da Biblioteka „Jožef Atila“ u sledećem ispitnom roku prijavi I. V. za polaganje stručnog ispita.



Razlozi

Pokrajinskom ombudsmanu se predstavkom obratila I. V., diplomirani profesor – bibliotekar, zaposlena u Biblioteci „Jožef Atila“ u Kanjiži, a u vezi sa obavezom polaganja stručnog ispita.

U predstavci se navodi da je u biblioteci zasnovala radni odnos dana 31.08.1998. godine. Prilikom zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vreme 2001. godine joj nije naložena obaveza polaganja stručnog ispita, jer je imala više od 25 godina penzijskog staža, na osnovu čega je Zakon o bibliotečkoj delatnosti („Sl. glasnik RS”, br. 34/94 i 101/2005) propisao oslobodjenje od obaveze polaganja stručnog ispita. U dva mandata je izabrana na funkciju direktora i u dva navrata imenovana za v. d. direktora biblioteke, u kom periodu takođe nije bila u obavezi polaganja stručnog ispita, s obzirom na to da Zakonom o bibliotečkoj delatnosti nije bila propisana obaveza polaganja stručnog ispita za direktore, niti je to propisano Zakonom o bibliotečko-informacionoj delatnosti.

Dana 26.03.2012. godine podnositeljka predstavke je preuzela rešenje direktora Biblioteke „Jožef Atila“ Kanjiža, kojim joj je naloženo polaganje stručnog ispita u roku od godinu dana od dana prijema pomenutog rešenja.

Podnositeljka predstavke je dopisom Narodne biblioteke „Jovan Popović“ Kikinda od 13.06.2012. godine, koji je potpisan od strane bibliotekara Matičnog odeljenja V. R. J., pozivom na zapisnik o izvršenom stručnom nadzoru Mesne biblioteke Horgoš i na telefonski razgovor sa bibliotekarom-savetnikom Matičnog odeljenja Narodne biblioteke Srbije obavestena o sledećem: *„Po tome ispada da je sadašnji, Vaš direktor, u obavezi da vam da otkaz i može, čak-šta već sutra to da uradi. Kako bi to izbegli, potrebno je položiti ispit u prvom sledećem ispitnom roku.“*

Podnositeljka predstavke je dana 19.06.2012. godine uputila molbu direktoru Biblioteke radi podnošenja prijave za polaganje stručnog ispita.

U postupku po predstavci I. V., Pokrajinski ombudsman je imao u vidu sledeće propise:

Prelaznim i završnim odredbama Zakona o bibliotečkoj delatnosti („Sl. glasnik RS”, br. 34/94 i 101/2005), koji je prestao da važi po stupanju na snagu Zakona o bibliotečko-informacionoj delatnosti („Sl. glasnik RS”, br. 52/11) u članu 33. je bilo propisano da „lica koja su do dana stupanja na snagu ovog zakona obavljala poslove u bibliotečkoj delatnosti duže od 15 godina **ili druge poslove najmanje 25 godina**, kao i lica koja su stekla akademski naziv magistra ili naučni stepen doktora nauka iz bibliotečke delatnosti, **mogü obavljati poslove u bibliotečkoj delatnosti bez polaganja stručnog ispita.**“

Imajući u vidu da je članom 24. stav 1. Zakona bibliotečko-informacionoj delatnosti propisano da nadzor nad sprovođenjem istog vrši ministarstvo nadležno za kulturu, Pokrajinski ombudsman je povodom obaveze polaganja stručnog ispita za zaposlene koji su radni odnos u biblioteci zasnovali pre stupanja na snagu Zakona o bibliotečko-informacionoj delatnosti, u smislu člana 80. Zakona o državnoj upravi („Sl. glasnik RS“ br. 79/2005, 101/2007, 95/2010) zatražio mišljenje Ministarstva kulture, informisanja i informacionog društva o primeni članova 46. i 47. Zakona. Zahtevom za dostavljanje mišljenja obuhvaćene su sledeće dileme u vezi sa primenom Zakona:



- Članom 47. stav 2. u vezi sa stavom 1. Zakona je propisano da zaposlenom na stručnim poslovima s visokim i višim obrazovanjem, koji u roku od tri godine rada u biblioteci ne položi stručni ispit prestaje radni odnos u biblioteci danom isteka tog roka. Istom odredbom, a ni prelaznim i završnim odredbama nije, međutim, uređeno pitanje postojanja obaveze polaganja stručnog ispita za zaposlene koji su radni odnos u biblioteci zasnovali pre stupanja na snagu Zakona. Ministarstvo je zamoljeno da zauzme stav u vezi sa shodnom primenom pomenute odredbe na zaposlene koji su radni odnos u biblioteci zasnovali pre stupanja na snagu Zakona, odnosno, o tome da li oni imaju obavezu polaganja stručnog ispita.
- U slučaju pozitivnog odgovora na prethodno pitanje, potrebno je definisati u kom roku su zaposleni koji su radni odnos u biblioteci zasnovali pre stupanja na snagu Zakona obavezni da polože stručni ispit i od kada sa računa početak tog roka.

U spisima predmeta br. I-OP-1-474/12 Službenom beleškom od 12.07.2012. godine je konstatovano da je N. Š., savetnik Sektora za zaštitu kulturnog nasleđa Ministarstva kulture, informisanja i informacionog društva telefonom obavestio savetnicu za zaštitu ljudskih prava Pokrajinskog ombudsmana o tome, da Zakonom zaista nije regulisano pitanje koje je Pokrajinski ombudsman postavio Ministarstvu. Mišljenje Ministarstva u vezi sa primenom članova 46. i 47. Zakona nije dostavljeno Pokrajinskom ombudsmanu.

Pokrajinski sekretarijat za kulturu i javno informisanje je dopisom od 08.10.2012. godine obavestio Pokrajinskog ombudsmana da povodom primene Zakona o bibliotečko-informacionoj delatnosti koje se tiču polaganja stručnog ispita Pokrajinski sekretarijat nije do sada susretao sa ovim problemom, niti je u vezi sa tim pribavljan zvaničan stav Ministarstva kulture i informisanja.

Pokrajinski ombudsman je dopisom od 19.07.2012. konstatovao nepravilnosti u postupanju Narodne biblioteke „Jovan Popović“ Kikinda i Biblioteke „Jožef Atila“ u Kanjiži, odnosno, ukazao na to da se odredbe Zakona ne mogu primenjivati u odnosu na materiju koja nije uređena, proizvoljnim tumačenjem i na štetu zaposlenih. Istim dopisom je direktorki Narodne biblioteke „Jovan Popović“ ukazano na potrebu da se utvrdi da li je zaposlena bibliotekarka Matičnog odeljenja bila ovlašćena da dopisom snabdevenim sopstvenim potpisom i pečatom Narodne biblioteke „Jovan Popović“, citirajući odredbe Zakona o bibliotečkoj delatnosti koji je prestao da važi, zauzme stav o obavezama zaposlene V. I., stavljajući joj u izgled neprijatnosti koje su sa pravnog aspekta neosnovane.

Direktor Biblioteke „Jožef Atila“ u Kanjiži nije u ostavljenom roku dostavio primedbe na konstataciju nepravilnosti Pokrajinskog ombudsmana, niti je postupio po njegovom predlogu da se donese novo rešenje o obavezi polaganja stručnog ispita podnositeljke predstavke, ali sa datim rokom od tri godine od dostavljanja novog rešenja.

Pokrajinski ombudsman je u međuvremenu ustanovio da su slične nedoumice u vezi sa primenom propisa poznate u oblasti obrazovanja, po stupanju na snagu Zakona o osnovama sistema obrazovanja 2009. godine. Tim zakonom je u članu 120. stav 2. propisano da kada se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, lice mora da ima dokaz i o znanju jezika na kome se ostvaruje obrazovno vaspitni rad, te da se ispunjenost ovog uslova dokazuje prilikom prijema u radni odnos i proverava tokom rada. Imajući u vidu da Zakonom o osnovama sistema obrazovanja nije propisano



da li su i zaposleni, koji su u vreme stupanja na snagu Zakona o osnovama sistema obrazovanja već zasnovali radni odnos, dužni da pruže dokaz o znanju jezika na kome se ostvaruje obrazovno vaspitni rad, Ministarstvo prosvete je u Mišljenju br. 011-00-216/2010-07 od 16.07.2010. godine zauzelo sledeći stav: „**U vezi sa pitanjem od kog datuma se primenjuju odredbe člana 120. st. 2. i 3. i 121. st. 6. i 7. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Službeni glasnik RS“ broj 72/09), ističemo da se navedene odredbe primenjuju od dana stupanja na snagu Zakona, tj. od 11.09.2009. godine, što znači da se ne mogu primenjivati na nastavnike na koje se odnosi vaše pitanje [koji su zasnovali radni odnos pre stupanja na snagu Zakona], s tim što napominjemo da su ti nastavnici morali ispunjavati sve uslove koji su bili određeni propisima koji su bili na snazi u vreme kada su zasnovali radni odnos.**“

Direktorka Narodne biblioteke „Jovan Popović“ iz Kikinde, kao matične biblioteke, je dopisom od 13.08.2012. godine obavestila Pokrajinskog ombudsmana da je Narodna biblioteka „Jovan Popović“ u Kikinda matična biblioteka u Severnobanatskom upravnom okrugu i to u Senti, Adi, Čoki, Kanjiži i Novom Kneževcu, te shodno tome obavlja stručni nadzor nad navedenim bibliotekama. U okviru stručnog nadzora izvršenog od strane ovlašćenog bibliotekara konstatovano je da podnositeljka predstavlke nema stručni ispit. „*Kako je Narodna biblioteka „Jovan Popović“ pod stručnim nadzorom Narodne biblioteke Srbije i kako smo od iste dobili dopis da svi zaposleni u biblioteci moraju imati položen stručni ispit, pa je u skladu sa napred iznetim bibliotekar Matičnog odeljenja i postupila. Ista odredbe nije samovoljno tumačila nego je primenila uputstva dobijena od strane Narodne biblioteke Srbije.*“

Zakonom o bibliotečko-informacionoj delatnosti je u članu 22. stav 2. tačka 6. propisano da matične funkcije u bibliotečko-informacionoj delatnosti predstavlja, između ostalih, **nadzor nad stručnim radom biblioteka.**

Shodno članu 25. stav 2. Zakona, nadzor nad stručnim radom matičnih biblioteka je na teritoriji AP Vojvodine povereno Biblioteci Matice srpske. Shodno stavu 3. istog člana nadzor nad stručnim radom drugih javnih biblioteka vrši biblioteka kojoj je povereno vršenje matičnih funkcija, kao povereni posao.

Nadzor nad stručnim radom biblioteka u smislu člana 4. stav 1. Pravilnika o nadzoru nad stručnim radom u bibliotekama obuhvata: prikupljanje i čuvanje bibliotečke građe; evidenciju i obradu bibliotečke građe; način vođenja kataloga; reviziju i otpis bibliotečke građe; osposobljavanje pripravnika; stručno usavršavanje za obavljanje bibliotečke delatnosti; način vođenja registra i obavljanja drugih stručnih poslova u bibliotekama.

Zakon o bibliotečko-informacionoj delatnosti, pored nadzora nad stručnim radom, u članu 24. propisuje i **nadzor nad sprovođenjem zakona i vršenjem poverenih poslova.** Za razliku od nadzora nad stručnim radom, koje je u nadležnosti matičnih biblioteka, nadzor na sprovođenjem zakona je u nadležnosti ministarstva za kulturu.

Imajući u vidu navedeno, Pokrajinski ombudsman je zauzeo stav kako je navedeno u Mišljenju i Preporuci.