



Ministrstvo za kulturo
Maistrova 10
1000 Ljubljana

Številka: 007-1/2015/2

Datum: 5. 6. 2015

Zadeva: Predlogi in pripombe k Osnutku predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o knjižničarstvu ter Pravilniku o izvajanju knjižničnega nadomestila

Predloge je Javna agencija za knjigo RS pripravila na osnovi izkušenj pri izvajanju knjižničnega nadomestila ter na podlagi posvetov s predstavniki reprezentativnih društev (Društvo slovenskih pisateljev, Društvo slovenskih književnih prevajalcev, Društvo slovenskih skladateljev, Društvo slovenskih filmskih ustvarjalcev, Društvo slovenskih likovnih ustvarjalcev).

49. člen

Predlog: vključiti predstavnika na predlog JAK v Nacionalni svet za knjižničarstvo.

Za sistemsko urejanje področja knjige in oblikovanje kulturno-političnih ukrepov na področju podpore knjigi je potrebno zagotoviti sodelovanje med ključnimi akterji na področju knjige. Vloga knjižnic na področju knjige je priznana tudi v ureditvi, po kateri je predstavnik knjižnic član Sveta Javne agencije za knjigo RS, pri našem predlogu gre za recipročni ukrep, saj sta področji knjižničarstva ter širše področje knjige, za katerega je pristojna JAK, neločljivo povezani.

56. člen

Pripombe na prvi odstavek 56. člena

Predlog: preimenovanje 56. člena.

Izraz knjižnično nadomestilo zaobjema dve vrsti prispevkov: denarne prispevke živečim avtorjem knjižničnega gradiva za izposoj njihovih del in delovne štipendije avtorjem. Formulacija knjižnično nadomestilo in delovne štipendij torej ni ustrezna, ker so delovne štipendije že vključene v knjižnično nadomestilo.

V tem odstavku predlagamo črtanje izraza, da so do knjižničnega nadomestila upravičeni avtorji, ki »imajo stalno bivališče v Republiki Sloveniji«. Osnova za beleženje izposoj gradiva v knjižnicah je sistem COBISS, ki podatka o stalnem bivališču ne zajema, zato je praktično nemogoče ugotavljati, kdo od potencialnih upravičencev do knjižničnega nadomestila ima stalno prebivališče v Sloveniji. Za ta namen je ustrezna podlaga baza CONOR (normativna datoteka osebnih imen), v kateri je



vpisana nacionalnost/državljanstvo in jezik, vključno s tujci, ki imajo v bazi CONOR vpisana dva jezika.

Predlog formulacije: Knjižnično nadomestilo je namenjeno živečim avtorjem, ki ustvarjajo v slovenskem jeziku ali imajo vpisan slovenski jezik v normativni datoteki osebnih imen.

Predlagamo, da se v sistem beleženja izposoj ob splošnih knjižnicah vključijo tudi šolske, visokošolske in specialne knjižnice ter Narodna in univerzitetna knjižnica.

Pripombe na drugi odstavek 56. člena

Predlagamo spremembo navedenega člena, ker je predlagana formulacija preveč ohlapna, ne določa, kaj je »manjši znesek«. V primeru delovnih štipendij gre praviloma za bistveno višje zneske od tistih, ki jih avtorji prejmejo iz naslova izposoje svojih del. Predlog formulacije: »Delovne štipendije so namenjene avtorjem, ki pomembno prispevajo k razvoju slovenske kulture«.

Pripombe na tretji odstavek 56. člena

Na JAK ocenjujemo, da predlagana sprememba zakona javno pooblastilo podeljuje društvom, čeprav se izraz javno pooblastilo v predlagani spremembi zakona ne pojavi. Ocenjujemo, da gre pri izboru prejemnikov delovnih štipendij za prenos državne pristojnosti na društvo, ker društvo z izdajanjem aktov odloča o posamičnih stvareh. Tudi stopnja vpletenosti javnega interesa in druge okoliščine kažejo, da gre za upravno stvar, o kateri je potrebno odločiti z upravno odločbo in za katero mora imeti odločevalec javno pooblastilo. *»V okviru pooblastila za odločanje o posamičnih stvareh lahko nosilec javnega pooblastila s posamičnim aktom odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pravnih oziroma fizičnih oseb. Tudi tu je treba šteti, da gre za javno pooblastilo takrat, ko nosilec javnega pooblastila odloča kot organ javne oblasti, torej prisilno in v načelu neodvisno od volje teh oseb, njihovi posamični akti pa imajo pravno naravo posamičnih aktov državnih organov. Nosilec javnega pooblastila javnega pooblastila za odločanje v posamičnih stvareh, katerega vsebina je upravna stvar, mora pri odločanju postopati po ZUP, če niso posamezna vprašanja tega postopka z zakonom urejena drugače«¹.*

Javna agencija za knjigo RS nima pristojnosti podelitve javnega pooblastila. V zvezi s tem bi radi opozorili na odločbo Ustavnega sodišče RS št. U-I-137/01, ki je zavzelo stališče o podeljevanju javnega pooblastila na podlagi zakona, torej ne z zakonom, pač pa zgolj na njegovi podlagi. V 16. točki obrazložitve odločbe je US sodišče zapisalo: *»Vsebinsko javnega pooblastila mora jasno in podrobno določiti zakon. Gre za urejanje pristojnosti, ki se po prvem odstavku 120. člena Ustave lahko ureja samo z zakonom. Določitev vsebine javnega pooblastila pomeni določanje pristojnosti oziroma določanje nalog (funkcij) državne uprave, ki bo sicer dodeljena v izvrševanje nosilcu javnega pooblastila. Iz zakona mora biti jasno razvidno, za katere upravne naloge gre.«* Dalje v 18. točki obrazložitve zapiše *»(...) mora zakon, ki določa vsebinsko javnega pooblastila, podrobno urediti način njegove podelitve. Zakon mora natančno določiti pogoje, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila, določiti organ, ki podeli javno pooblastilo oziroma določi enega ali več nosilcev javnega pooblastila, ter določiti postopek za podelitev javnega pooblastila. Ocena,*

¹ Pirnat, R.: Nekatera vprašanja podelitve javnega pooblastila. V: Podjetje in delo: revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, letn. 30 ; št. 6/7, str. 1366.



kdaj je mogoče podeliti javno pooblastilo z zakonom in kdaj na podlagi zakona, je v pristojnosti zakonodajalca. Pri tem pa ni povsem nevezan. Za podelitev javnega pooblastila na podlagi zakona se lahko odloči le, če ugotovi obstoj okoliščin, ki onemogočajo ali znatno otežujejo določitev nosilca javnega pooblastila z zakonom.» V nadaljevanju obrazložitve US zapiše tudi, da je podelitev javnega pooblastila na podlagi zakona dopustna zgolj ob upoštevanju jasnih določil, kjer kot prvo načelo navede jasno in podrobno določitev vsebine javnega pooblastila, kot drugo načelo pa natančno določitev pogojev, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila, določitev organa, ki podeli javno pooblastilo in določitev postopka za podelitev javnega pooblastila. Na JAK menimo, da predlagatelj sprememb zakona ni dovolj natančno opredelil nalog, ki se bodo opravljale kot javno pooblastilo. Opredelitev nalog po mnenju US ne sme biti prepuščena organu, ki bo pooblaščen za dodelitev javnega pooblastila.

Predlog: pri pripravi sprememb Zakona naj pripravljavec pri 3., 4. in 7. členu izhaja iz ugotovitev US.

Pripombe na četrty in peti odstavek 56. člena

V odločbi Ustavnega sodišče RS št. U-I-137/01 je zapisano, da mora ob podelitvi javnega pooblastila na podlagi zakona zakonodajalec *»natančno določiti pogoje, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila, določiti organ, ki podeli javno pooblastilo in določiti postopek za podelitev javnega pooblastila«*. Predlagana sprememba sicer govori o javnem razpisu, a pušča odprto serijo vprašanj, npr: kakšno je zadostno število osebja ter oprema in prostori, ki omogočajo strokovno opravljanje nalog, se pooblastilo podeli enemu ali več društvom, se podeli po eno pooblastilo za vsako področje (avtorji, prevajalci, ilustratorji itd.), kako ravnati, če je za pridobitev pooblastila zainteresiranih več društev z istega področja, se pooblastilo podeli za nedoločen ali določen čas ipd. V podobnem primeru Zakona o zdravstveni dejavnosti je Ustavno sodišče člen o podelitvi javnega pooblastila že razveljavilo, ker ni bil dovolj jasen in je bil posledično v neskladju z Ustavo (Odločba US št. U-I-137/01).

Tako nejasno opredeljenih pogojev v razpisu ni mogoče preveriti. V tem kontekstu opozarjamo, da društva, ki po veljavnem Pravilniku podeljujejo delovne štipendije, ne izpolnjujejo pogojev za odločanje v upravnem postopku. Uredba o izobrazbi, ki jo morajo imeti zaposleni za vodenje in odločanje v upravnem postopku in o strokovnem izpitu iz upravnega postopka (Uradni list RS, št. 29/00, 66/04, 17/06 in 12/13) v drugem členu določa, da se lahko *»pooblastilo za odločanje v upravnih stvareh in pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo oziroma za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku lahko da zaposlenemu z ustrežno izobrazbo, določeno z zakonom, to uredbo in drugimi predpisi, ter opravljenim strokovnim izpitom iz upravnega postopka«*. Po nam znanih podatkih večina teh društev nima zaposlenih oseb, nobeno od društev nima ustrezno usposobljenega kadra za odločanje v upravnem postopku, nekatera od teh društev tudi nimajo svojih prostorov in opreme.

Predlog: pri pripravi sprememb Zakona naj pripravljavec pri četrtem in petem odstavku 56. člena v zvezi s prenosom javnega pooblastila izhaja iz ugotovitev US in drugih relevantnih pravnih podlag.



Pripombe na šesti odstavek 56. člena

Predlagamo natančnejšo formulacijo odstavka, ker ni jasno, ali po tem predlogu Ministrstvo za kulturo odloča o pritožbah zoper odločbe o izboru društev - podeljevalcev štipendij, ki naj bi jih izdala JAK, ali o pritožbah zoper odločbe o dodelitvi štipendij, ki naj bi jih izdajala društva.

Glede možnosti pritožbe neizbranih avtorjev na razpisih društev za podeljevanje delovnih štipendij je potrebno določiti postopek pritožbe ter opredeliti, ali bo ta postopek vključeval le postopkovno pravilnost ali tudi vsebinsko presojo. V primeru vsebinske presoje JAK ne more biti pritožbeni organ, saj nima ustreznih strokovnih komisij za področje filma, glasbe in likovne umetnosti. V primeru presojanja s pravnega vidika, tj. pravilnost postopka, pa JAK nima zaposlenega pravnika oz. zaposlenega s pravno izobrazbo (Uredba o izobrazbi, ki jo morajo imeti zaposleni za vodenje in odločanje v upravnem postopku in o strokovnem izpitu iz upravnega postopka).

Predlagamo tudi natančnejšo formulacijo pristojnosti nadzora. Na podlagi 48. Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C) je za nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku v primeru JAK pristojno ministrstvo za javno upravo. Dodatno predlagamo, da se v tem odstavku jasno določi, da se upravni postopek uporabi zgolj za podeljevanje delovnih štipendij. V primeru neposrednih izposoj bi upravni postopek pomenil izdajo tisoč odločb upravičenim avtorjem in nekaj tisoč odločb tistim, ki niso dosegli spodnjega praga izposoj, kar je zaradi trenutne kadrovske zasedbe JAK neizvedljivo, pa tudi sicer neracionalno.

Pripombe na sedmi odstavek 56. člena

Ocenjujemo, da predlagana sprememba ni v skladu z Ustavo RS. Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-137/01 zavzelo stališče, da je postopek podelitve javnega pooblastila zakonska materija in mora biti urejen v zakonu. Menimo, da je potrebno ta postopek v Zakonu o knjižničarstvu natančno opredeliti, ker bo drugače potrebno postopati po Zakonu o državni upravi, ki v 81. členu določa: *»Do uveljavitve zakona, ki bo uredil postopek podelitve javnega pooblastila, se za postopke javnega natečaja za pridobitev javnega pooblastila po tretjem odstavku 15. člena tega zakona smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja javna naročila, o javnem razpisu.«* Menimo, da bi bilo v konkretnem primeru nujno potrebno uporabiti načelo specialnosti zakona in postopek pridobitve javnega pooblastila v Zakonu o knjižničarstvu urediti drugače².

Dodatno predlagamo v 56. člen Zakona vnos opredelitve naslednjih zadev:

1. Uvrstitev določila o višini sredstev za knjižnično nadomestilo v Zakon o knjižničarstvu. Predlagamo, da se določitev višine sredstev opredeli glede na delež vseh sredstev, ki jih država in lokalne skupnosti namenjajo delovanju knjižnic. Ocenjujemo, da bi takšna vezava omogočala dolgoročno stabilnost mehanizma knjižničnega nadomestila. Višina teh sredstev niha/upada bistveno manj kot višina sredstev, ki jih država namenja za nakup knjižničnega gradiva v splošnih knjižnicah. Prav tako predlagamo, da se v formulaciji črta določilo »Ta

² O problematiki podelitve javnega pooblastila na podlagi Zakona o javnem naročanju glej Pirnat, R.: Nekatera vprašanja podelitve javnega pooblastila. V: Podjetje in delo: revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, letn. 30 ; št. 6/7, str. 1365-1375.



sredstva se razporedijo na proračunsko postavko »knjižnično nadomestilo«, ker proračunska postavka knjižnično nadomestilo ne obstaja več.

2. Predlagamo, da se pri beleženju izposoj za potrebe knjižničnega nadomestila upoštevajo tudi elektronske knjige, kar je nujno tako zaradi načela pravičnosti kot tudi razvoja e-založništva ter e-izposoje.
3. Predlagamo, da se 8. člen veljavnega Pravilnika o knjižničnem nadomestilu spremeni ter prenese v Zakon, ker bo v nasprotnem primeru pravilnik določal drugačno ureditev, torej contra legem Zakonu o davku na dodano vrednost. Pravilnik o izvajanju knjižničnega nadomestila kot podzakonski akt jasno določa postopek razdelitve sredstev iz naslova knjižničnega nadomestila med avtorje. Sredstva se razdelijo v celoti in JAK dodatnih sredstev za izvajanje knjižničnega nadomestila nima. Ocenjujemo, da je tovrstna ureditev z vidika davčne zakonodaje neustrezna. Pri knjižničnem nadomestilu gre za dohodek, ki ga prejme avtor iz naslova pravice javnega posojanja in ta dohodek se sladno z določbami 78. čl. ZDoh-2 uvršča med dohodke iz prenosa premoženjske pravice. Enako razlaga tudi ministrstvo za finance v svojem pojasnilu, št. 423-29/2005/1 z dne 8. 12. 2005. Ko JAK izplača knjižnično nadomestilo osebi, ki opravlja samostojno dejavnost, npr. samostojnemu kulturnemu delavcu, le-ta za izplačilo knjižničnega nadomestila izstavi račun. Avtor, ki **ima identifikacijsko številko za DDV**, mora na izdanem računu za knjižnično nadomestilo obračunati tudi DDV po ustrezni davčni stopnji. Odstop premoženjskih pravic se namreč po določbah 14. člena ZDDV-1 smatra kot opravljanje storitev in je zato obdavčen z DDV. Generalni davčni urad je v zvezi s tem že leta 2005 Ministrstvu za kulturo podal mnenje (št 423-29/2005/1 z dne 8. 12. 2005), da se dohodek iz naslova knjižničnega nadomestila za neposredno izposajo smatra kot dohodek iz naslova prenosa premoženjskih pravic in da so upravičenci dolžni obračunati tudi predpisani DDV. Še bolj jasno je bilo stališče davčne uprave v mnenju št. 092-2572/2006-1-0800-02 z dne 28. 1. 2006. »(...) Tako menimo, da bi morali biti znesek knjižničnega nadomestila določen v neto znesku (brez DDV), na katerega bi davčni zavezanec identificiran za namene DDV obračunal DDV, v nasprotnem primeru bi tudi zavezanci, ki niso identificirani za namene DDV, prejeli znesek knjižničnega nadomestila z »vključenim DDV«, ki pa ga niso dolžni plačati v proračun«. DDV avtorji trenutno obračunajo od izračunanega zneska knjižničnega nadomestila, ki ga obravnavajo kot bruto znesek z DDV, saj drugače avtor ne bi dobil plačanega celotnega računa, ker JAK nima **identifikacijske številke za DDV** (zato ne more odbiti DDV) in tudi ne sredstev, ki bi bila namenjena za pokritje zaračunanega zneska DDV. Tako se v praksi vrednost knjižničnega nadomestila v takem primeru za avtorja zmanjša. Predlagamo, da pripravljavec sprememb Zakona poišče ustreznost rešitev, ki bo upoštevala načelo pravičnosti ter Zakon o DDV.

4. Predlagamo uskladitev v Zakonu in Pravilniku glede organa, pristojnega na nadzor. Osnutek predloga Zakona določa, da »nadzor nad zakonitostjo ter pritožbene postopke vodi



Ministrstvo za kulturo«, Pravilnik določa, da »inšpekcijski nadzor izvaja inšpektor za knjižničarstvo«.

Predlogi za spremembe Pravilnika o knjižničnem nadomestilu, ki bodo sledile po sprejetju sprememb in dopolnitev Zakona o knjižničarstvu

V zvezi s spremembo Pravilnika o izvajanju knjižničnega nadomestila predlagamo:

5. Da se med upravičence do knjižničnega nadomestila uvrstijo tudi zbiratelji ljudskega slovstva in njihova dela.
6. Razširitev kroga upravičencev do knjižničnega nadomestila tudi na ilustratorje in fotografe glasbenih tiskov (vrsta gradiva so tiskane muzikalije (001b=c)),
7. V primeru skladateljev razširitev seznama gradiv, ki se upoštevajo pri neposrednih izposojah. Skladatelju se glede na medij, na katerem je njegova avtorska stvaritev, enkrat upošteva pri KN in drugič ne: delo na CD-jih in DVD-jih se upošteva pri KN, pri tem se njegova glasba v prvih dveh primerih samo posluša, pri notnem gradivu pa se ne upošteva, čeprav se v tem primeru glasba lahko tudi poustvari.
8. Črtanje izraza proračunska postavka v 6. členu Pravilnika, ker ta postavka ne obstaja.
9. Spremembe razmerja deležev sredstev med posameznimi vrstami gradiva. Pravilnik o izvajanju knjižničnega nadomestila je nastal leta 2004 in v več kot desetletnem obdobju se je struktura knjižničnega gradiva in tudi struktura izposoje gradiva v knjižnicah v pomembni meri spremenila.

Predlagamo, da se v Pravilniku na novo uredijo razmerja/deleži sredstev v skladu s strukturo izposojenega knjižničnega gradiva, z načelom pravičnosti in kulturno političnimi cilji.

10. Predlagamo, da se pri beleženju neposrednih izposoj kategorija neknjižno na področju glasbe in filma loči na dve kategoriji in da se sredstva med obema porazdelijo v enakih deležih, kot je to urejeno na primeru podeljevanja delovnih štipendij.
11. Predlagamo, da se v Pravilniku koeficienti za izposajo enote posamičnega knjižnega gradiva prevrednotijo glede na obseg gradiva, kjer je to smotrno in izvedljivo.
12. V 7. členu Pravilnika predlagamo menjavo besede sorazmerni z besedo enak. Če bi bilo knjižnično nadomestilo res sorazmerno, bi dobili soavtorji različne zneske glede na svoj prispevek, tako pa dobijo enake (aritmetične) deleže.



13. Predlagamo spremembo 9. člena Pravilnika, ker ni v skladu z dejanskim stanjem.
Predlagamo naslednjo formulacijo:

IZUM pripravi izpise podatkov o številu izposoj knjižničnega gradiva v splošnih knjižnicah (in drugih, vključenih knjižnicah) v preteklem letu do konca januarja tekočega leta za vse avtorje, ki so upravičeni do knjižničnega nadomestila po tem pravilniku in so njihova imena vključena v normativno bazo podatkov CONOR.SI. Javna agencija za knjigo Republike Slovenije na podlagi izpisov objavi poziv upravičencem, da preverijo statistiko izposoj svojih del, ki so skladno s Pravilnikom o izvajanju knjižničnega nadomestila predmet knjižničnega nadomestila. Na podlagi upravičenih pripomb avtorjev in podatkov JAK IZUM pripravi izračune, koliko sredstev se nameni posameznim vrstam knjižničnega gradiva ter koliko sredstev prejmejo posamezni avtorji. Seznam upravičencev, ki ga direktor agencije potrdi s sklepom, je dokončna podlaga za izplačilo sredstev.

Javna agencija za knjigo Republike Slovenije na svoji spletni strani najkasneje 15. 3. vsako leto objavi podatke (ime in priimek avtorja, število izposoj njegovih del) o številu izposoj knjižničnega gradiva avtorjev, ki so upravičeni do denarnega prispevka. Avtorjem, ki so že uveljavili pravico do knjižničnega nadomestila in so njihovi podatki že vključeni v bazo podatkov, JAK pošlje obvestilo. Avtorje, ki še niso uveljavili pravice do knjižničnega nadomestila in njihovi podatki še niso vključeni v bazo podatkov, JAK obvesti z javno objavo na svoji spletni strani.

Javna agencija za knjigo Republike Slovenije izvede nakazila avtorjem, ki so pred tem JAK dolžni dostaviti izpolnjene identifikacijske obrazce in elektronske račune za izplačilo knjižničnega nadomestila, če so k izdaji računa zavezani.

Rok za predložitev izpolnjenih obvestil vsako leto določi JAK in se ne sme zaključiti pred 30. 9. Avtorji, ki do navedenega roka ne bodo izpolnili obvestil, bodo izgubili pravico do knjižničnega nadomestila v tekočem letu.

Lep pozdrav.

Pripravili:

Vlasta Vičič, Miha Marinč, Aleš Novak

Aleš Novak
direktor