

Dr Dejan Šuput\*

## NOVI ZAKON O SPORTU

**Apstrakt:** Rad ima dva cilja. Jedan je da stručnoj javnosti predstavi rešenja koja sadrži novi Zakon o sportu koji je Narodna skupština Republike Srbije izglasala 31. marta 2011. godine. Drugi cilj je da ukaže na mane pojedinih zakonskih rešenja i predloži dalje korake za sprovođenje reforme pravnog okvira koji uređuje sport u Srbiji. Osim toga, u tekstu su data objašnjenja pojedinih teorijskih i konceptualnih pitanja koja se tiču pravnog uređivanja materije sporta. Autor je doveo u vezu kvalitet vođenja sportske politike u Srbiji sa sadržinom novog Zakona o sportu. Najznačajniji deo rada posvećen je prikazu i analizi zakonskih rešenja. Izneti stavovi predstavljaju ne samo kritiku pojedinih zakonskih rešenja već i nameru da se ukaže na nedostatke Zakona o sportu koji su mogli biti delimično ispravljani amandmanima u postupku izglasavanja zakonskog teksta. Posebna pažnja posvećena je pitanju svojinske transformacije sportskih organizacija i društvenih i državnih preduzeća koja čine deo sportskog sistema Srbije. U radu su u najkraćim crtama objašnjeni suština i ciljevi svojinske transformacije sportskih organizacija i ukazano je na to da kolokvijalni izraz „privatizacija u sportu“, koji se najčešće koristi u stručnim i političkim raspravama, ne odgovara suštini procesa koji u takvim raspravama označava. U zaključnom delu, dat je odgovor na pitanje kako sprovesti suštinske reforme u oblasti sporta i stvoriti uslove za donošenje nekog novog zakona o sportu čija bi primena doprinela stvaranju pravne sigurnosti u zasnivanju sportskih odnosa i legalnosti u odvijanju sportskih aktivnosti i delatnosti.

**Ključne reči:** Sport, Zakon o sportu, država, sportske organizacije, privatizacija.

### I. UVOD

Novi Zakon o sportu<sup>1</sup> Narodna skupština Republike Srbije konačno je izglasala 31. marta 2011. godine. Taj zakon će se primenjivati umesto Zakona o sportu<sup>2</sup> koji je u Republici Srbiji važio od 1996. do 2011. godine. Time je okončano jedanaestogodišnje iščekivanje srpske javnosti i licitira-

\* Naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu

1 „Službeni glasnik RS“, br. 24/11.

2 „Službeni glasnik RS“, br. 52/96 i 101/05 – dr. zakon.

nje o tome kada će biti učinjen jedan od najbitnijih poteza u sprovođenju reforme sportskog sistema Srbije.

Posle demokratskih promena iz oktobra 2000. godine, nizala su se obećanja političara da će reformisati sportski sistem Srbije, a sportu kao društveno korisnoj delatnosti obezbediti onaj položaj u društvu i ekonomskom sistemu koji on ima u državama zapadne Evrope i Severne Amerike. Najavljivani su beskompromisna borba sa strukturama organizovanog kriminala koje su svoje poslovanje povezale sa aktivnostima sportskih klubova, uklanjanje nasilnika sa sportskih priredaba i stvaranje uslova za upošljavanje mladih i obrazovanih pojedinaca koji bi trebalo da postanu novi rukovodioci sportskih organizacija. Umesto toga, osnovne strukture državnog i sportskog administrativnog aparata, koje su služile Miloševićevom režimu i njegovim komunističkim prethodnicima, ostale su na svom mestu. Politički diskontinuitet praćen je institucionalnim i personalnim kontinuitetom, a sprovođenje reformi u oblasti sporta povereno je onima koji su i doveli do krize u toj oblasti, onima koji se danas trude da očuvaju gerontokratsko načelo upravljanja sportskim organizacijama. Tako se i došlo do paradoksalne situacije da je tek 2011. godine, posle niza reformskih aktivnosti i mnogo potrošenog novca poreskih obveznika, Srbija dobila nov zakon o sportu.

U proteklih deset godina javnosti su predstavljena čak četiri nacrti i tri predloga zakona o sportu. Činjenica da u periodu od 2000. do 2010. godine nije bio donet nov zakon o sportu svedoči o tome da za takav reformski zakonodavni potez nije bilo političke volje. Nedostatak dovoljno jake i dovoljno široke političke podrške za donošenje novog zakona u periodu 2000–2010. godina dokazuje da sve do nedavne rekonstrukcije Vlade, političke elite Srbije nisu uspele da nadvladaju i prevaziđu privatne interese stranačkih lidera, stranačke dogovore, interese privrednih oligarha i sportskih klanova, kada je reč o poslu pisanja i predlaganja novog zakona o sportu. Međutim, te probleme one nisu uspele da reše ni ovoga puta, već je Zakon izglasan kao plod političke trgovine koalicionih partnera i njihove želje da se koliko-toliko sačuvaju krhki odnosi u okviru koalicije i time odloži održavanje parlamentarnih izbora. Istovremeno, prilikom izrade novog zakonskog teksta u drugi plan je stavljena okolnost da bi rešenja novog zakona trebalo da budu usklađena sa pravnim standardima Saveća Evrope, Evropske unije i najboljom zakonodavnom i organizacionom praksom razvijenih evropskih država. Umesto toga, sprovedene su mnogobrojne reformske aktivnosti – pripreme nacrti novih propisa, osnivanje novih organa i tela u okviru sistema državne uprave, održavanje seminara i radionica – koje nisu dale nikakav rezultat osim stvaranja privida da su ozbiljne reforme u toku i pokušaja da se pomire interesi mnogobrojnih

političkih stranaka koje žele da uzmu učešće u upravljanju sportskim organizacijama (sportskim savezima i sportskim klubovima).

Posebnu pažnju neophodno je obratiti na činjenicu da iako je pre četiri godine formirano Ministarstvo omladine i sporta, sa jednim od prioriteta da pripremi nov zakon o sportu i stvori uslove za tzv. privatizaciju u sportu, ono sve do kraja marta 2011. godine nije imalo uspeha u tom poslu, usled čega se nameće pitanje koliko se efikasnim pokazao glomazni administrativni aparat države koji je nadležan za pojedine poslove iz oblasti sporta. Sa druge strane, treba se podsetiti da su građani Srbije deset godina bili uskraćeni za odgovore na pitanja šta će predstavljati privatizacija u sportu, ko će je i kada sprovesti i na osnovu kojih propisa. Usled takvih okolnosti, sasvim opravdano stiče se utisak da se sportska politika Srbije već godinama svodi na sprovođenje reformi radi reformi i izbegavanje suštinskih reformskih poteza sprovođenjem beskonačne tranzicije. Po donošenju novog zakona, nameće se pitanje da li će se takva situacija izmeniti ili će čin donošenja Zakona predstavljati samo jedan u nizu poteza koji treba da poboljšaju statističke podatke o uspehu rada dosadašnje koalicione vlade.

## II. OPŠTI UTISAK O ZAKONU

Sagledavanjem odredaba novog Zakona o sportu, najobimnijeg na svetu po broju članova i prepunog rešenja koja podsećaju na državni intervencionizam u sportskim odnosima kakav je postojao u SSSR-u, teško je oteti se utisku da njegovo donošenje i rešenja koja on propisuje neće pomoći da se oporavi urušeni i osiromašeni sportski sistem Srbije. Novi zakon predstavlja direktan proizvod sportske politike koja se u Srbiji vodi u poslednjih dvadeset godina. Tu politiku karakteriše izrazito nesistematično postupanje državnih organa zaduženih za poslove u oblasti sporta, a oličena je u preduzimanju ad hoc poteza koji imaju kratkoročne efekte usklađene sa dnevopolitičkim interesima pojedinih političkih partija. Ujedno, takva politika ne doprinosi razvoju sportskog sistema Srbije i stvaranju uslova za razvoj mladih talenata. Rešenja sadržana u Zakonu u najvećoj meri odražavaju takav – površan pristup vođenju sportske politike i rešavanju problema koji postoje u sportskom sistemu Srbije.

Ustavni osnov za donošenje Zakona o sportu nalazi se kako u članu 68. stavu 4. Ustava Republike Srbije,<sup>3</sup> kojim je propisano da Republika Srbija pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture, tako i u članu 97. tački 10. Ustava koja predviđa da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti sporta.

---

3 „Službeni glasnik RS“, br. 98/06.

Donošenje novog Zakona o sportu nije predstavljalo konceptijsko iznenađenje u regulisanju sportskih odnosa pošto u Republici Srbiji postoji dugogodišnja tradicija zakonskog uređivanja sporta. U periodu koji je prethodio donošenju Zakona o sportu iz 1996. godine, materija sporta bila je regulisana Zakonom o fizičkoj kulturi.<sup>4</sup> Zakonu o fizičkoj kulturi iz 1990. godine prethodili su stariji zakoni o fizičkoj kulturi. Sredinom devedesetih godina dvadesetog veka, srpski zakonodavac odustao je od termina „fizička kultura“ u nazivu zakona koji uređuje materiju sporta, pre svega zbog toga što je termin „fizička kultura“ zastareo sa stanovišta nauke o sportu, a istovremeno i zbog toga što je bio ideološki opterećen, budući da su mnogi građani taj termin vezivali za epohu komunističkog režima u Srbiji. Sa druge strane, i uporednopravno iskustvo većine evropskih država pokazivalo je da je naziv „Zakon o sportu“ primereniji u odnosu na naziv „Zakon o fizičkoj kulturi“. Tako se ustalila zakonodavna praksa da se u središtu pravnog okvira koji u Republici Srbiji uređuje sport nalazi Zakon o sportu koji predstavlja tzv. krovni zakon, tj. sistemski propis prilikom čijeg donošenja je zakonodavac imao nameru da na sveobuhvatan način, jednim opštim pravnim aktom, uredi celokupnu materiju sporta u Republici Srbiji. Međutim, sveobuhvatnost zakonskog uređenja materije sporta nije u potpunosti ostvarena donošenjem Zakona o sportu, tako da su trenutno, osim tog zakona, za oblast pravnog uređivanja, a samim tim i funkcionisanja sporta, sportskog sistema i obavljanja sportskih aktivnosti i delatnosti, od neposredne važnosti još i sledeći propisi:

1. Zakon o sprečavanju dopinga u sportu,<sup>5</sup>
2. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije protiv dopingovanja u sportu,<sup>6</sup>
3. Zakon o potvrđivanju Međunarodne konvencije protiv dopinga u sportu,<sup>7</sup>
4. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama,<sup>8</sup>
5. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama,<sup>9</sup>
6. Zakon o javnim skijalištima.<sup>10</sup>

---

4 „Službeni glasnik SRS“, br. 5/90.

5 „Službeni glasnik RS“, br. 101/05.

6 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 4/91.

7 „Službeni glasnik RS“, br. 38/09.

8 „Službeni glasnik RS“, br. 67/03, 101/05– dr. zakon, 90/07, 72/09 – dr. zakon, 111/09.

9 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 9/90.

10 „Službeni glasnik RS“, br. 46/06.

U skladu sa našom pravnom tradicijom, novi Zakon o sportu zadržao je tzv. intervencionistički model zakonskog uređivanja sporta.<sup>11</sup> To znači da su i dalje najznačajniji deo sportskog sistema Republike Srbije i osnovni elementi koji čine taj sistem u pogledu strukture i nadležnosti uređeni pravnim normama koje država propisuje zakonom. Osim toga, nadležnosti države u oblasti sporta i sportskog sistema ostale su prilično centralizovane. Prema odredbama Zakona o sportu, nevladin sportski sektor ostaje nekonsolidovan (pripada nekonsolidovanom tipu), što znači da se na vrhu organizacione piramide ne nalazi jedna organizacija (npr. nacionalni olimpijski komitet), već postoji razlika i konkurencija između olimpijskog komiteta i drugih nacionalnih sportskih saveza, odnosno još jednog nacionalnog opšteg sportskog saveza (Sportskog saveza Srbije).

Već prilikom prvog pogleda na sadržinu Zakona o sportu nameće se utisak da je zakonski tekst izuzetno obiman i nepregledan. Zakon ima 194 člana sistematizovana u 13 delova, na 70 stranica teksta, što je mnoge iskusne pravnike podsetilo na Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine i Ustav Indije koji su u stručnoj literaturi navođeni kao primeri bespotrebno i besmisleno opširnih opštih pravnih akata. Toliki obim teksta Zakona o sportu sugerise da je materija sporta previše čvrsto regulisana Zakonom i da su mnoga pitanja koja su regulisana Zakonom mogla biti prepuštena podzakonskim aktima koji se lakše i brže menjaju i prilagođavaju novim društvenim okolnostima.

Kada se upoređi sa zakonima koji uređuju materiju sporta u državama našeg regiona (Jugoistočna Evropa), tekst Zakona o sportu je najveći po obimu. Poređenja radi vredi navesti da Zakon o sportu Republike Hrvatske,<sup>12</sup> koji je donet 28. juna 2006. godine, sadrži 102. člana, Zakon o sportu Republike Crne Gore<sup>13</sup> iz 2004. godine 74 člana, a Zakon o sportu Republike Slovenije<sup>14</sup> samo 73 člana. Do sličnog zaključka dolazi se i prilikom poređenja obima teksta Zakona o sportu sa zakonima koji uređuju sport u većini evropskih država. Tako Zakon o sportu Kraljevine Španije sadrži 88 članova zakonskog teksta, Zakon o fizičkoj kulturi i sportu Litvanije 53 člana, Zakon o sportu Letonije 22 člana, Zakon o fizičkom obrazovanju i sportu Bugarske 75 članova, a Zakon o sportu Rumunije 95 članova.

11 Dejan Šuput, *Značaj normiranja sporta*, Pravo i društvo, br. 1/2010, Službeni glasnik, Beograd 2010, str. 167.

12 *Zakon o sportu Republike Hrvatske*, preuzet sa adrese <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2404>. 11. april 2011.

13 „Službeni list RCG“, br. 49/04 i 36/06.

14 *Zakon o sportu Republike Slovenije*, „Uradni list RS“, št. 22–929/98, preuzet sa adrese <http://www.mszs.si>. 11. april 2011.

Zakon o sportu sadrži značajan broj novih i korisnih zakonskih rešenja u odnosu na prethodni Zakon o sportu iz 1996. godine, ali istovremeno poseduje i ozbiljne nedostatke. Prikaz i objašnjenje svih dobrih novina sadržanih u Zakonu i ukazivanje na sve mane Zakona, znatno bi prevažilo obim primeren ovakvoj vrsti teksta, tako da će u delu analize koja sledi biti navedena samo najznačajnija, najreprezentativnija i najspornija zakonska rešenja.

### III. NAJBITNIJA ZAKONSKA REŠENJA

Deo I Zakona o sportu sadrži uvodne odredbe i obuhvata članove od 1. do 6. Članom 1. Zakona o sportu određeno je da se tim propisom uređuju: „prava i obaveze sportista i ostalih fizičkih lica u sistemu sporta, pitanja vezana za pravni položaj, organizaciju i registraciju pravnih lica u sistemu sporta, opšti interes i potrebe i interesi građana u oblasti sporta, finansiranje, kategorizacije u oblasti sporta, strategija razvoja sporta u Republici Srbiji, školski sport, sportski objekti, organizovanje sportskih priredaba, nacionalna priznanja i nagrade za poseban doprinos razvoju i afirmaciji sporta, vođenje evidencija, nadzor nad radom organizacija u oblasti sporta i pitanja u vezi sa evidentiranjem i privatizacijom u oblasti sporta“.

Izuzetnu važnost ima član 2. Zakona koji propisuje da je sport delatnost od posebnog značaja za Republiku Srbiju, posle koga sledi član 3. koji je izuzetno obiman i koji sadrži tri stava. Član 3. stav 1. sadrži dvadeset dve tačke kojima su definisani pojedini izrazi upotrebljeni u okviru zakonskog teksta. Postoje brojni argumenti koji govore u prilog tezi da je opredeljenje zakonodavca da se upusti u teorijsko definisanje pojedinih pojmova iz oblasti sporta koji se koriste u zakonskom tekstu loše. Sadržina dvadeset dve tačke člana 3. stava 1. Zakona, u kojima se nalaze definicije različitih pojmova iz oblasti sporta, pre podseća na tekst pisan za akademsku raspravu nego na propis. Problematičnost zakonskog definisanja pojedinih pojmova iz oblasti sporta vidi se već iz činjenice da u naučnom svetu postoji izuzetno veliki broj definicija i neslaganje velikog broja autora o valjanosti i preciznosti pravnih definicija sporta. O nesaglasnosti brojnih autora koji su pokušali da definišu sport sa pravnog aspekta, možda najbolje govori stav profesora Nenada Đurđevića koji smatra da nije preterano reći: *koliko autora toliko i definicija*. Član 2. Zakona o sportu iz 1996. godine, koji se primenjivao do donošenja novog zakona, određivao je značenje reči sport na taj način što je sadržao sledeću pravnu normu: *Sport u smislu ovog zakona jeste: sportsko obrazovanje (obučavanje u fizičkom vežbanju, razvoj fizičkih sposobnosti i sticanje sportskih navika); takmičar-*

*ski sport (sportske aktivnosti usmerene na postizanje sportskih rezultata); rekreativni sport (sportske aktivnosti usmerene na rekreaciju koje se izvode samostalno ili u sportskim i drugim organizacijama); školska sportska takmičenja (sportska takmičenja učenika i studenata).*<sup>15</sup> Kao što se iz sadržine člana 2. može zaključiti, raniji zakon o sportu, sasvim ispravno, nije imao ambicije da reši „teorijske dileme“ vezane za pojam sporta, već se zadovoljio opisivanjem područja koja pojam sporta obuhvataju u smislu potreba samog zakona.<sup>16</sup> Neshvatljiva je okolnost da novi Zakon o sportu, u okviru tako obimnog člana 3, a i nigde kasnije u zakonskom tekstu, ne definiše pojam sporta, već određuje mnoge druge termine iz oblasti sporta. Tako se članom 3. stavom 1. tačkom 1. umesto definisanja pojma sporta, zakonodavac neracionalno upustio u definisanje pojma sportskih aktivnosti. Član 3. stav 1. tačka 1. Zakona glasi: *sportske aktivnosti jesu svi oblici fizičke i umne aktivnosti koji, kroz neorganizovano ili organizovano učešće, imaju za cilj izražavanje ili poboljšanje fizičke spremnosti i duhovnog blagostanja, stvaranje društvenih odnosa ili postizanje rezultata na takmičenjima svih nivoa.* Poznavaoći materije sportskog prava, osim što će odmah primetiti da je predložena definicija sportskih aktivnosti izuzetno neprecizna i konfuzna, prepoznaće nevesto preuzimanje delova definicije sporta kakva postoji u Evropskoj sportskoj povelji. Savet Evrope doneo je 1992. godine Evropsku sportsku povelju<sup>17</sup> koja predstavlja osnovni dokument Saveta Evrope za oblast vođenja sportske politike. Članom 2. Povelje određeno je značenje reči sport za potrebe tog dokumenta. U smislu Evropske sportske povelje: *sport predstavlja sve oblike fizičke aktivnosti koje, kroz neorganizovano ili organizovano učešće, imaju za cilj izražavanje ili poboljšavanje fizičke spremnosti i mentalnog blagostanja, stvaranje društvenih odnosa ili postizanje rezultata na takmičenjima svih nivoa.* Čitanjem navedene odredbe Evropske sportske povelje i laiku postaje očigledno da je definicija sportskih aktivnosti iz člana 3. stava 1. tačke 1. Zakona o sportu na nepotpun i pogrešan način preneti iz definicije sporta date u okviru dokumenta Saveta Evrope. Iako je član 3. stav 1. Zakona izuzetno obiman, u njemu je propuštena prilika da se definišu svi bitni termini koji se koriste u kasnijim delovima zakonskog teksta. Najilustrativniji primer takvog nedostatka predstavlja činjenica da se na mnogo mesta u tekstu Zakona koristi termin: „sportski centar“, a da u Zakonu nigde nije propisano značenje tog termina.

15 Dejan Šuput, *Pojam sporta i određivanje pravnog pojma sporta*, Pravna riječ, br. 22/2010, Banja Luka 2010, str. 366.

16 Nenad Đurđević, *Komentar Zakona o sportu*, Institut za pravne i društvene nauke Pravnog fakulteta u Kragujevcu, Kragujevac 1997, str. 5.

17 *Evropska sportska povelja (European Sports Charter)* preuzeta sa adrese [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(92\)13&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=rev&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(92)13&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=rev&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75). 11. april 2011.

Deo II Zakona sadrži odredbe koje se odnose na sistem sporta i učesnike u sistemu sporta i obuhvata članove od 7. do 113. Članom 7. propisano je da sistem sporta u Republici Srbiji čine fizička i pravna lica koja se bave sportskom aktivnošću, odnosno delatnošću, kao učesnici u sistemu sporta, a sve u skladu sa ostalim odredbama Zakona o sportu. Prvi odeljak koji se nalazi u okviru II dela Zakona odnosi se na fizička lica u sistemu sporta i obuhvata pravila iz članova 8. do 30, pri čemu su članovima 8. do 22. uređena prava i obaveze sportista u okviru sistema sporta, dok su članovima 23. do 30. uređena prava i obaveze ostalih fizičkih lica u sistemu sporta u koja se prema Zakonu ubrajaju svi sportski stručnjaci i stručnjaci u sportu koji obavljaju stručni rad u skladu sa odredbama Zakona o sportu. U tom delu Zakona, članovima 17. i 18. propisane su pozitivne novine koje se odnose na oblast poboljšanja regulisanja materije utvrđivanja zdravstvene sposobnosti sportista. U vezi sa tom oblašću posebnu važnost ima i odredba iz člana 143. stav 7. Zakona koja predviđa da: *Učenici i studenti ne mogu biti uključeni u vannastavne sportske aktivnosti i sportska takmičenja ukoliko nije prethodno utvrđena njihova zdravstvena sposobnost za bavljenje školskim sportom.* Pomenutim rešenjima pojačava se ne samo zaštita zdravlja profesionalnih sportista i sportista amatera već se posebno vodi računa o zaštiti zdravlja dece i omladine koja se uključuju u sportske aktivnosti, što je u potpunoj saglasnosti sa međunarodnim pravnim standardima iz te oblasti.

Članom 19. Zakona propisana je dužnost sportske organizacije da zaključi ugovor o osiguranju svojih vrhunskih sportista od posledica nesrećnih slučajeva koji mogu da nastupe za vreme obavljanja sportske aktivnosti. Time se povećava ne samo pravna već i lična i imovinska sigurnost sportista koji su po samoj prirodi delatnosti koju vrše, svakodnevno i najčešće bez svoje krivice, u stanju povećanog rizika od povređivanja.

Kao potpuno novo rešenje, članom 22. propisana je obaveza (dužnost) sportskih organizacija i nacionalnih granskih sportskih saveza da omoguće sportisti učešće u nacionalnoj sportskoj reprezentaciji, kada je pozvan u reprezentaciju. Takva obaveza u Zakonu je zaštićena odgovarajućom novčanom kaznom za organizacije koje tu obavezu ne ispune. Tako je članom 184. stavom 1. tačkom 6. propisano da će se novčanom kaznom od 30.000 do 500.000 dinara kazniti za prekršaj sportska organizacija ili drugo pravno lice ako ne omogući sportisti učešće u nacionalnoj sportskoj reprezentaciji kada je pozvan u reprezentaciju. Prikazano pravilo, koje se sada, u usvojenom zakonskom tekstu nalazi u okviru člana 22. stava 1, u Predlogu zakona o sportu nalazilo se u stavu 2. tog člana Zakona. U Predlogu zakona o sportu postojao je stav 1. člana 22. kojim je bilo predloženo propisivanje obaveze (dužnosti) sportista da učestvuju u pripremama i nastupima nacionalnih sportskih reprezentacija, ali za neispunjavanje te



obaveze nije bila predviđena nikakva sankcija u okviru zakonskog teksta. U zakonodavnom postupku, tokom razmatranja podnetih amandmana na tekst Predloga zakona o sportu, obrisan je taj stav pošto je ocenjeno da bi nametanje takve obaveze sportistima bilo neustavno i protivno načelu proklamovanom dokumentima Saveta Evrope po kome je učešće u sportskim aktivnostima dobrovoljno. Osim toga, kada je reč o uređivanju prava i obaveza sportista, u Zakonu je primenjen koncept podele sportista na sportiste amatere i sportiste profesionalce (član 8. stav 2), pa su shodno tome prava i obaveze tih dveju vrsta sportista različito uređena. Najvažnija rešenja novog zakona iz oblasti uređivanja prava i obaveza sportista su sledeća:

- da se prava, obaveze i odgovornosti sportista amatera uređuju zakonom, sportskim pravilima nadležnog nacionalnog granskog sportskog saveza i opštim aktima sportske organizacije, a prava, obaveze i odgovornosti sportista takmičara amatera, kojima se obezbeđuje novčana naknada za bavljenje sportom, uređuju i ugovorom između sportiste i sportske organizacije – ugovorom o stipendiranju maloletnog sportiste za sportsko usavršavanje i ugovorom o bavljenju sportom (član 9. stav 1);
- da se prava, obaveze i odgovornosti profesionalnih sportista uređuju zakonom, sportskim pravilima nadležnog nacionalnog granskog sportskog saveza, kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu i ugovorom o radu između sportiste i sportske organizacije (član 9. stav 2);
- da posebni kolektivni ugovor zaključuju reprezentativni sindikat i odgovarajuće reprezentativno udruženje u sportu, u skladu sa zakonom (član 9. stav 3), čime je rešen problem koji u srpskom sportu postoji već decenijama, a ogledao se u tome da do donošenja novog Zakona o sportu nije bilo jasnog odgovora na pitanje ko će zaključivati kolektivne ugovore u profesionalnom sportu na strani sportskih organizacija kao poslodavaca;
- da je zakonom zabranjena svaka neposredna i posredna diskriminacija sportista u obavljanju sportskih aktivnosti, s obzirom na neko lično svojstvo, pol, status, opredeljenje ili uverenje, uključujući i diskriminaciju profesionalnih sportista i sportista koji žele to da postanu, u pogledu zapošljavanja, zarade ili uslova rada, osim kada se pravljenje razlike, odnosno stavljanje sportiste u nepovoljniji položaj u odnosu na druge sportiste u istoj ili sličnoj situaciji temelji na samoj prirodi ili stvarnim i odlučujućim uslovima obavljanja određene sportske aktivnosti, i da su ciljevi koji se time žele postići opravdani (član 10. stav 1);

- da se ugovor između sportiste i sportske organizacije zaključuje u pismenoj formi i registruje kod nadležnog nacionalnog granskog sportskog saveza (član 11. stav 1), čime se stvara pravni osnov za iskorenjivanje dosadašnje loše prakse postojanja „tajnih ugovora“ između sportiste i sportske organizacije. Svaki ugovor koji ne bude zaključen u skladu sa članom 11. stavom 1. Zakona, po sili zakona je ništav. Takvim rešenjem zakonodavac je neposredno zaštitio sportiste od iskorišćavanja do koga dolazi usled činjenice da su oni redovno mnogo slabija ugovorna strana u odnosu na sportske organizacije koje ih angažuju;
- da sportista može učestvovati na takmičenju ako je u periodu od šest meseci pre održavanja sportskog takmičenja utvrđena njegova opšta zdravstvena sposobnost (član 17. stav 1). Takođe, Zakon propisuje da se pored opšte utvrđuje i posebna zdravstvena sposobnost za određene sportske grane u periodu od šest meseci pre održavanja sportskog takmičenja, a za određene sportske grane i u kraćem periodu, u skladu sa pravilnikom koji sporazumno donose ministar nadležan za zdravlje i ministar nadležan za sport (član 17. stav 1).

Članovi 31. do 113. Zakona sadrže veliki broj pravnih pravila koja se odnose na osnivanje i rad organizacija u oblasti sporta. Posebnu važnost ima sadržina člana 31. Zakona pošto su tim članom propisane statusnopravne forme sportskih organizacija za koje je predviđeno da se, radi obavljanja sportskih aktivnosti i sportskih delatnosti, mogu osnivati u formi udruženja (sportsko udruženje) ili u formi privrednog društva (sportsko privredno društvo). Takođe, istim članom Zakona precizirano je da se na pitanja koja nisu uređena Zakonom o sportu, a tiču se osnivanja i rada sportskih udruženja i sportskih privrednih društava, primenjuju opšti propisi o udruženjima, odnosno privrednim društvima.

Zakonski tekst je opterećen velikim brojem pravnih pravila (članovi 34. do 93) koja se odnose na statusnopravna pitanja osnivanja i rada sportskih udruženja. Materija koja uređuje pravni položaj sportske organizacije kao udruženja (sportskih udruženja) od osnivanja, naziva, sedišta, članstva, organa, zastupanja, upisa u registar, imovine, prestanka, pa do rešavanja sporova unutar udruženja, mogla je biti prepuštena nekom podzakonskom aktu. Izuzetno necelishodno rešenje bilo je prepisivanje pojedinih odredaba Zakona o udruženjima<sup>18</sup> i Zakona o registraciji privrednih subjekata<sup>19</sup> i unošenje odredaba tih zakona u tekst Zakona o sportu.

18 „Službeni glasnik RS“, br. 51/09.

19 „Službeni glasnik RS“, br. 55/04, 61/05 i 111/09 – dr. zakoni.

Zakonodavac je odredbama Zakona o sportu mogao jednostavno da uputi na primenu pravila iz tih propisa, a ne da prepisuje rešenja koja se nalaze u drugim zakonima i na taj način povećava obim i nepreglednost teksta Zakona o sportu.

Izuzetno važna činjenica je što Zakon uređuje osnivanje i rad sportskih privrednih društava, a pravila o tome nalaze se u članovima 94. do 97. Tako sportsko privredno društvo može osnovati fizičko i/ili pravno lice (član 94. stav 1). Osim toga, Zakon propisuje da se sportska privredna društva registruju kod organa nadležnog za registraciju privrednih subjekata koji je u obavezi da dostavlja ministarstvu nadležnom za sport izveštaje o izvršenim upisima šestomesečno, i to za period januar–jul do 15. jula i za period jul–decembar do 15. januara (član 94. stav 2).

Da bi obavljalo sportsku delatnost, sportsko privredno društvo mora da ima učlanjene ili ugovorom angažovane sportiste, angažovane sportske stručnjake u zavisnosti od vrste delatnosti koju obavlja, obezbeđen odgovarajući prostor, odnosno objekat, odgovarajuću opremu, odgovarajuću unutrašnju organizaciju i finansijska sredstva, ako učestvuje u sportskim takmičenjima, što predstavlja ispunjavanje obaveze iz člana 33. Zakona o sportu, na šta upućuje član 94. stav 3. Zakona. Kao dodatan uslov, Zakonom je uvedena obaveza za sportsko privredno društvo da najmanje 70 odsto ostvarene neto dobiti u tekućoj godini mora da reinvestira u pretežnu delatnost tog društva, kako bi se sačuvala prvenstveno sportska delatnost tog društva (član 94. stav 4). Već sada se može postaviti praktično pitanje da li će sportska privredna društva imati interes da rade ako najmanje 70 odsto ostvarene neto dobiti u tekućoj godini moraju da reinvestiraju u pretežnu (sportsku) delatnost tog društva, koja sama po sebi, a pogotovo u našim uslovima nije visokoprofitabilna.

Zakonodavac je posebnu pažnju posvetio sportskim privrednim društvima koja ne učestvuju u sportskim takmičenjima i čija je pretežna delatnost sportsko osposobljavanje i sportsko usavršavanje trećih lica, a ne njegovih članova (npr. škole fudbala, škole tenisa, sportski kampovi i sl.) ili delatnost omogućavanja sportskog vežbanja (npr. fitness centri, drugi sportski centri i sl.). Zakon je propisao zabranu za takvo sportsko privredno društvo da u svom nazivu ima reč „klub“ ili reč „savez“ (član 97). Namera zakonodavca bila je da se takva sportska privredna društva nedvosmisleno razlikuju od ostalih sportskih organizacija kako bi se sprečilo da prihodi koje ona ostvaruju po osnovu pružanja usluga budu prikazani kao članarine sportskih organizacija, čime bi bilo izbegnuto oporezivanje tih prihoda.

Članom 98. stavom 1. Zakona propisano je da se sportske organizacije mogu, radi uređivanja i ostvarivanja zajedničkih ciljeva i interesa,

kao i zajedničkog nastupanja u oblasti sporta, udruživati u sportska društva, a stavom 2. istog člana precizirano je da je sportsko društvo nosilac prava na zajednički naziv i zajedničke simbole, ako statutom sportskog društva nije drugačije određeno. Na osnivanje, upis u Registar, obavljanje sportskih aktivnosti i sportskih delatnosti, sticanje sredstava i ostvarivanje prihoda, rešavanje sporova, odgovornost, kao i na druga pitanja u vezi s radom sportskih društava, shodno se primenjuju odredbe Zakona o sportu koje se odnose na sportska udruženja, ako tim zakonom nije drugačije propisano.

Prihvatajući piramidalnu strukturu organizovanja kao poželjan oblik organizovanja sportskih organizacija u određenoj sportskoj grani, zakonodavac je članom 99. Zakona predvideo da se sportske organizacije, teritorijalni granski savezi, samostalni profesionalni sportisti i stručna udruženja u određenoj grani sporta mogu, radi uređivanja pitanja od zajedničkog interesa, zajedničkog reprezentovanja, uređivanja pitanja organizovanja takmičenja i statusa sportista u određenoj grani sporta, odnosno oblasti sporta, udruživati u granske sportske saveze za jednu ili više sportskih grana (opštinski, gradski, regionalni, pokrajinski, nacionalni granski sportski savez).

Posebno važno rešenje nalazi se u članu 99. stavu 2. Zakona koji propisuje da je granski sportski savez koji brojem okupljenih članova, sportskim i društvenim položajem ili drugim okolnostima ima faktički monopol nad obavljanjem sportskih aktivnosti ili na drugi način ima dominantan položaj u određenoj sportskoj grani, dužan da primi u članstvo lica koja ispunjavaju uslove određene statutom saveza za prijem u članstvo. Ne manje važno je i rešenje iz člana 103. Zakona koji propisuje da se na međunarodne granske sportske saveze koji imaju sedište na teritoriji Republike Srbije shodno primenjuju odredbe Zakona o sportu koje se odnose na nacionalne granske sportske saveze.

S obzirom na to da osim oblika organizovanja sportskih organizacija prema granama sporta, sportske organizacije uspostavljaju i različite oblike teritorijalnog multigranskog sportskog povezivanja, članom 104. stavom 1. Zakona propisano je da se sportske organizacije i granski sportski savezi mogu, radi uređivanja i ostvarivanja sportskih pitanja od zajedničkog interesa, udruživati u sportske saveze, odnosno saveze sportova za određenu teritoriju (opštinu, grad, region, pokrajinu, Republiku Srbiju). Stavom 2. istog člana Zakona propisano je da se u teritorijalne sportske saveze iz člana 104. stava 1. Zakona mogu udružiti i druge zainteresovane organizacije, u skladu sa statutom saveza, dok je stavom 3. tog člana Zakona propisano da se na osnivanje, upis u registar i obavljanje sportskih aktivnosti i sportskih delatnosti, sticanje sredstava i ostvarivanje prihoda,

kao i na druga pitanja u vezi sa radom teritorijalnog sportskog saveza, shodno primenjuju odredbe Zakona o sportu koje se odnose na sportska udruženja.

Prihvativši u potpunosti ulogu i značaj Međunarodnog olimpijskog komiteta i važnost primene njegovih pravila u okviru nacionalnih država, Zakon je članom 105. pružio pravni osnov za priznavanje uloge Olimpijskog komiteta Srbije u okviru sportskog sistema Srbije. Tako član 105. stav 1. Zakona propisuje da je Olimpijski komitet Srbije organizacija u oblasti sporta, obrazovana u skladu sa Olimpijskom poveljom i priznata od strane Međunarodnog olimpijskog komiteta. Stavom 2. istog člana Zakona propisano je da Olimpijski komitet Srbije svoje aktivnosti obavlja u skladu sa načelima olimpijskog pokreta i Olimpijskom poveljom Međunarodnog olimpijskog komiteta. Osim toga, članom 105. stavom 2. Zakona taksativno je propisan krug poslova (nadležnosti) koje u skladu sa Zakonom o sportu obavlja Olimpijski komitet Srbije. Pri tom, treba imati u vidu da se na osnivanje, upis u registar i obavljanje sportskih aktivnosti i sportskih delatnosti, kao i na druga pitanja u vezi sa radom Olimpijskog komiteta, shodno primenjuju odredbe Zakona o sportu koje se odnose na nacionalne granske sportske saveze.

Pošto osim sportskih društava, nacionalnih granskih sportskih saveza, teritorijalnih sportskih saveza i Olimpijskog komiteta Srbije, kao tipičnih oblika udruživanja sportskih organizacija, u oblasti sporta postoje i druge raznorodne organizacije, članom 106. Zakona su te organizacije (stručna i druga udruženja i savezi u oblasti sporta) izdvojene u posebnu grupu, pa je zato propisano da se sportski stručnjaci i stručnjaci u sportu mogu radi uređivanja i ostvarivanja stručnih sportskih pitanja od zajedničkog interesa udruživati u stručna sportska udruženja (udruženja trenera, sudija i sl.).

Članovima 107, 108, i 109. Zakon uređuje rad i organizaciju Zavoda za sport i medicinu sporta Republike Srbije. Odredbama člana 107. Zakona izmenjeno je ime Republičkog zavoda za sport koji je osnovan Zakonom o sportu iz 1996. godine. Zavod ima pravni status javne ustanove zadužene za poslove iz domena brige o razvoju stručnog rada u oblasti sporta. Takođe, prema odredbama Zakona, Zavod će pružati stručnu pomoć kako ministarstvu nadležnom za oblast sporta, tako i organizacijama u oblasti sporta. Prilikom uređivanja pravnog položaja, nadležnosti i organizacione strukture Zavoda, zakonodavac je pošao od pozitivnih uporednopravnih iskustava i uvažio je tezu da je Republici Srbiji potrebna odgovarajuća stručna institucija za koordiniranje i ostvarivanje aktivnosti u oblasti unapređenja stručnog rada u oblasti sporta i vršenja raznovrsnih istraživanja i prikupljanja podataka potrebnih za funkcionisanje sportskog

sistema Srbije. Zakonom su propisana rešenja koja, sa jedne strane, jačaju ulogu Republičkog zavoda u sportskom sistemu, dok, sa druge strane, treba da dovedu do njegovog konsolidovanja. Najbitnija novina koju ovaj zakon uvodi kada je reč o Zavodu jeste da on može da obavlja zdravstvenu delatnost, odnosno određene poslove zdravstvene delatnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita.

Član 110. stav 1. Zakona pruža pravni osnov za osnivanje ustanova u oblasti sporta od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne službe, s tim da ove ustanove mogu osnivati i druga fizička i pravna lica pod uslovima propisanim zakonom. Takođe, stavom 4. istog člana Zakona predviđena je mogućnost osnivanja i drugih oblika privrednih društava za obavljanje sportske delatnosti, a propisani su i uslovi za obavljanje te delatnosti. Pošto je tokom pisanja Zakona postignuta opšta saglasnost među sportskim organizacijama da je sport oblast od opštedruštvenog interesa, kao i da u poslednjih četrdesetak godina u Srbiji nije bilo zadužbina i fondacija koje su se bavile razvojem sporta, odnosno pojedinih njegovih oblasti, članom 111. Zakona stvorena je mogućnost za osnivanje i rad takvih institucija. Polazeći od takve situacije, ali i od potrebe da se Zakonom o sportu ta oblast u potpunosti organizaciono zaokruži, zakonodavac je propisao odredbe koje bi u budućnosti trebalo da olakšaju i podstaknu osnivanje zadužbina i fondacija u oblasti sporta. Tako je članom 111. stavom 1. propisano da se zadužbine i fondacije mogu osnivati radi ostvarivanja društveno korisnih ciljeva u oblasti sporta. Tokom zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini Republike Srbije, na osnovu predloženih amandmana obrisani su stavovi 2, 3. i 4. člana 111. Predloga zakona o sportu kojima je bila predložena mogućnost da Republika Srbija može da osnuje Nacionalnu sportsku fondaciju, a da odluku o osnivanju donosi Vlada. Pošto te odredbe nisu izglasane, nekadašnji stav 5. člana 111. Predloga zakona o sportu postao je član 111. stav 2. Zakona o sportu. Njegova važnost ogleda se u tome što je njegovim odredbama precizirano da se na osnivanje i rad sportskih zadužbina i fondacija primenjuju propisi o zadužbinama i fondacijama.

Izuzetno dobro opredeljenje zakonodavca jeste što je članom 112. Zakona propisao da u određenoj sportskoj sezoni mogu da učestvuju samo sportske organizacije koje su dobile dozvolu (licencu) za tu sezonu. Posebno je važno što je isti član Zakona stavom 3. propisao minimum kriterijuma, tj. uslova za davanje licence, koje utvrđuju nacionalni granski sportski savezi.

Materija opšteg interesa u oblasti sporta uređena je članovima 114. do 138. Zakona. Članom 114. Zakona propisano je šta se smatra javnim

interesom u oblasti sporta za čije ostvarivanje se obezbeđuju odgovarajuća sredstva u budžetu Republike Srbije, dok su članom 134. određene potrebe i interesi građana u oblasti sporta za čije se ostvarivanje obezbeđuju sredstva u budžetu autonomne pokrajine. Slično tome, članom 137. Zakona određene su potrebe građana u oblasti sporta koje se zadovoljavaju u jedinicama lokalne samouprave (opštine i gradovi).

Sledeće važno pitanje koje je uređeno Zakonom, a tiče se ostvarivanja opšteg interesa i potreba i interesa građana u oblasti sporta jeste način na koji se vrši izbor programa koji se finansiraju iz javnih prihoda. Tako je članom 115. Zakona propisano da se opšti interes u oblasti sporta ostvaruje kroz finansiranje i sufinansiranje programa i projekata i to na godišnjem nivou (godišnji program) i po javnom pozivu (posebni program). Navedene programe nosioci programa dostavljaju prema dinamici utvrđenoj Programskim kalendarom koji je propisan članom 118. Zakona. Osim toga, članovima 119. i 120. Zakona propisani su uslovi i kriterijumi za odobravanje programa koji moraju biti u skladu sa Zakonom, strategijom razvoja sporta i kategorizacijom utvrđenom Zakonom. Dobro rešenje je što je članom 122. Zakona propisano i precizirano da sa nosiocem odobrenog programa ministarstvo nadležno za sport zaključuje ugovor o realizovanju programa čija je sadržina propisana Zakonom, a ukoliko se nosilac odobrenog programa ne odazove pozivu za zaključenje ugovora u roku od osam dana od dana poziva, smatra se da je odustao od predloga programa. Takođe, članom 130. stavom 1. Zakon propisuje obavezu nosiocima odobrenih programa da ministarstvu nadležnom za sport na njegov zahtev, kao i u rokovima utvrđenim ugovorom o realizaciji programa a najmanje jednom godišnje, dostave izveštaj sa potrebnom dokumentacijom o ostvarivanju programa ili delova programa i korišćenju sredstava budžeta Republike Srbije. Pojačana kontrola trošenja sredstava prisutna je i na osnovu pravila po kome ministarstvo nadležno za sport može da obustavi dalje finansiranje programa, odnosno jednostrano raskine ugovor o realizovanju programa ako nosilac odobrenog programa ne dostavi izveštaj u roku predviđenom ugovorom, što je propisano članom 130. stavom 3.

Materija kategorizacija u oblasti sporta uređena je članovima 139. do 141. Zakona. Za razliku od Zakona o sportu iz 1996. godine, koji je utvrđivanje republičkih kategorizacija poveravao Sportskom savezu Srbije, novi Zakon o sportu propisuje da Nacionalnu kategorizaciju sportova, sportista, sportskih stručnjaka i sportskih objekata pripremaju stručne komisije koje obrazuje ministar. Komisiju za pripremu kategorizacije sportova, sportista i sportskih stručnjaka čine predstavnici Olimpijskog komiteta Srbije, Sportskog saveza Srbije i Republičkog zavoda, a komisiju za

pripremu kategorizacije sportskih objekata čine predstavnici ministarstva nadležnog za sport i Republičkog zavoda. Ministar nadležan za sport pravilnikom utvrđuje kategorizaciju sportova, sportista, sportskih stručnjaka i sportskih objekata. Članom 140. stavom 1. Zakona propisano je da se nacionalne kategorizacije sportova, sportista i sportskih stručnjaka donose za period od dve godine, a nacionalna kategorizacija sportskih objekata za period od pet godina. Potom, na osnovu nacionalnih kategorizacija, rangiranje vrši jednom godišnje Olimpijski komitet Srbije za olimpijske i paraolimpijske sportove, Sportski savez Srbije za neolimpijske sportove i Republički zavod za sportske objekte, što je predviđeno članom 140. stavom 2. Zakona. Na tako izvršeno rangiranje sportova, sportista, sportskih stručnjaka i sportskih objekata može se uložiti prigovor ministru nadležnom za poslove sporta u roku od 15 dana od dana objavljivanja na sajtu, što propisuje član 140. stav 4. Zakona. Slično prethodnom zakonskom rešenju, član 141. Zakona propisuje da autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave mogu utvrđivati kategorizacije sportova, sportista, sportskih stručnjaka i sportskih objekata za svoju teritoriju, obavezno polazeći od utvrđenih nacionalnih kategorizacija.

Posebnu važnost ima član 142. Zakona koji uređuje donošenje Strategije razvoja sporta u Republici Srbiji. To je jedna od najznačajnijih novina u okviru teksta novog zakona s obzirom na činjenicu da zakonske odredbe sada detaljno i precizno propisuju izradu i donošenje Nacionalne strategije razvoja sporta u Republici Srbiji. Time je, posle dugog niza godina, uvedena dimenzija strateškog planiranja razvoja sporta na državnom nivou, što znači da će u najskorijoj budućnosti Vlada Republike Srbije imati obavezu da sačini i donese takav dokument. U Nacrtu zakona o sportu iz aprila 2009. godine bilo je propušteno da se navede za koji period Vlada donosi strategiju, što je predstavljalo bitan nedostatak Nacrta, a to je prilikom pisanja Predloga zakona i donošenja Zakona ispravljeno tako što je članom 142. stavom 1. precizirano da Vlada donosi Strategiju za period od pet godina. Bilo je neophodno da se period na koji se strategija donosi propiše Zakonom i da po mogućstvu bude duži od mandata jedne vlade kako bi se obezbedila politička neutralnost tog dokumenta i dugoročnost njegove primene. Zato se postavlja pitanje da li je propisani period od pet godina za važenje strategije dovoljno dugačak. U svakom slučaju, on predstavlja dobar pomak u odnosu na sadašnje stanje. Nacionalna strategija razvoja sporta koja bi se menjala svaki put kada se promeni vlada ne bi imala velikih izgleda za uspeh i u potpunosti bi izgubila svoju stručnu i stratešku komponentu. Kao dobar primer rešavanja tog problema mogu da posluže odredbe hrvatskog Zakona o sportu iz 2006. godine. Hrvatski zakon propisao je obavezu izrade Nacionalnog programa sporta kao



strateškog dokumenta kojim se utvrđuje dugoročna politika razvoja sporta u Republici Hrvatskoj, a koji uključuje stvaranje uslova za sve oblike bavljenja sportom, od programa stvaranja uslova u obrazovno-vaspitnom sistemu, preko stvaranja uslova za postizanje vrhunskih rezultata hrvatskih sportista na međunarodnim takmičenjima, pa do rekreativnog bavljenja sportom svih građana radi zaštite i poboljšanja nivoa javnog i ličnog zdravlja. Posebno dobro opredeljenje hrvatskog zakonodavca bilo je propisivanje odredbe prema kojoj se Nacionalni program sporta donosi za period od osam godina, što potvrđuje u praksi strateško opredeljenje i činjenicu da je reč o dugoročnoj i stranački nezavisnoj strategiji. Garanciju političke neutralnosti Nacionalnog programa sporta u Hrvatskoj treba tražiti u činjenici da se njegovo važenje ne ograničava samo na mandat jedne vlade i jedne skupštinske većine koji traje maksimalno četiri godine, već da obaveznost sprovođenja Nacionalnog programa sporta koji je prethodno donet obuhvata najmanje dva mandata Vlade Republike Hrvatske. Period od osam godina u praksi može značiti i mogućnost da vreme primene jednog Nacionalnog programa sporta zađe čak i u period mandata neke treće po redu vlade u odnosu na vreme donošenja Nacionalnog programa sporta.

Materija školskog sporta uređena je članovima 143. i 144. Članom 143. stavom 1. Zakon je propisao da školski sport, u smislu tog zakona, obuhvata organizovane nastavne i vannastavne sportske aktivnosti u oblasti školskog fizičkog vaspitanja, uključujući i školska sportska takmičenja koja se sprovode u okviru školskog sistema, prema uslovima, pravilima i programu koji uređuje ministar nadležan za poslove obrazovanja, po pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za sport. Želeći da stvori ambijent za lakši razvoj i rad vrhunskih sportista, zakonodavac je članom 144. Zakona propisao da vrhunski sportisti imaju pravo na posebne uslove pri upisu na studije na visokoškolskim ustanovama i na posebne uslove studiranja, u skladu sa opštim aktima visokoškolskih ustanova.

Članovi 145. do 155. Zakona uređuju pitanja u vezi sa sportskim objektima. Članom 145. stavom 1. Zakon definiše sportske objekte kao uređene i opremljene površine i objekte namenjene obavljanju sportskih aktivnosti. Izuzetno važna novina je propisivanje obaveze da sportski objekti moraju biti pristupačni osobama sa posebnim potrebama (npr. osobama sa invaliditetom), što je učinjeno odredbom iz člana 145. stava 3. Zakona. Osim toga, članom 147. Zakon uvodi kategoriju sportskih objekata od nacionalnog značaja i propisuje da su to objekti koji imaju nacionalnu i reprezentativnu ulogu u otkrivanju, stvaranju, istraživanju, proučavanju, predstavljanju, širenju i očuvanju sportskih vrednosti, s tim da se status sportskog objekta od nacionalnog značaja stiče aktom Vlade, na predlog ministarstva nadležnog za sport, a po pribavljenom mišljenju

Saveta za sport. Imajući u vidu značaj i specifičnost takvih objekata, Zakon članom 148. stavom 1. propisuje da sportski objekti od nacionalnog značaja utvrđeni aktom Vlade ne mogu biti subjekt privatizacije, niti im se može menjati namena. Sa druge strane, član 148. stav 2. Zakona propisuje razloge zbog kojih se sportskom objektu od nacionalnog značaja može oduzeti status objekta od nacionalnog značaja (npr. ako se ne koristi za obavljanje sportskih aktivnosti i sportskih delatnosti i ostvarivanje sportskih ciljeva, ne održava u stanju koje omogućava odgovarajući nivo obavljanja tih aktivnosti i delatnosti i osigurava bezbedno korišćenje). Stavom 3. istog člana Zakona propisano je da Vlada bliže uređuje uslove, kriterijume i način sticanja, odnosno oduzimanja statusa sportskog objekta od nacionalnog značaja, što znači da će o tome biti donet poseban podzakonski akt.

Materija sportskih priredaba uređena je članovima 156. do 164. Zakona u okviru kojih je zakonodavac posebnu pažnju posvetio propisivanju obaveza organizatora sportskih priredaba. Članom 164. stavom 1. propisano je osnivanje Nacionalnog saveta za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskim priredbama. Nije jasno zbog čega se u imenu Nacionalnog saveta pominje samo borba protiv nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca, kada Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama prepoznaje i sankcioniše sve vidove nasilja na tim priredbama koje mogu da izvrše ne samo gledaoci već i sportisti, novinari, pripadnici obezbeđenja, lekari i sva druga lica koja prisustvuju sportskoj priredbi. U zakonskom tekstu je još navedeno da se Nacionalni savet osniva radi usklađivanja aktivnosti na sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskim priredbama i ispunjavanja međunarodnih obaveza u toj oblasti, kao i da Vlada Republike Srbije ima nadležnost za obrazovanje tog saveta i utvrđivanje njegovog sastava, zadataka i drugih pitanja od značaja za njegov rad.

Kako bi se u budućnosti omogućilo dugoročno planiranje razvoja sporta i mogućnosti donošenja kvalitetnih odluka na osnovu tačnih podataka i činjenica koje verno odražavaju stanje sportskog sistema Srbije, članom 165. Zakona je propisana obaveza vođenja matičnih evidencija. U stavu 1. tog člana napisano je da se radi organizovanog i sistematskog praćenja stanja u sportu i dugoročnog planiranja njegovog razvoja u Republici Srbiji vode matične evidencije: 1) kategorisanih i drugih sportista takmičara; 2) preduzetnika u sportu; 3) organizacija u oblasti sporta; 4) sportskih stručnjaka i stručnjaka u sportu; 5) realizatora programa kojima se ostvaruje opšti interes u oblasti sporta; 6) sportskih objekata; 7) velikih međunarodnih sportskih priredaba u Republici Srbiji.

Članovima 166. do 168. Zakona uređena su pitanja nadzora nad primenom Zakona o sportu i nadzora nad primenom propisa donetih na osnovu tog zakona. Osim toga, uređen je i inspekcijski nadzor koji će vršiti ministarstvo nadležno za oblast sporta u skladu sa članom 166. stavom 1. Zakona. Stavom 2. istog člana propisano je da na teritoriji autonomne pokrajine inspekcijski nadzor, osim za nacionalne sportske saveze i sportske organizacije koje se takmiče u profesionalnim ligama, vrši nadležni organ autonomne pokrajine, preko pokrajinskih sportskih inspektora, kao povereni posao.

Pravila o prijavljivanju podataka za evidentiranje i pravila o privatizaciji sportskih organizacija propisana su članovima 169. do 182. Zakona. To je deo zakonskog teksta koji je izazvao najveću pažnju javnosti još u vreme pisanja Predloga zakona o sportu, a i kasnije, tokom skupštinske procedure izglasavanja Zakona. Kao postupak koji prethodi postupku eventualne privatizacije sportskih organizacija, članom 169. Zakona propisana je tzv. faza evidentiranja koja podrazumeva da sve sportske organizacije, sportski savezi, sportska društva i sportski centri (subjekti evidentiranja) upisani u odgovarajući registar na teritoriji Republike Srbije na dan stupanja na snagu Zakona o sportu dobijaju obavezu da u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona podnesu prijavu za evidentiranje podataka (evidencionu prijavu) Ministarstvu, radi ustanovljavanja matičnih evidencija i registracije u skladu sa tim zakonom.

Članom 169. stavom 2. Zakona propisano je koja dokumentacija mora da se dostavi uz evidencionu prijavu, dok je članom 170. stavom 1. propisano alternativno rešenje koje određuje kojim dokumentima subjekt evidentiranja može da dokaže pravo svojine ili pravo korišćenja ukoliko nije u mogućnosti da dostavi traženu dokumentaciju iz člana 169. stava 2. Zakona.

Član 170. stav 2. Zakona uvodi pravnu pretpostavku prema kojoj će se, ukoliko subjekt evidentiranja ne dokaže da je vlasnik sportskih objekata, smatrati da je taj objekat u državnoj svojini.

Način i postupak privatizacije sportskih organizacija propisani su članom 173. Zakona, na taj način što je određeno da se na postupak promene vlasništva društvenog, odnosno državnog kapitala (privatizacija) u sportskoj organizaciji (subjekt privatizacije), primenjuju propisi kojima se uređuje privatizacija (Zakon o privatizaciji<sup>20</sup>), ako Zakonom o sportu nije drugačije uređeno. Članom 174. stavom 1. propisano je da se postupak privatizacije pokreće inicijativom nadležnog organa subjekta privatizacije i pripremom prospekta za privatizaciju, u skladu sa Zakonom, dok je sta-

---

20 „Službeni glasnik RS“, br. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – dr. zakon, 30/10 – dr. zakon.

vom 2. istog člana Zakona ostavljena mogućnost da postupak privatizacije može da pokrene sopstvenom inicijativom i ministarstvo nadležno za poslove privatizacije uz saglasnost Vlade. Za slučaj kada subjekt privatizacije, pored kapitala u društvenoj svojini, ima i deo kapitala u državnoj svojini, članom 175. Zakona propisano je pravilo po kome se istovremeno sa prodajom društvenog kapitala, može prodavati i državni kapital subjekta privatizacije, uz saglasnost Vlade.

Kako bi se sprečile eventualne zloupotrebe, nameštanje sportskih rezultata ili mogućnost da pojedinci iz sveta kriminala, posle ili u toku postupka privatizacije, steknu pravo svojine i mogućnost upravljanja sportskim organizacijama, članom 177. Zakona je propisano da kupac kapitala subjekta privatizacije ne može biti: 1) lice koje ima akcije ili udele u nekoj od sportskih organizacija u istoj grani sporta; 2) lice čiji su poslovi, odnosno aktivnosti u vezi sa sportskim aktivnostima i delatnostima subjekta privatizacije i na taj način mogu neposredno da utiču na takmičenje u odgovarajućoj grani sporta; 3) vlasnici sportskih kladionica; 4) fizičko lice, pravno lice i osnivač pravnog lica, koje prema subjektu privatizacije ima dospele obaveze neizmirene do dana podnošenja ponude na tender, odnosno prijave za učešće na aukciji; 5) fizičko lice, pravno lice i osnivač pravnog lica sa kojim je raskinut ugovor o prodaji kapitala zbog neizvršenja ugovorenih obaveza, u skladu sa propisima kojima se uređuje privatizacija; 6) fizičko lice koje je osuđivano za sledeća krivična dela: krivična dela protiv privrede, krivična dela protiv službene dužnosti, teško ubistvo, teška krađa, razbojnička krađa, razbojništvo, utaja, prevara, neosnovano korišćenje kredita i druge pogodnosti, iznuda, ucena i zelenaštvo; 7) fizičko lice koje je imalo ili ima status svedoka saradnika.

Članom 178. stavom 1. Zakona propisana je obaveza prema kojoj posle izvršene prodaje kapitala i evidentiranja akcija u Akcionarskom fondu, subjekt privatizacije donosi odluku o promeni pravne forme u otvoreno akcionarsko društvo, dok je stavom 2. istog člana predviđen izuzetak od primene pravila iz člana 178. stava 1. Zakona, tako što je propisano da se odredba iz navedenog stava ne primenjuje na subjekta privatizacije koji je organizovan kao udruženje u kojem je ukupni društveni, odnosno državni kapital manjinski.

Članom 181. Zakona propisano je da je do okončanja postupka privatizacije u skladu sa Zakonom o sportu zabranjena promena pravne forme subjekta privatizacije i promena vlasničke strukture kapitala subjekta privatizacije putem konverzije potraživanja u trajni ulog, dok je članom 182. propisano da se promena namene sportskih objekata subjekta privatizacije može izvršiti samo uz saglasnost Ministarstva.

Članovima 183. do 185. Zakona propisani su prekršaji i sankcije za organizacije (pravna lica) i pojedince koji postupajući u oblasti sporta prekrše pojedine odredbe Zakona o sportu. Novčane kazne za fizička lica propisane su u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara, dok su za pravna lica propisane novčane kazne u rasponu od 100.000 do 1.000.000 dinara (za izvršenje prekršaja iz člana 183) i u rasponu od 30.000 do 500.000 dinara (za izvršenje prekršaja iz člana 184).

Članovima 186. do 194. Zakona uređena su raznovrsna pitanja vezana za proces usaglašavanja rada organizacija u oblasti sporta sa odredbama novog Zakona o sportu.

#### IV. NAJSPORNIJA ZAKONSKA REŠENJA

Materija tzv. privatizacije u sportu odredbama Dela XI Zakona o sportu uređena je na neprimeren i u dosadašnjoj evropskoj zakonodavnoj praksi nezabeležen način. Loše je što se nije odustalo od izraza „privatizacija u sportu“ pošto je on izuzetno kolokvijalan i neprecizan. Nesporno je da su sportske organizacije koje rade na teritoriji Republike Srbije oduvek bile „privatne“ s obzirom na to da funkcionišu u pravnoj formi udruženja građana, a ređe i u formi privrednih društava, pa samim tim poseduju imovinu u privatnom vlasništvu (npr. vlasništvu udruženja kao pravnog lica). Samim tim, privatizacija takvih pravnih lica nije moguća, ali je moguća svojinska transformacija i promena pravnog oblika, tj. forme sportskih organizacija (pre svega, promena pravne forme sportskih klubova koji rade kao udruženja). Raniji nacrti i predlozi zakona o sportu bili su manjkavi zbog toga što njihove odredbe nisu jasno i nedvosmisleno određivale šta se podrazumeva pod izrazom „privatizacija u sportu“. Nije bilo jasno šta taj izraz obuhvata u smislu ranije predloženih nacrti i predloga zakona i da li podrazumeva samo privatizaciju sportskih klubova ili i privatizaciju sportskih objekata (nepokretnosti). Takođe, bilo je nejasno da li se pod privatizacijom u sportu podrazumeva i privatizacija sportskih centara u državnom i društvenom vlasništvu koji postoje u različitim pravnim formama: u formi društvenih preduzeća (npr. SRC Banjica u Beogradu); u formi javnih preduzeća (npr. Arena Beograd, Hipodrom Beograd, SPENS); u formi javnih komunalnih preduzeća (npr. Ada Ciganlija); u formi javnih ustanova. Novi Zakon o sportu pružio je delimičan i dosta konfuzan odgovor na to pitanje članovima 169. i 173. Član 169. stav 1. Zakona predviđa da su: *Sve sportske organizacije, sportski savezi, sportska društva i sportski centri (u daljem tekstu: subjekti evidentiranja) upisani u odgovarajući registar na teritoriji Republike Srbije na dan stupanja na snagu ovog zakona, obavezni da u roku od godinu dana od dana stupanja na*

snagu ovog zakona podnesu prijavu za evidentiranje podataka (u daljem tekstu: evidenciona prijava) Ministarstvu, radi ustanovljavanja matičnih evidencija i registracije u skladu sa ovim zakonom. Kasnije se u članu 173, koji uređuje postupak promene vlasništva društvenog, odnosno državnog kapitala u sportskoj organizaciji, koristi termin sportska organizacija, najverovatnije i najlogičnije u smislu člana 169. Zakona, tako da se izvodi zaključak da će sve sportske organizacije, tj. njihova imovina moći da budu predmet privatizacije (sportski savezi i sportska društva), dok su sportski centri izostavljeni. Prvo što se uočava jeste da, verovatno slučajno, sportski klubovi nisu izričito pomenuti, ali su najverovatnije obuhvaćeni izrazom „sve sportske organizacije“. Drugo pitanje je da li su mogli biti pomenuti kao predmet privatizacije u tekstu Zakona pošto su već privatni, ali ista argumentacija onda važi i za sportska društva i sportske saveze koji su takođe već privatni i čija se imovina nalazi u režimu privatne svojine.<sup>21</sup> Međutim, član 173. Zakona glasi: *Na postupak promene vlasništva društvenog, odnosno državnog kapitala (u daljem tekstu: privatizacija) u sportskoj organizaciji (u daljem tekstu: subjekt privatizacije), primenjuju se propisi kojima se uređuje privatizacija, ako ovim zakonom nije drukčije uređeno.* Svojom sadržinom on obesmišljava i onemogućava eventualno sprovođenje svojinske transformacije sportskih organizacija, pošto pretpostavlja da u njima postoji državni ili društveni kapital. Takva situacija postojaće jedino u slučaju sportskih centara<sup>22</sup> koji jesu u državnom i društvenom vlasništvu, dok sportski klubovi i sportska društva to nikada nisu bili, pošto je reč o udruženjima građana. Zakonom propisanom rešenju može se prigovoriti i da nije primereno za oblast sporta, pošto je sport društveno korisna delatnost koja osim komercijalne, ima i značajnu vaspitnu i edukativnu funkciju, a služi i kao sredstvo za očuvanje zdravlja građana i stvaranje nacionalne kohezije, pa bi sprovođenje „privatizacije“ u skladu sa opštim propisima kojima se uređuje privatizacija (Zakon o privatizaciji<sup>23</sup>) znatno zanemarilo nabrojane funkcije i dimenzije sporta i

21 Posebno sporno pitanje biće privatizacija sportskih klubova, pre svega fudbalskih. Od privatizacije fudbalskih klubova se najviše očekuje, iako je ona suštinski nemoguća. U Republici Srbiji ne postoje državni sportski klubovi – sportski klubovi čiji je osnivač država. Sportski klubovi osnovani su i rade u pravnoj formi udruženja građana, tako da su samim tim privatni i imaju svoju imovinu kojom raspolažu. Njihova prodaja od strane države bila bi protivpravna. Umesto toga, postojala je mogućnost da se novim Zakonom o sportu propišu pravila o transformaciji sportskih klubova iz pravnog oblika udruženja građana u pravni oblik privrednog društva (npr. otvorenog akcionarskog društva), ali to nije učinjeno. Ovakvo će, s obzirom na pravila propisana novim zakonom, biti moguća jedino privatizacija državne i društvene imovine koju pojedini klubovi koriste, ali se u tom slučaju postavlja pitanje smisla i obima te privatizacije.

22 Sportski centri su, kako je ranije objašnjeno, prečutno izuzeti od privatizacije kakvu predviđa Zakon o sportu, tako da će se u budućnosti pokazati da li će neki od njih uopšte biti privatizovani. Ako dođe do njihove privatizacije, s obzirom na njihov trenutni status, to će biti učinjeno u skladu sa propisima koji uređuju privatizaciju svih drugih preduzeća.

23 „Službeni glasnik RS“, br. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – dr. zakon, 30/10 – dr. zakon.

rada sportskih organizacija. Naivno je verovanje da sportske organizacije mogu da se apsolutno tržišno ponašaju i da mogu da se privatizuju i kasnije rade na isti način kao trgovinska, ugostiteljska, građevinska i druga preduzeća koja su privatizovana po modelu koji propisuje Zakon o privatizaciji.<sup>24</sup> Poistovećivanje sportskih klubova sa železarama, šećeranimama i fabrikama automobila jednostavno nije moguće. Čak i prodaja sportskih centara može da se pokaže nerentabilnom, pošto je veliko pitanje da li će budući privatni vlasnik imati ekonomskog interesa da u sportskim centrima sačuva izrazito ekonomski neisplative sadržaje kao što su zatvoreni bazeni, sale za gimnastiku, sale za streljaštvo i sl. Može se dogoditi da prodajom sportskih centara po uprošćenom modelu prodaje drugih preduzeća bude narušen javni interes u oblasti sporta, a to je postojanje prostora u kome će se građani, pre svega deca i omladina, baviti sportskim aktivnostima koje za razliku od fudbala ne donose profit. Takvu zabrinutost povećava činjenica da je članom 182. Zakona predviđeno da se promena namene sportskih objekata subjekta privatizacije može izvršiti samo uz saglasnost Ministarstva, u skladu sa zakonom. Takva odredba otvara vrata za kasnije gašenje ionako nedostajućih sportskih objekata u Srbiji, pogotovo kada se uzme u obzir da su članom 154. Zakona na veoma uopšten način propisani uslovi za davanje saglasnosti za promenu namene sportskog objekta. Time se ministarstvo nadležno za sport i ministar koji vodi to ministarstvo stavljaju u poziciju da diskreciono odlučuju o opstanku ili nestanku pojedinog sportskog objekta, što otvara prostor za korupciju i neracionalno donošenje odluka. To ujedno nije kraj nelogičnosti kada je reč o pravnom uređivanju tzv. privatizacije u sportu. Neprimereno je rešenje iz člana 174. stava 2. Zakona koje predviđa da se: *Postupak privatizacije može pokrenuti i inicijativom ministarstva nadležnog za poslove privatizacije uz saglasnost Vlade*. Čudno je da se toliko insistira na „privrednoj“ dimenziji sporta i da se za „privatizaciju“ sportskih organizacija zadužuju organi koji sa sportom nemaju nikakve veze (ministarstvo nadležno za privatizaciju i Agencija za privatizaciju).<sup>25</sup> Taj član treba posmatrati i u

24 Ne treba gubiti iz vida da se prilikom rasprava o predstojećoj privatizaciji u sportu najviše govori o privatizaciji FK „Crvena zvezda“ i FK „Partizan“, ali ne zbog njihove vrednosti kao brenda, već zbog skupog gradskog građevinskog zemljišta na kome se ta dva kluba, tj. njihovi sportski objekti nalaze. Međutim, ni u slučaju navedenih fudbalskih klubova pravna situacija nije jednostavna, pošto deo zemljišta za koje su investitori zainteresovani koriste i sportska društva „Crvena zvezda“ i „Partizan“. U slučaju eventualne privatizacije navedenih fudbalskih klubova i njihove imovine, postavlja se pitanje kakva će biti sudbina njihovih sestrinskih klubova iz sportova kao što su atletika, rvanje i boks, koji takođe koriste njihove sportske objekte za trening i takmičenja. Da li će ti klubovi (rvački, bokserski, atletski i dr.) i njihovi sportisti zadržati u primerenom obimu pravo korišćenja privatizovanog sportskog objekta i mogućnost treniranja, ili će budućem privatnom vlasniku biti ostavljeno na volju da ih po slobodnom opredeljenju izbaci sa stadiona, ostaje potpuna nepoznanica.

25 Insistiranje na tretmanu sportskih organizacija kao privrednih subjekata vidi se i iz sadržine člana 63. Zakona koji predviđa da se sportska udruženja upisuju u registar koji vodi Agencija za privredne registre.

svetlu odredaba iz člana 180. stava 1. Zakona koji glasi: *Sredstva ostvorena od prodaje kapitala subjekta privatizacije uplaćuju se na račun Agencije za privatizaciju* i stava 2. istog člana kojim je predviđeno da se sredstva ostvorena od prodaje kapitala subjekta privatizacije, posle izmirivanja troškova prodaje u postupku privatizacije i posebne naknade ostvorene zaključenjem ugovora o prodaji kapitala (provizija), kao i namirenja poverilaca, uplaćuju na uplatni račun budžeta Republike Srbije i mogu se godišnjim zakonom o budžetu usmeriti u Budžetski fond za finansiranje sporta, za izgradnju i rekonstrukciju sportske infrastrukture, odnosno sportskih objekata u javnoj svojini. Na taj način biće potpuno obesmišljen postupak svojinske transformacije sportskih klubova. Smisao svojinske transformacije klubova nije pribavljanje prihoda za budžet Republike Srbije i finansiranje javne potrošnje (finansiranje isplate plata zaposlenih u državnim organima i javnim službama, isplate penzija i sl.), već dokapitalizacija sportskih klubova, njihov izlazak iz dugova i stvaranje materijalnih i organizacionih uslova za njihov razvoj i ostvarivanje boljih sportskih rezultata kao jedinog merljivog sportskog proizvoda na čijem se kvalitetu kasnije zasniva i eventualna zarada klubova. Dobar primer sprovođenja svojinske transformacije sportskih klubova predstavlja privatizacija splitskog „Hajduka“ u kojoj se klub transformisao iz udruženja građana u sportsko privredno društvo (otvoreno akcionarsko društvo) i time prikupio sredstva da vrati postojeće dugove i uloži novac u dalji rad kluba.<sup>26</sup>

Problematičnost rešenja iz člana 180. stava 2. Zakona ogleda se i u tome što je predviđeno da se sredstva ostvorena od prodaje kapitala subjekta privatizacije mogu godišnjim zakonom o budžetu usmeriti u Budžetski fond za finansiranje sporta, za izgradnju i rekonstrukciju sportske infrastrukture, odnosno sportskih objekata u javnoj svojini. Malo je verovatno da će ta sredstva u praksi biti usmerena u takav fond, pošto upotrebljena reč „može“ znači da to ne mora biti učinjeno, već da se novac može usmeriti za „važnije“ namene. Bilo bi bolje da je izričito propisano da se ta sredstva moraju usmeriti u Budžetski fond za finansiranje sporta i da se ne mogu koristiti za druge namene.

Na samom kraju analize odredaba Zakona o sportu neophodno je konstatovati još dve bitne činjenice. Iza prijave za evidentiranje podataka o sportskim organizacijama krije se namera ili barem stvara pravni osnov za sprovođenje svojevrzne nacionalizacije sportskih organizacija. Cilj takve nacionalizacije verovatno je stvaranje kasnije mogućnosti za prodaju sportskih klubova bez saglasnosti njihovih članova i stvaranje uslova za njihovo obavezno transformisanje u akcionarska društva, što bi bilo jako loše, pošto je praksa evropskih država pokazala da većina sportskih klubova i dalje

26 Jovan Šurbatović, *Privatizacija sporta u Hrvatskoj*, Sport i privatizacija (ur. Dejan Šuput), Institut za uporedno pravo i Sportski fond Zepster, Beograd 2009, str. 77.



lakše opstaje i radi u formi udruženja građana nego u formi akcionarskih društava (primeri „Reala“, „Barselone“ i dr.).

U prilog tvrdnji o prikrivenom pokušaju nacionalizacije sportskih organizacija govori sadržina člana 189. stava 3. i člana 190. Zakona. Član 190. glasi:

*Radi zaštite javnog interesa u oblasti sporta, sportske organizacije u kojima je društveni, odnosno državni kapital većinski mogu biti, polazeći od njihovog društvenog značaja, tradicije i popularnosti, određene:*

- 1) odlukom Vlade – za sportske organizacije od republičkog značaja;
- 2) odlukom nadležnog organa autonomne pokrajine – za sportske organizacije od pokrajinskog značaja;
- 3) odlukom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave – za sportske organizacije od lokalnog značaja.

*Vlada će doneti odluku iz stava 1. ovog člana u roku od mesec dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, nadležni organ autonomne pokrajine – u roku od mesec dana od donošenja odluke Vlade, nadležni organ jedinice lokalne samouprave – u roku od dva meseca od donošenja odluke Vlade, a nadležni organ jedinice lokalne samouprave na teritoriji autonomne pokrajine – u roku od mesec dana od donošenja odluke nadležnog organa autonomne pokrajine.*

*Sportska organizacija iz stava 1. tačka 1) ovog člana ne može doneti statut i odluku o statusnoj promeni bez prethodne saglasnosti Vlade, sportska organizacije iz stava 1. tačka 2) ovog člana – bez prethodne saglasnosti nadležnog organa autonomne pokrajine, a sportska organizacija iz stava 1. tačka 3) ovog člana – bez prethodne saglasnosti nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.*

*Vlada određuje predstavnike društvenog, odnosno državnog kapitala u sportskim organizacijama iz stava 1. tačka 1) ovog člana, nadležni organ autonomne pokrajine – u sportskim organizacijama iz stava 1. tačka 2) ovog člana, a nadležni organ jedinice lokalne samouprave – u sportskim organizacijama iz stava 1. tačka 3) ovog člana.*

*Sportske organizacije iz stava 1. ovog člana ne mogu donositi odluke i zaključivati ugovore bez prethodne saglasnosti predstavnika društvenog, odnosno državnog kapitala iz stava 4. ovog člana, osim odluka i ugovora manjeg značaja. Predstavnici društvenog, odnosno državnog kapitala iz stava 4. ovog člana odbiće da daju saglasnost ako bi se donošenjem odluke ili zaključenjem ugovora ugrozio ili bi mogao biti ugrožen javni interes u oblasti sporta.*

*Odredbama ovog člana ne dira se u pravila iz člana 189. ovog zakona.*

Ideja da se svojevrsna nacionalizacija sportskih organizacija može izvršiti radi zaštite javnog interesa u oblasti sporta neizbežno podseća na razloge iz kojih se u vreme staljinizma sovjetska država mešala u sve društvene odnose, pa čak i one koji nisu bili od značaja za državu. Član 190.

Zakona najverovatnije će ostati mrtvo slovo na papiru, pošto će se u slučaju sportskih saveza, sportskih društava i sportskih klubova pokazati da su oni privatni i da je njihova imovina privatna, a ne državna ili društvena. Međutim, zabrinjava ideja koja se mogla čuti tokom javnih rasprava, a to je da će država pravo korišćenja zemljišta koje imaju sportske organizacije smatrati državnim ili društvenim kapitalom u njima i da će po tom osnovu izvršiti prikrivenu nacionalizaciju. Takva ideja trebalo bi da bude neostvariva, pošto pravo korišćenja zemljišta na kome se nalaze sportski objekti koji su u vlasništvu sportskih organizacija predstavlja deo imovine tih organizacija. Naravno, nesporno je da vlasništvo nad zemljištem jeste državno, ali to ne znači da država samim tim ima udeo u vlasništvu nad sportskom organizacijom. Po toj logici, sve privatne kuće i stanovi koji se nalaze na zemljištu u državnoj svojini na kome vlasnici kuća i stanova imaju trajno pravo korišćenja i plaćaju naknadu za to korišćenje bili bi delom u državnoj svojini. Ako bi se u postupku evidentiranja ispostavilo da zaista postoje sportski savezi, sportska društva i sportski klubovi u državnom i društvenom vlasništvu, njih bi trebalo pod hitno prodati ili transformisati u udruženja građana, pošto u Evropi i najvećem delu sveta nije zabeležena praksa da je država osnivač, vlasnik i upravljač takvih organizacija.

Ideja u skladu sa kojom bi Vlada određivala predstavnike državnog ili društvenog kapitala u sportskim organizacijama i time imala aktivno učešće u upravljanju tim organizacijama u suprotnosti je sa načelom autonomije rada sportskog pokreta i sportskih organizacija i sa načelima proklamovanim u dokumentima Saveta Evrope i opštim pravnim aktima najvažnijih međunarodnih nevladinih sportskih organizacija. Dovoljno je pogledati Statut Uefe<sup>27</sup> i njegov član 7. stav 5. kojim se propisuje zaštita integriteta regularnosti sportskih (fudbalskih) takmičenja, na taj način što se zabranjuje mogućnost da jedno te isto pravno lice ima kontrolu ili učešće u upravljanju većeg broja klubova koji se takmiče u istoj ligi. Propisano je da jedno pravno lice može imati udeo u vlasništvu samo jednog kluba ili predstavnike u upravi samo jednog kluba koji se takmiči u pojedinoj ligi. Kršenje tog pravila povlači primenu sankcija koje izriče Uefa i koje mogu rezultirati suspenzijom nacionalnog fudbalskog saveza iz članstva Uefe. Ako bi Vlada odlučila da država kao svojevršno pravno lice postavi svoje predstavnike u veći broj fudbalskih klubova u skladu sa pravilima iz člana 190. Zakona o sportu, prekršila bi zabranu koju propisuje Uefa. Sličan problem mogao bi se postaviti i u slučaju da Vlada ostvari direktnu kontrolu ili uticaj na rad Fudbalskog saveza Srbije, u kom slučaju bi bilo prekršeno pravilo iz člana 7. stava 2. Statuta Uefe.

27 UEFA Statutes edition 2010, dokument preuzet sa adrese [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Regulations/uefaorg/General/01/47/69/97/1476997\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Regulations/uefaorg/General/01/47/69/97/1476997_DOWNLOAD.pdf). 11. april 2011.

Osim do sada opisanih problema koji se tiču načina na koji je u Zakonu uređena tzv. privatizacija u sportu, nije rešeno još jedno bitno pitanje čije bi rešavanje trebalo da prethodi sprovođenju postupka privatizacije. To je pitanje denacionalizacije, tj. restitucije oduzete imovine, pre svega zemljišta na kome se postojeći sportski objekti nalaze. Bilo bi nepošteno da se zemljište na kome se sportski objekti nalaze, kao i zemljište koje ih okružuje, a koje sportski klubovi koriste, proda nekom novom privatnom vlasniku iako već postoje raniji privatni vlasnici i njihovi legitimni i legalni naslednici. Zbog toga je evidentiranje svih sportskih objekata u državnom i privatnom vlasništvu i rešavanje spornih imovinskopravnih odnosa preduslov za pošteni privatizaciju. Posle toga, trebalo bi da usledi donošenje strateške odluke države o tome koje će nepokretnosti (državne sportske objekte) i koja javna preduzeća iz oblasti sporta prodati, sa kojim ciljem i na koji način bi takvi privatizacioni prihodi države trebalo da pomognu sistemu sporta u Srbiji.

## V. ZAKLJUČAK

Očigledno je da donošenje ovog zakona samo po sebi neće rešiti probleme u kojima se srpski sport nalazi, a možda će ih čak i produbiti. Slična konstatacija važi i za eventualno sprovođenje procesa svojinske transformacije ili „privatizacije u sportu“. Takozvana privatizacija u sportu zasenila je sva druga pitanja koja uređuje novi zakon. U drugom planu našla su se pitanja kao što su pravni status sportista, uređivanje sistema školskog, vojnog i policijskog sporta, finansiranje javnog interesa u oblasti sporta, nadzor nad stručnim radom u sportu i zaštita zdravlja sportista. Paralelno sa tim, u javnosti je stvoren utisak da je privatizacija u sportu pitanje svih pitanja i da bez njenog brzog sprovođenja u budućnosti više neće biti srpskog sporta. Od privatizacije se očekuje da deluje kao čarobni štapić i preko noći oporavi oronuli sportski sistem Srbije, iako postoji opasnost da loše koncipirana privatizacija dodatno oteža stanje u srpskom sportu. S obzirom na usvojena zakonska rešenja, čini se da će uticaj politike na sport i dalje jačati, dok će hroničnu besparicu sportske (nevladine) organizacije sve češće pokušavati da reše time što će za svoje funkcionere birati političare, u nadi da će im oni nekako transferisati deo novca koji se nalazi u državnim fondovima.

Novi Zakon o sportu izneverio je očekivanja svih onih koji su se nadali da će u narednim godinama postojati mogućnost da i mali akcionari, pre svega bivši sportisti i navijači, uzmu učešće u privatizaciji i upravljanju sportskim klubovima, da će se privatizacijom prikupiti novac za vraćanje dugova sportskih klubova i da će se naši oronuli stadioni i sportske hale pretvoriti u moderne sportske objekte koji uz osnovni sportski sadržaj

moгу da ponude i mnogobrojne prateće usluge i pogodnosti. Izgleda da je mnogo realnije očekivati da će se na osnovu donetog zakona, u oblasti privatizacije sportskih organizacija, ponoviti, sada već čuven po neuspehu scenario privatizacije društvenih i državnih preduzeća. Nažalost, verovatno će se veoma brzo pokazati da su mnoga zakonska rešenja nesprovodiva u praksi i da je Zakon o sportu zbog toga potrebno ponovo menjati.

Posle svih navedenih vrlina i mana Zakona o sportu, nameće se pitanje kako doći do suštinskih reformi sportskog sistema Srbije i propisa koji uređuju njegov rad. Kao prvo, na vreme treba odbaciti ideje nekih političara da privatizacioni prihodi koji se mogu ostvariti privatizacijom u sportu treba da budu usmereni u pokrivanje tekućih budžetskih rashoda kao što su plate državnih službenika, penzije i izgradnja puteva i mostova. Umesto toga, prihode ostvarene privatizacijom državnih sportskih objekata i državnih sportskih preduzeća treba uložiti u dalji razvoj sportskog sistema Srbije i izgradnju novih sportskih objekata. Sa druge strane, transformacija sportskih klubova iz forme udruženja građana u formu preduzeća (npr. otvorenih akcionarskih društava) treba da posluži prikupljanju i privlačenju zdravog kapitala i namirivanju dugova koje postojeći sportski klubovi imaju.

Kako bi se došlo do stvaranja preduslova za sprovođenje suštinskih reformi u oblasti sporta, neophodno je da zanimanje srpskih političara za sport prestane da bude diktirano dnevnom popularnošću pojedinog sporta ili sportiste. Umesto toga, potrebno je na državnom nivou doneti dugoročnu, stranački neutralnu i ekonomski realno sprovodljivu strategiju razvoja sporta, kojom bi bio stvoren osnov za donošenje znatno boljeg i po rešenjima modernijeg zakona o sportu nego što je to učinjeno u martu 2011. godine. Treba doneti zakon čija bi primena doprinela stvaranju pravne sigurnosti u zasnivanju sportskih odnosa i legalnosti u odvijanju sportskih aktivnosti i delatnosti. Primena nekog novog, na evropskim standardima zasnovanog zakona o sportu, stvorila bi polaznu osnovu – precizna i transparentna pravila – za sprovođenje suštinskih organizacionih, ekonomskih i socijalnih reformi u oblasti sporta, koje bi trebalo da dovedu do toga da se ostvare strateški nacionalni ciljevi iz oblasti sporta kao što su: rangiranje Srbije u prvih petnaest zemalja sveta prema nivou vrhunskih sportskih ostvarenja u oblasti takmičarskog sporta; značajno uvećanje broja dece i ostalih građana koji se redovno bave sportskim aktivnostima; redovno i kvalitetno održavanje sportskih objekata i njihova kontinuirana i ravnomerna dogradnja i izgradnja na celokupnoj teritoriji države; stvaranje uslova za razvoj naučnoistraživačke delatnosti u oblasti sporta; modernizacija planova i programa fizičkog vaspitanja i redovno usaglašavanje i ažuriranje tih programa sa trendovima razvoja sporta u svetu.

## NEW LAW ON SPORTS

Dejan Šuput

### SUMMARY

In this article, the author correlates the quality of managing the sports policy in Serbia with the content of the latest Law on Sports that was enacted by the National Assembly of the Republic of Serbia in March 2011. The most important part of the paper is focused on an overview and analysis of the enacted legal solutions. The expressed views reflect not only a criticism of some of the prescribed legal solutions, but also an intention to point to the shortcomings of the Law on Sports that could be problem during the forthcoming application of the law.

Particular attention will be devoted to the issue of ownership transformation of sport organizations and public and state-owned companies that constitute a part of the Serbian sport system. Besides, the paper summarizes the substance and goals of ownership transformation of sport organizations and it is noted that a colloquial term „privatization in sport“, commonly used in professional and political debates, does not conform to the essence of the process it refers to in such debates. The concluding part of the paper provides an answer to the question as to how to implement fundamental reforms in the field of sports and ensure conditions for the adoption of the new Sports Law, the application of which would contribute to the creation of legal security in the establishment of sport relations and legality in the pursuit of sport activities and industries.