

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

22.06.2009. године

**Предмет:** Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о спорту садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

**МИШЉЕЊЕ**

Образложење Нацрта закона о спорту, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство омладине и спорта, под бројем: 011-00-32/2009-03, од дана 22.05.2009. године, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство омладине и спорта доставило на мишљење Нацрт закона о спорту, са образложењем које садржи прилог Анализа ефеката.

У прилогу Анализа ефеката обрађивач прописа је одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и испунио формалне услове прописане наведеним одредбама.

Обрађивач прописа је навео да су основни разлози за доношење Нацрта закона о спорту непрецизност или неприменљивост појединих решења важећег закона, нерегулисаност важних питања за функционисање система спорта у Републици Србији, неусклађеност важећег закона са другим новодонетим прописима, као и са упоредноправним решењима.

Циљеви које доношењем и применом овог закона треба постићи прецизно су наведени у Образложењу и у Анализи ефеката, међутим, нису наведени јасни критеријуми на основу којих би се пратило остваривање ових циљева. Такође, наведене су и заинтересоване стране на које ће предложена решења Нацртом закона имати утицаја, али није предочена анализа ефеката на учеснике у систему спорта, иако је овој део анализе од суштинског значаја имајући у виду поједине одредбе Нацрта закона.

Приликом одговора на питање да ли ће примена закона изазвати трошкове грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима, обрађивач прописа наводи да у 2009. године, није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије, а да ће брзина имплементације овог закона зависити од висине средстава која се на годишњем нивоу обезбеђују у Републици Србији (средства и програми за јединствену евиденцију, евидентирање спортских објеката, матичне евиденције). Обрађивач прописа није навео било какве процене о висини новчаних средстава која ће бити неопходна за имплементацију Закона, као ни процене које се тичу неопходних средстава за утврђивање структуре и процене капитала и утврђивање друштвеног, односно државног капитала ради спровођења поступка приватизације. Анализом самог текста Нацрта закона, евидентно је да ће спровођење поступка приватизације створити додатне трошкове физичким и правним лицима, као и предузетницима који се баве спортском активношћу, односно делатношћу, а обрађивач прописа то није узео у разматрање.

Пошто обрађивач прописа није сагледао могуће трошкове доношења и имплементације Закона, а наведени позитивни ефекти тешко су мерљиви, обрађивач прописа није могао прецизно да сагледа да ли ће позитивни ефекти оправдати трошкове самог поступка доношења и имплементације Закона.

Обрађивач прописа није доставио било какве податке везане за регистроване спортске објекте и спортске објекте од капиталног значаја у Републици Србији, статус и функционист истих, смештајне капацитете, спортску инфраструктуру, међународна спортска такмичења која су одржана или се планира њихово одржавање у нашој земљи. Ови подаци су доступни на основу већ спроведених пописа и студија.<sup>1</sup>

На основу анализе текста Нацрта закона о спорту, Савет позива обрађивача прописа да узме у разматрање доле наведене сугестије и примедбе:

**1) Члан 2. Нацрта закона** регулише спорт као делатност од посебног значаја за Републику Србију. Савет предлаже да се после речи: „за Републику Србију“, додају речи: „и њене грађане“. Формулација овог члана која стоји у Нацрту закона упућује на то да је спорт у Републици Србији само делатност, а не и активност од општег интереса за све старосне категорије нашег друштва, иако обрађивач прописа касније то и предвиђа одредбама Нацрта закона које уређују школски и рекреативни спорт.

**2) Члан 19. став 1. Нацрта закона** предвиђа обавезу спортских организација да закључују уговоре о осигурању својих врхунских спортиста и перспективних категорисаних спортиста од последица несрећног случаја за време обављања спортске активности, а на основу утврђеног рангирања спортиста. Обрађивач прописа није

<sup>1</sup> Примери студија који су могли бити коришћени за анализу постојећег стања у области спорта, као и за анализу ефеката Нацрта закона о спорту су: *Спортски објекти у Србији*, Београд 2002. године, *Институт за трансфер технологије, инжењеринг и маркетинг*; *Стање спорта у Београду, спортски објекти*; Београд март 2002. године, *Институт за трансфер технологије, инжењеринг и маркетинг*; *Анализа степена оспособљености спортских објеката и пратеће инфраструктуре Београда за организовање великих међународних такмичења*, Београд 1996. године, *Институт за трансфер технологије, инжењеринг и маркетинг* и *Скупштина града – Секретаријат за спорт и омладину*

анализирао све ефекте предложеног решења, а нарочито није узео у обзир могуће штетне последице по област спорта у Републици Србији. Наиме, члан 31. Нацрта закона предвиђа поделу спортских организација на спортска удружења и спортска привредна друштва. Савет сматра да је члан 19. став 1. Нацрта закона могуће применити на будућа спортска привредна друштва која, поштујући тржишне принципе, а у складу са Законом, остварују профит, као и на врхунске спортисте као посебну категорију.

Међутим, поставља се питање могућности поштовања обавеза од стране спортских удружења, а које су предвиђене уговором о осигурању врхунских спортиста и перспективних категорисаних спортиста од последица несрећног случаја за време обављања спортске активности. Пошто чланом 34. Нацрта закона обрађивач прописа регулише спортска удружења као непрофитне организације, а пракса је показала да ова удружења углавном немају довољних новчаних средстава, предложена додатна новчана оптерећења могла би да их оптерете до стадијума гашења. Нарочито треба имати у виду чињеницу да су перспективни млади спортисти деца узраста око 15 година која су углавном по другом правном основу обавезно осигурана, те би у случају незгода редовно осигурање покрило евентуалне последице несрећног случаја.

**3) Члан 33. Нацрта закона** уређује питање услова које спортска организација мора да испуњава да би обављала спортске активности и спортске делатности, при чему је један од предвиђених услова формулисан као „одговарајућа унутрашња организација и финансијска средства, ако учествује у спортским такмичењима“. Намеће се питање оправданости постојања оваквог изузетка. Да ли то значи да спортска организација која не учествује у спортским такмичењима може да обавља спортске активности и спортске делатности и без било какве унутрашње организације и без било каквих финансијских средстава?

**4) Члан 34. Нацрта закона** уређује спортско удружење као добровољну непрофитну организацију засновану на слободи удруживања више физичких и/или правних лица, организовану на основу статута и основану ради остваривања заједничког циља у области спорта. **Члан 71. Нацрта закона** предвиђа да спортско удружење може стицати средства и остваривати приход, поред осталог, и од пословних и привредних делатности и активности, у складу са законом.

Није јасно да ли је намера обрађивача прописа да спортским удружењима овим законом омогући обављање пословних и привредних делатности и активности и стицање средстава и остваривање прихода по наведеном основу. Сличан коментар односи се и на **члан 53. став 3. тачка 5. Нацрта закона** који уређује да скупштина спортског удружења одлучује о усвајању финансијских извештаја, као и **члан 58. став 1. Нацрта закона** који уређује да спортско удружење са више од 20 чланова има надзорни одбор за контролу финансијског пословања спортског удружења и годишњег завршног рачуна.

Такође, Савет позива обрађивача да усклади терминологију из **члана 53. став 3. тачка 5. Нацрта закона** и **члана 58. став 1. Нацрта закона**.

**5) Члан 39. став 5. Нацрта закона** предвиђа да се тужба, у случају када члан спортског удружења или надлежни национални спортски савез сматра да општи акт спортског удружења није у сагласности са спортским правилима или са статутом спортског удружења, не може поднети по истеку рока од три године од дана ступања на снагу општег акта.

Пошто је досадашња пракса показала да је рок од три године од дана доношења акта као рок застарелости подношења тужбе кратак, Савет предлаже продужење објективног рока, али и утврђивање субјективног рока за подношење тужбе за оцену усаглашености општег акта спортског удружења са спортским правилима или статутом спортског удружења.

Исти предлог Савета односи се и на чланове 60. став 3 и члан 62. став 3. Нацрта закона.

**6) Члан 65. став 2. Нацрта закона** предвиђа да, ако Регистратор утврди у року од пет дана од дана подношења регистрационе пријаве, да нису испуњени услови за упис, Регистратор позива подносиоца пријаве да у року од 30 дана отклони одређене недостатке. Поставља се питање начина на који ће подносилац пријаве бити позван да отклони утврђене недостатке? Да ли путем обавештења по ЗУП-у или закључком са налогом?

**7) Члан 72. став 1. Нацрта закона** предвиђа могућност да спортско удружење оснује привредно друштво или друго правно лице, у складу са законом, ради прибављања средстава потребних за остваривање својих спортских циљева, под условом да целокупну остварену нето добит тог основаног правног лица оснивач користи за остваривање својих спортских циљева.

Пошто у тренутку регистрације новооснованог привредног друштва или другог правног лица није познато како ће се нето добит распоређивати у будућности, Савет предлаже прецизирање услова за оснивање привредног друштва или другог правног лица од стране спортског удружења.

Из наведених разлога, али и због непрегледности самог Нацрта закона, Савет предлаже обрађивачу прописа да сва питања из Нацрта закона о спорту која уређују материју коју регулишу општи привредни прописи, регулише упућујућом нормом ка општим привредним прописима. На такав начин би се на најрационалнији начин уредила питања оснивања, регистрације и рада спортских удружења и спортских привредних друштава, статусних промена спортских организација, ликвидације и стечаја.

**8) Члан 88. став 1. Нацрта закона** предвиђа обавезу заступника спортског удружења да, ако одлука о покретању ликвидације не буде донета иако су се стекли услови за њено доношење, о томе обавести регистраторски орган без одлагања. Савет предлаже обрађивачу прописа да размотри могућност увођења обавезе заступнику спортског удружења да обавести и спортског инспектора ако одлука о покретању ликвидације није донета иако су се стекли услови за њено доношење.

**9) Члан 71. Нацрта закона** предвиђа могућности стицања средстава и остваривања прихода од прилога, чланарина, донација и поклона, субвенција, наслеђа, камата на улоге, закупнине, дивиденди, услуга, спонзорства и других комерцијалних, маркетиншких, пословних и привредних делатности и активности, у складу са законом.

Да ли је обрађивач прописа разматрао могућности прописивања пореских олакшица привредним субјектима који желе да буду спонзори или донори одређеним спортским удружењима? Такав механизам би могао да допринесе премошћавању негативних ефеката проистеклих из кашњења исплата буџетских средстава, али и саме висине добијених буџетских средстава.

10) **Члан 158. став 4. Нацрта закона** прописује лимит да у екипама спортских организација на спортским такмичењима које је надлежни национални грански спортски савез означио као аматерска такмичења, може наступити највише 20% спортиста са статусом професионалних спортиста.

Поставља се питање оправданости оваквог ограничења, јер оваква одредба не доводи до стварања веће конкуренције у спорту, што је, уствари, прави инструмент за побољшање актуелне ситуације у области спорта у Републици Србији. У току сезоне је за једног такмичара најважније да има што више наступа и такмичења. Ако изузмемо поједине лиге, као што су лиге у кошарци и фудбалу, многи домаћи спортисти немају довољно наступа у току године. Обрађивач прописа није изнео разлоге због којих прелаже овакво решење, није анализирао негативне ефекте оваквог предложеног решења које несумњиво утиче на базична начела спорта, те позивамо обрађивача прописа да размотри брисање става 4. члана 158. Нацрта закона.

11) **Члан 169. Нацрта закона** прописује неопходну документацију коју сви субјекти евидентирања (спортске организације, спортски савези, спортска друштва и спортски центри) уписани у одговарајући регистар на територији Републике Србије на дан ступања на снагу овог закона, морају да поднесу уз пријаву за евидентирање и утврђивање структуре имовине, односно капитала Министарству, и то у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Савет подсећа обрађивача прописа на члан 126. став 3. Закона о општем управном поступку којим је предвиђено да службена лица по службеној дужности прибављају податке о којима службену евиденцију воде други органи и позива обрађивача прописа да усклади члан 169. Нацрта закона са чланом 126. став 3. Закона о општем управном поступку. На овакав начин, субјектима евидентирања олакшао би се поступак евиденције, смањили трошкови и били би растерећени обавезе прибављања потребне документације коју по службеној дужности већ мора да прибави поступајући орган.

12) **Чл. 169-183. Нацрта закона** који уређују питања пријаве за евидентирање и утврђивање структуре имовине, односно капитала и приватизације, нису регулисане спортске организације које немају имовину. У пракси, постоје спортске организације које немају своју имовину а функционишу тако што плаћају закуп спортског терена на коме одржавају тренинге и изнајмљују простор где се одржавају састанци. Такве спортске организације су обични закупци, а новац који имају на рачуну користе да исплаћују плате. С друге стране, поставља се питање превазилажења потенцијалних проблема који могу настати у процесу приватизације ако се приликом спровођења предложеног поступка евиденције утврди да су одређене спортске организације већ власници неких објеката или земљишта?

13) **Члан 170. Нацрта закона** предвиђа да ће, уколико субјекат евидентирања у предвиђеном року не поднесе евиденциону пријаву, бити избрисан из одговарајућег регистра, осим ако из оправданих разлога није био у могућности да поднесе евиденциону пријаву.

Обрађивач прописа није образложио разлоге из којих је предложио ово решење, те није јасно да ли је анализирао могуће последице које би могле да настану брисањем одређеног субјекта евидентирања из одговарајућег регистра.

**14) Члан 171. став 3. Нацрта закона** предвиђа да Агенција за приватизацију утврђује вредност капитала са посебно исказаном вредношћу непокретности.

Пошто је надлежност Агенције за приватизацију да врши верификацију утврђене вредности капитала и структуре тог капитала контролом начина и поступка утврђивања вредности капитала са посебно исказаном вредношћу непокретности, коју је утврдио надлежни орган субјекта евидентирања, Савет предлаже брисање става 3. члана 171. Нацрта закона.

**15) Члан 173. став 1. Нацрта закона** предвиђа да се приватизација спортске организације спроводи у складу са законом којим се уређује приватизација, ако овим законом није другачије уређено.

Поставља се питање како ће се спровести приватизација спортских савеза и спортских друштава?

**16) Члан 175. ст. 2 и 3. Нацрта закона** прописује да се члановима клуба сматрају спортисти, чланови управе, запослени и навијачи препознати од стране клуба, те да клуб писмено потврђује статус навијача. **Став 3. овог члана** не пружа било какве критеријуме на основу којих се одређује статус навијача, те овакво решење може да буде предмет манипулација.

Поред тога, поставља се питање да ли предвиђањем могућности преноса 20% капитала без накнаде члановима клуба, нека лица остварују два пута исто право учешћа у процесу приватизације? Да ли је обрађивач прописа разматрао алтернативу да навијаче, као и остала лица која би по овом основу добила акције без накнаде, искључи из овог процеса ако су стекла статус носиоца права на основу Закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације („Службени гласник РС“, бр.123/07) или су бесплатне акције добили на основу Закона о приватизацији или Закона о својинској трансформацији. Наиме, ако ова лица не би била искључена остварили би право на бесплатне акције по два основа што би довело до неравноправности осталих лица која ово право могу да стекну само по једном основу.

С обзиром на евиденте разлике у статусном, организационом, имовинско-правном и обрачунском карактеру правних лица (спортских друштава, клубова, центара, итд.) и имовине којом управљају, поменуто решење даје релативно јасан нормативни третман капитала и имовине. Нацрт својим решењима делимично избегава компликована решења регулисања процеса приватизације на посебан начин базирајући се на важећем Закону о приватизацији. Међутим, обрађивач прописа није навео да ли су и ако јесу - који су алтернативни модели разматрани, као ни разлоге зашто се определио за конкретна решења. Такође, није предочена анализа својинских односа у вези са спортским објектима, као ни потенцијални проблеми који се могу очекивати применом овог концепта приватизације.

Желимо да истакнемо да је у односу на претходну верзију Нацрта Закона о спорту достављену Савету 5.11.2007. год., усвојена примедба о могућности злоупотребе омогућавањем конверзије дуга у власништво. У том смислу члан 182. представља значајно побољшање у односу на поменуто претходну верзију Нацрта Закона. Такође, ограничење промене намене објекта, осим у случају испуњења посебних услова дефинисаних чланом 154. такође представља унапређење текста Нацрта закона о спорту.

17) **Члан 178. Нацрта закона** предвиђа да купац капитала, односно непокретности субјекта приватизације не може бити лице чији послови, односно активности могу непосредно да утичу на такмичење у одговарајућој грани спорта. Поставља се питање могућности имплементације ове одредбе у пракси, јер је практично немогуће вршити предложену контролу.

Савет скреће пажњу обрађивачу прописа да спортисти са инвалидитетом нису у довољној мери регулисани у предложеном тексту Нацрта закона о спорту. Спортски савез инвалида Србије је занемарен, а броји преко 10000 чланова, највише рекреативаца, спортисте са националним признањима и стипендисте. Овако конципиран предлог не води унификацији и уподобљавању са европским правом, иако су тенденције да и Закон о спорту буде инклузиван у овом смислу.

Члан 139. став 2. Нацрта закона прописује да национална категоризација спортиста садржи и категоризацију спортиста са инвалидитетом. Остале одредбе које се односе на спортисте са инвалидитетом декларативног су карактера, иако би требало на конкретан и свеобухватан начин да регулишу права и обавезе спортиста са инвалидитетом, нарочито имајући у виду све већи значај параолимпијских игара у свету, али и запажене спортске резултате појединаца.

Имајући у виду наведене примедбе и сугестије, те кратак временски рок за анализу, Савет констатује да образложење Нацрта закона о спорту, који је Савету поднело на мишљење Министарство омладине и спорта, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА  
Млађан Динкић

