Dubravka Akšamović*

Pravo sporta u Hrvatskoj - aktualna pitanja i dvojbe

Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Pravna regulacija sporta u Hrvatskoj
3. Ustroj sporta u Hrvatskoj - postignuća i izazovi buduće regulacije
3.1. Ustroj profesionalnih sportskih klubova - udruge, sportska dionička društva ili neko treće rješenje?
3.1.1. Udruge u sustavu sporta
3.1.2. Sportska dionička društva
4. Kako podići kvalitetu upravljanja sportskim klubovima - nudi li Zakon o sportu odgovor na navedeno pitanje?
5. Financiranje sporta i izazovi financiranja sporta u Hrvatskoj
6. Nadzor u sportu - što nam donosi Zakon o sportskoj inspekciji?
6.1. Normativni cilj, struktura i sadržaj Zakona o sportskoj inspekciji
6.2. Ustroj i nadležnosti sportske inspekcije
6.3. Način rada, prava, dužnosti i ovlasti sportske inspekcije
7. Zaključna razmatranja - *de lege lata, de lege ferenda*

1. Uvodne napomene

Pravo sporta u Hrvatskoj, ali i brojnim drugim državama u svijetu, predstavlja relativno novu pravnu granu[1], koja je izložena sve intenzivnijoj regulaciji, ali i društvenoj i znanstvenoj afirmaciji. I dok se još nedavno većina pravne regulacije o sportu temeljila isključivo na općim propisima obveznog prava, radnog prava, poreznog prava i slično, a dio toga nasljeđa vidljiv je i danas[2], nema dvojbe da se situacija bitno mijenja u pravcu sve izraženije tendencije zasebnog reguliranja materije sporta[3].

---

* Autorica je doktorica pravnih znanosti i docentica na Katedri za trgovačko pravo Pravnog fakulteta u Osijeku.

[1] U doktrini se često postavlja pitanje predstavlja li pravo sporta samostalnu pravnu granu ili je riječ o pravnoj disciplini. O tome postoje oprečna stajališta i argumenti, na što se želi ukazati. Usp. R. Parrish, *Sport law and policy in the EU*, Manchester 2003, ss. 6 i dalje.

[2] Navedenu tezu možemo potkrijepiti sljedećim argumentima. Primjerice, ugovori u sportu u Hrvatskoj nisu ni na koji način regulirani u okviru zakonodavstva o sportu, već je riječ o materiji na koju se primjenjuje Zakon o obveznim odnosima. Nadalje, kao primjer se može navesti i radnopravni status sportaša. Na pitanja radnog odnosa sportaša primjenjuju se pravila Zakona o radu. U SAD-u u kojem postoji duga tradicija zasebnog reguliranja sporta,

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Razlozi tome su višestruki. Prvi je od razloga sve prisutnija komercijalizacija sporta. Sport je postao generator velikoga profita[4], ali i promotor države iz koje dolaze uspješni sportaši. Nadalje, jedan je od razloga i popularizacija sporta. Prema nekim procjenama više do 60% europljana se bavi amaterskim ili profesionalnim sportom[5]. Konačno, svoj je obol takvom razvoju događaja dala i globalizacija koja je utjecala i utječe na globalne pravne trendove, pa tako i kada je riječ o reguliranju materije sporta.

Pravo sporta u Hrvatskoj se počinje oblikovati i formulirati neposredno nakon hrvatskoga osamostaljenja. Taj proces neprekidno traje sve do današnjih dana i ne može se smatrati dovršenim. Tome svjedoči i intenzivna zakonodavna aktivnost u sportu u posljednjih nekoliko godina, ali i najave nadležnih tijela o novim zakonodavnim intervencijama u domeni sporta[6]. Sve se navedene mjere poduzimaju s nedvojbenom težnjom reguliranja materije o sportu na najbolji mogući način. Iako su pomaci i poboljšanja vidljivi, nema sumnje da sport u Hrvatskoj i dalje opterećuju brojna otvorena pitanja poput pitanja financiranja sporta, preoblikovanja sportskih klubova, nadzora u sportu i druga.

Navedeni problemi nisu svojstveni samo hrvatskom pravu i praksi. S njima se suočavaju i druge europske države. Nekim od navedenih problema bavi se i pravo EU, koje ipak nije ponudilo cjelovit koncept reguliranja sporta u okviru EU[7]. Do sada je usvojeno niz *soft law* dokumenata koji se selektivno bave pojedinim pitanjima regulacije sporta. Područje sporta je tek nakon donošenja Lisabonskog ugovora formalno uvršteno u zakonodavni sustav EU, no bez detaljnije sustavne regulacije kroz sekundarno zakonodavstvo EU.

U nastavku se analizira postojeći normativni okvir koji čini korpus prava o sportu u Hrvatskoj. Iznose se vlastite prosudbe o ključnim pitanjima koja opterećuju suvremeno pravo i praksu sporta u Hrvatskoj. Zaključno se sugeriraju neka rješenja kao smjernice za unapređenje stanja u hrvatskom sportu.

---

ugovori u sportu se slijedom sudskih precedenata tretiraju kao posebna vrsta ugovora te se na temelju istih razvila bogata i praksa i doktrina. Usp. W. Champion, *Sports Law in a Nutshell*, Minnesota 2009; A. Epstein, *Sports Law*, Delmar 2003.

[3] Materija o sportu se u sve većem opsegu regulira u okviru posebnih propisa i sve je veći broj pitanja koja se tiču sporta, a koja se reguliraju zasebnim propisima. Dokaze tome nalazimo i u hrvatskom pravu. Primjer za to je nedavno usvojen Zakon o sportskoj inspekciji, Nar. nov RH 86/1, ali i aktualni Zakon o sportu, Nar. nov. RH 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13 ima bitno veći obuhvat od prvog hrvatskog Zakona o športu, Nar. nov. RH 60/92, 25/93, 11/94, 77/95. V. u tome smislu i stajališta zastupljena u poredbenoj doktrini kod Parrish (bilj.1) ss. 6 i dalje.

[4] Neki su od pokazatelja kojima se potkrjepljuje navedena teza sljedeći, djelatnosti sporta čine 3% svjetske industrije, prihodi od sporta čine 3,7 % BDP-a Europske unije, u sportu je zaposleno 2 milijuna ljudi, sportske događaje i aktivnosti putem medija prati 3,9 milijarde gledatelja. Usp. *White paper on sports*, Commission of the European Communities, COM (2007) 381, ss. 10 i dalje; S. Gardnier et al, *Sports Law*, New York 2007, s. 37.

[5] *White paper on sports* (bilj. 3), s. 3.

[6] Ulaskom Hrvatske u EU Hrvatska će morati uskladiti odredbe domaćeg zakonodavstva o sportu sa pravilima prava EU. Promjene će se ponajprije odnositi na sustav financiranja sporta. S obzirom da se sport sukladno pravu EU smatra ekonomskom djelatnosti, svaka potpora države sportu će se smatrati državnom potporom, a nadzor nad državnim potporama ima uz Agenciju za zaštitu tržišnog natjecanja i Europska komisija. Hrvatski sabor je u lipnju 2013. već izglasao Izmjene i dopune Zakona o sportu, no za očekivati je da tu nije kraj izmjenama i prilagodbi hrvatskih propisa o sportu s propisima EU. Usp. U EU nema financiranja sporta iz proračuna, Novi list, 03. 06. 2013.

[7] O pravu sporta u EU vidi: Parrish (bilj.1); R. Parrish/S. Miettinen, *The Sporting Exception in EU Law*, The Hague 2008.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

2. Pravna regulacija sporta u Hrvatskoj

Izvore prava sporta u Hrvatskoj čine brojni propisi. Temeljnim propisom treba smatrati Zakon o sportu iz 2006. koji je u nekoliko godina doživio niz izmjena i dopuna[8]. Uz potonji propis, koji je *lex specialis* za većinu pitanja koja će se u radu razmatrati, normativni okvir organiziranja i djelovanja sporta u Hrvatskoj čine još i sljedeći propisi:

- Zakon o udrugama[9],
- Zakon o sportskoj inspekciji[10],
- Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima[11], kao i niz pravilnika, primjerice,
- Pravilnik o Registru sportskih djelatnosti[12],
- Pravilnik o načinu osnivanja, zadaćama, djelokrugu i načinu rada školskih sportskih saveza[13],
- Pravilnik o registru profesionalnih sportskih klubova[14] i drugi.

Među navedenim pravnim aktima, uz Zakon o sportu, posebno treba izdvojiti Zakon o udrugama jer su udruge jedan od osnovnih organizacijskih oblika udruživanja osoba u sportu. Prema podacima koje je objavio Institut za javne financije u dokumentu pod nazivom „Financiranje sporta u Republici Hrvatskoj s usporednim prikazom financiranja u Europskoj Uniji“[15] u lipnju 2012. je u Registru udruga bila upisana ukupno 15.961 sportska udruga. Navedeni podatak svjedoči o raširenosti ovog oblika povezivanja u sportu u odnosu na drugi temeljni oblik udruživanja u sportu, koji je u Hrvatskoj još uvijek u svome začetku, a to su sportska dionička društva[16]. U tom smislu, Zakon o udrugama je visoko na listi izvora sportskog prava jer su odredbe potonjeg Zakona, a ne Zakona o sportu, prevladavajuće u reguliranju pitanja koja se tiču osnivanja, djelovanja i prestanka sportskih udruga[17]. Međutim, pored toga nema dvojbe da je

[8] Zakon o sportu, Nar. nov. RH 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13.
[9] Zakon o udrugama, Nar. nov. RH 88/01, 11/02.
[10] Zakon o sportskoj inspekciji, Nar. nov. RH 86/12, 117/03, 71/06, 43/09, 34/11 i 68/12 - Odluka Ustavnog suda RH.
[11] Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, Nar. nov. RH 117/03, 71/06, 43/09, 34/11 i 68/12-OUSRH.
[12] Pravilnik o Registru sportskih djelatnosti, Nar. nov. RH 71/06.
[13] Pravilnik o načinu osnivanja, zadaćama, djelokrugu i načinu rada športskih sportskih saveza, Nar. nov. RH 136/06.
[14] Pravilnik o registru profesionalnih sportskih klubova, Nar. nov. RH 11/07.
[15] *Financiranje sporta u Republici Hrvatskoj s usporednim prikazom financiranja u Europskoj uniji*, Institut za javne financije, Zagreb 2012, s. 8. Dostupno na: http://public.mzos.hr/Default.aspx?art=12102.
[16] Prema podacima Sudskog registra od 01. 07. 2013. u Hrvatskoj je osnovano svega 7 sportskih dioničkih društava što potkrjepljuje gore navedenu tezu da su udruge i dalje dominantan oblik udruživanja u sportu.
[17] Dvojbeno je treba li s obzirom na navedeno u pravna vrela prava sporta svrstati i Zakon o trgovačkim društvima s obzirom na činjenicu da je potonji propis *lex specialis* za osnivanje i djelovanje sportskih dioničkih društava ili pak Zakon o obveznim odnosima, budući da se potonji Zakon primjenjuje kao *lex generalis* na sklapanje ugovora u sportu. Kada bi se pošlo tom pravnom logikom, lista propisa koji se mogu primijeniti na sportske djelatnosti ili osobe u sportu bi bila dugačka i sastavljena od propisa koji uređuju različita pravna područja ili pravne grane. Primjerice, izvorom sportskog prava bi se mogao smatrati i Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja budući da se sukladno praksi Suda EU sportaši pod određenim uvjetima mogu smatrati poduzetnicima (presuda Suda EU u predmetu

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Zakon o sportu krunski zakon kojim se u Hrvatskoj regulira materija sporta, dok se ostali propisi, pa tako i Zakon o udrugama, odnose na neke segmente pravne regulacije sporta.

Zakon o sportu iz 2006. treći je po redu hrvatski Zakon o sportu[18]. U njemu se u petnaest glava, uređuje brojna pitanja sporta, poglavito sljedeća: (1) pravne i fizičke osobe koje djeluju u sustavu sporta[19], (2) djelatnosti koje se smatraju sportskim djelatnostima, u okviru čega i pitanje preoblikovanja profesionalnih sportskih udruga u sportska dionička društva, (3) oblike udruživanja u sportu, 4) stručne poslove u sportu, (5) sportska natjecanja i sportske građevine (6) zdravstvenu zaštitu sportaša, (7) financiranje sporta i nagrade u sportu, te 8) nadzor u sportu druga.

Kako je već uvodno rečeno, a što proizlazi i iz gore navedenog, riječ je o brojnim odredbama, kojima se sveobuhvatno, na jednom mjestu, u okviru jednog propisa, pokušavaju riješiti brojna pitanja. Neka od njih se odnose na uređenje temeljnih statusnih pitanja sporta na općoj, tehničkoj razini poput pitanja organizacije sporta, klasifikacije osoba u sportu i definiranja njihovih prava, zdravstvene zaštite sportaša i druga. Navedena pitanja predstavljaju nužni minimum pravne regulacije potrebite za normalno funkcioniranje i organiziranje sporta i ona se u radu neće posebno razmatrati. S druge strane, iz sadržaja zakona nedvojbeno proizlazi da se Zakonom željelo provesti neke strukturne i do tada u Hrvatskoj nikada provedene reforme u sportu, poglavito osigurati transparentnije financijsko poslovanje sportskih klubova, osigurati nadzor u sportu, provesti preoblikovanje dijela sportskih klubova u sportska dionička društva, jer je njihovo financijsko i ino poslovanje opterećeno brojnim problemima.

Sve navedeno svjedoči činjenici da je donošenje Zakona o sportu iz 2006. u suštini predstavljao ambiciozan, ali čini se i teško ostvariv pothvat. Međutim, nakon sedam godina primjene Zakona u praksi su ostvareni samo neki zacrtani normativni ciljevi. Zakonske rješenja se u praksi provode parcijalno i selektivno. Niz je problema koji i dalje opterećuju sport u Hrvatskoj, a o čemu razrada slijedi.

3. Ustroj sporta u Hrvatskoj - postignuća i izazovi buduće regulacije

Sportom se sukladno odredbama Zakona o sportu u Hrvatskoj mogu baviti fizičke i pravne osobe te školska sportska društva koja se osnivaju bez pravne osobnosti[20]. Fizičke osobe u sustavu sporta su sportaši, treneri, osobe osposobljene za rad u sportu, osobe koje sudjeluju u organiziranju i vođenju sportskog natjecanja kao što su sportski suci, sportski povjerenici i slično te menadžeri u sportu. Pravne osobe u sustavu sporta su sportske udruge, trgovačka društva i ustanove. Navedene osobe se upisuju u Registar sportskih djelatnosti[21]. Temeljem upisa u potonji

---

Bosaman) i u tom smislu, na sport se kao djelatnost primjenjuju i odredbe Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Autor rada se ne priklanja takvom pristupu. U tom smislu, kao pravna vrela sportskog prava temeljno navedeni su samo oni propisi koji su nezaobilazni u reguliranju materije o sportu, a Zakon o udrugama tu svakako spada i to zbog raširenosti udruga kao pravnog oblika udruživanja osoba u sustavu sporta.

[18] Prvi hrvatski Zakon o športu je donesen 1992, dakle, vrlo brzo nakon hrvatskog osamostaljenja, što potvrđuje uvodnu tezu da je sport u Hrvatskoj ima važno mjesto. 1997. donesen je drugi Zakon o sportu, koji je na snazi bio devet punih godina, sve do 2006. kada je donesen aktualni Zakon o sportu.

[19] Glava V Zakona o sportu.

[20] Čl. 5 Zakona o sportu.

[21] Detaljnije Pravilnik o registru športskih djelatnosti, Nar. nov. RH 112/06.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Registar one dokazuju svoj pravni status, ali i ostvaruju prava koja im pripadaju temeljem Zakona o sportu te stječu pravo na obavljanje jedne ili više sportskih djelatnosti[22].

Većina se sportskih djelatnosti u Hrvatskoj organizira i vodi putem sportskih klubova. Sportski klubovi u Hrvatskoj mogu biti ustrojeni kao amaterski i profesionalni sportski klubovi. Zakon o sportu regulira rad i amaterskih i profesionalnih sportskih klubova međutim, uz tendenciju reguliranja pravnih pitanja koja se tiču ustroja i djelovanja profesionalnih sportskih klubova. To se opravdava činjenicom da se profesionalni sport tretira kao ekonomska djelatnost[23] koja je izvor prihoda za sportaše, ali i za druge osobe uključene u organizaciju ili poduku u sportu. Aktualni problemi u sportu u Hrvatskoj temeljno se vezuju uz profesionalni sport. U tom smislu, regulacija profesionalnog sporta stvarni je izazov u reguliranju materije o sportu. Pravna regulacija amaterskog sporta nužna je kao potvrda društvene važnosti amaterskog sporta uopće. Međutim, u pozadini te regulacije ne postoji toliki broj otvorenih pitanja kao kada je riječ o profesionalnom sportu.

Koji su izazovi pravne regulacije profesionalnog sporta u Hrvatskoj proizlazi iz domaće i poredbene prakse, ali i samog Zakona o sportu koji je od 2006. do danas doživio niz izmjena upravo s ciljem davanja odgovora na neka od spornih pitanja. To su u prvom redu pitanja ustroja i pravnog oblika profesionalnih sportskih klubova. Kao alternativni oblici se javljaju udruge i sportska dionička društva. Nadalje, to je pitanje financiranja te nadzora nad financijskim (i inim) poslovanjem sportskih klubova – udruga i sportskih dioničkih društava. Jedno je od važnih pitanja profesionalnog sporta na koje također treba dati odgovor pitanje transparentnog, učinkovitog i odgovornog upravljanja sportskim klubovima, bilo da je riječ o udrugama ili sportskim dioničkim društvima. Poredbena iskustva pokazuju da odgovorno i učinkovito upravljanje pravnim osobama u sportu pretpostavka financijski održivog poslovanja klubova[24]. Uloga države u sportu slabi. Ona ne može financijski participirati u sportu u mjeri u kojoj to nameće suvremena sportska praksa, iako treba reći da je država bila i ostati će važan akter u financiranju i definiranju politike sporta. U tom smislu, moderno zakonodavstvo o sportu treba, između ostalog, odgovoriti na pitanje kako stvoriti preduvjete održivog financiranja sporta te osigurati „dobro vođenje“ sportskih klubova, spriječiti sukob interesa i druge „loše“ pojavnosti kojima svjedočimo u domaćoj sportskoj praksi. Konačno, jedno je od važnih pitanja na koja treba odgovoriti pitanje kako osigurati dosljednu provedbu zakona u praksi? U hrvatskoj se pravnoj praksi nerijetko susrećemo sa situacijom da imamo „dobar zakon“ koji u praksi ne funkcionira iz nekog razloga. Ova tvrdnja, u određenoj mjeri, vrijedi i za Zakon o sportu iz 2006. godine. Ne može se zanijekati da je Zakon o sportu iz 2006. otvorio vrata nekim „dobrim procesima“, uredio brojna pitanja koja su trebala odgovarajuću zakonsku podlogu. Međutim,

[22] Sportskim djelatnostima se smatraju sudjelovanje u sportskom natjecanju, sportska priprema, sportska rekreacija, sportska poduka, organiziranje sportskog natjecanja, vođenje sportskih natjecanja i upravljanje i održavanje sportskih građevina.

[23] Usp. odluke Europskog suda u predmetima *Walrave and Koch* (C 36/74), *Dona* (C 13/76) i *Bosman* (C 415/93).

[24] U svijetu i u Europi postoje brojni profesionalni klubovi koji mogu poslužiti kao primjer uspješno vođenih klubova. Njihova se uspješnost verificira kroz sportske rezultate, ali i financijsku samoodrživost i stabilnost. Primjerice, Green Bay Packers je prvak lige američkog nogometa. Klub je osnovan 60-tih godina prošlog stoljeća kao neprofitna organizacija. Vlasništvo nad klubom imaju (uglavnom) simpatizeri i navijači. Na čelu kluba je profesionalna uprava koju imenuju „vlasnici kluba“, dakle navijači. Kako bi se spriječio prevladavajući utjecaj bilo kojeg pojedinac na rad kluba, statutom je propisano da nijedna osoba ne može steći više od 200 dionica kluba. Klub se financira prihodima od sponzorstva, članarina, prodaje prava emitiranja utakmica, ali i po potrebi izdavanjem novih dionica i prodajom igrača.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

opća je ocjena da Zakon o sportu iz 2006. nije donio očekivana poboljšanja u praksi, slijedom čega postoji potreba postaviti pitanje, koji su tome uzroci?

3.1. Ustroj profesionalnih sportskih klubova - udruge, sportska dionička društva ili neko treće rješenje?

Zakon o sportu iz 2006. prvi je hrvatski Zakon koji je pokrenuo ozbiljnu raspravu o pravnom obliku u kojem će djelovati profesionalni sportski klubovi. On je predvidio pravno rješenje sukladno kojem, uz udruge, kao prevladavajući ustrojbeni oblik osoba u sustavu sporta, sportske djelatnosti mogu obavljati i sportska dionička društva te ustanove.

Zakon o sportu iz 1997, koji je prethodio aktualnom Zakonu o sportu, također je predviđao mogućnost obavljanja sportskih djelatnosti od strane sportskih klubova – udruga, ustanova i trgovačkih društava[25]. Međutim, njegov je temeljni nedostatak bio u tome da on nije pobliže definirao o kojem pravnom obliku trgovačkih društava je riječ, niti je predvidio odredbe temeljem kojih bi se udruge preoblikovale u neki od oblika trgovačkih društava. Tako je temeljem odredbi Zakona o sportu iz 1997, tehnički bilo moguće za djelatnosti sporta osnovati primjerice javno trgovačko društvo, društvo s ograničenom odgovornosti ili dioničko društvo. Navedena se društva ni po čemu nisu razlikovala od „klasičnih“ trgovačkih društava, osim po tome što su bili registrirana za jednu ili više sportskih djelatnosti.

Zakon o sportu iz 2006. ukida takav koncept i definira sljedeće tipove pravnih osoba u sportu: udruge, sportska dionička društva i ustanove. Najvažnija je novina potonjeg Zakona uvođenje sportskih dioničkih društva, kao *sui generis* oblika dioničkih društava. Podredno će se iznijeti osnovna značajke sportskih dioničkih društva. Međutim, ocjenjuje se da se prije toga treba osvrnuti na udruge, kao jedan od osnovnih i dominantnih pravnih oblika u kojima i dalje djeluju sportski klubovi. Već je ranije istaknuto da u Hrvatskoj djeluje oko 16. 000 sportskih klubova-udruga. S obzirom na tu okolnost, svakako treba preispitati (1) jesu li se udruge doista pokazale kao kvalitetno rješenje za ustroj osoba u sportu, pa se zakonodavac slijedom toga odlučio za kontinuitet udruga kao pravnog oblika ustroja sportskih klubova ili je (2) zbog brojnosti i raširenosti udruga u sportu zakonodavac zauzeo stav da je riječ o rješenju koje bi bilo prekomplicirano mijenjati?

3.1.1. Udruge u sustavu sporta

Udruge su po pravnoj prirodi oblik dobrovoljnog udruživanja fizičkih i pravnih osoba. One se osnivaju i djeluju sukladno Zakonu o udrugama[26]. Nastaju upisom u Registar udruga, čime stječu svojstvo pravne osobe. Udruge su po pravnoj prirodi društva osoba. Slijedom toga, Zakon o udrugama predviđa visoku razinu autonomije u pogledu ustroja i načina rada udruge. Primjerice, udruge same određuju koje će imati organe[27], financijsko poslovanje udruga je vrlo jednostavno i svodi se samo na obvezu podnošenja godišnjeg financijskog izvješća. Nadalje, članovi udruge, iako odlučujuće utječu na rad udruge, ne snose osobnu odgovornost za rad udruge. Oni ne odgovaraju za obveze udruge, već za obveze udruge odgovara samo udruga svojom imovinom

[25] Čl. 6 i 15 Zakona o športu, Nar. nov RH 111/97, 13/98, 24/01.
[26] Čl. 2 Zakona o udrugama.
[27] Čl. 5 Zakona o udrugama.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

(ako je ima)[28]. Sve navedeno udruge čini „vrlo atraktivnim“, a slijedom toga i raširenim organizacijskim oblikom djelovanja osoba u sustavu sporta. Međutim pitanje je, je li takvo pravno rješenje dovoljno dobro i kvalitetno? Odgovor na to pitanje je moguće pojasniti kroz sljedeći primjer.

Primjerice, nogometni klubovi Dinamo ili Rijeka su po organizacijskom obliku udruge. To znači da o njihovom ustroju i načinu rada, gotovo autonomno odlučuju članovi udruge. Nadzor nad radom klubova također imaju članovi. U pogledu financijskih obveza, njihova je temeljna obveza podnošenje godišnjih financijskih izvješća. Članovi kluba i organi kluba ne odgovaraju za obveze.

Ako s druge strane znamo da je riječ o klubovima s brojnim članstvom, velikim prihodima i netransparentnim modelom imenovanja i opoziva organa upravljanja, tada je jasno da pravni oblik udruge ne osigurava financijsku disciplinu, transparentno poslovanje niti poštivanje načela „dobrog“ upravljanja, a što bi se s obzirom na brojnost članstva i njihovu važnost u domaćem sportu, trebalo očekivati. Problem udruga kao pravnog oblika ustroja osoba u sportu je još evidentniji kada ga prikažemo kroz sljedeći primjer. Teorijski gledano, zakonski se isto tretiraju primjerice NK Dinamo ili NK Rijeka i amaterski boćarski klub iz Splita koji ima 10 članova. I za jedne i za druge vrijede ista zakonska pravila i obveze, a što je potpuno nelogično.

U tom smislu, nedvojbeno se može zaključiti da su udruge neprimjereni organizacijski oblik profesionalnih sportskih klubova. U amaterskom sportu, udruge kao organizacijski oblik klubova imaju smisla. Strogi režim poslovanja udruga u amaterskom sportu doveo bi do gašenja značajnog broja sportskih klubova- udruga, a što bi se posljedično negativno odrazilo na amaterski sport.

Međutim, kada je riječ o profesionalnom sportu, postojeća je regulativa o udrugama, loša iz više razloga. Prvo, članovi sportskog kluba uživaju previše autonomije u pogledu ustroja i nadzora nad radom kluba. Drugo zakonodavstvo o udrugama ne predviđa odgovarajući financijski nadzor nad radom sportskih klubova- udruga, posebno onih koji ostvaruju milijunske prihode. Treće, Zakon o udrugama ne predviđa gotovo nikakvu razinu odgovornosti članova udruge i tijela upravljanja za rad udruge, itd. U tom smislu, za unapređenje i poboljšanje rada sportskih klubova udruga, potrebno je ili izmijeniti odredbe Zakona o udrugama i ponuditi odgovarajuće rješenje za sportske klubove udruge ili pronaći neko treće rješenje, bolje od postojećeg.

Čini se da takav stav dijeli i zakonodavac. Naime, Zakon o sportu iz 2006. propisao je obvezu preoblikovanja profesionalnih sportskih klubova - udruga, u sportska dionička društva. Te su odredbe u prvom redu usmjerene na spomenute, najveće profesionalne sportske klubove, s velikim prihodima. Međutim, unatoč zakonskoj obvezi preoblikovanja profesionalnih sportskih klubova u sportska dionička društva, u praksi se ta zakonska obveza do sada nije poštivala, a što se treba tumačiti kao ozbiljan problem i neuspjeh Zakona o sportu. Uzroci će se analizirati u svjetlu zakonskih odredbi o preoblikovanju i iskustava iz poredbene sportske prakse.

[28] Čl. 2, 5, 11 i 26 Zakona o udrugama.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

3.1.2. Sportska dionička društva

Sportska dionička društva predstavljaju *sui generis* oblik dioničkih društva. Zakon o sportu propisuje da ona nastaju na jedan od sljedećih načina: (1) osnivanjem „novog“ društva[29] ili (2) preoblikovanjem sportskih klubova - udruga za natjecanje u sportska dionička društva.

Kada je riječ o osnivanju sportskih dioničkih društava, Zakon o sportu sadrži tek nekolicinu odredbi kojima se regulira njihovo osnivanje. Slijedom toga, u postupku osnivanja sportskih dioničkih društava u najvećoj mjeri se primjenjuju odredbe ZTD-a koje vrijede za osnivanje „komercijalnih“ dioničkih društava. Pitanje je, je li takvo rješenje dobro? Treba imati na umu činjenicu da ciljevi osnivanja i djelovanja „klasičnih“ dioničkih društava i sportskih dioničkih društava nisu ni po čemu usporedivi. Osim navedenog, postupak osnivanja, a kasnije i djelovanja dioničkih društava je vrlo složen i kompleksan. Čini se da iste dvojbe brinu i sportsku struku budući da u 7 godina, koliko je Zakon o sportu na snazi, u Hrvatskoj nije osnovano niti jedno „novo“ sportsko dioničko društvo.

Slijedom toga se postavlja pitanje, treba li se uvođenje sportskih dioničkih društva u domaću sportsku praksu smatrati krivom procjenom zakonodavca? Iskustva stranih država ne potkrjepljuju navedenu presumpciju. Primjerice, većina je „velikih“ nogometnih klubova iz Velike Britanije ustrojena u obliku društava kapitala (Chelsea F.C, Manchester United). Takav model ustroja dobro funkcionira. Klubovi postižu vrhunske sportske rezultate. Njihovo je financijsko poslovanje pozitivno. Dionice tih klubova su na cijeni i kotiraju na burzi. Financijsko poslovanje klubova je potpuno transparentno, što privlači brojne potencijalne ulagače. To su ciljevi kojima teži većina profesionalnih sportskih klubova u Hrvatskoj.

Prema tome, ocjenjuje se da sportska dionička društva kao organizacijski oblik ustroja osoba u sportu, trebaju dobiti priliku i u Hrvatskoj. U tom smislu, institut obvezatnog preoblikovanja sportskih klubova-udruga u sportska dionička društva, načelno treba pozdraviti. Tim više što je zakonodavac kroz Zakon o sportu dao solidan pravni okvir za provođenje postupka preoblikovanja[30]. Međutim, rezultata u praksi nema. U sedam godina, koliko je Zakon o sportu na snazi, u sudske registre u Hrvatskoj je upisano ukupno šest sportskih dioničkih društava koja

[29] Osnivanje sportskog dioničkog društva u najvećoj je mjeri podvrgnuto odredbama ZTD-a te se provodi sukladno postupku osnivanja dioničkih društava koji predviđa ZTD. Zakon o sportu sadrži samo nekoliko odredbi o tome. Riječ je o odredbama iz čl. 28 do 31 Zakona o sportu.

[30] Zakon o sportu predviđa dvije vrste preoblikovanja - dragovoljno i obvezatno. Sportski klub se može dragovoljno preoblikovati u sportsko dioničko društvo kada god to želi i to bez obzira na to ima li amaterski ili profesionalni status i bez obzira na sport u kojem se natječe. Obvezatno preoblikovanje sportskih klubova u sportska dionička društva Zakon o sportu propisuje samo za profesionalne sportske klubove i to ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: (1) ako je riječ o profesionalnom (nogometnom, rukometnom ili košarkaškom) sportskom klubu, (2) ako istim klubovima prijeti stečaj. Tada mogu ili pokrenuti stečajni postupak ili preoblikovanje iz udruge u sportska dionička društva. Postupak dragovoljnog i obveznog preoblikovanja provode na temelju istih zakonskih načela i pravila. Postupak preoblikovanja započinje izradom elaborata. Elaborat je u određenom smislu pravno-tehnički dokument koji ima poslužiti kao okvir za provođenje preoblikovanja, ali iz kojeg je istovremeno razvidno da postoje realne šanse da se preoblikovanje provede. Izrađeni elaborat podnosi se na odobrenje Povjerenstvu. Nakon što povjerenstvo izda suglasnost na izrađeni elaborat, uprava kluba je u roku od 15 dana dužna uputiti javni poziv za upis dionica. Javni poziv za upis dionica može se provesti u najviše četiri, odnosno iznimno u pet krugova. Ako, ni nakon petog kruga, sve dionice ne budu uplaćene i upisane, smatra se da preoblikovanje športskog kluba - udruge za natjecanje nije uspjelo. U tom slučaju, primjenjuju se odredbe Zakona o sportu kojima se propisuje obveza pokretanja stečajnog postupka.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

su nastala preoblikovanjem profesionalnih sportskih klubova[31]. Pitanje je koji su za to razlozi i zašto profesionalni klubovi, unatoč pravnoj obvezi i pravnoj mogućnosti, ne žele provesti postupak preoblikovanja iz udruga u sportska dionička društva. Mogući razlozi su sljedeći:

Prvi, zato što postupak preoblikovanja predstavlja samo kratkoročno rješenje problema sportskih klubova. Preoblikovanje, u smislu kako se taj institut tumači u okviru prava društava, podrazumijeva promjenu pravnog oblika. Preoblikovanjem sa pravne scene nestaje društvo jednog pravnog oblika koje nastavlja svoj pravni kontinuitet u „novom pravnom ruhu“, kao društvo drugog pravnog oblika (u konkretnom slučaju kao sportsko dioničko društvo). Preoblikovanjem sportski klubovi dobivaju priliku da „riješe dugove iz prošlosti“ i ustroje novi i održivi model poslovanja po uzoru na „klasična trgovačka društva“. To znači da će klub imati zakonom propisane organe (upravu, nadzorni odbor i skupštinu). Oni će djelovati u skladu s zakonskim ovlastima. Članska prava i utjecaj u društvu će biti u korelaciji s veličinom udjela u kapitalu kluba. Financijsko poslovanje će se temeljiti na istim principima koji vrijede i za „klasična“ dionička društva, itd. Međutim, s druge strane, sama promjena pravnog oblika i organizacijskog ustroja društva neće osigurati pretpostavke održivog poslovanja. Za to treba realan financijski i operativni plan te sposobna, kvalitetna i dobra uprava koja će osigurati održivi model upravljanja. To potvrđuje i praksa. Primjerice, NK Hajduk iz Splita prvi je nogometni klub u Hrvatskoj koji je proveo preoblikovanje u sportsko dioničko društvo i to uglavnom kako bi izbjegao stečaj. Međutim, vrlo brzo nakon preoblikovanja i otpisivanja dugova, klub je ponovo zapao u financijske poteškoće i pomoć zatražio od države, odnosno grada, kao većinskog vlasnika[32]. Sada se ponovo postavlja pitanje, što sada i tko će platiti dugove kluba? Očigledno je da Hajduk, kao ni većina drugih hrvatskih profesionalnih klubova (primjerice, NK Osijek, KK Split) nema financijski održiv model poslovanja. Ovaj je primjer i dokaz da sam institut preoblikovanja ne rješava ništa.

Drugi razlog zašto klubovi izbjegavaju preoblikovanje je da Zakon o sportu u slučaju neuspješnog preoblikovanja, predviđa stečaj klubova. Ishod pokrenutog postupka preoblikovanja je neizvjestan jer klubovi ne znaju hoće li biti zainteresiranih ulagača za kupnju dionica. Ne uspije li prodaja dionica u postupku preoblikovanja, Zakon o sportu propisuje obvezu pokretanja stečajnog postupka. Stečaj kluba je ishod koji nitko ne želi. Međutim, stečajni zakon, osim stečaja koji se okončava gašenjem kluba i brisanjem iz registra, predviđa još jednu opciju. Kroz stečaj se može provesti stečajni plan i restrukturiranje. Po dovršetku toga postupka, klub može nastaviti s poslovanjem. Stečajni plan omogućuje financijski predah trgovačkom društvu koje je zapalo u financijske poteškoće. Međutim, on ima smisla samo ako društvo ima perspektivu pozitivnog poslovanja u budućnosti. Kod sportskih dioničkih društava, kako ona funkcioniraju u

[31] Riječ je o sljedećim sportskim dioničkim društvima: Nogometnom klubu Cibalia iz Vinkovaca koje je upisano u sudski registar od 28. 02. 2012, Nogometnom klubu Osijek, upisanom u sudski registar 27. 05. 2013, Nogometnom klubu Rijeka, upisanom u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci 13. 12. 2012, Nogometnom klubu Istra osnovanom 17. 06. 2011, Nogometnom klubu Hajduk koji je prvi hrvatski klub koji je proveo postupak preoblikovanja te je upisan u sudski registar 22. 12. 2008, te Košarkaškom klubu Zadar koji je upisan u sudski registar 07. 12. 2012.

[32] *Jutarnji list* je 10. 09. 2013 objavio članak. pod naslovom „Hajduk treba privatizirati! Nastaviti ovako znači propast.“ Dostupno na: http://www.jutarnji.hr/splitski-velikani-duzni-181-milijuna-kuna-baldasar-poludio---dosta-je-bilo--hajduk-treba-privatizirati--/1125365/. U članku se navodi da je dug Hajduka 181 milijun kuna. Hajduk je postupak preoblikovanja proveo 2008. godine. U roku od 5 godina stvoren je ogroman dug koji sada netko treba pokriti jer je očigledno da Hajduk nema novca iz kojih bi pokrio dugovanje.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Hrvatskoj, to nije izvjesno jer sportska dionička društva ne djeluju radi ostvarivanja profita i po komercijalnim principima. Vrlo je vjerojatno da će se sportsko dioničko društvo ubrzo nakon usvajanja stečajnog plana ponovo naći u financijskim poteškoćama i pomoć tražiti od države. U to smislu, ulazi se u „začarani krug“. Dugovi se otpisuju i sve ponovo kreće od početka. Slijedom navedenog, ocjenjuje se da stečaj sportskih klubova, sam po sebi kao pravni institut ne rješava ništa, osim ako se na taj način ne želi ugasiti sportski klub i brisati iz registra. Čini se da u i sami klubovi toga svjesni te se stoga opiru pokretanju stečajnog postupka.

Pitanje je postoji li uopće neko treće rješenje za profesionalni sport? Iskustva stranih država potvrđuju da postoji. Međutim, to podrazumijeva promjenu dosadašnjeg modela i logike funkcioniranja profesionalnog sporta u Hrvatskoj i transformaciju iz javnog vlasništva u privatno vlasništvo. Jedan dio profesionalnih sportskih klubova bi trebalo preoblikovati i privatizirati[33]. U protivnom se ne može očekivati da će doći do bitnih poboljšanja u načinu njihova funkcioniranja. Primjeri iz poredbene prakse potvrđuju da privatno vlasništvo nad sportskim klubovima nije ugrozilo ni narušilo temeljne vrijednosti na kojima počiva sport. Jednako tako, evidentno je da „javno“ vlasništvo nije jamstvo osiguranja najviših standarda i dobrog upravljanja u sportu.

4. Kako podići kvalitetu upravljanja sportskim klubovima - nudi li Zakon o sportu odgovor na navedeno pitanje?

Komercijalizacija sporta dovela je do toga da pitanje upravljanja profesionalnim sportskim klubovima postaje sve značajnije. Sportskim klubovima više ne upravljaju amateri, na dobrovoljnoj osnovi[34], već osobe koje se time bave kao profesionalnim pozivom. Iz toga se pitanje „dobrog upravljanja“ nameće kao imperativ u profesionalnom sportu.

Dobro upravljanje je kao pravni pojam teško jednoobrazno definirati. Riječ je o teorijskom konceptu koji je preuzet i poslovnog svijeta, a koji podrazumijeva savjesno i profesionalno upravljanje društvom, brigu o najboljim interesima društva i svih njegovih članova, promicanje društveno odgovornog poslovanja uvažavajući opće dobro, i slično[35]. Suvremena pravna doktrina sportskog prava definirala je temeljna načela dobrog upravljanja u sportu. U odnosu na sportske klubove, dobro upravljanje predmnijeva ispunjenje sljedećih kriterija: (1) transparentno vođenje klubova i pod „budnim okom“ javnosti, (2) poštivanje demokratskih procesa pri imenovanju i opozivu tijela upravljanja, (3) jasno definiran odnos javnog i privatnog utjecaja, (4) proporcionalan odnos prava i odgovornosti tijela upravljanja i članova, (5) dijalog sa članstvom, medijima i širom društvenom zajednicom[36]. Takav model upravljanja nemaju svi klubovi. Kao

[33] To ne vrijedi za sve sportske klubove iz svih sportskih disciplina, već samo za one sportske discipline koje su najviše izložene komercijalizaciji. To su bez svake sumnje nogomet, košarka i rukomet. Nije sigurno da bi ostali sportovi, primjerice veslanje, atletika i drugi, mogli na taj način osigurati financijski opstanak. Međutim, njima bi se moglo dodijeliti barem dio sredstava iz kojih su do sada bili financirani nogomet, košarka i rukomet.
[34] Gardiner et al. (bilj. 4), s. 152.
[35] *Ibidem*, s. 153.
[36] Institute for Sport Studies, *Action for Good Governance in International Sports Organizations*, Copenhagen 2013, dostupno na: http://www.playthegame.org/aggis/; A. Phillips, *What should be in a Good Governance Code for European Team Sport Federations?* Magistarski rad, odbranjen 2011 na sveučilištu u Danskoj, dostupan na http://www.playthegame.org/fileadmin/documents/Good_Governance_in_ETSFs_-_Alex_Phillips_Thesis.pdf.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

uzor i primjer dobrog upravljanja se može navesti model upravljanja primijenjen u nogometnom klubu Manchester United[37].

Pitanjem „dobrog upravljanja“ u sportu bave se brojni međunarodni i europski dokumenti[38]. Primjerice, Vijeće Europe je na Ministarskoj konferenciji o sportu, održanoj u Mađarskoj u listopadu 2004. godine usvojilo Rezoluciju br. I[39] u kojoj između ostalog stoji uputa državama članicama Vijeća Europe, svim institucijama, vladinim i nevladinim organizacijama i drugima da potaknu i podrže usvajanje načela „dobrog upravljanja“, a potom i korporativnog upravljanja za sport. Sadržaj takvih dokumenata, očekivano, treba sadržavati sljedeće: pravila koja će osigurati demokratski postupak imenovanja i opoziva tijela upravljanja klubova od strane članova, pravila koja će osigurati profesionalno vođenje kluba, u skladu s etičkim načelima i principima poglavito po pitanju rješavanja sukoba interesa, pravila koja će osigurati transparentnost procesa donošenja odluka i financijskog poslovanja i druga.

Kada je riječ o razvoju teorije i prakse dobrog upravljanja u Hrvatskoj čini se da je riječ o temi koja je u Hrvatskoj još uvijek u povojima. Zakon o sportu iz 2006. uvodi neke novine koje imaju za cilj unaprijediti postojeći sustav upravljanja sportskim klubovima. Tako primjerice i Zakon o sportu posebno definira menadžere u sportu[40], koje nisu sportaši niti treneri, već osobe koje se bave transferom sportaša i tako osiguravaju prihod igračima, ali i klubovima[41]. Nadalje, Zakon o sportu većim brojem odredbi propisuje standarde i kriterije za poslovanje sportskih dioničkih društava i imenovanje i djelovanje članova uprave i nadzornih odbora. Primjerice, Zakon propisuje se da jedna osoba ne može biti članom uprave ili nadzornog odbora u više sportskih dioničkih društava[42]. Konačno, Zakonom je propisano da članovi uprave i nadzornih odbora sportskih dioničkih društava ne mogu biti osobe koje su pravomoćno kažnjene za kaznena djela ili prekršaje u sportu, koje svojim djelovanjem mogu neposredno utjecati na sustav natjecanja u sportu i slično. Radi sprečavanja sukoba interesa i osiguranja transparentnosti poslovanja klubova Zakon o sportu propisuje obvezu informiranja Povjerenstva i pripadajućeg nacionalnog sportskog saveza o svim važnim poslovnim događajima kluba, a napose o ugovorima koje sportsko dioničko društvo sklopi s članovima uprave i nadzornih odbora, ugovorima koje klub sklopi s dioničarima koji imaju najmanje 5% dionica[43] itd. Posebnim pravilima se također

[37] U čemu se očituje dobro upravljanje, lako je utvrditi. Prvo, sustav funkcioniranja kluba je potpuno transparentan. Pravila upravljanja i nagrađivanja uprave su jasno definirana i javno dostupna. Izvori prihoda su transparentni. Financijska izvješća su dostupna i navijačima i investitorima. Vlasnička struktura je transparentna. Usp. http://ir.manutd.com/phoenix.zhtml?c=133303&p=irol-govHighlights.

[38] Primjerice, *The Helsinki report on sport, Commission of the European Union, Brussels* 1999; *Resolution of the European Parliament on the Role of the EU in the Fields of Sport*, European Parliament 1997; *The European Model of Sport*, European Commission, Brussels 1999.

[39] *Resolution I On The Principles of Good Governance in Sport*, Council of Europe, Budapest 2004.

[40] Vidi čl. 12 Zakona o sportu.

[41] Menadžere u sportu ne treba poistovjetiti s upravom sportskog kluba. Iako su poslovi i zadaci menadžera u sportu i uprave sportskih dioničkih društava u određenoj mjeri usporedive, nikako se ne smije smatrati da je riječ o osobama s istim funkcijama. Uloge i zadaci uprave su puno širi. Tako sukladno ZTD-u uprava dioničkog društva, a što na općoj razini vrijedi i za sportska dionička društva, vodi poslove društva i zastupa društvo. Pod time se krije čitava paleta dužnosti i obveza, među kojima su u prvom redu sljedeće: vođenje poslova društva, briga o financijskim aspektima poslovanja, zapošljavanje kvalitetnih kadrova, vizija razvoja i slično. Zadaće uprave u sportskim dioničkim društvima donekle se razlikuju od zadaća i uloge koju imaju uprave u „klasičnim“ dioničkim društvima, a što je razumljivo s obzirom na pravnu prirodu i ulogu sporta u društvu.

[42] Čl. 38 Zakona o sportu.

[43] Čl. 39 Zakona o sportu.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

definira i pitanje uporabe dobiti kod sportskog dioničkog društva te se propisuje da ono mora imati veće zakonske rezerve od onih koje su propisane u poslovanju klasičnog dioničkog društva[44] i slično.

Sva su navedena zakonska rješenja svoje mjesto našla u Zakonu o sportu jer su prepoznata kao problem u praksi. To potvrđuje da je potreba „dobrog upravljanja“ u Hrvatskoj prepoznata i da se traži način rješavanja problema, donošenjem zakonskih pravila, koja će osigurati budući razvoj prakse dobrog upravljanja u sportu. U tom smislu, problem je detektiran. Međutim, ocjenjuje se da se on se neće riješiti temeljem postojećih odredbi Zakona o sportu jer uzroci problema leže u nečemu drugome.

Problem upravljanja sportskim klubovima proizlazi iz pravnog ustroja sportskih klubova. Ne može se očekivati unapređenje modela upravljanja profesionalnim sportom sve dok profesionalni sportski klubovi imaju pravnu mogućnost djelovanja u obliku udruga (sukladno modelu koji je trenutno na snazi). Ako prihvatimo da je ustrojbeni oblik udruge uzrok problema koji se tiču upravljanja, tada znamo da je problem moguće riješiti samo kvalitetnijim rješavanjem pitanja ustroja i organizacijskog modela djelovanja profesionalnih sportskih klubova. O tome se u Hrvatskoj za sada šuti.

5. Financiranje sporta i izazovi financiranja sporta u Hrvatskoj

Jedan je od možda najočiglednijih problema u funkcioniranju sporta u Hrvatskoj u svezi s financiranjem sporta, odnosno u svezi s nedovoljno transparentnim i nedovoljno ravnomjernim financiranjem sporta te nadzorom nad financijskim poslovanjem sportskih klubova.

Različite studije potvrđuju da je riječ o problemu koji je raširen u svim zemljama bez obzira na njihovu razvijenost, pa čak i u onim najrazvijenijim[45]. Kao zemlje uzor u uređenju financiranja sporta pravni izvori uobičajeno ističu Dansku i druge skandinavske države[46]. Hrvatska, kao i ostale države istočne Europe, još uvijek nije pronašla odgovarajući model financiranja, niti financijskog nadzora nad trošenjem novca u sportu. Uzroke treba tražiti u činjenici da je do hrvatskog osamostaljenja sport bio financiran isključivo iz javnih izvora financiranja, a privatni kapital i privatni interesi nisu bili dopušteni. Ta se okolnost do danas nije bitno promijenila. Sport se u Hrvatskoj i dalje oslanja uglavnom na javne izvore financiranja. Udio privatnih izvora financiranja sporta u RH je i dalje nizak, oko 8%.

U razvijenim zapadnoeuropskim ili skandinavskim državama udio privatnih izvora financiranja je bitno veći i kreće se od 50% (primjerice Mađarska) pa čak i preko 90% (Velika Britanija)[47]. Riječ je o trendu koji treba promijeniti. No to je zasigurno neće biti ni lako ni jednostavno učiniti. To potvrđuje i istraživanje koje je na zahtjev Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta

[44] Čl. 37 Zakona o sportu.
[45] *Financiranje sporta u Republici Hrvatskoj s usporednim prikazom financiranja u Europskoj Uniji* (bilj. 15), ss. 150-172.
[46] *Ibidem*, s. 157.
[47] Primjerice, javni izvori financiranja u Velikoj Britaniji iznose svega 8,6%. Većina prihoda za sport potječe iz privatnih izvora financiranja. Međutim, s druge strane treba navesti primjerice primjer Bugarske, u kojoj je situacija slična onoj u Hrvatskoj. Iako je Bugarska država članica EU već niz godina, to se nije posebno pozitivno odrazilo na poboljšanje stanja u sportu. U Bugarskoj udio javnih prihoda u sportu iznosi ukupno 77, 4%. Usp. *Financiranje sporta u RH s usporednim prikazom financiranja u EU* (bilj. 15), ss. 142 i dalje.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

izradio Institut za javne financije u studenome 2012. godine. U studiji koja nosi naziv „Financiranje sporta u RH s usporednim prikazom financiranja sporta u EU“ sveobuhvatno se, na skoro četiri stotine stranica, obrađuju brojna pitanja u svezi s financiranjem i djelovanjem sporta, definiraju se neki od gorućih financijskih problema u sportu te nude moguća rješenja za uočene probleme.

Prvi je problem, nepostojane jedinstvenog sustava financijskog nadzora za sve osobe u sportu. Financijski nadzor nad radom sportskih klubova- udruga i sportskih dioničkih društava provode različita tijela. Različite su i njihove zakonske obveze[48]. Takav sustav otežava jedinstveno praćenje izvora prihoda sportskih klubova i njihovo financijsko poslovanje. Iz zakonske regulative o financijskim obvezama klubova proizlazi da se cijeli sustav nadzora nad financijskim poslovanjem svodi na obvezu podnošenja izvješća o korištenju isključivo proračunskih sredstava, a i u pogledu toga se ističe da je sustav nedovoljno definiran te da su zakonska rješenja Zakona o sportu često nejasna[49]. Osim navedenog, ne postoji ni učinkovit mehanizam sankcioniranja sportskih klubova-udruga koje se ne pridržavaju obveza urednog financijskog izvještavanja o svojemu poslovanju.

Drugo, u Hrvatskoj ne postoje vjerodostojni podaci o privatnim izvorima financiranja sportskih klubova. Prema tome, ne zna se pouzdano kojim financijskim sredstvima raspolaže neki klub, koliki je udio javnih, a koliki privatnih izvora financiranja, na što se troše proračunski prihodi u sportu, ne postoji adekvatna kontrola trošenja tih sredstava i druga pitanja. Konačno, evidentan je i problem neravnomjerne raspodjele proračunskih sredstava sportskim klubovima. Značajan izvor prihoda klubova potječe iz sredstva koje im dodjeljuju jedinice regionalne i lokalne samouprave. Time su klubovima koji dolaze iz velikih gradova dostupna značajna financijska sredstva. S druge strane, klubovi koji dolaze iz manjih gradova, nemaju gotovo nikakvu financijsku potporu jer jedinice lokalne i regionalne samouprave često nemaju dovoljno izvora prihoda niti za zadovoljavanje vlastitih potreba, a kamoli za financiranje sportskih klubova. Takva situacija može biti pogubna za sport i znači izravnu povredu načela jednakih prilika i jednakosti u sportu[50].

Navedeni problem je izrazito složen i nije ga moguće riješiti kroz zakonodavstvo o sportu. On se može riješiti samo cjelokupnom reformom lokalne samouprave jer sukladno postojećem teritorijalnom ustroju Hrvatske ne postoje čvrsti temelji za bitnije promjene u modelu financiranja sporta[51]. Kao uzor se može navesti primjer Danske koja je površinom i brojem stanovnika slična Hrvatskoj. Teritorijalnim preustrojem Danska je podijeljena na 98 jedinica lokalne samouprave, od kojih svaka ima najmanje 20.000 stanovnika. Time je postignuto da sve jedinice lokalne samouprave imaju podjednak fiskalni kapacitet, pa tako i jednake mogućnosti financiranja sporta[52].

Takva ili slična inicijativa, za sada u Hrvatskoj nije vidljiva. No rješenje problema zasigurno ne nude niti odredbe Zakona o sportu. Pitanju financiranja sporta posvećena je glava X Zakona o

[48] V. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Nar. nov. RH 139/10, Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija, Nar. nov. RH 10/08 i 7/09 čl. 65 do 72, Zakon o računovodstvu, Nar. nov. RH 109/07.
[49] V. s tim u svezi čl. 75 st. 5 Zakona o sportu.
[50] *Financiranje sporta u RH s usporednim prikazom financiranja u EU* (bilj. 15), s. 248.
[51] *Ibidem*, s. 365.
[52] *Financiranje sporta u RH s usporednim prikazom financiranja u EU* (bilj. 15), ss. 356-366.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

sportu, odnosno, samo tri zakonska članka[53]. Već se temeljem toga sasvim jasno može zaključiti da to nije dostatno za uređenje tako složenog pitanja kao što je financiranje sporta.

6. Nadzor u sportu - što nam donosi Zakon o sportskoj inspekciji?

U radu se posljednje analizira pitanje nadzora u sportu. Riječ je o pravnom pitanju koje je u kontekstu hrvatskog zakonodavstva i prakse važno iz više razloga. Prvi je razlog, nadzor rada sportskih klubova kojim će se provjeriti poštuju li se zakonske obveze te u tom smislu ostvaruju li se zacrtani normativni ciljevi Zakona o sportu. Drugi, je činjenica da se jedino kroz sustav učinkovitog nadzora sankcionirati nepravilnosti i uvesti reda u hrvatski sport. Nepostojanje odgovarajućeg nadzora nad radom osoba u sustavu sporta, stvorilo je prostor za nezakonitosti u sportu, s kojima se godinama, po sudu mnogih, suočava hrvatska sportska praksa. No takvo stanje bi s obzirom na osnivanja sportske inspekcije trebalo biti iza nas.

U ožujku 2013. osnovana je sportska inspekcija kao stručno tijelo (služba) nadležno isključivo za nadzor osoba u sustavu sporta. Osnivanje sportske inspekcije može se tumačiti kao početak procesa uvođenja reda u sport, no taj zadatak sigurno neće biti ni lako ni jednostavno provesti u praksi. Prvi je razlog brojnost i raznovrsnost sportskih klubova - udruga i mali broj sportskih inspektora[54]. Drugo, otpori promjenama u sportu će sigurno biti prisutni. Brojnim klubovima odgovara stanje kakvo je ono bilo do sada i oni će se na sve načine opirati promjenama i nastojati ih spriječiti. I konačno, uspješnost procesa reforme sporta ovisiti će i o kvaliteti zakonskih rješenja i to ne samo Zakona o sportu i Zakona o sportskoj inspekciji, nego i drugih propisa koji se primjenjuju na osobe u sportu.

Kada je riječ o Zakonu o sportskoj inspekciji, on bi trebao minimalno ispuniti sljedeća očekivanja:

1) trebao bi osigurati preduvjete brze i učinkovite kontrole rada klubova,
2) nadležnosti inspektora moraju biti dovoljno široke te jasno definirane kako se posao sportskih inspektora ne bi sveo na *pro forma* kontrolu rada sportskih klubova,
3) Zakonom se moraju predvidjeti pravodobne i odgovarajuće mjere protiv prekršitelja, koje će poslati jasnu poruku da se zakonodavstvo o sportu mora poštivati, inače slijede stroge sankcije, i konačno
4) Zakonom se mora osigurati zapošljavanje kvalitetnog i stručnog kadra, koji će biti dovoljno autonoman i autoritativan u djelovanju te koji će moći temeljem Zakona iznjedriti promjene koje se žele učiniti. U tom smislu, nije nevažno koje kvalifikacije ima osoba zaposlena na radnom mjestu sportskog inspektora. To moraju biti osobe koje osim pravnih znanja moraju dobro poznavati prilike u sportu i način funkcioniranja sporta, u protivnom one neće biti dorasle zadatku i rezultati njihova rada neće imati stvarne i vidljive efekte u praksi.

Kako bi se utvrditi je li riječ o zakonskim rješenjima koja mogu ispuniti navedena očekivanja ili je riječ o još jednoj zakonodavnoj intervenciji koja neće biti dostatna i dovoljno kvalitetna za

[53] V. čl. 74, 75, 76 Zakona o sportu.
[54] V. Priopćenje Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta. Dostupno na: http://public.mzos.hr/Default.aspx?art=-12312&sec=1941 (očitanje 26. 09. 2013).

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

provođenje ozbiljnih i potrebnih promjena potrebno je analizirati najznačajnija pitanja iz Zakona o sportskoj inspekciji.

6.1. Normativni cilj, struktura i sadržaj Zakona o sportskoj inspekciji

Temeljem članka 89 Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor je 13. srpnja 2013. donio odluku o proglašenju Zakona o sportskoj inspekciji. Zakon o sportskoj inspekciji, a što proizlazi iz članka 1 Zakona, ima jedan osnovni normativni cilj. Njegov je osnovni zadatak omogućiti osnivanje i djelovanje sportske inspekcije, kao stručnog i nepristranog tijela zaduženog za nadzor nad radom osoba u sustavu sporta[55]. Kako bi se taj cilj i ostvario, zakonodavac je u 6 glava i 35 članaka nastojao stvoriti pravni okvir djelovanja sportske inspekcije. Iako ne treba sumnjati u najbolju namjeru zakonodavca da se donošenjem Zakona o sportskoj inspekciji unaprijedi stanje u sportu, ovaj zakon sadrži niz dvojbenih rješenja, za koja se ocjenjuje da su trebala biti bolja.

Tako primjerice u Glavi I Zakona, u članku 2, u kojem se definiraju opći ciljevi Zakona te načelne ovlasti sportske inspekcije propisano je *„sportska inspekcija provodi inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona o sportu i propisa donesenih temeljem njega te poduzima mjere i radnje za koje je ovlaštena ovim Zakonom“*. Citirana zakonska odredba okvirno definira ovlasti inspekcije i zapravo postavlja granice zakonitog djelovanja sportske inspekcije. Iz nje proizlazi da je sportska inspekcija ovlaštena odlučivati o svim pitanjima koja su sadržana u Zakonu o sportu te propisima koji su doneseni na temelju Zakona o sportu. Osim temeljem Zakona o sportu, sportska inspekcija je ovlaštena djelovati još samo u skladu s nadležnostima koje joj daje Zakon o sportskoj inspekciji.

Ovakvom je zakonskom formulacijom zakonodavac sportskim inspektorima „vezao ruke“ i uskratio im nadležnost o svim onim pitanjima koja mogu biti vrlo važna za funkcioniranje sporta, a koja nisu sadržana u navedenim propisima. Jedno je od tih pitanja primjerice pitanje financijskog nadzora nad radom sportskih klubova. Prethodno je navedeno da je nadzor nad financijskim poslovanjem sportskih klubova jedan od gorućih problema hrvatskog sporta. Zbog toga se već se na početku postavilo pitanje zašto sportska inspekcije nije dobila ovlast provoditi i financijski nadzor nad radom sportskih klubova, a za što znamo da do sada nije bili kvalitetno riješeno. Time je nadzor nad financijskim poslovanjem klubova i dalje domeni onih tijela s čijim radom u tome segmentu u Hrvatskoj nismo bili zadovoljni. Međutim, uočena nelogičnost je samo jedna od nelogičnosti u Zakona o sportskoj inspekciji. Lošim se rješenjem ocjenjuje i model ustroja sportske inspekcije. Nadalje, nejasan je međusoban hijerarhijski odnos između različitih kategorija sportskih inspektora. Nadležnosti sportskih inspektora nisu jasno definirane, a dodatnu zbrku stvara i terminološka nedosljednost.

6.2. Ustroj i nadležnosti sportske inspekcije

Kada je riječ o konceptu (ili modelu) ustroja sportske inspekcije Zakon o sportskoj inspekciji predviđa sljedeće. Zakonom je zamišljeno da sportska inspekcija djeluje kao dvostupanjsko tijelo. Inspekcijski nadzor u prvom stupnju obavljaju sportski inspektori i viši sportski inspektori koji djeluju u sklopu ureda državne uprave u županijama. Njihove su nadležnosti temeljno

[55] Čl. 1 Zakona o sportskoj inspekciji.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

definirane u članku 9 Zakona o sportskoj inspekciji[56]. Nadalje, Zakon predviđa da posao inspekcijskog nadzora u drugom stupnju obavljaju državni sportski inspektori i viši državni sportski inspektori te glavni državni inspektor pri ministarstvu nadležnom za sport[57]. Zakon dakle predviđa četiri vrste inspektora. Na čelu sportske inspekcije je glavni sportski inspektor.

Za očekivati je da je Zakon za svakog od njih, sukladno klasifikaciji radnih mjesta, predvidio i njihove nadležnosti. Osim navedenog, čini se logičnim zaključiti da su sportski inspektori i viši sportski inspektori hijerarhijski najniže u lancu te da su u svom radu podređeni državnim sportskim inspektorima, a ovi pak višim državnim sportskim inspektorima. Na vrhu hijerarhije je glavni sportski inspektor. Međutim, pomnim čitanjem zakonskih rješenja ne može se izvući takav zaključak jer iz Zakona jasno ne proizlazi takav međusobni hijerarhijski odnos. Još je manje jasno, zašto je zakonom nepotrebno predviđena ovako složena organizacijska struktura kada iz Zakona proizlazi da svi imaju manje više iste ovlasti.

Iz Zakona, dakle proizlazi da sportski inspektori, viši sportski inspektori u prvom stupnju i državni sportski inspektori u drugom stupnju imaju identične ovlasti i nadležnosti, s jednom osnovnom razlikom. Protiv odluka državnog sportskog inspektora koja je donesena u prvom stupnju se ne može izjaviti žalba već se može samo podnijeti tužba nadležnom upravnom sudu[58]. Uz to, postoji još jedna, manje važna razlika u nadležnosti između sportskih inspektora i državnih sportskih inspektora. Oni mogu obaviti inspekcijski nadzor ako to ne učine sportski inspektori ili ako to učine samo djelomično. U pogledu svega ostaloga njihove su nadležnosti identične.

Što rade viši sportski inspektori, može se samo nagađati jer u Zakonu o sportskoj inspekciji ne postoji niti jedna odredba koja izrijekom definira njihove nadležnosti. U Zakonu doduše postoji načelna odredba koja kaže da se *„protiv odluka donesenih u prvom stupnju izjavljuje žalba inspekciji u Ministarstvu nadležnom za poslove sporta“*[59]. Temeljem toga treba zaključiti da državni sportski inspektori, viši državni sportski inspektori te glavni sportski inspektor odlučuju o žalbama protiv odluka koje su donijeli sportski inspektori u prvom stupnju. Međutim, zbog nedostatne preciznosti gore citirane odredbe, proizlazi da je žalbu moguće izjaviti bilo kome od navedenih državnih inspektora u drugom stupnju, (točnije, državnom sportskom inspektoru, višem državnom sportskom inspektoru, pa čak i glavnom sportskom inspektoru) iako iz Zakona ponovo uopće ne proizlazi da je glavni sportski inspektor nadležan odlučivati povodom žalbi protiv odluka donesenih u prvom stupnju od strane sportskih inspektora i viših sportskih inspektora.

Konačno, što radi i koje su ovlasti glavnog sportskog inspektora? Glavni sportski inspektor, a kako stoji u članku 30 Zakona *„daje naloge i naputke za rad, prati izvršenje poslova, nadzire zakonitost rada i postupanja državnih inspektora te od istih traži izvješća i obrazloženja“*. Iz toga proizlazi da on nadzire i koordinira rad državnih inspektora, ali ne i sportskih inspektora i viših sportskih inspektora koji djeluju u prvom stupnju. Drugačije rečeno, glavni sportski inspektor nema nikakve ingerencije nad radom inspektora u prvom stupnju. Teško je povjerovati

[56] Čl. 9 Zakona o sportskoj inspekciji.
[57] Čl. 3 st. 1 Zakona o sportskoj inspekciji.
[58] Čl. 23 st. 6 Zakona o sportskoj inspekciji. Takvo je rješenje potpuno logično jer državni sportski inspektori donose odluke u 1 stupnju. Bilo bi apsurdno da o njima odlučuju i u drugom stupnju.
[59] Čl. 23 st. 1 Zakona o sportskoj inspekciji.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

da je zakonodavac doista htio takvo rješenje. Vjerojatno je riječ o pogreški i propustu, koji se nije smio desiti.

Sve navedeno potvrđuje raniju tezu da su u odnosu na razmatrano pitanje stvari Zakonski doista loše postavljene. Ustroj sportske inspekcije je bez opravdanih razloga presložen. Ne vide se ni opravdani razlozi za postojanjem četiri različite kategorije sportskih inspektora. Stvar bi bila bitno jasnija i razumljivija da je Zakon predvidio samo dvije vrste inspektora, sportske inspektore i njima nadređene, državne sportske inspektore, koji bi djelovali kao žalbeno tijelo u drugom stupnju. Protiv odluka u drugom stupnju trebalo se omogućiti upravni postupak i stvari bi bile svima jasne i razumljive. Glavni sportski inspektor treba biti stručna i kompetentna osoba, bliska ministarstvu nadležnom za poslove sporta, osoba iz prakse, koja bi pomogla stručnim znanjem i iskustvom formuliranju opće politike i razvoja sporta. No to očigledno nije tako. Čini se da se i ovaj puta propustila mogućnost da se stvari urede na pravni način.

6.3. Način rada, prava, dužnosti i ovlasti sportske inspekcije

Nešto boljim od razmatranih zakonskih rješenja o klasifikaciji sportskih inspektora ocjenjuju se zakonska rješenja iz Zakona o sportskoj inspekciji kojima se uređuje tijek postupka i ovlasti sportskih inspektora. Inspekcijski postupak se pokreće *ex offo* ili temeljem predstavke ili obavijesti treće osobe[60].

Kada je riječ o samom tijeku inspekcijskog postupka, on započinje slanjem obavijesti sportskog inspektora odgovornoj osobi u pravnoj osobi o početku obavljanja nadzora. Inspektor u svrhu provođenja nadzora može pregledati svu poslovnu dokumentaciju, pregledati radnje i poslovne prostore, spise i isprave na temelju kojih može doći do potrebnih saznanja te može saslušati i uzeti izjave od odgovornih osoba sportskih klubova[61]. O obavljenom nadzoru i utvrđenom stanju inspektor sastavlja zapisnik. Zapisnik se sastavlja, zaključuje i potpisuje u skladu sa odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Ukoliko inspektor utvrdi da je postupanjem pravne osobe ili odgovorne osobe u pravnoj osobi povrijeđen zakon ili drugi propis, on je dužan poduzeti mjere odnosno izvršiti radnje za koje je ovlašten zakonom.

Sportska inspekcija sukladno Zakonu o sportskoj inspekciji ima brojne i široke ovlasti, posebno kada je riječ o mjerama koje može poduzeti u slučaju kada utvrdi povredu zakonskih odredbi[62], iako su se i u tome pogledu stvari mogle kvalitetnije urediti. Kao neke od najznačajnijih zadaća sportske inspekcije navode se sljedeće: sportski inspektori utvrđuju poštuju li fizičke i pravne osobe u sustavu sporta obvezatna pravila o registraciji, imaju li osobe u sustavu sporta opće akte

[60] U potonjem slučaju inspektori nisu obvezatni pokrenuti inspekcijski nadzor. Oni imaju diskrecijsko pravo odlučiti o tome postoji li potreba za pokretanjem inspekcijskog postupka. Podnositelj predstavke nema položaj stranke u postupku, ali mu Zakon jamči određena prava. Prvo ej pravo na obaviještenost. Nadležni inspektor je dužan podnositelja predstavke obavijestiti o pokretanju postupka, odnosno o nepostojanju uvjeta za pokretanje postupka i to u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke. Ako je inspektor odlučio pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora temeljem predstavke on je o provedenom nadzoru i izrečenim mjerama dužan obavijestiti podnositelja predstavke. S druge strane, ako sportski inspektor zaključi da je predstavka neosnovana te da neće provesti inspekcijski nadzor, podnositelj predstavke ima pravo prigovora na njegovu odluku. Prigovor se podnosi čelniku javnopravnog tijela u čijem se sastavu nalazi sportska inspekcija (čl. 42 Zakona o sportskoj inspekciji vezano uz čl. 122 Zakona o općem upravnom postupku).
[61] Čl. 12 Zakona o sportskoj inspekciji.
[62] Čl. 2 Zakona o sportskoj inspekciji.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

koji su usklađeni zakonom, podnose li nadležnim tijelima financijska i druga izvješća čija je obveza podnošenja propisana zakonom, poštuju li se zakonska pravila o sastavu i ovlastima tijela upravljanja sportskim klubovima, postoje li zapreke za obavljanje posla u smislu Zakona o sportu, obavlja li se sportska djelatnost u skladu s propisanim tehničkim i zdravstvenim uvjetima i druge[63].

Temeljem ovih ovlasti sportska inspekcija ima ovlasti poboljšati i unaprijediti stanje u sportu u odnosu na dosadašnje. Primjerice, nadzorom nad radom klubova inspektori će moći provjeriti jesu li klubovi koji su se trebali preoblikovati u sportska dionička društva to i učinili, ako nisu, zašto nisu? Moći će im izreći mjeru i naložiti da to moraju učiniti u određenom roku. Nadalje, inspekcijskim nadzorom sportskih inspektora utvrditi će se stvarno stanje na terenu u pogledu „udruga koje doista djeluju“ te onih koje postoje „samo na papiru“. I konačno, članovi uprava udruga neće moći biti osobe koje se može dovesti u svezu s bilo kakvim nezakonitostima u poslovanju udruga ili organiziranju sportskih događaja i slično.

Iz navedenog je razvidno da nije riječ o nevažnim ovlastima, posebno ako uzmemo u obzir da inspektori imaju i ovlast izreći brojne sankcije, pa čak i zabranu rada[64]. No unatoč tome, dalje je otvoreno pitanje, je li se inspektorima moglo i trebalo dati i više ovlasti? Odnosno, je li se cjelokupan nadzor nad osobama u sportu, pa tako i primjerice ranije spomenuto pitanje nadzora nad financijskim poslovanjem, trebalo povjeriti jednom tijelu - sportskim inspektorima ili oni ipak nemaju potrebne stručnosti i kompetencije za tako kompleksan i zahtjevan inspekcijski nadzor?

Zakonska rješenja o uvjetima koji se traže za radno mjesto sportskog inspektora ne idu u prilog tezi da bi oni bili kompetentni kvalitetno obaviti sav nadzor i to iz sljedećeg razloga. Zakon o sportskoj inspekciji propisuje sljedeće uvjete za sportske inspektore. Prvi uvjet je završen diplomski sveučilišni i specijalistički diplomski stručni studij iz područja društvenih znanosti. Drugi uvjet koji se traži samo za radna mjesta državnog sportskog inspektora, višeg sportskog inspektora i sportskog inspektora je položen državni stručni ispit za sportskog inspektora. S obzirom da u Hrvatskoj takav ispit još uvijek ne postoji pitanje je kako uopće funkcioniraju imenovanja sportskih inspektora i jesu li onda ona suprotna Zakonu? Za druge dvije kategorije inspektora se traži samo položen državni stručni ispit koji obvezatno polažu svi državni službenici i zaposlenici. I treći uvjet jesu godine radnog iskustva, koje su različite za različitu vrstu inspektora[65].

Ocjenjuje se da navedeni uvjeti neće osigurati zapošljavanje kvalitetnog kadra na radna mjesta sportskih inspektora i to ne krivnjom osoba koje žele biti sportski inspektori, već iz razloga jer se pri donošenju Zakona o sportskoj inspekciji nije vodilo računa o pravovremenom donošenju provedbenih mjera i propisa čije bi donošenje moglo doprinijeti uspješnoj primjeni Zakona u praksi.

[63] Čl. 9 Zakona o sportskoj inspekciji.
[64] Čl. 16 do 25 Zakona o sportskoj inspekciji.
[65] Čl. 5 Zakona o sportskoj inspekciji.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

7. Zaključna razmatranja – *de lege lata, de lege ferenda*

Iako se pravo sporta u Hrvatskoj razvija od njezina osamostaljenja te je u dvadesetogodišnjem razdoblju donesen niz zakonskih i podzakonskih akata, hrvatski sport i dalje opterećuju brojni problemi koji su dijelom posljedica neodgovarajuće pravne regulacije, dijelom *ad hoc* pristupa u reguliranju materije o sportu, ali i nedostatka vizije i znanstvene studije o tome kako osigurati dugoročno održiv i kvalitetan model funkcioniranja sporta. Postojeći se problemi u hrvatskom sportu u određenoj mjeri mogu pripisati i nedostatku političke volje da se problemi u sportu riješe sustavno i na pravi način.

U tom smislu sam mišljenja da treba poduzeti sljedeće mjere kako bi se unaprijedio postojeći model funkcioniranja sporta u Hrvatskoj.

- Pravo sporta u Hrvatskoj čini (pre)složen korpus zakonskih i podzakonskih akata koji se međusobno isprepliću, nadopunjuju, ali i često konfrontiraju. Preporuka: sva bi najvažnija pitanja regulacije sporta trebalo na logičan i razumljiv način objediniti u okviru jednog propisa ili manjeg broja međusobno usklađenih propisa, čime bi se olakšala provedba regulative u praksi te osigurala dosljednost u primjeni zakona u praksi.
- Postojeći pravni model ustroja sportskih klubova nije dobar. Udruge ne predstavljaju prihvatljivi organizacijski oblik udruživanja u profesionalnom sportu. Jednako tako, stečaj sportskih klubova neće dugoročno doprinijeti rješavanju financijskih problema u sportskim klubovima. Preporuka: preoblikovanje sportskih klubova u sportska dionička društva i privatizacija klubova su prihvatljive alternative, ali samo uz jasnu viziju i dugoročnu strategiju razvoja sporta. Pri tome treba jasno definirati u kojem segmentu sporta će država zadržati utjecaj i nadzor te koje će sportove država i dalje poticati i temeljem kojih kriterija. S druge strane, treba procijeniti koji su sportovi „zreli“ za transformaciju modela poslovanja i kako to provesti.
- Postojeći model financiranja sporta gdje je većina tereta financiranja sporta i dalje odgovornost države, dugoročno nije održiv. Preporuka: potrebno je uspostaviti jasnu strategiju (realno provedive u nekom određenom roku) i na osnovu nje osigurati transformaciju modela financiranja sporta iz dominantno intervencionističkog i subvencioniranog modela u samoodrživ model poslovanja. U poredbenim zakonodavstvima postoje primjeri država koje su to postigle i koje je potrebno uzeti kao pravne uzore.
- Osnivanje sportske inspekcije predstavlja korak naprijed u pogledu uvođenja reda u sport. Međutim, zbog nekih nomotehničkih propusta i niza nelogičnosti u Zakonu o sportskoj inspekciji, na koje se u radu ukazalo, postoji bojazan da se u domeni nadzora nad radom sportskih klubova neće desiti ona razina kvalitativnih promjena koje se očekuju i koje treba provesti.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo

Summary

Paper addresses number of important issues in connection to regulation of sports in Croatia. Despite the fact that sport has been regulated in Croatia since early 90's, it doesnt' seem that there are proper solutions for those problems. Some of the most prominent problems are financial sustainability of sport clubs, appropriate legal form of sport clubs, (good) governance of sport clubs and supervision of sport clubs. Even the most recent legislative effort which resulted in establishment of sport inspection is a kind of disappointment. Although we can not deny good intention to improve current situation is sport, Act on sport inspection is often unlogical and it created unnecessary confusion which could and should have been avoided.

In that sense, paper defines problems in sport in Croatia, it addresses causes for those problems and in conclusion it gives concrete solutions for overcoming addressed problems.

Copyright © FCJP
Fondacija Centar za javno pravo