

PREDLOG IZMENA ODREDBI NACRTA GRAĐANSKOG ZAKONIKA KOJE SE ODNOSE NA UDRUŽENJA I FONDACIJE

Komentare pripremio Prof. dr Dragan Golubović¹ za potrebe TACSO Resursnog centra Građanskih inicijativa.

Beograd, jun 2016.

¹ Prof. dr Dragan Golubović je stalni član Saveta eksperata za neprofitno pravo Saveta Evrope; član Radne grupe za izradu Zakona o udruženjima; član Radne grupe za izradu Zakona o zadužbinama i fondacijama

TACSO Resursni centar Građanskih inicijativa, u ime konzorcijuma koji čine

Građanske inicijative, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kuća ljudskih prava i Fondacija Dokukino

Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacso.org

TACSO kancelarija u Srbiji, Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacso.org

TACSO projekat se sprovodi u okviru konzorcijuma koji vodi FCG SIPU International AB Sweden

1. POJEDINAČNI KOMENTARI

Odsek 2. UDRUŽENJA

Pojam Član 53

„Udruženje je dobrovoljna organizacija više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi postizanja određene društvene ili zajedničke neprivredne svrhe. Pravni status i delovanje političkih organizacija, sindikata, crkava i verskih zajednica, poslovnih udruženja i drugih organizacija uređuje se posebnim zakonima. Ako nema posebnih zakonskih pravila, shodno se primenjuju odredbe ovog zakonika.

Alternativa: Stav 1. menja se tako da glasi: Udruženje je dobrovoljna organizacija više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi postizanja određene društvene ili zajedničke neprivredne svrhe u oblasti: kulture; obrazovanja; nauke; umetnosti; tehnike; sporta i rekreacije; dobrotvorne ili humanitarne delatnosti; stručnog rada i strukovne delatnosti; ekologije; informacijske delatnosti i sl“.

Komentar: Definicija udruženja u čl. 53. st. 1. nacrta Građanskog zakonika odstupa od definicije istog u Zakonu o udruženjima („Sl. glasnik RS”, br. 51/09 i 99/11 - Zakon). Naime, čl. 2. st. 1. Zakona propisuje da je udruženje: „dobrovoljna i nevladina nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog *zajedničkog* ili *opšteg cilja* i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom“ (kurzivi naši). Osnovna razlika između ove dve definicije ogleda se u načinu na koji su definisani dozvoljeni ciljevi (svrha) udruženja: nacrt Građanskog zakonika propisuje „društvene ili zajedničke neprivredne svrhe“, dok Zakon propisuje „zajednički ili opšti cilj“. Način definisanja dozvoljene svrhe udruženja u čl. 53. st. 1. nacrta višestruko je manjkav. Prvo, njegovo jezičko tumačenje (čl. 12. nacrta Zakonika) implicira da zajednička svrha nije društvena, što je pravni nonsens imajući u vidu definiciju udruženja kao zajednice lica (*universitas personam*). Drugim rečima, svaka svrha udruženja *per definitionem* je „društvena“. Drugo, čl. 53. nacrta Zakonika koristi termin „neprivredni“, umesto termina „nedobitni“. Međutim, termin „nedobitni“ (*not-for-profit*) adekvatnije odražava pravnu prirodu udruženja, posebno imajući u vidu da Zakon, saglasno dobroj međunarodnoj praksi, omogućava udruženju da pod određenim uslovima neposredno *obavlja privrednu* delatnost – ali zabranjuje *raspodelu* dobiti ostvarene od takve delatnosti između članova, uprave i sa njima povezanim licima (čl. 37. Zakona). Treće, umesto zakonskog termina „cilj“, koristi se termin: „svrha“, saglasno čl. 45. Nacrta. Međutim, načelo pravne sigurnosti nalaže da se u različitim propisima jednoobrazno koriste termini koji imaju sadržinski isto značenje, naročito u slučajevima kada se upotreba tih termina ustalila u praksi. Ovo posebno imajući u vidu unutrašnju nekonzistentnost samog nacrta, jer se u čl. 70. (*infra*) umesto termina *svrha* koristi termin *ciljevi* (zadužbine), saglasno terminologiji iz Zakona o zadužbinama i fondacijama. Četvrto, za razliku od definicije zadužbine (čl. 70. nacrta) u kojoj se preciziraju granice dopuštenog cilja zadužbine, čl. 53. nacrta ne sadrži takve odredbe kada je reč o dopuštenom cilju (svrhi) udruženja.

Pored toga, čl. 53. st. 1. nacrta Zakonika propisuje: „pravni status i delovanje političkih organizacija, sindikata, crkava i verskih zajednica, poslovnih udruženja i drugih organizacija uređuje se posebnim zakonima. *Ako nema posebnih zakonskih pravila, shodno se primenjuju odredbe ovog zakonika*“ (kurzivi naši). Na drugoj strani, član 2. st. 2. Zakona propisuje: „na političke stranke, sindikate, udruženja organizovana radi obavljanja određenih delatnosti u cilju sticanja dobiti, sportske organizacije i udruženja, crkve i verske zajednice, spontana privremena povezivanja više lica i druga udruženja čiji je rad uređen posebnim zakonom, *odredbe ovog zakona shodno se primenjuju* u pitanjima koja *nisu uređena* tim posebnim zakonom“ (kurzivi naši). Ovaj raskorak između odredbi nacrta Zakonika i Zakona u pogledu supsidijarne primene propisa sigurno ne doprinosi načelu vladavine „pravednog prava“ proklamovanog u preambuli Zakonika.

TACS Resursni centar Građanskih inicijativa, u ime konzorcijuma koji čine

Građanske inicijative, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kuća ljudskih prava i Fondacija Dokukino

Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacs.org

TACS kancelarija u Srbiji, Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacs.org

TACS projekat se sprovodi u okviru konzorcijuma koji vodi FCG SIPU International AB Sweden

U pogledu supsidijarne primene Zakonika treba voditi računa da je odnos između Zakona o udruženjima i zakona kojima se uređuju pojedini posebni oblici udruženja odnos *lex generalis* i *lex specialis*, a da je na drugoj strani odnos između Građanskog zakonika na jednoj strani i Zakona o udruženjima i zakona koji uređuju pravni status posebnih oblika udruženja na drugoj strani takođe odnos *lex generalis* i *lex specialis*. Dodatno, odredbe *Evropske konvencije o ljudskim pravima* (“Službeni slist SCG – Međunarodni ugovori”, br. 9/2003), na koju se ovi komentari referiraju, imaju status *lex specialis* kako u odnosu na nacrt Zakonika, tako i u odnosu na Zakon o udruženjima. Stoga, je nužno je ovu hijerarhiju pravnih akata adekvatno artikulirati u čl. 53. st. 1. nacrta Zakonika.

Konačno, ostaje nejasno zbog čega čl. 53. nije podeljen na stavove, kako to zahtevaju pravila nomotehnike, već je više rečenica grupisano u jednom stavu.

Predlog izmena: čl. 53:

Udruženje je dobrovoljna organizacija više fizičkih ili pravnih lica, osnovano radi ostvarivanja određenog opštekorisnog ili zajedničkog nedobitnog cilja koji nije zabranjen Ustavom ili zakonom.

Pravni status udruženja bliže se uređuje zakonom.

Pravni status pojedinih oblika udruženja (političke organizacije, sindikati, crkve i verske zajednice, poslovna udruženja, itd) može se urediti posebnim zakonom.

Odredbe ovog zakonika shodno se primenjuju u pitanjima koja nisu uređena zakonom kojim se uređuje pravni status udruženja ili pravni status posebnog oblika udruženja.

Osnivanje i registracija udruženja

Član 54.

„Za osnivanje udruženja potrebna je saglasnost izjavljenih volja najmanje tri lica, od kojih više od polovine ima boravište ili sedište u Republici Srbiji.

Osnivači udruženja mogu biti poslovno sposobna fizička ili pravna lica.

Udruženje stiče svojstvo pravnog lica: upisom u javni registar nakon usvajanja akta o osnivanju i statuta, izbora organa upravljanja i lica ovlašćenog za zastupanje“.

Komentar: Odredbe čl. 54. nacrta Zakonika odstupaju od odredbi čl. 10. st. 1. Zakona o udruženjima koji propisuje: „udruženje mogu osnovati najmanje tri osnivača, s tim što najmanje jedan od osnivača mora imati prebivalište, odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije” (kurzivi naši). Ostaje nejasno zbog čega se zakonodavac opredelio da pooštri uslove za osnivanje udruženja u nacrtu Zakona i time odstupa od dobre regionalne prakse. Na primer, hrvatski Zakon o udruženjima ne traži od osnivača da imaju prebivalište ili boravište na teritoriji RH: takva obaveza postoji samo za zastupnika udruge (udruženja), dok crnogorski Zakon o nevladinim organizacijama sadrži identično rešenje kao i srpski Zakon o udruženjima. Rešenje iz čl. 54. nacrta ne može se braniti razlozima pravne sigurnosti, imajući u vidu činjenicu da Zakon propisuje da zastupnik udruženja (koji je odgovoran za zakonitost rada udruženja) može biti samo poslovno sposobno fizičko lice koje ima prebivalište ili boravište na teritoriji Republike Srbije (čl. 23. st. 2. Zakona). Dakle, *ratio legis* čl. 54. nacrta Zakonika nije jasan – ali zato jeste pretpostavljena šteta: ugrožavanje pravne sigurnosti i smanjena mogućnost da se udruženje koristi kao pogodna statusno-pravna forma prekogranične saradnje i regionalnog povezivanja, povezivanja sa dijasporom, itd. Kada je reč o ugrožavanju pravne sigurnosti, čl. 54. treba posmatrati u kontekstu čl. 16. nacrta koji propisuje da: „kasnije donete zakonske odredbe imaju prednost u odnosu na prethodni zakon, osim ako u prelaznim i završnim odredbama nije drugačije propisano“ (kurzivi naši; alternativno se predlaže brisanje ovog člana), odnosno čl. 17. nacrta koji propisuje: „ako je neko dispozitivno pravilo iz ovog zakonika drugačije uređeno u posebnom zakonu, ono ima prednost u odnosu na rešenje iz ovog zakonika. Poseban zakon

TACS Resursni centar Građanskih inicijativa, u ime konzorcijuma koji čine

Građanske inicijative, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kuća ljudskih prava i Fondacija Dokukino

Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@taco.org

TACS kancelarija u Srbiji, Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@taco.org

TACS projekat se sprovodi u okviru konzorcijuma koji vodi FCG SIPU International AB Sweden

ne može biti u suprotnosti sa načelima Zakonika i njegovim prinudnim odredbama“ (kurzivi naši). Budući da jezičko tumačenje čl. 54. upućuje da se radi o *imperativnoj* odredbi, a u svakom slučaju kasnijoj odredbi (čl. 17. nacarta), iz ovoga proizilazi da će udruženja koja su već upisana u Registar udruženja, ali ne ispunjavaju uslove iz čl. 54. nacarta Zakonika, biti brisana iz Registra ukoliko ne promene svoju člansku strukturu. Retroaktivna promena uslova za upis udruženja koja su već upisana u Registar značila bi *povredu* člana 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima kojim se garantuje sloboda udruživanja.

Predlog izmena: čl. 54. st. 1.:

Za osnivanje udruženja potrebna je saglasnost izjavljenih volja najmanje tri lica, od kojih najmanje jedno lice ima prebivalište ili sedište u Republici Srbiji.

Odnoš statuta i zakonika

Član 56

„Odredbe ovog zakonika o unutrašnjoj organizaciji udruženja i o pravima i obavezama članova su dispozitivne prirode i primenjuju se ako statut udruženja ne sadrži drukčija pravila.

Pravila statuta ne mogu se primenjivati ako su protivna prinudnim propisima, javnom poretku ili moralu“.

Komentar: Čl. 56. nacarta propisuje dispozitivnu primenu odredbi Zakonika na pitanja koja se tiču unutrašnje organizacije udruženja i prava i obaveze članova, kada *statut* udruženja ne sadrži drugačija pravila. Međutim, sa stanovišta sistematskog tumačenja (čl. 12. nacarta), ova je odredba manjkava, imajući u vidu da čl. 17. nacarta propisuje: „ako je neko *dispozitivno* pravilo iz ovog zakonika *drugačije* uređeno u *posebnom zakonu*, ono ima *prednost* u odnosu na *rešenje* iz ovog zakonika“ (kurzivi naši). Iz ovoga proizilazi da se dispozitivne odredbe nacarta Zakonika o unutrašnjoj organizaciji udruženja i pravima i obavezama članova primenjuju samo ako *poseban zakon* ili *statut udruženja* ne sadrže *drugačija pravila* (videti takođe *supra*, predlog izmena čl. 3. st. 4. nacarta). Ovo dopuna čl. 56. značajna je ne samo sa stanovišta pravne sigurnosti i unutrašnje konzistentnosti odredbi, već i zbog evidentne manjkavosti dispozitivnih odredbi nacarta kada je reč o unutrašnjoj organizaciji udruženja, pravima i obavezama članova (*infra*).

Predlog izmena: čl. 56. st. 1.:

Odredbe ovog zakonika o unutrašnjoj organizaciji udruženja i o pravima i obavezama članova dispozitivne su prirode i primenjuju se ako poseban zakon ili statut udruženja ne sadrži drukčija pravila.

Skupština udruženja

Član 57.

„Skupština članova je najviši organ udruženja.

Skupština se održava najmanje jednom u dve godine.

Skupštinu saziva upravni (izvršni) odbor udruženja.

Ako statutom udruženja nije nešto drugo predviđeno, skupštinu može sazvati najmanje petina ukupnog broja članova“.

Komentar: Čl. 57. nacarta ilustrativan je sa stanovišta specifičnih izazova sa kojima se suočava zakonodavac kada se građanski zakonik donosi dockan i kada je veći deo *rationae materiae* zakonika već regulisan posebnim propisima u čijoj primeni postoji odgovarajuća praksa. Kao minimum, ova temporalna diskrepanca u regulisanju

TACSO Resursni centar Građanskih inicijativa, u ime konzorcijuma koji čine

Građanske inicijative, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kuća ljudskih prava i Fondacija Dokukino

Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacso.org

TACSO kancelarija u Srbiji, Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacso.org

TACSO projekat se sprovodi u okviru konzorcijuma koji vodi FCG SIPU International AB Sweden

određene društvene oblasti zahteva od priređivača propisa dodatni napor da odredbe zakonika uskladi sa relevantnim zakonima i time osigura jednoobraznost pravnog poretka, i da izradu zakonika iskoristi za popunjavanje eventualnih pravnih praznina u pojedinačnim zakonima, povećavajući na taj način upotrebnost vrednost i društvenu opravdanost samog zakonika.

S tim u vezi, čl. 57. st. 2. nacrta propisuje da se skupština održava najmanje jednom u *dve godine*; st. 3 da skupštinu saziva *upravni (izvršni) odbor* udruženja; a st. 4. da skupštinu može sazvati *najmanje petina* ukupnog broja članova. Na drugoj strani, čl. 22. st. 6. Zakona o udruženjima propisuje da se redovna sednica skupštine održava najmanje *jednom* godišnje, pri čemu se *statutom* udruženja može predvideti i *kraći rok*, st. 7. da se vanredna sednica skupštine mora sazvati ako zahtev za njeno sazivanje, u pisanom obliku, podnese jedna *trećina* članova udruženja, s tim što se *statutom* može utvrditi *manji broj* članova udruženja od broja utvrđenog ovim zakonom, dok st. 9. propisuje da se *način sazivanja* skupštine, kao i način rada i donošenje odluka, bliže uređuje *statutom*. Dodatno, Zakon, saglasno međunarodno-pravnim standardima u oblasti zaštite slobode udruživanja (negativna obaveza države u vezi ostvarivanja člana 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima kojim se garantuje sloboda udruživanja), *ne propisuje* upravni (izvršni) organ kao *obavezni* organ udruženja: to su samo skupština i zastupnik udruženja (čl. 22-23, u vezi sa čl. 24. Zakona).

Očigledno je, dakle, da Zakonik i Zakon o udruženjima *različito* regulišu pitanja koja su predmet čl. 57. nacrta. U svetlu čl. 17. nacrta, kao i naših komentara i predloga izmena člana 56. st. 1. (*supra*), ostaje nejasno zbog čega su se priređivač odlučio da na ovaj način koncipira čl. 57.: ovo se odnosi kako na obim, tako i na način regulisanja pitanja koja su predmet čl. 57. Na primer, odredba Zakona koja propisuje da se skupština sastaje najmanje jedanput godišnje (čl. 22. st. 6.) logična je posledica zakonske odredbe prema kojoj je skupština usvaja *godišnji* finansijski izveštaj (čl. 22. st. 4.). Ovo je pak logična posledica obaveze udruženja kao pravnog lica da podnese *godišnji* finansijski izveštaj (čl. 2. st. 6. u vezi sa st. 2, Zakona o računovodstvu „Sl. glasnik RS, br. 62/13). Naprosto, raskorak između odredbi o unutrašnjoj organizaciji udruženja u nacrtu u odnosu na Zakon u vezi ovih i drugih pitanja toliki je da se opravdano postavlja pitanje da li je i u kolikoj meri priređivač konsultovao odredbe Zakona prilikom izrade nacrta.

Prethodna razmatranja treba posmatrati u svetlu činjenice da se odredbe Zakonika kojima se uređuju unutrašnji odnosi u udruženju, imajući u vidu njihov dispozitivni karakter, samo teorijski mogu primeniti. Naime, na pitanja iz čl. 57. nacrta Zakonika (i drugih članova kojima se uređuje unutrašnje uređenje) primenjuju se ili odredbe Zakona o udruženjima, ili odredbe posebnog zakona (čl. 2. st. 2. Zakona, u vezi sa čl. 17. nacrta Zakonika), ili statut udruženja. Jedina odredba iz čl. 57. nacrta koja bi se teorijski mogla eventualno primeniti (u slučaju da je statut manjkav po ovom pitanju) mogla bi biti odredba o sazivanju skupštine od strane upravnog (izvršnog) odbora – ali i to samo u slučaju da udruženje ima upravni odbor.

Očigledno je da je i priređivač imao dileme na koji način i u kojoj meri Zakonik treba da uredi pitanje unutrašnje organizacije udruženja. Ovo se dileme manifestuju i u alternativnom predlogu za čl. 58. nacrta (*infra*).

Predlog izmena: čl. 57:

Skupština je najviši organ udruženja.

Skupštinu čine svi članovi sa pravom glasa.

Nadležnost skupštine

Član 58

„Skupština donosi odluke o uslovima za sticanje svojstva člana udruženja i o isključenju iz članstva, bira organe udruženja i rešava pitanja koja nisu u nadležnosti drugih organa.

Skupština obavlja nadzor nad radom drugih organa udruženja i može ih opozvati u svako vreme.

TACSO Resursni centar Građanskih inicijativa, u ime konzorcijuma koji čine

Građanske inicijative, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kuća ljudskih prava i Fondacija Dokukino

Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacso.org

TACSO kancelarija u Srbiji, Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@tacso.org

TACSO projekat se sprovodi u okviru konzorcijuma koji vodi FCG SIPU International AB Sweden

Kada postoje osnovani razlozi, skupština može opozvati organ udruženja po samom zakonu.

Alternativa: Prethodni član se briše“.

Komentar: S obzirom na potrebu za jedinstvenim pristupom u regulisanju unutrašnjih odnosa pravnih lica koje imaju zajedničke karakteristike, u ovom slučaju nedobitnih pravnih lica (udruženja, zadužbine i fondacije), preporučujemo da se usvoji alternativni predlog i da se čl. 58. briše, imajući u vidu da ni čl. 77. nacrta ne uređuje bliže nadležnosti upravnog odbora zadužbine.

Predlog izmena: *Briše se član 58. nacrta.*

Pravo glasa Član 59

„Članovi udruženja imaju jednako pravo glasa u skupštini.

Odluke se donose većinom glasova prisutnih članova.

Skupština može odlučivati samo o tačkama predloženog dnevnog reda, izuzev ako statutom nije drugačije određeno.

Alternativa: Stav 3 se briše“.

Komentar: Imajući u vidu predlog izmena čl. 56. st. 1. nacrta (*supra*), predlažemo da se dopuni st. 2. ovog člana na način koji će omogućiti da se ovo pitanje i drugačije uredi (na primer, kvalifikovana većina za pojedine odluke). Ovakav pristup je posebno legitiman imajući u vidu da je osnovna obaveza države-potpisnice Konvencije o ljudskim pravima kada je reč o članu 11. Konvencije (zaštita slobode udruživanja) *negativna*: obaveza države da se *ne meša* u način ostvarivanja ove slobode (isto *supra*, komentari na čl. 57. nacrta). Osim toga, nužno je dodatno precizirati st. 2. ovog člana tako da je jasno da se radi o prostoj većini od članova koji ispunjavaju kvorum za odlučivanje. Na drugoj strani, iako Zakon o udruženjima propisuje da obaveznu sadržinu statuta čini i način odlučivanja u skupštini (čl. 12. st. 4. u vezi čl. 22. st. 9.), smatramo da odredbe čl. 59. st. 3. nacrta mogu doprineti većoj sigurnosti u pravnom prometu. Naime, nije posve izvesno da statut svakog udruženja ima regulisano i ovo specifično pitanje (odlučivanje samo po tačkama dnevnog reda), u okviru opšte zakonske obaveze da se statutom uredi i pitanje načina odlučivanja u skupštini.

Predlog izmena: čl. 59.

Članovi udruženja imaju jednako pravo glasa u skupštini.

Skupština odluke donosi prostom većinom glasova prisutnih članova koji ispunjavaju kvorum za odlučivanje, izuzev ako zakonom i statutom nije drugačije uređeno.

Skupština može odlučivati samo o tačkama predloženog dnevnog reda, izuzev ako zakonom ili statutom nije drugačije određeno.

Oduzimanje prava glasa Član 60

„Član udruženja nema pravo glasa u organima udruženja kada se odlučuje o zaključenju pravnog posla, vođenju spora udruženja ili o imovinskim pitanjima, a jedna od strana u pravnom odnosu je on, njegov supružnik, srodnik u pravnoj liniji ili pravno lice u kome on ima privredni (ekonomski) interes ili kontrolu.

Alternativa: U prethodnom članu reči: "zaključenju pravnog posla", zamenjuju se rečima: "zasnivanju pravnog odnosa".

Komentar: S obzirom da bi *ratio legis* ove odredbe trebao da bude zaštita *imovinskih* interesa udruženja od privatnih imovinskih interesa njegovih članova, ali i *drugih lica* koji su članovi organa udruženja (imajući u vidu da zastupnik udruženja ili član organa upravljanja *ne mora da* bude član udruženja), kada postoji pretpostavljeni konflikt između ovih interesa, nužne su odgovarajuće izmene u st. 1. ovog člana. Dodatno, s obzirom da se radi o zaštiti imovinskih interesa, čiji su osnov imovinski pravni poslovi, nema opravdanja da se „zaključenje pravnog posla“ posla zameni sa širim pojmom „zasnivanjem pravnog odnosa“. Konačno, nužne su odgovarajuće izmene u samom nazivu člana: ovde se ne radi o oduzimanju prava glasa, već o zabrani odlučivanja o određenim pitanjima, zbog konflikta imovinskih interesa.

Predlog izmena: čl. 60. Zabrana konflikta imovinskih interesa.

Član organa udruženja nema pravo glasa kada se odlučuje o zaključenju pravnog posla, vođenju spora udruženja ili o imovinskim pitanjima, a jedna od strana u pravnom odnosu je on, njegov supružnik, srodnik u pravoj liniji ili pravno lice u kome on ima privredni (ekonomski) interes ili kontrolu.

Jednoglasna odluka svih članova **Član 61**

„Predlog koji u pismenoj formi potpišu svi članovi udruženja izjednačava se sa odlukom skupštine.

Alternativa: Prethodni član se briše“.

Komentar: Imajući u vidu komentare na čl. 57. i 59. nacrtu (*supra*) – negativna obaveza države u vezi sa ostvarivanjem slobode udruživanja i predlog izmena ovog člana, čl. 61. nacrtu ima opravdanja samo ako se precizira da su moguća i druga rešenja u zakonu odnosno statutu udruženja. Nužne su i manje nomotehničke korekcije (pisana, umesto pismene forme).

Predlog izmena: čl. 61:

Predlog koji u pisanoj formi potpišu svi članovi udruženja izjednačava se sa odlukom skupštine, izuzev ako zakonom i statutom nije drugačije uređeno

Izvršni (upravni) odbor **Član 62**

„Izvršni odbor upravlja poslovima udruženja i predstavlja ga u skladu sa statutom.

Alternativa: Prethodni član se briše“.

Komentar: Imajući u vidu komentare na čl. 57. i 59. nacrtu (*supra*), to jest činjenicu da Zakon o udruženjima, saglasno međunarodno-pravnim standardima u oblasti zaštite slobode udruživanja, *ne propisuje* upravni (izvršni) organ kao *obavezni* organ udruženja (čl. 22-23, u vezi sa čl. 24. Zakona), smatramo da je opravdana alternativa, odnosno da čl. 62. nacrtu treba brisati.

Predlog izmena: *briše se član 62.*

Članovi **Član 63**

„Članovi udruženja su osnivači i lica koja naknadno pristupe udruženju u skladu sa pravilima statuta. Stariji maloletnik može pristupiti udruženju sopstvenom izjavom, uz saglasnost zakonskog zastupnika. Mlađi maloletnik može pristupiti udruženju uz prethodnu dozvolu zakonskog zastupnika.

Član udruženja ima pravo da u svako vreme istupi iz udruženja, izuzev ako bi time naneo udruženju imovinsku ili neimovinsku štetu.

Status članstva u udruženju ne može se drugom ustupiti niti naslediti.

Alternativa: Stav 4 menja se tako da glasi: Član udruženja ima pravo da u svako vreme istupi iz Udruženja, uz najavu šest meseci unapred“.

Komentar: U vezi sa st. 4. ovog člana, nužno je ponovo podsetiti na osnovnu (negativnu) obavezu države potpisnice u vezi sa članom 11. Evropske konvencije (*supra*, komentari na čl. 57., 59., 62. nacrta). S tim u vezi, *zakonsko* propisivanje ograničenja istupanja iz članstva u suprotnosti je sa negativnom obavezom države kada je reč o ostvarivanju slobode udruživanja. Upravo iz tih razloga Zakon o udruženjima propisuje da je pitanje načina učlanjivanja i prestanka članstva sastavni deo obavezne sadržine *statuta* udruženja (čl. 12. st. 4.). Imajući ovo u vidu, a s obzirom da propisana ograničenja ne korespondiraju sa dobrovoljnim i nedobitnim karakterom udruženja (čl. 2. st. 1. Zakona, čl. 53. st. 1. nacrta), nedostatke u st. 4. nije moguće otkloniti pozivajući se na supsidijarnu primenu Zakonika, kao što se to, na primer, predlaže za čl. 59. nacrta Zakonika (*supra*). Ovo posebno imajući u vidu neodređenost propisanih kriterijuma (pojam neimovinske štete), koji ne ispunjava jedan od kriterijuma iz testa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa legitimnim ograničenjem slobode udruživanja iz čl. 11. st. 2 Evropske Konvencije: da svako ograničenje slobode udruživanja mora biti propisano zakonom – što *inter alia* zahteva i određenu *kakvoću* odnosno preciznost pravnog propisa (slučaj *Maestri v. Italy*).

Predlog izmena čl. 63.: *briše se stav 4.*

Isključenje Član 65

“Statutom se mogu utvrditi razlozi za isključenje člana iz udruženja.

Odricanje od članstva u udruženju može se usloviti izričitim pristankom člana udruženja”.

Članstvo u udruženju prestaje ako je suprotno zakonu ili moralu”.

Statutom se može predvideti isključenje iz članstva bez označavanja razloga za isključenje i u tom slučaju isključeni nema pravo da vodi spor povodom odluke o isključenju”.

Ako statutom nije što drugo predviđeno, član udruženja se može isključiti samo odlukom skupštine i iz osnovanih razloga.

Varijanta I: Dodaje se novi stav koji glasi: Isključeni član ima pravo na zaštitu prema opštim pravilima ili po posebnom zakonu.

Varijanta II: St. 4. do 6. se brišu”.

Komentar: Čl. 65. nacrta otvara niz problema. Prvo, st. 1. propisuje da se statutom *moгу* utvrditi razlozi za isključenje člana, dok čl. 12. st. 2. Zakona o udruženjima propisuje da način učlanjivanja i prestanka članstva predstavlja *obaveznu* sadržinu statuta udruženja. Drugo, st. 2. propisuje da se: „*odricanje* od članstva može usloviti *izričitim pristankom* člana udruženja“ (kurzivi naši), što je pravni nonsens, jer se samo član udruženja može odreći članskog prava kao subjektivnog prava (videti čl. 63. st. 5.): *odricanje* od članstva, u tom smislu, treba razlikovati od gubitka članstva po osnovu isključenja. Treće, st. 3. propisuje da: „članstvo u udruženju prestaje ako je suprotno zakonu ili moralu“. U svetlu prethodnih elaboracija o osnovnoj (negativnoj) obavezi države u vezi sa članom 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima, teško je zamisliti situaciju u kojoj članstvo u udruženju čiji ciljevi nisu suprotni Ustavu ili zakonu prestaje *ipso iure*, zato što je članstvo odnosnog lica u tom udruženju suprotno zakonu. Moguće je zamisliti situaciju da zbog članstva u (inače legitimnom) udruženju određene kategorije lica, na primer državni službenici, snose pravne sankcije – recimo, gubitak posla u državnoj upravi (slučaj *van Der Heijden protiv Holandije*), ali to nije situacija koja je *rationae materiae* ovog člana. Dodatno, prestanak članstva *ipso iure* zato što je članstvo „suprotno moralu“ ne ispunjava zahtev iz Evropske konvencije da svako ograničenje slobode udruživanja mora biti propisano zakonom – što *inter alia* zahteva i

određenu *kakvoću* odnosno preciznost pravnog propisa (slučaj *Maestri v. Italy*). Naime, odredba: „suprotno moralu“, zbog svog nepreciznog sadržaja, naprosto daje prevelika ovlašćenja organu vlasti u stvarima u kojima taj organ zapravo ne bi trebao da ima nikakva ovlašćenja (videti takođe *infra*, komentare na čl. 63. nacrtu). Četvrto, st. 4 koji propisuje: „statutom se može predvideti isključenje iz članstva bez označavanja razloga za isključenje i u tom slučaju isključeni nema pravo da vodi spor povodom odluke o isključenju“, u suprotnosti je sa članom 11. Evropske konvencije i praksom Evropskog suda za ljudska prava, koji polazi od toga da unutrašnji ustroj udruženja mora biti demokratski, jer je demokratski poredak jedini poredak koji priznaje Konvencija. *A priori* odricanjem od prava na sudsku zaštitu protiv odluke o isključenju otvara se pravni prostor za potencijalnu neopravdanu diskriminaciju većine nad manjinom, čime udruženje gubi svoj demokratski karakter. Dodatno, a podjednako važno, odredbe st. 4. nacrtu u suprotnosti su sa čl. 20. Zakona o udruženjima koji propisuje da: „svaki član udruženja može pokrenuti postupak pred nadležnim osnovnim sudom za utvrđivanje ništavosti opšteg akta udruženja koji je donet suprotno statutu ili drugom opštem aktu udruženja, odnosno za utvrđivanje ništavosti pojedinačnog akta udruženja koji je donet suprotno zakonu, statutu ili drugom opštem aktu udruženja, u roku od petnaest dana od dana saznanja za akt, a najkasnije u roku od šest meseci od dana donošenja akta“ (kurzivi naši). Zakon ne predviđa mogućnost da se član udruženja *a priori* liši ovog prava. Peto, st. 5. ovog člana propisuje da se član udruženja može isključiti samo iz „osnovanih razloga“, ali ne referira koji su to razlozi. Iz odredbi čl. 12. st. 2. Zakona o udruženjima proizilazi da to mogu biti samo razlozi navedeni u *statutu*, te su stoga nužne i odgovarajuće izmene st. 5. Dodatno, st. 5. otvara mogućnost da se preciziraju odredbe Zakona o udruženjima kada je reč o nadležnostima skupštine (st. 4. Zakona), a time i poveća dodata vrednost Zakonika, tako što će precizirati da samo skupština može doneti odluku o prestanku članstva: imajući u vidu da je isključenje najteža sankcija za člana, potreba za očuvanjem demokratskog ustrojstva udruženja zahteva da samo najviši organ udruženja bude ovlašćen za donošenje takve odluke. Što se tiče *varijante I*, treba primetiti da je ovo pitanje već regulisano čl. 20. st. 3. Zakona o udruženjima koji propisuje da se postupak za utvrđivanje ništavosti opšteg ili pojedinačnog akta udruženja koji je donet suprotno zakonu, statutu ili drugom opštem aktu udruženja vodi prema odredbama zakona kojim se uređuje parnični postupak.

Predlog izmena, čl. 65:

*Razlozi za isključenje člana iz udruženja utvrđuju se statutom.
Član udruženja može se isključiti samo odlukom skupštine.*

Dejstva Član 66

„Član koji je istupio iz udruženja, kao i isključeni član gube svako pravo na udeo u aktivni udruženja. Oni su dužni da uplate neuplaćenu članarinu i druge doprinose za vreme dok su bili članovi udruženja. Alternativa: Prethodni član se briše“.

Komentar: Odredbe čl. 66. eklatantno su primer prethodne konstatacije o *nedopustivoj neusklađenosti* (u ovom slučaju *contra legem*) nacrtu Zakonika sa Zakonom o udruženjima. Naime st. 1. ovog člana implicira da je: 1) imovina društva podeljena na udele (kao da se radi o društvu sa ograničenom odgovornošću, iako se imovina udruženja nalazi pod jedinstvenim pravnim režimom i nije podeljena na udele – čl. 36. st. 1. Zakona o

udruženjima); 2) da član društva ima pravo na aktivu društva – što, kako proizilazi iz st. 1. ovog člana, uključuje i pravo na raspodelu te aktive između članova udruženja u slučaju redovne likvidacije. Ovako koncipiran čl. 66. st. 1. nacrtu u suprotnosti je sa čl. 41. st. 1. i 2. Zakona o udruženjima koji propisuje da se imovina udruženja može koristiti *jedino za ostvarivanje* njegovih statutarinih ciljeva, i *ne može se deliti* njegovim članovima, osnivačima, članovima organa udruženja, direktorima, zaposlenima ili sa njima povezanim licima; sa odredbama čl. 42. st. 1. Zakona koji propisuje da se za slučaj prestanka udruženja kao primalac njegove imovine statutom može odrediti samo *domaće nedobitno pravno lice* koje je osnovano radi ostvarivanja istih ili sličnih ciljeva; i čl. 44. Zakona koji propisuje da je *raspolaganje* imovinom udruženja suprotno odredbama ovog zakona *ništavno* (videti takođe

TACSO Resursni centar Građanskih inicijativa, u ime konzorcijuma koji čine

Građanske inicijative, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kuća ljudskih prava i Fondacija Dokukino

Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@taco.org

TACSO kancelarija u Srbiji, Kneza Miloša 4 • 11 000 Beograd • t: +381 (0)11 3284 188 • e-mail: info.rs@taco.org

TACSO projekat se sprovodi u okviru konzorcijuma koji vodi FCG SIPU International AB Sweden

čl. 43. Zakona). Kada je reč o stavu 2. s obzirom da se radi o obligaciono-pravnom odnosu između društva i člana, nema opravdanog razloga da se on bliže uređuje Zakonikom.

Predlog: *briše se član 66.*

Odsek 3 ZADUŽBINE

Pojam Član 67

“Zadužbina je pravno lice kome je osnivač, poštujući srpsku tradiciju zadužbinarstva, namenio određenu imovinu radi dobročinog ostvarivanja opštekorisnog cilja ili privatnog interesa koji nisu zabranjeni ustavom ili zakonom”.

Komentar: Definicija zadužbine u čl. 67. nacrta razlikuje se od definicije zadužbine u čl. 2. st. 2. Zakona o zadužbinama i fondacijama („Sl. glasnik RS“, br. 88/10) koji propisuje: „zadužbina, u smislu ovog zakona, jeste pravno lice bez članova kojem je osnivač namenio određenu imovinu (osnovna imovina) radi dobročinog ostvarivanja opštekorisnog cilja ili privatnog interesa, odnosno cilja koji nije zabranjen Ustavom ili zakonom“. Naime, čl. 67. st. 1. nacrta uvodi u definiciju zadužbine *poštovanje srpske tradicije*. Imajući u vidu da odredbe čl. 17. nacrta propisuju da poseban zakon ne može biti u suprotnosti sa načelima Zakonika i njegovim prinudnim odredbama“, a da jezičko tumačenje člana 67. nacrta upućuje da se radi o *imperativnoj* odredbi, opravdano se postavlja pitanje pravnih posledica ovakve definicije: da li će ona biti pravni osnov da organ nadležan za upis u Registar zadužbina *pro futuro* može odbiti zahtev za upis u Registar zato što se, po njegovoj oceni, ne radi o zadužbini koja poštuje srpsku tradiciju (iako ciljevi zadužbine nisu u suprotnosti sa Ustavom i zakonom)? Ili će zadužbine koje su već upisane u Registar morati da dokazuju da poštuju srpsku tradiciju, da se ne bi brisale iz Registra? Ova (nepotrebna) pitanja koja otvaraju odredbe čl. 67. treba posmatrati kako u svetlu čl. 16. nacrta („prednost kasnijeg zakona“), tako i u svetlu činjenice da se radi o potpuno proizvoljnom pravnom „standardu“: srpska tradicija, koji nigde nije definisan (niti treba da bude definisan). Dodatno, čl. 67. nacrta u suprotnosti je *inter alia* sa čl. 14., 75. i 76. Ustava kojim se jamči zaštita nacionalnih manjina jer onemogućava, na primer, pripadnicima mađarske nacionalne zajednice osnivanje zadužbine u skladu sa mađarskom tradicijom zadužbinarstva u Vojvodini.

Predlog izmena: čl. 67:

Zadužbina je pravno lice kome je osnivač namenio određenu imovinu radi dobročinog ostvarivanja opštekorisnog cilja ili privatnog interesa koji nisu zabranjeni ustavom ili zakonom.

Ciljevi osnivanja Član 70

„Zadužbina se osniva radi podsticanja kulture, obrazovanja (prosvete), verskog i duhovnog života, nauke, umetnosti, zdravstvene zaštite, sporta i rekreacije, socijalnog rada i pomoći, stručnog rada i osposobljavanja ljudi

(naročito mladih) za koristan rad u društvu, zaštite životne sredine i živog sveta i u svim drugim oblastima u kojima dobročinstvo može da doprinese ljudskoj sreći ili ublažavanju nesreće i humanijem progresu i procvatu pojedinaca i njihovih zajednica“.

Komentar: Dva su razloga zbog kojih bi čl. 70. nacrta trebalo brisati. Prvo, ciljevi osnivanja nisu detaljnije regulisani ni u odseku 2. nacrta Zakonika kojim se uređuje udruženje, te ih iz razloga konzistentnosti odnosno jednoobraznosti ne treba detaljnije regulisati ni u odseku 3. nacrta. Drugo,

jezičko tumačenje čl. 70. ukazuje da su u ovom članu nabrojani samo *opštekorisni* ciljevi zadužbine – uprkos tome što čl. 67. nacrta *explicite* propisuje da se zadužbina može osnovati radi ostvarivanja *opštekorisnog* cilja ili *privatnog* interesa.

Predlog: briše se član 70.

Osporavanje izjave o osnivanju Član 72

„Nužni nasljednik može osporavati izjavu o osnivanju zadužbine, ako je njome povređeno njegovo pravo na nužni deo.

Sud može, uzimajući u obzir ciljeve zadužbine, imovno stanje nužnog nasljednika, pravičnost, kao i druge okolnosti, odlučiti da li će nužnim nasljednicima dosuditi nužni deo.

Poverioci osnivača mogu osporavati (pobijati) izjavu o osnivanju zadužbine po pravilima o pobijanju (opozivanju) dužnikovih besplatnih raspolaganja.

Alternativa: Prethodni član se briše”.

Komentar: Zakon o zadužbinama i fondacijama na drugačiji način uređuju ovo pitanje. Naime, čl. 13. Zakona propisuje: „Prava koje je ostavilac imao u času smrti, a koja je zaveštanjem rasporedio u korist zadužbine osnovane radi ostvarivanja opštekorisnog cilja ili fondacije, *ne čine* zaostavštinu i *ne ulaze* u vrednost zaostavštine na osnovu koje se izračunava *nužni deo*, osim ako je ostavilac odredio drugačije“ (kurzivi naši). Stoga, iz razloga pravne sigurnosti, preporučujemo da se ovaj član briše, a da se mogućnost osporavanja izjave o osnivanju iz st. 1. i 2. ovog članka eventualno uredi izmenama Zakona o zadužbinama i fondacijama.

Predlog: briše se član 72.

Registar zadužbina Član 73

„Osnivač zadužbine dužan je da podnese prijavu za upis u registar.

Kad je zadužbina osnovana zaveštanjem, prijavu za upis u registar podnosi izvršilac zaveštanja.

Ako nema izvršioca zaveštanja organ koji vodi ostavinski postupak podnosi prijavu za upis u javni registar zadužbina“.

Alternativa: Prethodni član se briše“.

Komentar: S obzirom da nacrt Zakonika uređuje pitanje upisa u registar udruženja (čl. 54.), opravdano je sa stanovišta unutrašnje konzistentnosti nacrta da se ovo pitanje uredi i za zadužbine – ali se mora voditi računa o saglasnosti odredbi Zakonika sa Zakonom o zadužbinama i fondacijama. S tim u vezi st. 1 propisuje da prijavu za upis podnosi „osnivač zadužbine“, umesto *ovlašćeni zastupnik zadužbine*, kako predviđa čl. 25. st. 3 Zakona o zadužbinama i fondacijama: to može, ali ne mora biti osnivač.

Predlog izmena: čl. 73. st. 1:

Osnivač ili drugi ovlašćeni zastupnik zadužbine dužan je da podnese prijavu za upis u registar.

Opozivanje izjave o osnivanju Član 74

„Osnivač može opozvati izjavu o osnivanju zadužbine do upisa u registar.

U ostalim slučajevima osnivanja, zadužbina neće steći svojstvo pravnog lica, ako akt o osnivanju prestane da proizvodi pravno dejstvo pre upisa.

Alternativa: Prethodni član se briše“.

Komentar: Imajući u vidu da ovo pitanje nije uređeno u odeljku 2 (udruženja), pitanje opoziva osnivačkog akta (pre nego izjave o osnivanju) ne bi trebalo regulisati ni u odeljku 3, iz razloga unutrašnje konzistentnosti nacrta. Posebno imajući u vidu da je ovo pitanje već regulisano u čl. 14. Zakona.

Predlog izmena: *Briše se član 74.*

Organi zadužbine Član 76

„Aktom o osnivanju određuju se organi zadužbine i način upravljanja.

Osnivač može ovlastiti fizičko ili pravno lice da, po njegovim uputstvima ili po svom nahođenju, vodeći računa o nameri osnivanja i svrsi zadužbine, odredi organe i način upravljanja.

U slučaju da osnivač nije ostavio dovoljno podataka o organima i načinu upravljanja, ministarstvo kulture će imenovati lice (koje je nezavisno u odnosu na zadužbinu) da učini što je potrebno za organizovanje zadužbine, vodeći računa o nameri osnivača i o svrsi zadužbine.

Alternativa: Prethodni član se briše“.

Komentar: Odredbe st. 2. i 3. ovog člana impliciraju da osnivač ili Ministarstvo kulture imaju *neograničenu diskreciju* u vezi sa izborom organa upravljanja zadužbinom, što je suprotno kako čl. 77. nacrta (koji propisuje da zadužbinom upravlja upravni odbor), tako i čl. 35. st. 1. Zakona o zadužbinama i fondacijama (koji propisuje da organi zadužbine upravni odbor i upravitelj).

Predlog izmena: čl. 76:

Organi zadužbine su upravni odbor i upravitelj.

Upravni odbor Član 77

„Ako aktom o osnivanju ili drugim aktom osnivača nije drukčije određeno, radom zadužbine rukovodi upravni odbor.

Upravni odbor može imati tri ili više članova.

Osnivač može imenovati predsednika i članove upravnog odbora u aktu o osnivanju zadužbine ili docnije.

On može ovlastiti fizičko ili pravno lice da po njegovim uputstvima ili po svom nahođenju, vodeći računa o nameri osnivača i o svrsi zadužbine, imenuje predsednika i članove upravnog odbora. Ako osnivač nije izvršio imenovanje članova upravnog odbora, ministarstvo nadležno za poslove kulture će imenovati članove upravnog odbora (na predlog zadužbinskog saveta) iz redova nezavisnih ličnosti, dostojnih poverenja.

Alternativa: St. 3-5 se brišu“.

Komentar: U svetlu komentara na čl. 76. , nužne su i izmene u čl. 77. nacarta, kako bi se isti uskladio sa odredbama čl. 76. nacarta, ali isto tako i sa čl. 35. st. 1. Zakona. Naime, iz odredbi čl. 77. st. 1. proizilazi da se aktom o osnivanju ili drugim aktom osnivača može predvideti da zadužbinom rukovodi neki drugi organ, a ne upravni odbor. Međutim, čl. 35. st. 1. Zakona ne dopušta takvu mogućnost. Dodatno, za situaciju iz st. 5. ovog člana, Zakon propisuje da članove upravnog odbora imenuje izvršilac zaveštanja, a ne ministarstvo nadležno za poslove kulture (čl. 36. st. 3. Zakona).

Predlog izmena: čl. 77.

Zadužbinom upravlja upravni odbor.

Upravni odbor ima najmanje tri člana.

Statut zadužbine Član 78

„Zadužbina ima statut kojim se uređuju pitanja neophodna za uspešno ostvarivanje ciljeva radi kojih se osniva.

Osnivač može aktom o osnivanju da reguliše statut zadužbine.

On može ovlastiti fizičko ili pravno lice da po njegovim uputstvima ili po svom nahođenju, vodeći računa o nameri osnivanja i o svrsi zadužbine, donese statut.

Ako je zadužbina osnovana zaveštanjem, statut zadužbine donosi izvršilac zaveštanja.

Ako statut nije donet, upravni odbor zadužbine donosi statut i druge opšte pravne akte kojima se uređuje način odlučivanja i rada organa zadužbine, kao i druga pitanja propisana posebnim zakonom“.

Komentar: St. 2. ovog člana propisuje da osnivač može aktom o osnivanju da „reguliše“ statut zadužbine. Pretpostavljamo da se ovde mislilo da se aktom o osnivanju mogu urediti pitanja koja čine obaveznu sadržinu statuta, što bi bilo konzistentno sa reformom regulatornog okruženja koja je inkorporirana u Zakon o privrednim društvima („Sl. Glasnik RS“, br. 36/11, 99/11, 83/14 – - dr. zakon i 5/15), a koji pripisuje da privredno društvo, osim akcionarskog društva, ne mora da ima i statut, već samo akt o osnivanju (čl. 11. Zakona o privrednim društvima). Međutim, čl. 25. Zakona o zadužbinama i fondacijama izričito propisuje da se uz prijavu za upis za registar podnose osnivački akt i statut zadužbine; u protivnom, prijava za upis će biti odbačena (čl. 26. Zakona) Stoga bi bilo racionalnije da se ovo pitanje (olakšavanje postupka registracije) uredi izmenama Zakona, pre nego ovim nacrtom.

Kada je reč o st. 3. ovog člana, primerenije rešenje bilo bi da izvršilac zaveštanja imenuje članove upravnog odbora, u čijoj je nadležnosti donošenje statuta – ako osnivačkim aktom nije drugačije uređeno (čl. 37. st. 1. Zakona).

Predlog izmena čl. 78:

Statut je najviši opšti akt zadužbine i fondacije.

Ako osnivačkim aktom nije drugačije uređeno, statut zadužbine donosi upravni odbor. .

Shodna primena Član 80

„Odredbe ovog zakonika o zadužbinama shodno se primenjuju na fondove i fondacije“.

Komentar: Imajući u vidu da Zakon o zadužbinama i fondacijama u pojedinim bitnim pitanjima drugačije uređuje pravni status zadužbine u odnosu na fondacije (između ostalog, fondacija se može osnovati samo radi ostvarivanja opštekorisnog cilja, i za osnivanje fondacije nije potrebna osnovna imovina – čl. 2. st. 2. Zakona) nužne su dopune čl. 80. kako bi bilo jasno da je shodna primena moguća u slučaju kada zakon i statut ta pitanja ne

uređuju drugačije. Dodatno, Zakon o zadužbinama i fondacijama *ne prepoznaje* fondove kao poseban statusno-pravni oblik nečlanskog organizovanja (čl. 68. st. 3. Zakona).

Predlog izmena: član 80:

Odredbe ovog zakonika o zadužbinama shodno se primenjuju na fondacije, ako zakon ili statut fondacije ne sadrže drukčija pravila.

2. OPŠTI KOMENTARI: NACRT ZAKONIKA I EVROPSKE INTEGRACIJE

Kao što prethodna analiza pokazuje, odredbe nacrtu Zakonika kojima se uređuje pravni status udruženja, zadužbina i fondacija imaju ozbiljne konceptualne i sadržinske nedostatke. U tom smislu, predlozi za izmenu pojedinih članova nacrtu prevashodno su usmereni na otklanjanje *veće štete*. Međutim, da bi nacrt Zakonika imao dodatu vrednost u pravnom poretku Republike Srbije, nužno je *kritično promišljanje* izabranog pristupa i *čvršća holistička veza* između nacrtu i statusnih zakona u ovoj oblasti. Nedostatak jasnog koncepta nacrtu vidljiv je i iz činjenice da nacrt nije uspeo da definiše zajednički krug pitanja koje treba urediti kako za udruženja, tako i za zadužbine i fondacije, imajući u vidu njihove zajedničke karakteristike (nedobitni i privatno-pravni karakter i srodnost ciljeva zbog kojih se mogu osnovati). Tako nacrt Zakonika ne uređuje pitanje legitimnih izvora imovine za udruženja, ali uređuje to isto pitanje za zadužbine; uređuje poreske olakšice za zadužbine, ali ne i za udruženja, čak i kada su osnovana radi obavljanja istih opštekorisnih ciljeva kao i zadužbine. Na drugoj strani, nacrt ne sadrži nikakve odredbe o statusnoj transformaciji udruženja, zadužbina i fondacija, iako se uporedno pravno radi o pitanjima koja se na opšti način uređuju građanskim zakonikom. Imajući u vidu da su pitanja statusne transformacije adekvatno uređena Zakonom o udruženjima i Zakonom o zadužbinama i fondacijama, ovim se ne želi reći da u ovim pitanjima postoje pravne praznine koje Zakonik treba da popuni, već se samo argumentuje teza o nekonzistentnosti normativnog koncepta u nacrtu. *Summa summarum*, ključni izazov na koji nacrt tek treba da odgovori kada je reč o poglavlju 2. i 3. jeste koji je to krug zajedničkih pitanja koje treba urediti za udruženja i zadužbine, i koji je optimalni opseg regulisanja ovih pitanja. Ovo je nužno ako se želi osigurati unutrašnja konzistentnost odredbi Zakonika i njegova prepoznatljiva dodata vrednost u odnosu na statusne zakone u ovoj oblasti.

U svetlu ozbiljnih nedostataka nacrtu Zakonika, treba napomenuti da je Generalni direktorat za proširenje Evropske komisije izradio *Smernice za podršku Evropske unije civilnom društvu u državama kandidatima za proširenje 2014-2020* (Smernice).² Osnovni cilj Smernica jeste da pomogne Evropskoj komisiji i zemljama kandidatima u programiranju IPA II fondova planiranih za podršku civilnom društvu i praćenju napretka u stvaranju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u ovim zemljama. S tim u vezi, Smernice su razvile set ciljeva, rezultata i indikatora od značaja za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva čije se praćenje u odnosnim zemljama vrši uz podršku projekta Evropske unije. Imajući u vidu da je stvaranje podsticajnog pravnog okruženja za civilno društvo *de facto* postao sastavni deo *političkih kriterijuma* za članstvo u EU (sloboda, jednakost, ljudska prava, pravna država), rezultati praćenja ostvarenog napretka u ovoj oblasti inkorporiraju se u godišnje izvještaje Komisije o napretku zemlje kandidata ili potencijalnog kandidata (poglavljje o političkim kriterijumima)³. Imajući u vidu prethodno, nedostaci Zakonika u delu koji se odnosi na udruženja, zadužbine i fondacije mogu se pojaviti kao *prepreka* u ispunjavanju *političkih kriterijuma* za članstvo u EU, što je dodatni razlog da se isti otklone.

² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*, Brussels, 16.10.2013 COM(2013) 700 final., str. 8.