

PRIJEDLOG

RJEŠENJA TEMELJNIH PITANJA UREĐENJA STATUSA ORGANIZACIJA KOJE U REPUBLICI HRVATSKOJ DJELUJU ZA OPĆE DOBRO¹

Zagreb, veljača 2008.

¹ Iako neki autori rabe i pojam «javno dobro» kako bi označili vrijednosti koje se odnose na čitavu zajednicu, u ovom dokumentu rabi se pojam «opće dobro», sukladno terminologiji Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2006. do 2011. godine.

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. NACIONALNA STRATEGIJA STVARANJA POTICAJNOG OKRUŽENJA ZA RAZVOJ CIVILNOGA DRUŠTVA	3
3. RADNA SKUPINA	4
4. KRITERIJI ZA STJECANJE STATUSA ORGANIZACIJE KOJA DJELUJE ZA OPĆE DOBRO	5
4.1. Društveni kriteriji	5
4.2. Formalni kriteriji	6
4.2.1. Pravne osobe koje mogu steći poseban status	6
4.2.2. Dodatni uvjeti za stjecanje posebnog statusa	7
4.3. Sadržajni kriteriji	7
5. UREĐENJE STATUSA ORGANIZACIJA KOJE DJELUJU ZA OPĆE DOBRO U PRAVNOM SUSTAVU	8
5.1. Donošenje posebnog zakona kojim se uređuje status ODOD	9
5.1.1. Sadržaj zakona	9
5.1.2. Tijelo koje odlučuje o dodjeli posebnog statusa	9
5.1.3. Postupak	10
5.2. Uređenje statusa ODOD noveliranjem postojećeg pravnog okvira	10
5.2.1. Način izmjene postojećih propisa	10
5.2.2. Tijelo koje odlučuje o dodjeli posebnog statusa	10
5.2.3. Prednosti i nedostaci ovoga modela	10
6. USKLADIVANJE DRUGIH PROPISA	11

1. UVOD

Hrvatsko (civilno) društvo doseglo je stupanj razvoja na kojem je potrebno učiniti razlikovanje između organizacija civilnoga društva koje se osnivaju s ciljem obavljanja djelatnosti za opće dobro i organizacija koje se osnivaju s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova.

Od stjecanja neovisnosti Hrvatska nije konzistentno gradila pravni okvir za djelovanje organizacija koje djeluju za opće dobro (u daljnjem tekstu: ODOD). Osim sportskih i organizacija u kulturi, kojima su propisi izravno ili neizravno dodjeljivali određene povlastice, te Hrvatskog crvenog križa i vatrogasaca (vatrogasnih udruga), čiji je status bio uređen posebnim zakonima, nije postojao jasan sustav kriterija prema kojima se ODOD-e moglo razlikovati od organizacija koje se osnivaju s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova. Pogodnosti za ODOD-e ili njihove podupiratelje bile su relativno rijetke i neusklađene. Tek se iz nekih propisa koji su doneseni krajem 90-tih godina može zaključiti da je zakonodavac počeo formirati određeni stav prema ODOD-ima, ali ovo pitanje nije rješavano sustavno, već nepovezanim intervencijama u različitim zakonima.

Rezultat odsustva jasne politike prema ODOD-ima je neujednačena terminologija, nepostojanje jasnih kriterija za stjecanje statusa organizacije koja djeluje za opće dobro i neusklađeni sustav povlastica za ODOD-e. Pritom, neke organizacije koje po prirodi svoje djelatnosti zaslužuju poseban status, u relevantnim pravnim propisima nisu uopće spomenute (npr. organizacije koje se bave zaštitom okoliša ili zaštitom ljudskih prava).

Sustavno uređenje statusa organizacija koje djeluju za opće dobro donijeti će višestruke pozitivne učinke. Osim svojevrsnog priznanja zajednice organizacijama koje se bave pitanjima od općeg značaja, njihovo razlikovanje od organizacija koje se osnivaju s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova omogućit će pravedniju i učinkovitiju distribuciju sredstava koja središnja i lokalne vlasti odvajaju za djelovanje organizacija civilnoga društva, te će ujedno povećati odgovornost za raspolaganje javnim novcem. To može dati novi zamah razvoju upravo onog dijela civilnoga društva koji čini jedan od oslonaca daljnje demokratizacije hrvatskog društva uopće.

2. NACIONALNA STRATEGIJA STVARANJA POTICAJNOG OKRUŽENJA ZA RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA

Potvrđujući ono na što je zainteresirana javnost ukazivala duže vrijeme, Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2006. do 2011. godine² (u daljnjem tekstu: Strategija) istaknula je rješavanje statusa ODOD-a kao jedno od prioritarnih pitanja kojemu treba posvetiti pozornost u razdoblju na koje se Strategija odnosi. Prije svega, Strategija je utvrdila potrebu razlikovanja ODOD-a od organizacija koje se osnivaju s ciljem

² Strategiju je usvojila Vlada RH na sjednici održanoj 12. srpnja 2006. Tekst Strategije koji je citiran u ovom dokumentu vidjeti na: [http://www.uzuvrh.hr/UserFiles/NacionalnaStrategija\(1\).pdf](http://www.uzuvrh.hr/UserFiles/NacionalnaStrategija(1).pdf)

zadovoljavanja potreba svojih članova,³ ali i dala okvir za rješavanje ovoga pitanja.⁴ Pritom, klasifikaciju djelatnosti koje se obavljaju za opće dobro Strategija vidi i kao jedan od poticaja sudjelovanju profitnog sektora u potpori civilnom društvu.⁵

Na temelju Strategije donesen je Operativni plan provedbe koji, kao jedan od ciljeva u poglavlju «6. Pravni okvir za djelovanje i razvoj civilnoga društva», ističe: „...Usvojiti novi model klasifikacije organizacija civilnoga društva tako da se jasno razlikuju organizacije koje obavljaju djelatnost od općeg interesa odnosno koje djeluju za opće (javno) dobro, od organizacija koje su osnovane s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova...“.⁶ U svrhu ostvarenja ovoga cilja Operativni plan predlaže izradu zakona o organizacijama koje djeluju za opće dobro i utvrđenje kriterija za dobivanje statusa organizacija koje djeluju za opće (javno) dobro, njihovo registriranje i praćenje djelovanja, a kao nositelja ove aktivnosti utvrđuje Ured za udruge u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva i organizacijama civilnoga društva.⁷

3. RADNA SKUPINA

Sukladno obvezama i ovlastima koje su utvrđene Operativnim planom, Ured za udruge okupio je radnu skupinu. Radnu skupinu činilo je 19 članova, stručnjaka iz redova tijela državne vlasti, različitih institucija i organizacija civilnoga društva:

Br.	Ime i prezime	Institucija
1.	Mladen Ivanović	Neovisni stručnjak
2.	Vanja Škorić	GONG
3.	Antonija Mršić	Udruga poslovnih savjetnika
4.	Andreja Pavlović	HGK
5.	Damir Bačić	Hrvatski sabor kulture; član Savjeta za razvoj civilnoga društva
6.	Goran Basarac	Fond za razvoj i zapošljavanje
7.	Sandra Benčić	Centar za mirovne studije; članica Savjeta za razvoj civilnoga društva
8.	Emina Bužinkić	Mreža mladih Hrvatske; članica Savjeta za razvoj civilnoga društva
9.	Ante Mandarić	Ministarstvo kulture
10.	Vesna Lendić-Kasalo	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa
11.	Cvjetana Plavša-Matić	Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva
12.	Ivan Pandža	Zajednica udruga HVIDR-a Grada Zagreba; član Savjeta za razvoj civilnoga društva
13.	Vesna Širanović	Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti; članica Savjeta za razvoj civilnoga društva

³ Nacionalna strategija, Vlada RH – Ured za udruge, str. 28: „... Potrebno je razlikovati dvije kategorije organizacija civilnoga društva, tj. uvesti status organizacijama koje djeluju za opće dobro, odnosno promiču isključivo navedene ustavne vrijednosti.“

⁴ Nacionalna strategija, Vlada RH – Ured za udruge, str. 28: „...potrebno je u jednom od postojećih ili u novom zakonu utvrditi jedinstveni pojam organizacije koja djeluje za opće dobro, i jasno propisati uvjete koje pravna osoba treba ispuniti kako bi mogla steći takav status.“

⁵ Nacionalna strategija, Vlada RH – Ured za udruge, str. 40: «...Poticajne modele angažiranja profitnog sektora za ulaganje u programe i projekte organizacija civilnoga društva potrebno je ojačati i klasifikacijom djelatnosti za opću dobrobit...».

⁶ Operativni plan provedbe Nacionalne strategije, Vlada RH – Ured za udruge, str. 70.

⁷ Operativni plan provedbe Nacionalne strategije, Vlada RH – Ured za udruge, str. 71.

14.	Toni Vidan	Zelena akcija, Zagreb; predsjednik Savjeta za razvoj civilnoga društva
15.	Mirjana Znaor	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi; članica Savjeta za razvoj civilnoga društva
16.	Sadika Zvirkić	Ženska grupa „Korak“, Karlovac; članica Savjeta za razvoj civilnoga društva
17.	Ana Michieli	Ministarstvo financija
18.	Dobriła Jerković	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva
19.	Ines Loknar Mijatović	Ured za ljudska prava, članica Savjeta za razvoj civilnoga društva

Na preporuku Ureda za udruge, a prema odluci Savjeta za razvoj civilnoga društva, rad radne skupine koordinirao je Mladen Ivanović. Radna skupina djelovala je u razdoblju od prosinca 2007. do veljače 2008.

Cilj radne skupine bio je predložiti način rješavanja temeljnih pitanja vezanih uz sustav uređenja statusa ODOD: koje organizacije civilnoga društva i pod kojim uvjetima mogu steći status ODOD, te na koji se način uređenje statusa ODOD-a može skladno implementirati u pravni sustav?

Radna skupina održala je tri plenarna sastanka na kojima su vođene rasprave o svim bitnim elementima sustava uređenja statusa ODOD-a. O nekim je pitanjima radna skupina postigla konsenzus. Pitanja koja su i nakon iscrpne rasprave ostala dvojbena, odnosno o kojima radna skupina nije postigla konsenzus, u ovom su dokumentu posebno istaknuta.

4. KRITERIJI ZA STJECANJE STATUSA ORGANIZACIJE KOJA DJELUJE ZA OPĆE DOBRO

Radna skupina smatra da postoje tri skupine kriterija kojima moraju udovoljiti ODOD:

- društveni kriteriji
- formalni kriteriji i
- sadržajni kriteriji.

Društveni kriteriji odgovaraju na pitanje što obilježava djelovanje za opće dobro u konkretnoj zajednici. Formalni kriteriji sadrže određenje pravnih osoba koje mogu steći svojstvo ODOD, kao i dodatne formalne uvjete koje pravna osoba mora ispunjavati ako želi steći poseban status. Sadržajni kriteriji utvrđuju konkretne djelatnosti koje se smatraju djelatnostima za opće dobro.

4.1. Društveni kriteriji

Radna skupina smatra da status ODOD mogu steći samo one organizacija civilnog društva kod kojih javna (opća) dobrobit prevladava nad privatnom dobrobiti. Imajući u vidu da opće

dobro u Republici Hrvatskoj nije pravno definirani pojam⁸ bitno je da ove organizacije moraju, svojim djelovanjem temeljenim na partnerskim odnosima s javnim institucijama, stvarati dodanu vrijednost u odnosu na javnu (opću) dobrobit. Sadržaj povlastica koje uživaju ODOD i njihovi donatori mora biti (opće) poznat ali i (opće) priznat od strane zajednice (u poreznom i carinskom sustavu, u području zapošljavanja i u drugim područjima propisanim zakonom).

4.2. Formalni kriteriji

4.2.1. Pravne osobe koje mogu steći poseban status

Tijekom rasprave o tome koje organizacije civilnoga društva mogu steći poseban status istaknut je, među ostalim, i argument da Strategija ističe potrebu klasificiranja *organizacija civilnoga društva* (a što, prema postojećoj tipologiji koju Strategija prihvaća, obuhvaća pravni oblik udruge, zaklade i fundacije, privatne ustanove, sindikata i razne vrste neformalnih građanskih inicijativa), s ciljem stvaranja sustava koji će razlikovati ODOD od organizacija koje su osnovane u cilju zadovoljavanja potreba svojih članova, te da stoga radna skupina nema mandat odlučivati o tome mogu li neki drugi pravni oblici, izvan kruga organizacija civilnoga društva, djelovati za opće dobro.

Kao protuargument istaknuto je da radna skupina, djelujući u okviru smjernica koje joj daje Strategija, ne može pitanje ODOD-a rješavati u vakuumu, referirajući se samo na organizacije civilnoga društva. Naime, za precizno određenje pravnih osoba koje mogu steći poseban status, jednako kao afirmativan važan je i negacijski dio definicije, odnosno određenje onih vrsta pravnih osoba koje ne mogu steći status ODOD (zbog toga što se ne radi o organizacijama civilnoga društva, ili zbog toga što postoje druge zapreke za stjecanje posebnog statusa). Slijedom toga, spominjanje pravnih oblika izvan korpusa organizacija civilnoga društva u ovom kontekstu ne znači prekoračenje mandata radne skupine.

Slijedom navedenoga, radna skupina smatra da:

status ODOD **mogu** steći registrirane:

- udruge,
- zaklade (privatne i javne)
- fundacije i
- privatne neprofitne ustanove.

Status ODOD **ne mogu** steći:

- političke stranke,
- vjerske zajednice,

⁸ Ustav Republike Hrvatske u članku 48. stavku 2. koristi pojam «opće dobro» kao općepoznati i općeprihvaćeni pojam utvrđujući, među ostalim, da su „...nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.“ (Ustav RH-pročišćeni tekst, Nar. nov., br. 41/01).

- pravne osobe koje su osnovane isključivo s ciljem zadovoljavanja potreba svojih članova (npr. sindikati, udruge poslodavaca, strukovna udruženja i sl.),
- pravne osobe koje su osnovane s ciljem ostvarenja profita i
- organizacije u kojima je članstvo zakonska obveza (komore i sl.).

Tijekom rasprave bilo je prijedloga da se na listu pravnih osoba koje **ne mogu** steći status ODOD dodaju i pravne osobe čiji je status uređen posebnim zakonom, osim javnih zaklada i pravne osobe s javnim ovlastima. O ovim prijedlozima radna skupina nije postigla konsenzus.

4.2.2. Dodatni uvjeti za stjecanje posebnog statusa

Osim što status ODOD mogu steći samo neke vrste pravnih osoba, radna skupina smatra da je potrebno raspraviti treba li stjecanje statusa uvjetovati i nekim dodatnim kriterijima. Dodatni kriteriji mogu imati različiti sadržaj, a neki o kojima je radna skupina razgovarala jesu:

- organizacija mora faktično obavljati djelatnost za opće dobro određeno vrijeme prije podnošenja zahtjeva za priznavanje posebnog statusa. Odluka o tome koliko je to vremena je isključivo političke naravi, a prijedlozi su u rasponu od 1 do 2 godine;
- organizacija je obvezna javno objavljivati financijska izvješća o svojem poslovanju određeno vrijeme prije priznavanja statusa (1-2 godine);
- pored uobičajenog sadržaja statuta koji je propisan za određenu vrstu pravnih osoba, statut ODOD-a mora obvezno sadržavati i neke dodatne, specifične odredbe koje će promovirati standarde dobrog upravljanja, kao npr.: opis djelatnosti za opće dobro, mehanizam za sprečavanje sukoba interesa dužnosnika i članova organizacije, utvrđenje da se djelatnosti organizacije provode u odnosu na sve a ne samo na njezine članove i sl.

4.3. Sadržajni kriteriji

U odnosu na konkretne djelatnosti koje se smatraju djelatnostima za opće dobro, zaključak je radne skupine da popis djelatnosti mora minimalno obuhvatiti i najveće vrednote ustavnoga poretka navedene u čl. 3. Ustava RH (sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav), ali i to da on ne smije biti preširok jer se u tom slučaju može izgubiti smisao dodjele statusa ODOD.

Tijekom rasprave istaknut je stav da lista djelatnosti za opće dobro ne smije biti zatvorena, odnosno da treba završiti frazom poput «... i druge djelatnosti koje se obavljaju za opće dobro...». Ovakav stav potkrijepljen je argumentom da bi otvorena lista omogućila naknadno uvođenje novih djelatnosti za opće dobro, sukladno potrebama zajednice. Protuargument smatra da otvorena lista pruža mogućnost diskrecijske interpretacije od strane tijela koje odlučuje o dodjeli statusa ODOD, te da to može unijeti pravnu nesigurnost i dovesti u pitanje vjerodostojnost sustava dodjele statusa ODOD.

Radna skupina raspravljala je o brojnim mogućim djelatnostima za opće dobro:⁹

- zaštita i promicanje ljudskih prava,
- zaštita i promicanje ženskih i dječjih ljudskih prava,
- mirotvorstvo, izgradnja mira i borba protiv nasilja,
- razvoj političke kulture i demokracije,
- zaštita i promicanje prava manjina,
- promicanje rodne ravnopravnosti,
- humanitarna djelatnost (u širem smislu uključuje: zaštitu zdravlja, spašavanje ljudskih života, borbu protiv siromaštva, osiguranje i poboljšanje kvalitete življenja, posebice smještaja, stanovanja i prehrane, osiguranja uvjeta školovanja i sl., aktivnosti vezane uz zaštitu i poboljšanje položaja ranjivih društvenih skupina koje trebaju pomoć zbog svoje mladosti, starosti, lošeg zdravlja, invaliditeta, kao i saniranje prirodne ili od strane čovjeka prouzročene katastrofe),
- rješavanje problema branitelja domovinskog rata i njihovih obitelji,
- borba protiv ovisnosti,
- skrb i promicanje prava osoba s invaliditetom,
- promicanje kulture i umjetnosti te zaštita kulturne i umjetničke baštine,
- promicanje amaterskog kulturnog i umjetničkog stvaralaštva,
- zaštita prirode i okoliša,
- promicanje amaterskog i rekreativnog sporta,
- promicanje volontiranja,
- potpora razvoju znanosti,
- potpora razvoju tehničke kulture i inventivnog stvaralaštva,
- potpora razvoju izvaninstitucionalne izobrazbe i promocija cjeloživotnog učenja,
- potpora razvoju civilnoga društva,
- potpora organiziranju i aktivnom djelovanju mladih,
- unapređivanje dobrotvorne djelatnosti vjerskih zajednica,
- organizacija slobodnog vremena,
- razvoj interkulturalnog učenja,
- promicanje održivog gospodarskog razvoja i poduzetničke kulture,
- poticanje socijalnog partnerstva i međusektorskog dijaloga
- razvoj društveno odgovornog ponašanja i društvene solidarnosti
- unapređivanje skrbi za životinje

5. UREĐENJE STATUSA ORGANIZACIJA KOJE DJELUJU ZA OPĆE DOBRO U PRAVNOM SUSTAVU

Status organizacija koje djeluju za opće dobro može se u pravnom sustavu urediti na dva načina: donošenjem novoga zakona koji će na cjelovit način urediti sve aspekte ovoga pitanja, ili mijenjanjem i nadopunjavanjem postojećih propisa. O primjeni jednog ili drugog modela ovisi i konkretan način na koji će se utvrđivati i konzimirati poseban status. Radna skupina priklanja se donošenju novoga zakona, jer smatra da takav pristup omogućava izgradnju sustava koji se u svim svojim dijelovima može kontrolirati od njegova stvaranja do primjene.

⁹ Neke od navedenih djelatnosti se mogu logično «spojiti», odnosno objediniti pod zajednički naziv, ali su na insistiranje pojedinih članova radne skupine, a u želji da ih se posebno naglasi, navedene kao posebne djelatnosti.

5. 1. Donošenje posebnog zakona kojim se uređuje status ODOD

5. 1. 1. Sadržaj zakona

Zakon kojim se uređuje status organizacija koje djeluju za opće dobro mora minimalno obuhvatiti sljedeći sadržaj:

1. definirati pojam djelovanja za opće dobro;
2. odrediti koje vrste pravnih osoba mogu steći posebni status, a koje vrste pravnih osoba takav status ne mogu steći;
3. utvrditi koji su, uz obavljanje djelatnosti koja se smatra djelatnošću od općeg dobra, dodatni uvjeti za stjecanje posebnog statusa;
4. utvrditi koje će tijelo odobravati posebni status;
5. utvrditi pravila postupka u kojem se odobrava posebni status;
6. utvrditi obvezu prijave promjene podataka tijelu koje vodi registar organizacija koje djeluju za opće dobro;
7. propisati razloge radi kojih se status organizacije koja djeluje za opće dobro može izgubiti;
8. propisati koje tijelo odlučuje o prestanku ili oduzimanju statusa, te utvrditi pravila postupka koji se u tom slučaju primjenjuje;
9. propisati obvezu vođenja registra organizacija koje djeluju za opće dobro i utvrditi koje ga tijelo vodi;
10. utvrditi tko nadzire provođenje zakona i
11. utvrditi, ako je potrebno, kaznene mjere za povredu odredbi zakona.

5. 1. 2. Tijelo koje odlučuje o dodjeli posebnog statusa

Predlaže se centralizirano donošenje odluke o posebnom statusu. Centralizirano odlučivanje jamči ujednačene kriterije i jasnoću upravne prakse a što u konačnici ide u korist i tijelu koje vodi postupak ali i krajnjim korisnicima. Međutim, negativna strana centraliziranog odlučivanja mogla bi biti to što je pravnim osobama koje su smještene izvan centra odlučivanja kompliciranije i skuplje obratiti se nadležnom tijelu, a s druge strane nadležno tijelo nema izravnih saznanja o pojedinim pravnim osobama koja može iskoristiti tijekom vođenja postupka.

Tijekom rasprave predložena su dva moguća rješenja centraliziranog odlučivanja o statusu ODOD:

- I. **Za odlučivanje o statusu ODOD nadležno je neko od postojećih državnih tijela.** Može se raditi o tijelu središnje vlasti koje već ima odgovarajuće znanje, iskustvo i ljudske resurse za ovakvu vrstu postupanja, ili o tijelu koje mora uložiti dodatne napore da se za to opremi i osposobi.
- II. **Osnivanje posve novog tijela** koje odlučuje o utvrđivanju posebnog statusa. Pored niza nesumnjivih prednosti (kao što je npr. obavljanje i drugih poslova vezanih uz ODOD: utvrđivanje statusa, vođenje registra, evaluaciju rada i sl.), najznačajniji prigovor ovom modelu jest činjenica da je on skuplji od prethodnoga.

5. 1. 3. Postupak

Priznavanje posebnog statusa provodit će se primjenom upravnog postupka.

Bilo da se usvoji model prema kojem o posebnom statusu u prvom stupnju odlučuje Središnji državni ured za upravu, ili model prema kojem u prvom stupnju odlučuje Ured za udruge, protiv odluke bilo kojega od tih tijela neće biti dopuštena žalba, već će se moći pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

Ako u prvom stupnju odlučuje novoosnovano tijelo, mogućnost izjavljivanja žalbe ili izravnog pokretanja upravnog spora protiv odluke toga tijela ovisit će o njegovom mjestu u hijerarhiji upravnih tijela.

5. 2. Uređenje statusa ODOD noveliranjem postojećeg pravnog okvira

5. 2. 1. Način izmjene postojećih propisa

Zakoni koji uređuju osnivanje i djelovanje pojedinih vrsta neprofitnih pravnih osoba (npr. Zakon o udrugama ili Zakon o zakladama i fondacijama) nisu prikladni da se u njima rješava pitanje statusa organizacija koje djeluju za opće dobro. Naime, status organizacija koje djeluju za opće dobro potrebno je riješiti za sve organizacije, bez obzira na njihov pravni oblik (udruge, zaklade, fondacije i ustanove). Iako nije nemoguće, sa stanovišta jasnoće, pa i pravne sigurnosti, nije prihvatljivo zakon koji uređuje status jedne vrste neprofitnih organizacija (npr. udruga) novelirati odredbama koje rješavaju status organizacija koje su po pravnoj tipologiji posve različite (zaklada i ustanova), čiji je status riješen posebnim zakonom i na koje se novelirani zakon u ostalom svojem sadržaju zapravo ne odnosi.

Prema tome, rješenje treba tražiti u nekom „neutralnom“ zakonu koji se tiče svih relevantnih vrsta pravnih osoba. Slijedom takvog razmišljanja, moguće rješenje je nadopuna nekog od poreznih zakona, dok se drugi zakoni, u dijelu koji se odnosi na organizacije s posebnim statusom, mogu pozvati na taj porezni zakon. Primjenom ovoga modela organizacija ne dobiva izričit, pojedinačni akt o posebnom statusu, već porezne vlasti u svakom pojedinačnom slučaju procjenjuju obavlja li organizacija djelatnost za opće dobro ili ne.

5. 2. 2. Tijelo koje odlučuje o dodjeli posebnog statusa

U slučaju primjene ovoga modela o priznavanju posebnog statusa odlučuje Porezna uprava.

5. 2. 3. Prednosti i nedostaci ovoga modela

Ako se status organizacija koje djeluju za opće dobro uredi promjenom poreznih propisa izbjegava se donošenje novoga zakona, uvođenje novoga postupka registracije i stvaranje novoga registra. Dakle, naglasak se ne stavlja na status već na povlastice za organizacije koje djeluju za opće dobro.

Budući da se primjenom ovakvog modela odluka donosi tijekom provođenja postupka utvrđivanja porezne obveze, što znači da je odlučivanje decentralizirano, nedostatak su moguće različite interpretacije i neusklađena upravna praksa (npr. može se dogoditi da će organizacijama istovrsne djelatnosti jedan područni ured dodijeliti a neki drugi odbiti dodjelu posebnog statusa), kao i to što se neodobravanje statusa može pobijati samo posredno, pravnim lijekom protiv rješenja o poreznoj obvezi, ali ne i samostalno. Dodatno, decentralizirano postupanje znači da bi bilo potrebno uložiti dodatna sredstva u obuku djelatnika područnih ureda Porezne uprave.

S obzirom na to da bi primjenom ovoga modela Porezna uprava vršila samo procjenu djelatnosti organizacija u svrhu ostvarenja poreznih olakšica/povlastica u konkretnom postupku, pri čemu bi izostalo donošenje posebnog akta kojim se utvrđuje status organizacije koja djeluju za opće dobro, postoji bojazan da bi svako drugo tijelo kojem se organizacija obrati (npr. carina, sudovi, druga upravna tijela, tijela jedinica lokalne samouprave i sl.), iznova samostalno ocjenjivalo djeluje li organizacija za opće dobro. To može narušiti pravnu sigurnost i uspostavljeni sustav učiniti praktično neprimjenjivim.

6. USKLAĐIVANJE DRUGIH PROPISA

Neovisno o tome hoće li se status organizacija koje djeluju za opće dobro urediti posebnim zakonom ili izmjenama postojećeg pravnog okvira, potrebno je terminološki i sadržajno uskladiti veći broj važećih propisa koji fragmentirano i terminološki neusklađeno uređuju pogodnosti i druge aspekte djelovanja ovih organizacija.

Tijekom rasprave predloženo je da se, radi brzine i učinkovitosti, drugi propisi usklade (dakle, da se promijene ili nadopune neke njihove odredbe) zakonom koji će urediti status ODOD. Iako hrvatski pravni sustav poznaje slučajeve u kojima su jednim zakonom stavljene van snage odredbe nekog drugog, sadržajno posve različitog zakona, takva nomotehnička rješenja nisu uobičajena niti česta, pa ne postoji razlog da se primijene u ovom slučaju.

Slijedom iznesenoga, usklađivanje je potrebno ili moguće napraviti u sljedećim zakonima:

Red. br.	Naziv zakona	Odredba koju treba ili koju je moguće uskladiti	Mogući sadržaj usklađivanja
1.	Zakon o udrugama	čl. 23. st 3.	Utvrđenje da se za dodjelu dotacije iz državnog proračuna mogu natjecati udruge kojima je dodijeljen status ODOD
2.	Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica	čl. 17. st. 1. toč. 3. i st. 2.	Terminološko usklađivanje
3.	Zakon o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara	čl. 10.	Proširivanje liste djelatnosti na koje se raspoređuje prihod od igara na sreću na djelatnosti koje se posebnim zakonom utvrde kao djelatnosti za opće dobro
4.	Zakon o porezu na dodanu vrijednost	čl. 11. st. 1. i čl. 12.	Terminološko usklađivanje: dodavanje djelovanja za opće dobro prema posebnim propisima na listu oslobođenja od plaćanja PDV-a

5.	Zakon o porezu na dobit	čl. 2. st. 6. i čl. 7. st. 7.	Dodavanje privatnih neprofitnih ustanova koje djeluju za opće dobro na popis institucija koje su oslobođene plaćanja poreza na dobit odnosno terminološko usklađivanje
6.	Zakon o porezu na dohodak	čl. 36. st. 27.	Terminološko usklađivanje
7.	Carinski zakon	čl. 187.	Nadopuna odredbe koja utvrđuje oslobođenja od plaćanja carine
8.	Zakon o sudskim pristojbama	čl. 15. st. 1.	Nadopuna odredbe koja utvrđuje oslobođenja od plaćanja sudskih pristojbi
9.	Zakon o porezu na promet nekretnina	čl. 11. st. 1. toč. 1.	Nadopuna odredbe koja utvrđuje oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretnina
10.	Zakon o upravnim pristojbama	čl. 6. toč. 2.	Nadopuna odredbe koja utvrđuje oslobođenja od plaćanja upravnih pristojbi
11.	Zakon o upravnim pristojbama na području prava intelektualnog vlasništva	čl. 8. st. toč. 1.	Nadopuna odredbe koja utvrđuje oslobođenja od plaćanja pristojbi

Osim navedenih zakona potrebno je uskladiti i pripadajuće podzakonske akte (pravilnike), u dijelu u kojem ti akti razrađuju relevantne odredbe zakona.

Zaključno, vjerujemo da će javna rasprava ukazati na još neke propise koje je potrebno uskladiti, a koje je radna skupina propustila uvrstiti u prethodni popis. Međutim, značajnije od toga čini se upozoriti na to da implementacija novoga sustava klasifikacije organizacija civilnoga društva, bez obzira na odabrani model, neće biti uspješna ako se barem dio prethodno navedenih zakona (porezni i carinski zakoni prije svega) ne uskladi istovremeno ili u kratkom vremenu po uvođenju novoga sustava.

Mladen Ivanović,
koordinatorske skupine¹⁰

¹⁰ Koordinator radne skupine zahvaljuje svim članovima radne skupine na iznimno sadržajnim raspravama i pomoći tijekom pripreme ovoga dokumenta, uz napomenu da dokument ne sadrži osobne stavove koordinatora, niti se može smatrati njegovim samostalnim radom. Dokument je tek pokušaj sistematizacije zaključaka i tijekom rasprava radne skupine.