

*Др Ненад Бурђевић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 336:796/799

DOI: 10.46793/UVP21.339DJ

## **УГОВОРИ О РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРОГРАМА ОРГАНИЗАЦИЈА У ОБЛАСТИ СПОРТА КОЈИ СЕ ФИНАНСИРАЈУ ИЗ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА\***

### **Резиме**

*Према Закону о спорту Републике Србије из 2016. године, спорт је делатност од посебног значаја за Републику Србију. То, међутим, не значи да учесници у систему спорта имају право да њихове спортске активности и делатности буду финансиране из јавних средстава. Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе финансирају остваривање општег интереса и задовољавање потреба и интереса грађана у области спорта искључиво путем закључења са носиоцима програма уговора о реализацији одређених програма. Изузетак су само организације којима је оснивач одређена јавна власт. Аутор у раду разматра питања: који то програми могу бити предмет уговора и да ли се њиховом реализацијом пружају услуге одређеној јавној власти; када је закључен пуноважан уговор и да ли се он мора закључити уколико предложени програм испуњава законом прописане услове да буде одобрен.*

**Кључне речи:** *спорт, јавне власти, финансирање спорта, програм, услуге, уговор.*

Спорт има кључну улогу у сваком друштву, доприноси социјалној кохезији, превазилажењу предрасуда, повећању позитивног утицаја на јавно мњење и ширење етичких и општих принципа који се кроз њега преносе. Сразмерно значају спорта, његов развој треба да буде подржан и охрабриван на свим нивоима друштва и од свих јавних власти. Спорт, као општи интерес (јавна служба), има виталан значај за сваку заједницу и због тога су јавне власти свих нивоа дужне да обезбеде развој спорта на својој територији и поспеше учешће становништва у спортским активностима. Закон о спорту

---

\* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије..

Републике Србије<sup>1</sup> из 2016. године то у потпуности прихвата прописујући да је спорт делатност од посебног значаја за Републику Србију, која обухвата сваки облик организованог и неорганизованог обављања спортских активности и спортских делатности од стране физичких и правних лица у систему спорта. За обављање те делатности, односно обављање спортских активности и спортских делатности организација у области спорта средства обезбеђују како сами учесници у систему спорта тако и сваки од нивоа јавних власти (Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе).

Шта се тачно у области спорта финансира из јавних прихода и са ког нивоа јавних власти прецизирано је чл. 112, 134. и 137. Закона о спорту (ЗС). Република Србија финансира остваривање општег интереса у области спорта (чл. 112. ЗС), а аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе задовољавање потреба и интереса грађана на својој територији (чл. 134 и 137. ЗС). Оно што је, међутим, битно то је да је Закон о спорту установио програмско финансирање задовољавања општег интереса и потреба и интереса грађана у области спорта, на свим нивоима јавних власти. Из буџета јавних власти могу се искључиво финансирати одређени програми, односно пројекти којим се у текућој години задовољавају законом утврђен општи интерес и потребе и интереси грађана у области спорта. Те програме јавним властима Предлажу („нуде“) организације у области спорта, а на јавним властима је да одлуче да ли ће предлог прихватити. Правни основ за доделу средстава из буџета Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе је уговор о реализовању одређеног програма који закључује организација у области спорта, носилац програма, и орган јавне власти која финансира или суфинансира реализацију програма, односно пројекта.<sup>2</sup> Реализација одређеног програма је, самим тим, предмет таквог уговора.

У вези уговора о реализацији програма којим се задовољавају општи интерес и потребе и интереси грађана у области спорта (уговор о реализацији програма) могу се поставити бројна правна питања, која би захтевала и монографски рад. Због тога ћемо се у овом раду бавити само питањима: који то програми могу бити предмет уговора и да ли се њиховом реализацијом пружају услуге одређеној јавној власти или је суштински у питању донација организацији која програм реализује; када ће бити закључен пуноважни уговор и да ли се он мора закључити уколико предложени програм испуњава законом прописане услове да буде одобрен.

## **1. Програми организација у области спорта**

Програми и пројекти се, у суштини, могу схватити као средство организовања међусобно повезаних активности у одређени редослед како

---

<sup>1</sup> Сл. гласник РС, бр. 10/16.

<sup>2</sup> Видети чл. 113. и 122. Закона о спорту

би се остварили унапред одређени циљеви у одређеном временском оквиру и у оквиру расположивих средстава. *Пројекат* се може дефинисати као група активности у циљу реализације сврхе пројекта у одређеном временском оквиру. *Програм* се може схватити и као серија пројеката чији циљеви заједно доприносе одређеном заједничком општем циљу. На пример, финансирање активности спортске организације од посебног значаја за јединицу локалне самоуправе може да се прикаже као програм унапређења одређеног спорта у јединици локалне самоуправе. Те активности могу, међутим, да се групишу у поједине пројекте: организовање кампа за перспективне спортисте, припреме, такмичења и др.<sup>3</sup>

Сврха програма, односно пројекта је да произведе одређену жељену промену. Карактеристично је за програм да се бави одређеним проблемима или специфичним потребама људи. И програми и пројекти (у даљем тексту: програм) дефинисани су циљевима које желе да остваре и активностима које је потребно спровести да би се постигли ти циљеви, обично унутар дефинисаног временског оквира и расположивих финансијских средстава.

Иако Закон о спорту утврђује да је спорт делатност од посебног значаја за Републику Србију, аутономну покрајину у сваку општину и град за коју се у буџетима свих тих јавних власти обезбеђују потребна средства, јавне власти се не баве непосредном реализацијом активности којима би се задовољио општи интерес и потребе и интереси грађана у области спорта. Целокупно задовољавање општег интереса и потреба и интереса грађана у области спорта препуштено је организацијама у области спорта које одређеној јавној власти „нуде“ одређени програм за финансирање, који јавна власт одобрава или не одобрава, а ако програм одобри онда његову реализацију омогућава закључењем уговора са носиоцем програма. Једини изузетак постоји у случају финансирања делатности организација у области спорта чији је оснивач одређена јавна власт (нпр. финансирање делатности Антидопинг агенције Републике Србије, Завода за спорт и медицину спорта Републике Србије).

У финансијским извештајима организација у области спорта који се предају Агенцији за привредне регистре добијена средства за реализацију програма воде се као приход на конту (рачун 64): „приходи од донације, дотација, субвенције и сл.“ (спорска удружења), односно „приходи од премија, субвенција, дотација, донација и сл.“ (привредна друштва – средња и велика правна лица). У Закону о буџету Републике Србије за 2021. годину<sup>4</sup>, финансирање програма националних спортских савеза и

---

<sup>3</sup> Ђурђевић, Н., Дукић И., *Приручник за финансирање програма у области спорта у јединицама локалне самоуправе*, Београд 2016, стр. 97.

<sup>4</sup> Сл. гласник РС, бр. 149/2020.

програма међународних и националних спортских такмичења води се као „дотације невладиним организацијама“, док се финансирање програма организатора одређених међународних спортских такмичења води као „субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама“. Разлика између дотација и субвенција је у томе што су дотације бесповратне средства која се дају као подршка (новчана помоћ) одређеним организацијама од јавног интереса ради обављања делатности, а субвенције су облик финансијске помоћи, односно бесповратна финансијска средства која се дају одређеним корисницима за утврђене намене.<sup>5</sup> Дакле, и у једном и другом случају је реч о државним (јавним) давањима која представљају помоћ државе у облику преноса ресурса (најчешће новчаних средстава) привредним друштвима и другим организацијама по основу испуњења одређених услова у прошлости и будућности који се односе на пословне активности организација. Сврха такве помоћи може бити и подстицање организације да предузме одређене активности које иначе не би предузела да није обезбеђена помоћ. У литератури се оваква државна давања различито карактеришу. По једнима, државна давања у виду дотација и субвенција су инструмент финансирања код кога се не очекује никакав повраћај давања, а таква давања нису зарађена већ представљају подстицај од стране државе без повезаних трошкова. Други, пак, сматрају да су и дотације и субвенције приходи организације који су ретко бесплатни јер се за њихово добијање захтева испуњење одређених услова и поштовање одређених обавеза, а такви приходи су повезани са трошковима за чије покриће је давање и намењено.<sup>6</sup>

Када организација у области спорта добије средства из буџета јавних власти за реализацију одређеног програма она се уноси у Евиденцију корисника јавних средстава код Управе за трезор Министарства финансија (Тип корисника 8 – друга правна лица и субјекти који не припадају јавном сектору), и обавезна је да отвори трезорски рачун преко којег се врши промет средстава за реализацију програма.<sup>7</sup> Управа за трезор у пракси евидентира сваку организацију у области спорта која добија средства из буџета Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, без обзира на висину средстава. Према Закону о буџетском систему<sup>8</sup>, Министар финансија посебним актом, на основу предлога

---

<sup>5</sup> Видети, Речник буџетских појмова, Београд, 2016, стр. 17. и 49 ([http://pbk.rs/wp-content/uploads/2016/10/Recnik\\_budzetskih\\_pojmova\\_PBK.pdf](http://pbk.rs/wp-content/uploads/2016/10/Recnik_budzetskih_pojmova_PBK.pdf))

<sup>6</sup> Рачуноводствено евидентирање државних давања у финансијским извештајима за 2020. годину, <https://www.paragraf.rs/edokumenti/poreski/racunovodstveno-evidentiranje-drzavnih-davanja-u-finansijskim-izvestajima-za-2020-godinu.html>

<sup>7</sup> <https://kjs.trezor.gov.rs>

<sup>8</sup> Службени гласник РС, бр. 54 од 17. јула 2009, 73 од 12. октобра 2010, 101 од 29. децембра 2010, 101 од 30. децембра 2011, 93 од 28. септембра 2012, 62 од 16. јула 2013,

Управе за трезор, утврђује списак корисника јавних средстава. Тај списак се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” и на интернет страници Министарства финансија. Сви корисници јавних средстава дужни су да на својој интернет страници објављују своје финансијске планове за наредну годину, информатор о раду, као и завршне рачуне и финансијске извештаје.<sup>9</sup> Под корисницима јавних средстава (средства на располагању и под контролом Републике Србије, локалне власти и организација за обавезно социјално осигурање) Закон о буџетском систему подразумева и друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години (чл. 2. ст. 1. тач. 5).

Закон о буџетском систему разликује када су у питању корисници буџетских средстава програме, програмске активности и пројеката. *Програм* је скуп мера које нису временски ограничене, које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. *Програмска активност* је текућа и континуирана делатност корисника буџетских средстава, која није временски ограничена. Спровођењем програмске активности се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Утврђује се на основу уже дефинисаних надлежности корисника буџетских средстава и мора бити део програма. Коначно, *пројекат* је временски ограничен пословни подухват корисника буџетских средстава чијим спровођењем се постижу циљеви пројекта, односно програма.<sup>10</sup>

Закон о спорту прави битну разлику између тзв. годишњих и посебних програма. Ти програми не разлику се по својој суштини, већ према областима на које се односе, лицима који могу да их предложе, начину предлагања и према динамици подношења предлога.

Када ће неки програм да има статус годишњег програма а када посебног, прописано је чл. 113. ст. 1, чл. 136. став 4. и чл. 138. ст. 5. Закона о спорту. Статус годишњих програма имају они програми који се односе на : области општег интереса у области спора из чл. 112. ст. 1. тач. 1)-8) Закона о спорту; области потреба и интереса грађана у аутономној покрајини из члана 134. ст. 1. тач. 2), 4), 5), 7), 8), 11, 12), 13) и 14) Закона о спорту; области потреба и интереса грађана у јединици локалне самоуправе из чл. 137. ст. 5. тач. 1), 2), 3), 5), 6), 8), 10), 12), 13) 14) и 16) Закона о спорту. У посебне програме спадају сви други програми из чл.

---

63 од 19. јула 2013 - исправка, 108 од 6. децембра 2013, 142 од 25. децембра 2014, 68 од 4. августа 2015 - др. закон, 103 од 14. децембра 2015, 99 од 12. децембра 2016, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 31 од 29. априла 2019, 72 од 7. октобра 2019, 149 од 11. децембра 2020.

<sup>9</sup> Чл. 8. ст. 1. и 3. Закона о буџетском систему.

<sup>10</sup> Чл. 2. тач. 58), 58а) и 58б).

112, 134. и 137 Закона о спорту који не спадају у годишње програме. У пракси се годишњи програми називају и редовни годишњи програми из разлога што обухватају (покривају) оне активности организација у области спорта које постоје сваке године, трају, по правилу, током целе године и срж су саме делатности тих организација (па и разлога њиховог постојања). Насупрот томе, посебни програми су једнократне акције које трају краће време (најдуже пар месеци) и не понављају се сваке године. Суштинска разлика између годишњих и посебних програма је и у томе што код годишњих програма носиоци програма „не конкуришу“ један другоме предлажући своје програме (осим у вези ограничења везаних за обим средстава која су буџетом предвиђена за финансирање програма у области спорта у одређеној години), док код посебних програма та конкуренција постоји, између осталог и чињеницом да се јавним позивима за достављање предлога посебних програма најчешће предвиђају ограничења у броју програма који ће бити одобрени.

Друга разлика између годишњих и посебних програма постоји у односу на гране спорта у којима се програм може реализовати. Иако је Законом о спорту утврђено да је целокупни спорт делатност од посебног значаја за Републику Србији, у исто време је прописано и да се, по правилу, из буџета јавних власти могу финансирати само програми који су у спортским гранама које су од посебног значаја за Републику Србију (чл. 118. ст. 3. ЗС). Које гране и области спорта и које спортске дисциплине у оквиру њих постоје, утврђено је Правилником о спортским гранама и областима спорта у Републици Србији и спортским дисциплинама у оквиру спортских грана и области спорта<sup>11</sup>. Овај правилник је изузетно важан и за финансирање спорта из јавних средстава, јер ако се нека физичка или духовна активност не може подвести под неку од утврђених спортских грана и области спорта, онда се она и не сматра активношћу у области спорта па не може ни бити обухваћена програмом који би био финансиран из јавних средстава. Које су, пак, гране од посебног значаја за Републику Србију, прописано је Правилником о спортским гранама од посебног значаја за Републику Србију.<sup>12</sup> Насупрот томе, све области спорта су по самом Закону о спорту од посебног значаја за Републику Србију.

Да је у питању је изузетно важно ограничење лако је видети када се погледају „бројке“ из наведених подзаконских аката. У Републици Србији има укупно 161 грана и област спорта, и то 138 грана спорта и 13 области спорта. Од 138 спорских грана, 118 су од посебног значаја за Републику Србију: олимпијске 44; параолимпијске 26; непараолимпијске 4;

---

<sup>11</sup> Службени гласник РС, бр. 51 од 4. јуна 2016, 95 од 30. новембра 2016, 59 од 16. јуна 2017, 84 од 20. септембра 2017, 44 од 8. јуна 2018.

<sup>12</sup> Сл. гласник РС, бр. 95 од 30. новембра 2016, 17 од 26. фебруара 2021.

неолимпијске 44. Укупно 30 грана спорта нису од посебног значаја за Републику Србију и све су неолимпијске. Према подацима Агенције за привредне регистре, у тих 30 грана спорта које нису од посебног значаја за Републику Србију има укупно регистрованих почетком 2021. године 794 удружења, друштава и савеза у области спорта. У свим гранама и области спорта на почетку 2021. године у надлежном регистру код Агенције за привредне регистре било је укупно регистровано 14904 спортских удружења, друштава и савеза. Том броју треба додати и 455 привредних друштава, 563 предузетника, 15 удружења. 12 фондација и 100 установе који су регистровани за обављање неке од спортских делатности, што значи да у Републици Србији почетком 2021. године има укупно 16051 организација у области спорта.<sup>13</sup>

Трећа разлика између годишњих и посебних програма тиче се лица која подносе предлог програма и која ће касније бити уговорна страна јавној власти. Када су у питању посебни програми, њихов предлог могу, начелно, поднети све организације у области спорта са одређене територије (Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе), ако самим Законом о спорту или јавним позивом за достављање предлога програма нису утврђена одређена ограничења. Такво ограничење постоји када су у питању предлози посебних програма који би се финансирани из буџета Републике Србије и аутономне покрајине, јер њих не могу да предложе организације које су у некој од грана спорта које нису од посебног значаја за Републику Србију.<sup>14</sup> Такође, када су у питању посебни програми надлежних националних спортских савеза који су чланови Олимпијског комитета Србије, Параолимпијског комитета Србије и Спортског савеза Србије њих могу да поднесу само ти кровни спорски савези.<sup>15</sup> Другачије је када су у питању програми који се финансирају из буџета јединице локалне самоуправе јер њих могу да поднесу све организације у области спорта са територије јединице локалне самоуправе из сваке од грана и области спорта утврђених чл. 120. ст. 2. тач. 2) Закона о спорту.<sup>16</sup>

Потпуно је другачије када су у питању годишњи програми. Њих могу да поднесу, односно предложе само одређене организације утврђене Законом о спорту, и то како своје програме тако и програме других организација у области спорта. У аутономној покрајини то је надлежни територијални спортски савез за аутономну покрајину, а у јединици локалне самоуправе то је надлежни територијални спортски савез за јединицу локалне самоуправе. Чланом 138. ст. 6. Закона о спорту је

---

<sup>13</sup> Према подацима Министарства омладине и спорта.

<sup>14</sup> Чл. 118. ст. 3. и чл. 136. ст. 1 Закона о спорту.

<sup>15</sup> Чл. 116. ст. 4. Закона о спорту.

<sup>16</sup> Чл. 138. ст. 8. Закона о спорту.

прописано да се под надлежним територијалним спорским савезом у јединици локалне самоуправе сматра онај територијални спортски савез који је учлањен у Спортски савез Србије. Уколико би се десило да у јединици локалне самоуправе није образован територијални спорски савез или да он не функционише у складу са Законом о спорту онда Спортски савез Србије привремено остварује надлежности територијалног спортског савеза јединице локалне самоуправе, на основу решења Министарства омладине и спорта.<sup>17</sup> Нешто је шири круг савеза који могу поднети предлоге годишњих програма када је у питању финансирање програма из буџета Републике Србије. Годишње програме из чл. 112. ст. 1. тач. 1), 2), 7) и 8) Закона о спорту могу предложити Олимпијски комитет Србије за олимпијске гране спорта, Параолимпијски комитет Србије за параолимпијске гране спорта и Спортски савез Србије за неолимпијске гране спорта и области спорта.<sup>18</sup> Ови кровни спортски савези прикупљају програме од надлежних националних гранских спортских савеза преко којих се остварује општи интерес у одређеним спортовима, односно од надлежних националних спортских савеза преко који се остварује општи интерес у одређеним областима спорта и територијалних спортских савеза и у њихове име предлажу годишње и посебне програме којима се остварује општи интерес у области спорта. Другачије је када су у питању годишњи програми из чл. 113. ст. 1. тач. 3-6. Закона о спорту, јер њихове предлоге непосредно подносе носиоци програма.<sup>19</sup>

Конечно, када су у питању рокови за подношење предлога програма, Закон о спорту је прописао програмски календар за подношења годишњих програма и одлучивање о поднетим предлозима. Годишњи програм извршава се према следећој динамици:

- 1. јун – носиоци програма достављају своје предлоге годишњих програма овлашћеном органу јавних власти;
- 1. јул – надлежни орган јавне власти образује стручну комисију за избор програма и пројеката која анализира и оцењује поднете предлоге годишњих програма;
- 15. јул – надлежни орган јавне власти утврђује обједињени предлог годишњих програма реализације задовољавања потреба и интереса грађана у области спорта, на предлог стручне комисије, за наредну буџетску годину;

---

<sup>17</sup> Чл. 102. ст. 1. тач. 10) Закона о спорту. У тренутку писања овог рада такво решење је донето за општину Кула.

<sup>18</sup> Чл. 102. ст. 3. тач. 4), чл. 103. ст. 2. тач. 3) и ст. 9. и чл. 116. ст. 1, 2. и 4. Закона о спорту

<sup>19</sup> Чл. 116. ст. 3, 5. и 6. Закона о спорту.



- 15. децембар – надлежни орган јавне власти ревидира предлоге годишњих програма и усклађује их са средствима утврђеним у буџету за наредну годину;

- 30. децембар – надлежни орган јавне власти обавештава носиоце програма о висини одобрених средстава по програмима.<sup>20</sup>

Наведени рокови за годишње програме су крајњи рокови у Програмском календару. Закон о спорту није прописао рокове за објављивање јавног позива за предлагање посебних програма и њихово објављивање.

Одређени програм којим се реализује задовољавање општег интереса, односно потреба и интереса грађана у области спорта, а који би спадао у годишње програме, може се изузетно одобрити и на основу поднетог предлога програма у току године, без јавног позива, у случају када је у питању програм од посебног значаја за остваривање потреба и интереса грађана у јединици локалне самоуправе, а подносе га овлашћене организације у области спорта и када је у питању програм који није из објективних разлога могао бити поднет у складу са Програмским календаром, а предмет и садржај програма је такав да може бити успешно реализован само од стране одређеног носиоца програма.<sup>21</sup>

Када су у питању приходи организација у области спорта на основу уговора о реализовању програма којима се задовољава општи интерес, односно потребе и интереси грађана у области спорта, може се, по нашем мишљењу, констатовати да је реч о бесповратним, бесплатним и бескаматним новчана средствима, које носилац програма може добити само ако испуни одређене законом прописане услове, која се могу користити (трошити) само за посебне намене утврђене програмом због чијег реализовања је и уговор закључен, али која се могу и вратити даваоцу у случајевима утврђеним Законом о спорту и самим уговором. У одређени ситуацијама су државна давања повезана и са средствима, односно носиоцу програма се намеће услов обавезне набавке одређених средстава.

На основу свега претходно реченог може се, по нашем мишљењу, закључити да код уговора о реализовању програма којим се задовољава одређени општи интерес, односно потребе и интереси грађана у области спорта није реч о уговору о услугама јер се на основу њега не пружа од стране носиоца програма одређена услуга јавној власти која финансира реализацију програма. И ако се носилац програма уговором обавезује да

---

<sup>20</sup> Чл. 117. Закона о спорту.

<sup>21</sup> Чл. 114. ст. 3. Закона о спорту. Овим изузетком се, суштински уводи поред годишњих и посебних програма и трећа врста програма – ванредни програми, за које не важи ни буџетски календар, ни процедура предлагања ни обавеза објављивања јавног позива.

ће обавити одређени рад, односно одређене активности које су од интереса за јавну власт која даје средства, тај рад се, с једне стране, не обавља да би се пружила услуга јавној власти која тај рад не може сама да обави или то не жели, а, с друге стране, јавна власт која дају средства за реализацију програма не плаћа носиоцу програма цену за учињену услугу. Јавна власт не одређује садржину активности које су обухваћене програмом већ то ради носилац програма према својим потребама и интересима, а јавна власт једино оцењује да ли су те активности добро планиране и одговарајуће „буџетиране“ да се може сматрати да се њиховом реализацијом остварује општи интерес или задовољавају потребе и интереси грађана у области спорта. При том, програм се најчешће само суфинансира, односно носилац програма се дотира за део буџета програма. То се најбоље види када се погледају програми учешћа спортских организација у домаћим и европским клупским такмичењима или учешћа националних репрезентација на великим међународним спортским такмичењима.

Дилему, међутим, стварају посебни програми који се одобравају на основу тзв. програмског задатка који је дефинисала јавна власт. Програмски задатак су смернице за подношење програма у одређеној области општег интереса, односно потреба и интереса грађана у области спорта. Одобравање програма на основу програмског задатка је често у европским оквирима, али се у Србији веома ретко користи. Уобичајено је да се програмски задатак дефинише у складу са принципима управљања пројектним циклусом, на начин да обезбеђује јасан опис: образложења за предузимање одређеног задатка (уводни део); задатка (циљеве и резултате) и питања која треба проучити, односно решити; очекиване методологије и плана рада (активности), укључујући време када ће се оне десити и њихово трајање; очекиваних захтева у погледу ресурса, посебно у погледу особља; захтева у вези са извештавањем; критеријума одабира програма; потребне документације као прилога. У уводном делу смерница најчешће се описује стање на подручју јавне власти која одобрава програм у односу на област којом се позив за достављање програма бави, проблеми, шта је јавна власт до тада урадила, допринос других актера, а даје се објашњење и разлог за увођење конкретног програма који треба да реши оне проблеме који су дефинисани као важни за конкретну област. Након описа контекста у коме треба да се реализују програми, најчешће следи опис општег и посебних циљева (и/или приоритета) који желе да се постигну конкретним програмима. Из тог описа потенцијални подносиоци програма треба да стекну јасну слику које то дугорочне циљеве јавна власт жели да постигне, као и шта жели да се постигне током трајања самог програма. Смернице треба у уводном делу да садрже и конкретне информације о финансијским аспектима подношења предлога програма. То подразумева давање финансијских појединости, у оквиру којих се наводи укупна сума

расположива по јавном позиву, минимални и максимални износ за који је могуће аплицирати и који је могуће одобрити, а такође се дају и инструкције везане за неопходно финансијско учешће подносиоца предлога програма.

Према чл. 21. ст. 5. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта, а који се сходно примењују на одобравање програма у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, Министарство омладине и спорта може да утврди у јавном позиву за достављање предлога посебних програма пројектне, односно програмске задатке за подношење програма. Чланом 21. ст. 6. Правилника прописано је да се пројектни, односно програмски задатак дефинише у складу са принципима управљања пројектним циклусом и обезбеђује јасан опис: образложења за предузимање одређеног задатка (уводни део); задатка (циљеве и резултате) и питања која треба проучити, односно решити; очекиване методологије и плана рада (активности), укључујући време када ће се оне десити и њихово трајање; очекиваних захтева у погледу ресурса, посебно у погледу особља; захтева у вези са извештавањем; критеријума одабира програма; потребне документације као прилога.

Министарство омладине и спорта је током 2020. године објавило два јавна позива са програмским задатком: „Опремање основних и средњих школа спортском опремом и реквизитима" и „Повећан број спортско рекреативних активности младих“. Нас интересује наведени први јавни позив јер је поновљен и 2021. године са програмским задатком: „Опремање основних и средњих школа спортском опремом и реквизитима у оквиру затворених простора, и то великих и малих спортских школских сала“.<sup>22</sup> Циљ програмског задатка је да више деце и младих учествују у физичком вежбању и организованим спортским активностима. Очекивани резултат реализације програмског задатка је да се повећа број деце и младих који се баве спортом, односно спортским активностима за 10-15% до краја 2022. године. Програмски задатак односи се на опремање од 65 до 75 основних и средњих школа пакетом спортске опреме и реквизита, у оквиру затворених спортских објеката, и то великих и малих спортских школских сала. За реализацију програма је обезбеђено 30 милиона динара. Између више услова које организација у области спорта – носилац програма треба да испуњава два су основна: да је у складу са Законом о спорту надлежна за праћење, развој и унапређење бављења деце и младих спортом; да је са успехом већ реализовала програмске задатке сличног садржаја и да располаже капацитетима за реализацију програма на

---

<sup>22</sup> <https://www.mos.gov.rs/vest/ministarstvo-omladine-i-sporta-raspisuje-javni-poziv-za-2021-godinu-za-dostavljanje-predloga-posebnog-programa-u-oblasti-sporta-u-republici-srbije-sa-definisanim-programskim-zadatkom>

националном и локалном нивоу и да поседује одговарајуће ресурсе, посебно у погледу особља. Те услове суштински могу да испуне само два национална спортска савеза: Савез за школски спорт Републике Србије и Спорски савез Србије. Међутим, у складу са условима из јавног позива, носилац програма може поднети само један предлог програма, а Министарство омладине и спорта одобрава један програм по јавном позиву. Оно што ствара дилеме код ове врсте посебних програма са програмским задатком лежи у околности да је јавним позивом скоро у потпуности дефинисано шта је то што носилац програма треба да уради, а за реализацију тога Министарство омладине и спорта обезбеђује у потпуности средства (100% авансно финансирање). Програмским задатком је у потпуности дефинисан пакет спортске опреме и реквизита који треба да се набави путем јавне набавке, и то на начин који је уобичајен код јавних набавки, одређени су критеријуми за избор школа којима ће бити додељен пакет са спорском опремом и реквизитима, с тим да сагласност за избор школа носиоцу програма даје Министарство омладине и спорта, и дефинисан је временски оквиру у оквиру кога се морају предузети поједине радње (спровођење јавне набавке; избор школа; дистрибуција и монтирање опреме и реквизита у школама). На крају је јавним позивом утврђено да ће Министарство са изабраним носиоцем програма закључити уговор у складу са Законом о спорту и Правилником о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта.

И ако се код послова које носилац програма треба да реализује по претходно наведеном јавно позиву са програмским задатком ради о одређеној економској активности која се самостално обавља уз новчану накнаду и коју карактерише неопипљивост, неодвојивост, хетерогеност и непостојаност, што је уобичајено довољно да се одређена активност одреди као услуга,<sup>23</sup> ипак, по нашем мишљењу, уговор који се закључује између носиоца програма и Министарства омладине и спорта није уговор о услузи, мада има елементе пружања услуга. Нити је разлог за реализацију програма од стане потенцијалног носиоца програма економска корист (накнада) која се добија нити су средства која Министарство омладине и спорта даје носиоцу програма „накнаду“ за пружене услуге.<sup>24</sup> Треба водити рачуна и да у надлежност Министарство омладине и спорта не спада опремање школа (школских спортских сала) спорском опремом и реквизитима, већ је то у надлежности Министарства просвете. Због тога је и програмским задатком дефинисано да се

---

<sup>23</sup> Видети, Ђурђевић, Н., Мићовић, М., Вуковић, З., *Услуге у спорту*, Крагујевац, 2019, стр. 103.

<sup>24</sup> Министарство омладине и спорта не постаје ни власник спортске опреме и реквизита који се набављају.

активности обухваћене програмским задатком спроводе с циљем обезбеђивања услова за бесплатно и безбедно бављење спортом деце и младих, што спада у општи интерес у области спорта из чл. 112. ст. 1. тач. 9) Закона о спорту. Да уместо Министарства омладине и спорта јавни позив објављује министарство надлежно за просвету, онда би се, по нашем мишљењу, суштински радило о уговору о услугама.

## 2. Закључивање уговора

Уколико надлежни орган јавне власти одобри одређени програм онда се са носиоцем програма закључује уговор о реализовању програма. Када су у питању годишњи програми, уговор се закључује за сваку од области општег интереса, односно потреба и интереса грађана у области спорта из чл. 112. ст. 1, чл. 134. ст. 1. и 137. ст. 1. Закона о спорту.<sup>25</sup>

Уговором о реализовању програма обавезно се уређује: назив и седиште носиоца програма, односно пројекта; врста и садржина програма, односно пројекта; време реализације програма, односно пројекта, односно обављања активности; циљеви и очекивани резултати; висина додељених средстава; временски план употребе средстава; начин надзора над одвијањем реализације програма, односно пројекта обавезе носиоца програма у погледу подношења извештаја о реализацији програма, односно пројекта; доказивање реализације програма, односно пројекта, наменског коришћења средстава, медијског представљања програма, односно пројекта и учешћа јавне власти у његовом финансирању.<sup>26</sup> То значи да иста организација у области спорта може имати више различитих уговора о реализацији програма са истом јавном влашћу.

Иако Закон о спорту употребљава назив „уговор о реализовању програма“, у пракси се уговори којима се из буџета јавних власти финансирају програми организација у области спорта различито називају. Тако се користе, на пример, називи: уговор о реализацији програма спорске организације (Чачак), уговор (Краљево, Смедеревска Паланка), уговор о суфинансирању програма спорске организације (Ниш), уговор о додели новчаних средстава из буџета за суфинансирање програма из области спорта (Житиште), уговор о реализацији програма у области спорта и физичке културе који се финансира из буџета (Лесковац), уговор о реализовању програма у области спорта који се финансира из буџета (Бор), уговор о реализацији програма у области спорта (Суботица), уговор о реализацији програма (Пријепоље), уговор о додели средстава за суфинансирање програмских активности у области спорта (Зрењанин),

---

<sup>25</sup> Чл. 32. ст. 1. и 2. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта.

<sup>26</sup> Чл. 122. ст. 1. Закона о спорту.

уговор о додели средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују спортска удружења (Врбас), уговор о финансирању и суфинансирању пројекта/програма спортских организација (Бачка Топола), уговор о финансирању програма у области спорта (Ариље, Крагујевац), уговор о додели средстава за реализацију програма спортске организације (Нови Сад), уговор о суфинансирању реализације програма (Љубовија).

Уговор о реализацији годишњег програма којим се финансира из буџета организација неког великог међународног спортског такмичења од значаја за Републику Србију може се закључити тек након што носилац програма достави Министарству омладине и спорта преведен уговор закључен са надлежним међународним спортским савезом или други акт надлежног међународног спортског савеза којим су регулисана права и обавезе носиоца програма у погледу организације међународног спортског такмичења.<sup>27</sup>

За закључивање уговора са носиоцем програма и пренос средстава за реализацију годишњег програма услови су да:

1) не постоје препреке прописане чл. 118. ст. 5. и чл. 133. ст. 5. Закона о спорту за добијање буџетских средстава од стране носиоца програма;

2) је носилац програма извршио повраћај добијених буџетских средстава у случајевима из чл. 133. ст. 1–3. Закона о спорту;

3) су поднети од стране носиоца програма завршни (кончани) извештај о реализацији програма из претходне године, са извештајем ревизора (ревизија испуњења уговорних обавеза);

4) је носилац програма извршио повраћај неутрошених средстава добијених за годишњи програм који је реализован у претходној години.<sup>28</sup>

Као и сваки други уговор и уговор о реализовању програма у области спорта који се финансира из јавних средстава закључује се изношењем и прихватањем понуде. С обзиром да је цео процес одобравања предлога програма и закључења уговора регулисан Законом о спорту и Правилником о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта, у коме постоје бројне радње (активности) предлагача програма и надлежног органа јавне власти, није једноставно разликовати када ће се одређена радња (изјава воље) третирати као понуда, а када као позив да се учини понуда и када постоји прихват понуде.

Према уобичајеној дефиницији, понуда је сама уговорна изјава и представља предлог једне стране другој да закључе уговор одређене

---

<sup>27</sup> Чл. 32. ст. 3. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта.

<sup>28</sup> Чл. 35. ст. 3. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта.

садржине.<sup>29</sup> Да би одређена радња представљала понуду за закључење одређеног уговора потребно је да се испуни више услова:

- Прво, понуду треба да упути лице које ће, уколико она буде прихваћена, бити једна од уговорних страна. То може бити или носилац програма или надлежни орган јавне власти. Код уговора о реализацији програма, понуду увек иницијално подноси носилац програма и то у виду предлога програма. Раније смо указали да код годишњих програма предлоге одређених годишњих програма подносе искључиво кровни национални спортски савези (ОКС, ПОКС и ССС), односно надлежни територијални спортски савези на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, али како они, у складу са Законом о спорту, то чине у име носиоца програма онда се, по нашем мишљењу, достављањем предлога програма може сматрати да је понуда учињена од стране понудиоца.

- Друго, понуда треба да се упути другој страни са којом се жели закључити уговор. Пошто се предлог за одобрење програма увек доставља надлежном органу јавне власти, и овај услов је у пракси увек испуњен.

- Треће, понуда мора бити одређене садржине, односно треба да садржи све битне елементе уговора који се жели закључити. Претходно смо навели да је чл. 122. ст. 1. прописано које све елементе уговор о реализацији програма мора обавезно да садржи. Њих има више, али два су основна: одређење врсте и садржине програма који ће се реализовати и одређење средстава која су потребна (која треба да се обезбеде од стране јавне власти) за реализацију програма. Чланом 16. ст. 1. тач. 2) и ст. 2. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта прописано је да се предлози програма подносе на утврђеном обрасцу. Када се погледа садржина прописаних образаца, лако је уочити да су у њима садржани сви елементи који су битни за закључење уговора, тако да носилац програма који преда предлог програма на прописаном обрасцу и „попуни“ све предвиђене делове обрасца, испуниће услов да се такав предлог третира и са становишта садржине као понуда за закључење уговора.

Четврто, понуда мора изражавати озбиљну намеру понудиоца да заснује облигациони однос, односно закључи уговор са понуђеним. У пракси ће и овај услов увек бити испуњен.

Пето, понуда мора бити поднета у прописаној форми, уколико се законом за закључење одређеног уговора тражи посебна форма (чл. 38. ст. 1. Закона о облигационим односима). Сам Закон о спорту не садржи одредбе о форми уговора о реализацији програма. Међутим, чл. 56. ст. 2. Закона о буџетском систему прописано је да корисници буџетских средстава преузимају обавезе на основу писаног уговора или другог

---

<sup>29</sup> Радишић, Ј., *Облигационо право*, 6. издање, Београд, 2000, стр. 132.

правног акта, уколико законом није друкчије прописано.<sup>30</sup> Осим тога, чл. 16. ст. 1. и 2. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта прописано је да се предлози програма разматрају само ако су поднети на апликационом формулару (обрасцу) и ако је уз предлог програма достављено пропратно писмо у коме су наведене основне информације о носиоцу програма и предложеном програму (назив носиоца програма и назив програма, временско трајање, финансијски износ тражених средстава, област општег интереса, односно потреба и интереса грађана у области спорта) и које је потписало лице овлашћено за заступање предлагача, односно носиоца програма.

Из свега претходно наведеног може се закључити да предлог за одобрење одређеног годишњег или посебног програма, по правилу, испуњава услове да се сматра понудом за закључење уговора о реализацији програма.

Као и понуда и прихват понуде треба да испуни одређене услове да би изјава понуђеног која се тиче понуде довела до закључења уговора. Ту су, међутим, када је у питању уговор о реализацији програма, питања знатно сложенија. Према Закону о спорту и Правилнику о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта надлежни орган јавне власти је дужан да предузме читав низ радњи пре него што донесе одлуку за одобри одређени програм и закључи уговор са његовим носиоцем. У том процесу одлучивања о одобрењу програма надлежни орган јавне власти даје и различите „изјаве“ које све немају карактер прихвата понуде.

Први услов за пуноважност прихвата понуде је да он потиче од понуђеног, односно од његовог овлашћеног заступника. У пракси овај услов није проблематичан, када је у питању Република Србија као понуђени, јер је чл. 122. ст. 1. Закона о спорту прописано да уговор о реализовању програма са носиоцем одобреног програма закључује министарство надлежно за спорт. Када је реч о аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, Законом о спорту није утврђено који орган закључује у њено име уговор о реализовању програма, већ се то одређује актом из чл. 136. ст. 2. и чл. 138. ст. 2. Закона о спорту. Оно што је, међутим, посебно специфично код изјаве надлежног органа јавне власти да прихвата предлог програма, односно да прихвата понуду носиоца програма, јесте околност да је Законом о спорту и Правилником о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у

---

<sup>30</sup> Према чл. 59. ст. 1. Закона о буџетском систему, у случају да за извршење одређеног плаћања није постојао правни основ у складу са законом, директни, односно индиректни корисник буџетских средстава обавезан је да одмах затражи повраћај средстава у буџет.



области спорта прописан детаљан поступак у коме се доноси одлука да се предлог програма прихвати, као и критеријуми и услови који морају да буду испуњени да би се донела позитивна одлука.<sup>31</sup> У том поступку је надлежни орган јавне власти обавезан и да образује посебну стручну комисију која ће да оцени поднети програм и да утврди предлог да се програм прихвати или не прихвати. Непоштовање процедуре и прописаних услова и критеријума за доношење одлуке о прихватању предлога програма (прихватање понуде) води ка ништавости целокупног уговора о реализовању програма (чл. 122. ст. 3. Закона о спорту).

Други услов за пуноважност прихвата понуде је да је изјава о прихвату понуде недвосмислена, односно да се из ње може поуздано утврдити да понуђени пристаје на понуду, односно предложени уговор. Код уговора о реализовању програма главни проблем управо лежи у утврђивању тренутка када је таква недвосмислена изјава дата. Ово поготову када су у питању годишњи уговори. На име, чл. 117. ст. 1. ал. 3-5. и чл. 121. ст. 3. Закона о спорту прописано је да Министарство омладине и спорта до 15 јула „доноси прелиминарну одлуку на предлог стручне комисије о додели средстава за наредну буџетску годину за реализацију годишњих програма којима се остварује општи интерес у области спорта“, затим до 15. децембра „ревидира предлоге годишњих програма и усклађује их са средствима утврђеним у буџету Републике Србије за наредну годину“, да би, коначно, до 30. децембра донело одлуку о одобрењу програма, у виду појединачних решења, и обавестило носиоце програма о висини одобрених средстава по програмима. Као што се може видети, Министарство омладине и спорт три пута даје различите (мада могу бити и истоветне) „изјаве“ у вези одобрења предложених програма. Код прве две се, по нашем мишљењу, неспорно не ради о прихвату понуде, јер су у питању прелиминарне, интерне одлуке Министарства, које се не саопштавају подносиоцима предлога програма и у функцији су планирања буџета Републике Србије за наредну годину, у складу са Законом о буџетском систему. И сама законска терминологија посебно ствара забуну какве су то изјаве, по својој садржини. Прва „прелиминарна“ одлука се доноси „о додели средстава“, међутим ту није реч, по нашем мишљењу, о додели средстава, односно одобрењу конкретног програма већ о утврђивању колико се свим предложеним програмима „додељују“ средства из буџета за наредну буџетску годину (па се та средства и стављају у предлог буџета). Како се, међутим, у јулу месецу не зна какав ће у ствари бити буџет за наредну годину, сасвим је логично што се у децембру месецу, након доношења буџета за наредну годину, ревидира првобитна прелиминарна одлука. То „ревидирање“ се неминовно односи на конкретне предлоге програма, али је спорно шта је

---

<sup>31</sup> Видети чл. 118-121. Закона о спорту.

његова садржина. Закон о спорту користи израз „ревидира предлоге годишњих програма и усклађује их са средствима утврђеним у буџету... за наредну годину“. Ми сматрамо да то значи да Министарство омладине и спорта одређује колико ће којем прелиминарно одобреном програму бити додељено средстава, усклађујући, при том, финансијске планове тих програма са укупним средствима буџета Републике Србије предвиђених за финансирање (дотације) програма у области спорта, што би, нужно, морало да доведе и до садржинског ревидирања програма (планираних активности) у ситуацији када су одређеним програмима додељена мања средства него што су утврђена финансијским планом предлога програма, што је, иначе и најчешће у пракси. Код треће изјаве, у виду одлуке (решења) о одобрењу програма, могло би се, начелно, радити о прихвату понуде у ситуацији када је предлог програма прихваћен у потпуности (и садржински и финансијски). Закон о спорту, међутим, по нашем мишљењу, не дозвољава такав закључак. На име, чл. 122. ст. 2. Закона о спорту је прописано да Министарство омладине и спорта након доношења одлуке о одобрењу програма позива носиоца одобреног програма да у року од осам дана од дана пријема позива приступи закључењу уговора, иначе ће се сматрати да је одустао од предлога програма. Осим тога, чл. 35. ст. 3. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта је прописано да се уговор о реализацији програма не може закључити све док се не поднесе завршни извештај о реализацији годишњег програма из претходне године. Тај извештај се подноси до 15. јануара текуће године, што значи да се тек поле тог датума може упутити позив за закључење уговора. Самим тим, позив за закључење уговора на основу одлуке о одобрењу програма представља понуду овлашћеног органа јавне власти упућену носиоцу програма за закључење уговора о реализацији одобреног програма. Ако се носилац програма одазове том позиву и приступи закључењу уговора онда је и прихватио понуду. Другачије је, међутим, у случају да су носиоцу програма за реализацију одобреног програма додељена мања средства од средстава наведених у финансијском плану програма. У том случају је носилац програма обавезан да пре закључења уговора о реализовању програма усклади финансијски план програма и план реализације програмских активности са висином додељених средстава и одобреним активностима на реализацији програма, и да достави Министарству омладине и спорта (надлежном органу јавне власти) допуну, односно измену предложеног програма усаглашену са висином одобрених средстава.<sup>32</sup> Код ове ситуације обавештавање носиоца програма о

---

<sup>32</sup> Чл. 32. став 6. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта.

одобрењу програма представља позив да се учини понуда, а достављање ревидираног предлога програма понуду за закључење уговора.<sup>33</sup>

Трећи услов за пуноважност прихвата понуде је повезан са претходним и подразумева да је прихват понуде безуслован, односно да се њиме садржина понуде не преиначује. Према чл. 41. Закона о облигационим односима (ЗОО), ако понуђени изјави да прихвата понуду и истовремено предложи да се она у нечему измени или допуни, сматра се да је понуду одбио и да је са своје стране учинио другу понуду своме ранијем понудиоцу. Кад год надлежни орган јавне власти одобри (додели) мања средства од предвиђених финансијским планом предлога програма, или одобри у целости тражена средства али тражи измену садржине планираних активности или планираних трошкова,<sup>34</sup> па позове носиоца програма да достави ревидирани предлог програма, у питању је одбијање понуде. По нашем мишљењу се у том случају не ради, међутим, о давању контра понуде, у смислу чл. 41. ЗОО, већ о позиву за достављање понуде. Разлог лежи у чињеници да се у позиву не дефинише сама садржина програма који би се реализовао (битан елемент уговора) већ се то препушта носиоцу програма.

Четврти услове за пуноважност прихвата понуде је да је изјава о прихвату дата благовремено. Ако је понудилац одредио у понуди рок за њено прихватање, онда и прихват понуде треба да уследи у том року. Код понуде одсутом лицу, понуда обавезује понудиоца за оно време које је редовно потребно да понуда стигне понуђеном, да је овај размотри, о њој одлучи, и а уредно послат одговор о прихватању стигне понудиоцу.<sup>35</sup> Неблаговремено прихватање понуде, уколико задовољава потребне

---

<sup>33</sup> Одредбе чл. 117. ст. 1. Закона о спорту нису, по нашем мишљењу, усаглашене са одредбама чл. 121. ст. 1-3. Закона о спорту којима је утврђено да Министарство омладине и спорта доноси коначну одлуку о одобрењу поднетих програма на предлог посебне стручне комисије. Из чл. 117. ст. 1. Закона о спорту произилази, а тако је углавном и у пракси, да комисија учествује само у доношењу прелиминарне одлуке о додели средстава за наредну буџетску годину али не и у каснијем одлучивању о коначном одобрењу сваког појединачног програма. Ова неусаглашеност је покушана да се отклони одредбама чл. 27. Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта којима је утврђено да стручна комисија спроводи другу фазу поступка одобрења програма у којој се вреднује квалитет програма и даје предлог за сваки предлог програма да се прихвати или не прихвати, док Министарство омладине и спорта у трећој фази доноси коначну одлуку „на основу предлога Комисије“, Проблем, међутим, и даље постоји у односу на одобравање ревидираног предлога програма из чл. 32. ст. 6. Правилника, пошто се о тим предлозима комисија не изјашњава.

<sup>34</sup> У пракси је то редовна појава.

<sup>35</sup> Чл. 37. ст. 4. Закона о облигационим односима.

услове, сматра се новом понудом коју чини понуђени.<sup>36</sup> Када ће овај услов бити испуњен код уговора о реализовању програма, то зависи од околности, о којима смо писали у вези услова недвосмислености прихвата понуде. Ако је предлог програма у потпуности одобрен и носилац програма позван да приступи закључењу уговора у року од 8 дана, онда у том року носилац програма мора и да прихвати тај позив (понуду). Међутим, ако је предлог програма делимично прихваћен и носилац програма позван да измени програм и надлежном органу јавне власти достави ревидирани предлог програма, па он то и учини у остављеном року, онда се то може сматрати достављањем нове понуде, на коју надлежни орган јавне власти треба да одговори у разумном року.

Конечно, понуда треба да буде прихваћена и писаној форми, о чему смо писало код форме понуде. Треба, међутим, рећи да се у пракси уговор о реализовању програма најчешће закључује као формуларни уговор, односно да надлежни органи јавних власти имају своје „шаблоне“ уговора у којима се мењају само подаци о носиоцу програма и висини додељених средстава из буџета. Такву праксу следи и Министарство омладине и спорта у погледу закључења „уговора о реализацији програма савеза у области спорта који се финансира из буџета Републике Србије“. Типски образац уговора се састоји од 18 чланова и у том обрасцу се мењају само подаци у чл. 1.<sup>37</sup> и 2.<sup>38</sup> који се односе на висину одобрених средстава и рачун на који се врши уплата, док су сви други делови уговора потпуно исти за све носиоце програма, који једино имају могућност да такав уговор потпишу или не потпишу.

---

<sup>36</sup> Радишић, Ј., *нав. дело*, стр. 101.

<sup>37</sup> „Носилац одобреног програма се обавезује да реализује програм којим се задовољава општи интерес у области спорта у Републици Србији за период од 1. јануара до 31. децембра 2021. године, у оквиру одобреног Предлога годишњих програма (у даљем тексту: Редовни програм).

За реализацију програма из става 1. овог члана, Законом о буџету Републике Србије за 2021. годину (Службени гласник РС, бр. 149/20) обезбеђена су средства у висини од \_\_\_\_\_ динара, у оквиру раздела Министарства.

Садржина, циљ, очекивани резултати и временски план употребе средстава програма из става 1. овог члана утврђују се на основу предложених програмских активности, које укључују и планирани буџет програма, које Носилац одобреног програма доставља Министарству пре потписивања овог уговора на Обрасцу 1 – Предлог годишњих програма, утврђеном Правилником о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта (Службени гласник РС, бр. 64/16 и 18/20), а који је саставни део овог уговора.“

<sup>38</sup> „Министарство се обавезује да Носиоцу одобреног програма, у складу са динамиком прилива средстава из буџета Републике Србије, а према Редовном програму, уплаћује износ из члана 1. овог уговора на наменски рачун код Управе за трезор, број: \_\_\_\_\_.“

У пракси се као спорно поставило питање да ли је надлежни орган јавне власти дужан да одобри одређени предлог програма, па самим тим и да закључи уговор о његовом реализовању, уколико предлог програма испуњава услове и критеријуме који су прописани Законом о спорту и Правилником о одобравању и финансирању програма којима се оствурује општи интерес у области спорта. Како закључењу уговора претходи доношење решења о одобрењу програма, поједини носиоци програма којима предложени програм није одобрен покушавали су да управним или судским путем издејствују финансирање свог програма.

Управни пут за постизање жељеног одобрења предложеног програма темељио се на одредбама Закона о спорту о надзору над коришћењем буџетских средстава за финансирање програма у области спорта. Према чл. 169. ст. 5. Закона о спорту, надзор над наменским и законитим коришћењем буџетских средстава којима се у складу са Законом о спорту финансирају програми којима се задовољава општи интерес и потребе и интереси грађана у Републици Србији, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе врши надлежна буџетска инспекција у складу са законом. Надзор над коришћењем буџетских средстава од стране надлежних органа Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалних самоуправа врши Буџетска инспекција Министарства финансија, у складу са Законом о буџетском систему<sup>39</sup> и Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције<sup>40</sup>. У појединим случајевима носиоци предлога програма који нису одобрени, а нарочито територијални спортски савези, подносили су пријаве против своје јединице локалне самоуправе која није одобрила програм, позивајући се на то да обављају делатност и остварују надлежности у складу са Законом о спорту. Суштински, како се територијални спортски савези јединица локалне самоуправе скоро искључиво финансирају средствима које добију од општине/града, то у случају да им годишњи програм не буде одобрен долазе у ситуацију да не могу исплаћивати зараде запосленим лицима. У једном од тих случајева, Одељење за буџетску инспекцију Министарства финансија је извршило контролу расподеле средстава за финансирање спорта у Општини Кула за 2014. годину и закључило је да су неосновани приговори Спортског савеза општине Кула да је општина Кула била дужна да финансира програм и зараде запослених у том савезу. Без упуштања у

---

<sup>39</sup> Службени гласник Р”, бр. 54 од 17. јула 2009, 73 од 12. октобра 2010, 101 од 29. децембра 2010, 101 од 30. децембра 2011, 93 од 28. септембра 2012, 62 од 16. јула 2013, 63 од 19. јула 2013 - исправка, 108 од 6. децембра 2013, 142 од 25. децембра 2014, 68 од 4. августа 2015 - др. закон, 103 од 14. децембра 2015, 99 од 12. децембра 2016, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 31 од 29. априла 2019, 72 од 7. октобра 2019, 149 од 11. децембра 2020.

<sup>40</sup> Службени гласник РС, бр. 93 од 16. октобра 2017.

све детаље тог случаја, у записнику о извршеној контроли констатовано је: „Закон о спорту је установио програмско финансирање задовољавања потреба и интереса грађана у јединици локалне самоуправе, што значи да никоме унапред није загарантовано добијање средстава из буџета јединице локалне самоуправе само зато што постоји и обавља одређену спортску активност, при чему стари начин финансирања спорта, код кога је владао аутоматизам у додели финансијских средстава и даље оптерећује актуелну праксу, а такође се увећава и број регистрованих спортских организација због продора нових спортова у локалне средине (карате, боди билдинг, тенис и др.), чиме се увећава број аспираната на буџетска средства, чија висина годинама стагнира... Јединица локалне самоуправе је у обавези прописаној законом да искључиво из свог буџета финансира одређени програм којим се у текућој години задовољавају законом утврђене потребе и интереси грађана у области спорта на њеној територији, при чему није дозвољено финансирање од других нивоа власти.“<sup>41</sup> Овакав став буџетске инспекције потврђен је и у каснијем судском поступку који је вођен по тужби Спортског савеза општине Кула против општине Кула. У поступку по ревизији, потврђујући пресуде нижестепених судова којима је одбијен тужбени захтев, Врховни касациони суд је, између осталог, констатовао да „територијални спортски савез не представља спортско удружење преко кога се из буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују средства за финансирање спортских организација са територије те општине, већ може бити само подносилац програма тих организација (носилац програма), а да је за реализацију осталих потреба у вези задовољења потреба и интереса грађана у области спорта... дужан доставити свој годишњи програм...“<sup>42</sup>

Други приступ се састоји у подношењу тужбе управном суду против решења надлежног органа јавне власти о одобрењу програма у одређеној години. Према чл. 121. ст. 3. Закона о спорту, о одобрењу годишњег и посебног програма, односно пројекта надлежни орган јавне власти одлучује појединачним решењем. Та решења су коначна и против њих се може водити управни спор, с тим да предмет управног спора не може бити износ добијених средстава по основу годишњих и посебних програма.<sup>43</sup> Овде, најпре, треба уочити да је законодавац употребио термин „одобрењу“, а не „одобравању“, као што није утврдио да се решењем одлучује о поднетом предлогу програма. У пракси су одредбе чл. 121. ст. 3. Закона о спорту протумачене тако да надлежни органи јавних власти доносе решења за програме који се „одобре“ али не и за програме који се „не одобре“. Носилац програма који је одобрен нема никакав интерес да

---

<sup>41</sup> Број 401-00-01800/2015-37 од 26.11.2015.

<sup>42</sup> Пресуда Врховног касационог суда, Рев 1703/2016 од 14. 09. 2017. године.

<sup>43</sup> Чл. 121. ст. 4. и 5. Закона о спорту

покреће управни спор против таквог решења, поготву што предмет спора не може бити висина додељених средстава. Он, једноставно, ако није задовољан добијеним средствима има могућност да се не одазове позиву на закључење уговора о реализацији одобреног програма. Због тога, опет у пракси, тужбу за поништај донетих решења управном суду подносе искључиво организације којима предлози програма нису одобрени. Те тужбе, међутим, до сада нису имале исписа, односно одбациване су, јер је Управни суд заузето становиште да је одредбама чл. 3. ст. 1. Закона о управним споровима прописано да суд у правном спору одлучује о законитости коначних управних аката, а да су коначна решења о одобрењу програма у области спорта, односно решења о расподели средстава буџета јединице локалне самоуправе за рад организација у области спорта „акти спроведбеног карактера“ којима се расподељују средства утврђена буџетом јединице локалне самоуправе.<sup>44</sup> Осим тога, Управни суд је заузео и да одлука надлежног органа јединице локалне самоуправе којом се одобравају средства из буџета намењена дотацијама организацијама у области спорта „по својој садржини и правној природи не представља коначни управни акт, нити коначни појединачни акт ... (у смислу чл. 3. и 4. Закона о управним споровима – НЂ), јер се њиме не одлучује о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, већ представља акт којим се располаже средствима буџетског корисника, па ни решење којим је одбачен приговор тужиоца изјављен против наведеног закључка нема карактер акта о чијој се законитости одлучује у управном спорту.“<sup>45</sup> По нашем мишљењу овакво становиште је спорно. Исправно Управни суд наводи да решење о одобрењу програма у области спорта није управни акт у смислу чл. 4. Закона о управним споровима јер нити предлагач нити носилац програма немају право на добијање средстава из буџета јавне власти за обављање своје делатности, па ни у виду одређеног програма. У упоредном праву је, иначе, неспорно да се против одлука којима се одлучује о дотирању, односно финансирању неког програма невладиних организација није могуће водити судски спор. Међутим, према чл. 3. ст. 3. Закона о управним споровима, суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Већ смо наведли да је према чл. 121. ст. 4. Закона о спорту против решења о одобрењу годишњег и посебног програма могуће водити управни спор. Додуше, у том члану се не каже шта је предмет тог управног спора, али то, по нашем мишљењу, није ни било потребно јер је чл. 3. ст. 2. Закона о спорту прописано да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава не само о

---

<sup>44</sup> Видети, решење Управног суда, Одељење у Новом Саду III 26 У 3099/14 од 29.05.2014. године.

<sup>45</sup> Управни суд, Одељење у Крагујевцу, I-2 У 9131/14 од 26.09.2014. године.

праву или обавези већ и о на законом заснованом интересу. Како је поступак одобрења предложених програма и касније закључење уговор о њиховој реализацији у потпуности уређен Законом о спорту и пратећим подзаконским актом, то предлагач и носиоци предложених програма имају на законом засновани интерес да појединачни акт о одобрењу предложених програма буде донет на законит начин.

У судској пракси се поставило и питање да ли је могуће финансирати активности одређене, или одређених организација у области спорта преко програма неке друге организације. Тачније, да ли је могуће да јавна власт путем одобреног програма и закљученог уговора дозначи средства одређеној организацији у области спорта (нпр. територијалном спортском савезу или некој установи) која су делом намењена и за друге организације у области спорта, а онда би та организација вршила даљу дистрибуцију средстава. Одговор је, сасвим исправно, негативан. Тако је Виши суд у Сомбору у својој пресуди утврдио: „Са подносиоцем одобреног програм општина закључује уговор о његовој реализацији. Програми организација у области спорта не могу се финансирати преко посебне спортске установе (нпр. раније СОФКа) коју би основала општина, која може да финансира само њихову делатност... али не може да преко њих финансира делатност других оргнаизација у области спорта, односно као у конкретном случају, не може да преко рачуна тужиоца да финансира његове чланице... Спортски савез може у име својих чланица сачињавати и предлагати годишње прораме у оквиру којих може предлагати и потребна средства истицањем висине и намене, али не мже одлучивати о висини средстава по корисницима, нити вршити дистрибуцију средстава својим финансијским планом... Он није надлежан да врши распоред буџетских средстава за финансирање спорских организација нити да утврђује критеријуме за њихову расподелу, већ му се надлежност односи искључиво на то да утврђује програме својих чланица и кандидује их код општине за прихватање програма и доделу средстава за реализацију спортских програма. Одлуку о финансирању спортских организација – клубова на територији општине доноси надлежни орган општине, закључује са носиоцем програма уговор о његовој реализацији и преноси директно средства из буџета на рачун клуба из уговора.“<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Пресуда Вишег суда у Сомбору, П. 37/2015 од 4. 02. 2016. године, потврђена пресудом Апелационог суда у Новом саду Гж. 1886/16 од 7. 06. 2016. године и пресудом Врховног касационог суда Рев 1703/2016 од 14. 09. 20176. године.



*Nenad Đurđević, Ph.D., Full-time Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **CONTRACTS ON THE IMPLEMENTATION OF PROGRAMS OF ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF SPORTS WHICH ARE FINANCED FROM PUBLIC FUNDS**

### ***Summary***

*According to the Law on Sports of the Republic of Serbia from 2016, sport is an activity of special importance for the Republic of Serbia. However, this does not mean that participants in the sports system have the right to have their sports activities and actions financed from public funds. The Republic of Serbia, the Autonomous Province and local government units finance the realization of the general interest and the satisfaction of the needs and interests of citizens in the field of sports exclusively by making contracts on specified program implementation with the program holders. The only exceptions are organizations founded by a certain public authority. In his paper, the author considers following issues: which programs can be the subject of a contract and whether their implementation provides services to a particular public authority; when a valid contract has been concluded and whether it must be concluded if the proposed program meets the legally prescribed conditions to be approved.*

**Key words:** *sport, public authorities, sports funding, program, services, contract.*

### **Литература**

- Ђурђевић, Н., Дукић, И., *Приручник за финансирање програма у области спорта у јединицама локалне самоуправе*, Београд 2016  
Ђурђевић Н., Мићовић М., Вуковић З., *Услуге у спорту*, Крагујевац, 2019.  
Ђурђевић Н., *Јавне власти и спорт*, Крагујевац, 2007.  
Радишић Ј., *Облигационо право*, 6. издање, Београд, 2000.  
Ђировић, Г., Митић, Д., Станковић, Б., Атанасов, Д., Суботић, С., Арсенић Јовановић, З., *Спорт у јединицама локалне самоуправе – Имплементација програма развоја спорта*, приручник, Београд, 2018.  
*Речник буџетских појмова*, Београд, 2016.

Ненад Ђурђевић, Уговори о реализацији програма организација у области спорта који се финансирају из јавних средстава (стр. 339-364)

---

Анализа фискалне политике земаља ЕУ у области спорта и израда препорука за унапређење финансирања спорта у Републици Србији, Економски институт, Београд, 2011.

Закон о спорту (Сл. гласник РС, бр. 10/16)

Закон о буџетском систему (Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20)

Правилник о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта (Сл. гласник РС, бр. 64/16. и 18/20.)

Правилником о спортским гранама и областима спорта у Републици Србији и спортским дисциплинама у оквиру спортских грана и области спорта (Службени гласник РС, бр. 51/16, 95/16, 59/17, 84/17, 44/18)

Правилником о спортским гранама од посебног значаја за Републику Србију (Сл. гласник РС, бр. 95 од 30/16, 17/21)

Закон о облигационим односима (Сл. лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и Сл. лист СРЈ, бр. 31/93)

Решење Управног суда, Одељење у Новом Саду III 26 У 3099/14 од 29.05.2014. године.

Решење Управног суд, Одељење у Крагујевцу, I-2 У 9131/14 од 26.09.2014. године.

Пресуда Врховног касационог суда, Рев 1703/2016 од 14. 09. 2017. године.

Пресуда Вишег суда у Сомбору, П. 37/2015 од 4. 02. 2016. године.

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1886/16 од 7. 06. 2016. године.