



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.



*International Center for Not-for-Profit Law
Apaczai Csere Janos 17. I. 1052 Budapest, Hungary
Phone: +361 318 6923 Fax + 361 266 1479*

ANALIZA POSTOJEĆEG PRAVNOG OKVIRA ZA VOLONTIRANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pripremio: Zvonimir Mataga, dipl.iur.

Rujan 2002

UVOD

Volontiranje, kako se poima u ovom radu, jest pružanje usluga koje pojedinac dobrovoljno i bez naknade pruža drugoj osobi ili za korist druge osobe. "Volonteri i volontiranje imaju bitnu ulogu u modernim društvima. Volontiranjem građani mogu dvojako doprinijeti dobrobiti kako svoga naroda, tako i svojih bližnjih, a u isto vrijeme imaju priliku postati glavnim pokretačima društvenog razvoja, što ima pozitivan utjecaj na profesionalni razvoj volontera".¹ Štoviše, naglašeno je da volonteri i volontiranje leže u srcu Trećeg sektora" te da je "... volontiranje vjerojatno najizraženija osobina tog Sektora."² "Kako se povećava građanski angažman, sve je veća potreba da nacionalni zakonodavci posvete pozornost volontiranju da bi se otklonile zapreke i stvorilo pravno okružje povoljno za volontiranje."³ Međutim, "Neobično je ... da gotovo nikakva pozornost nije posvećena pravnim pitanjima volonteriranja." i "... da zakoni gotovo niti jedne zemlje nisu u potpunosti posvetili pozornost ovim problemima."⁴ Ova razmatranja primjenjiva su i na volontiranje i pravni okvir volontiranja u Hrvatskoj.

Tradicija volontiranja u Hrvatskoj vrlo je stara i raširena. Za potrebe ovog rada nije potrebno dublje istraživati povijest volontiranja u Hrvatskoj. Dovoljno je spomenuti dobrovoljna vatrogasna društva i njihov doprinos dobrobiti Hrvatske, posebice u posljednjih deset godina, kada su veliki ljetni požari predstavljali ozbiljnu prijetnju mnogim gradovima i selima u obalnom području Hrvatske. Također se valja prisjetiti velikog doprinosa građana gradu Zagrebu 1987. godine, koji su se odazvali pozivima za volontiranje koje je uputilo Povjerenstvo za organizaciju studentskih sportskih igara (Univerzijada '87), a koje su održane u Zagrebu 1987. godine. Hrvatska također duguje veliku zahvalnost svojim građanima-volonterima koji su obavljali širok spektar humanitarnih djelatnosti za vrijeme ratnih godina. Naposlijetku, bitno je naglasiti doprinos građana u izgradnji demokratskog i građanskog društva u Hrvatskoj kroz volontiranje u nadgledanju izbora u Hrvatskoj preko udruge GONG – Građani Organizirano Nadgledaju Glasanje. Uloga volontera koji su nadgledali izbore naglašena je kao važan čimbenik koji je doprinio poštenim izborima i, na kraju, doveo do promjene vlasti u Hrvatskoj.

Međutim, ovi aspekti društvenog razvoja nisu bili popraćeni pravnim propisima koji su trebali omogućiti povoljan pravni okvir za volontiranje. Pitanje volontiranja bilo je samo djelomično pravno uređeno. Zakoni o radu uvijek su omogućavali neki oblik neplaćenog pripravništva/stažiranja. Status dobrovoljnih vatrogasaca bio je također samo djelomično uređen. Osim toga sloboda ugovaranja zajamčena zakonima koji su uređivali obvezne odnose, omogućavala je ograničenu mogućnost volontiranja. Takvo je stanje i danas.

¹ Christian Meyn, Monika Kopcheva: 'Legal Issues Affecting Volunteers and Volunteering in Europe. Final Report on Meeting of International Experts' ['Pravna pitanja vezana uz volontere i volontiranje u Europi. Zaključni izvještaj o Sastanku međunarodnih stručnjaka'], Varšava, 23.-26. siječnja 2002. (neobjavljeni rad)

² Leon Irish i Karla Simon: 'Legal Issues Affecting Volunteers' ['Pravna pitanja vezana uz volontere'] (neobjavljen rad predstavljen na V. međunarodnoj konferenciji ISTR-a u srpnju 2002. g. u Cape Townu, Južna Afrika)

³ Christian Meyn, Monika Kopcheva: 'Legal Issues Affecting Volunteers and Volunteering in Europe. Final Report on Meeting of International Experts' ['Pravna pitanja vezana uz volontere i volontiranje u Europi. Zaključni izvještaj o Sastanku međunarodnih stručnjaka'], Varšava, 23.-26. siječnja 2002. (neobjavljeni rad)

⁴ Leon Irish i Karla Simon: 'Legal Issues Affecting Volunteers' ['Pravna pitanja vezana uz volontere'] (neobjavljen rad predstavljen na V. međunarodnoj konferenciji ISTR-a u srpnju 2002. g. u Cape Townu, Južna Afrika)

Međutim, primjena zakona bila o je ponešto drugačija od njihova teksta. Iako službeno djelomično zabranjeno, volontiranje se toleriralo. Kako bi se zaustavili mogući negativni trendovi, zakonodavna intervencija u pravna pitanja volontiranja čini se nužnom. Međutim, prije zakonskog uređenja tih pitanja, potrebno je provesti temeljitu analizu postojećih zakona i prakse. Takva analiza doprinijeti će utvrđivanju i boljem razumijevanju problema te će, u kontekstu hrvatskog pravnog sustava, naposljetku, dati značajne i korisne smjernice koje će točno ukazati na probleme koje treba urediti u budućim zakonima te na koji način.

Ovaj rad analizira postojeći pravni okvir volontiranja u Hrvatskoj. Analiza je sveobuhvatna i pokriva mnoga pitanja vezana uz pravni položaj volontera, kao što su: definicija volontera, ugovorni odnosi, ograničenja naknada volonterima, porezne olakšice, prava iz socijalnog osiguranja, odgovornost te položaj međunarodnih volontera. Također, predstavljene su i alternative kako poboljšati nezadovoljavajući pravni okvir volontiranja u Hrvatskoj. Jedna od njih je zakonodavna intervencija. U tom smislu dane su i preporuke kako izraditi nacrt mogućeg budućeg Zakon o volonterima.

PRVI DIO: ANALIZA POSTOJEĆEG PRAVNOG OKVIRA ZA VOLONTIRANJE U HRVATSKOJ

1. UVOD (DEFINICIJA I PRAVNI POLOŽAJ)

1.1. Dvostrano (ugovorno) volontiranje

1.1.1. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o radu

Članak 29 Zakona o radu. Hrvatski pravni sustav ne daje definiciju volontera u širem smislu. Volonter kao pojedinac koji pruža usluge drugoj osobi ili za korist druge osobe dobrovoljno i bez naknade, kao takav, nije poznat hrvatskom pravnom sustavu. Međutim, bilo bi netočno reći da ne postoji nikakva definicija.

Članak 29 hrvatskog Zakona o radu (Narodne novine br. 38/95, 54/95, 65/95, 17/01)⁵ glasi:

Volonterski rad

Članak 29.

- (1) Ako je stručni ispit ili radno iskustvo utvrđeno zakonom ili drugim propisom kao uvjet za obavljanje poslova određenoga zanimanja, poslodavac može osobu koja je završila školovanje za takvo zanimanje primiti na stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa (volonterski rad).
- (2) Razdoblje volonterskoga rada iz stavka 1. ovoga članka ubraja se u pripravnički staž i radno iskustvo utvrđeno kao uvjet za rad u određenom zanimanju.
- (3) Volonterski rad iz stavka 1. ovoga članka može trajati najduže koliko traje pripravnički staž.

⁵ Zakon o radu (Narodne novine br. 38/95, 54/95, 65/95, 17/01)

(4) Ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije propisano, na volontera se primjenjuju odredbe o radnim odnosima ovog i drugih zakona, osim odredbi o sklapanju ugovora o radu, plaći i naknadi plaće te prestanku ugovora o radu.

(5) Ugovor o volonterskom radu mora se sklopiti u pisanom obliku.

U ovom članku može se uočiti nekoliko elemenata za definiciju volontera. Prema Zakonu o radu volonter je:

- (fizička) osoba (- pojedinac)
- koji radi za poslodavca,
- bez zasnivanja radnog odnosa⁶,
- s ciljem da se dobije kvalifikacije propisane zakonom i drugim propisom,
- kroz radno iskustvo (pripravništvo),
- za obavljanje poslova određenog zanimanja.

Nazivlje. Naslov članka 29. je "volonterski rad", [engl. *volunteer work*], iako bi po značenju bolje odgovarao prijevod "neplaćeni pripravnik" [engl. *unpaid trainee*].

Volontiranje ili ne? Po mom mišljenju, ovaj uzak pojam volonterskog rada, kako se tumači u Članku 29 Zakona u radu, još uvijek je uključen u definiciju volontera iz Preporuka i zaključaka o pravnim pitanjima vezanim uz volontere [*Recommendations and Conclusions on Legal Issues Affecting Volunteers*], (u daljem tekstu: Preporuke), koja definira volontera kao pojedinca koji pruža usluge drugoj osobi ili za dobrobit druge osobe dobrovoljno i bez naknade⁷.

⁶ Radni odnos je pravni odnos između poslodavca i radnika. Razlikuje se od ugovora o radu zato što se radni odnos može temeljiti na ugovoru o radu i na odluci tijela državne vlasti (u slučaju državnih službenika), ili čak na oba (namještenici). Osim toga, radni odnos nije uređen samo ugovorom o radu. Prava i obveze za obje strane proizlaze i iz ugovora (ili odluke tijela državne vlasti) i iz zakona.

⁷ Može se, međutim, primijetiti da, posebice zbog specifične naknade koju volonter dobiva, ili zbog značajnog utjecaja njegove slobodne volje, volontiranje iz Članka 29. ne odgovara volontiranju koje je definirano u Preporukama.

Po mom mišljenju, naknada koju volonter dobiva u obliku mirovinskog i zdravstvenog osiguranja ne može se smatrati naknadom zbog koje bi on trebao izgubiti status volontera. Vrijedi napomenuti da se volontiranje može vrlo lako smatrati (u najširem mogućem smislu) pružanjem usluga ispod njihove tržišne vrijednosti. Ako uzmemo u obzir ovaj širok pojam volontiranja, zbog bilo kakve naknade koja se daje volonteru, a čiji je iznos niži od tržišne vrijednosti usluge, on ne bi smio izgubiti status volontera. Nešto uže shvaćanje pojma volontiranja trebalo bi omogućiti volonteru naknadu koja je niža od najniže plaće. Međutim, takvo shvaćanje tog pojma nije prihvatljivo jer bi poslodavcima omogućilo izbjegavanje propisa o najnižoj plaći. Ipak, to je samo jedan način sagledavanja tog problema. S drugog stajališta stvari izgledaju ponešto drugačije. Razni pravni sustavi poimaju radni odnos na drugačiji način. Radni odnos može se poimati kao ugovorni odnos ili statusno pitanje. Stručnjaci običavaju reći da je ugovorno poimanje zapravo poimanje koji je prihvaćeno u zapadnim kapitalističkim zemljama, dok je pojam radnog odnosa kao statusnog odnosa prihvaćen u (bivšim) socijalističkim zemljama. Po mom mišljenju ova razlika ne postoji u stvarnosti u svom čistom obliku.

Svaki radni odnos ima, manje ili više, elemente oba poimanja. Neka prava proizlaze iz samog ugovora o radu, npr. pravo na plaću. Neka prava ne proizlaze iz ugovora o radu, već su uređena posebnim zakonima koji uzimaju ugovor o radu kao pravnu osnovu za takva dodatna prava, npr. pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje ili prava nezaposlenih. Takva prava zovu se "prava u svezi s radom" i predstavljaju svojevrsnu zonu oko ugovora o radu pružajući tako poseban status zaposlenim osobama. Takav status podrazumijeva čitav niz prava koja proizlaze iz same jezgre, što je obično ugovor o radu. Drugim riječima, biti zaposlen znači imati status koji se sastoji od čitavog niza prava. Za ilustraciju poslužiti ću se sličnim primjerom – državljanstvo. Kada netko postane državljanin neke zemlje, automatski mu se pridoda čitav niz prava. Isto se shvaćanje može primijeniti i na volonterski rad. Kad se sklopi ugovor o volonterskom radu, dobije se i status volontera. Pravo na mirovinsko i

Stoga je volonterski rad prema članku 29. Zakona o radu još uvijek kategorija koju bi ovdje trebalo uzeti u obzir i razmotriti.

Radnik i volonter. Volonter, prema Zakonu o radu, ima drugačiji pravni status od pripravnika. Pripravnik je osoba u radnom odnosu, a volonter nije.⁸

Volonter nema pravo na plaću, ali svi drugi propisi iz Zakona o radu čiji je cilj zaštititi radnika primjenjuju se i na volontera, osim odredbi o sastavljanju ugovora o radu, plaći i naknadi plaće te prestanku radnog odnosa. Ovdje je bitno naglasiti (a bit će detaljnije izloženo *infra*) da će se odredbe Zakona o radu i svih drugih zakona koji se primjenjuju na radnika odnositi također i na volontera ukoliko Zakonom o radu ili drugim zakonima nije drugačije propisano. S tim u svezi treba naglasiti da i radnik i volonter imaju pravo na mirovinsko i zdravstveno osiguranje, iako ne po istoj osnovi.

Ograničenje. "U Hrvatskoj poslodavac smije primiti volontera na rad **samo** ako je stručni ispit ili radno iskustvo utvrđeno zakonom ili drugim propisom kao uvjet za obavljanje poslova određenoga zanimanja."⁹ (naglašena riječ je dodana)

Čini se da je među pravnim stručnjacima i praktičarima ovakvo mišljenje prihvaćeno bez iznimke.¹⁰

1.1.2. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o obveznim odnosima

Uvod. Koliko mi je poznato, osim članka 29. Zakona o radu, nigdje drugdje u hrvatskom pravnom sustavu nije se niti pokušala dati definicija volontera. Međutim, to ne znači da pravni okvir koji uređuje takve djelatnosti ne postoji. Treba ispitati pružaju li drugi zakoni u Hrvatskoj priliku pojedincu koji želi pružiti usluge drugoj osobi ili za korist druge osobe dobrovoljno i bez naknade.

Takva mogućnost postoji, a uređena je Zakonom o obveznim odnosima. U sljedećem poglavlju objašnjene se razlike između ugovora u radu i ugovora o djelu. Te su razlike bitne stoga što razjašnjavaju koju je vrstu ugovora u hrvatskom pravnom sustavu dozvoljeno sklopiti za pružanje volonterskih usluga te zašto je to tako. U njemu su također i postavljene

zdravstveno osiguranje nije naknada zbog toga što to pravo ne proizlazi izravno iz ugovora o volonterskom radu, već je uređeno drugim propisima (propisima o mirovinskom i zdravstvenom osiguranju), koji pridodaju to pravo zato što se netko smatra volonterom. "Stručnjaci su uvjereni da, iako takva prava mogu na prvi pogled izgledati kao oblik naknade, ona zapravo nemaju utjecaj na prirodu volonterskih djelatnosti" (Christian Meyn, Monika Kopcheva: 'Legal Issues Affecting Volunteers and Volunteering in Europe. Final Report on Meeting of International Experts' ['Pravna pitanja vezana uz volontere i volontiranje u Europi. Zaključni izvještaj o Sastanku međunarodnih stručnjaka'], Varšava, 23.-26. siječnja 2002. (neobjavljeni rad). Što se tiče slobode izbora, može se reći da na strani volontera uopće nema slobode izbora ukoliko je to jedini način da odradi pripravnički staž. Po mom mišljenju, nemoguće je donijeti tako apstraktan zaključak bez ispitivanja činjenica svakog pojedinog slučaja. Ako je situacija u društvu takva da mlada osoba nema drugog načina naći plaćeno pripravništvo, onda je to jednako prisili, što toliko ozbiljno umanjuje slobodan izbor da bi osobu moglo lišiti njezinog volonterskog statusa. Po mom mišljenju, društvena situacija u Hrvatskoj nije toliko ozbiljna da bi mogla umanjiti slobodan izbor na taj način.

⁸ Profesor Željko Potočnjak u: Vilim Gorenc (izdavač): *Rječnik trgovačkog prava*, Zagreb, 1997.g., str. 589 (pod 'volonter')

⁹ Profesor Željko Potočnjak u: Vilim Gorenc (izdavač): *Rječnik trgovačkog prava*, Zagreb, 1997.g., str. 589 (pod 'volonter')

¹⁰ Vidi, npr. Darko Terek: "*Volonterski rad*" u: Ivica Crnić, Dušanka Marinković-Drača, Marijan Ruždjak, Darko Terek, Marija Zuber: *Primjena propisa radnog prava*, Zagreb, 1988.g, str. 35

ili
Vera Babić: "Obrazovanje i osposobljavanje za rad" u Ivica Crnić (izdavač): *Zakon o radu; s objašnjenjima i primjerima*, str. 154

smjernice kako bi trebalo oblikovati ugovore o volontiranju u Hrvatskoj kako bi se izbjegle pravne sankcije i nevaljanost ugovora. Ugovor o volontiranju trebao bi izgledati slično kao i ugovor o djelu. To ipak nije ugovor o djelu, već samo ugovor sličan njemu. Međutim, ozbiljno se postavlja pitanje zadovoljava li takva vrsta ugovora potrebe volontiranja u Hrvatskoj.

Građansko pravo u Hrvatskoj. Hrvatsko građansko pravo nije kodificirano u sveobuhvatni građanski zakonik. Ono je, naime, kodificirano u obliku posebnih zakona koji uređuju vlasništvo (Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima [Narodne novine br. 91/96, 68/98, 22/00, 73/00]¹¹), obvezne odnose (Zakon o obveznim odnosima [Narodne novine br. 53/91, 73/91, 3/94, 7/96, 112/99]¹²), nasljeđivanje (Zakon o nasljeđivanju [Narodne novine br. 52/71, 47/78]¹³) i obiteljske odnose (Obiteljski zakon [Narodne novine br. 162/98]¹⁴). Opći građanskog prava nedovoljno je kodificiran djelomično u Zakonu o obveznim odnosima, a djelomično u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Sloboda ugovaranja i njezina ograničenja. Članak 10. Zakona o obveznim odnosima omogućava ono što bi se moglo nazvati slobodom ugovaranja te postavlja ograničenja te slobode. On glasi: "Sudionici u prometu slobodno uređuju obvezne odnose, a ne mogu ih uređivati suprotno Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima¹⁵ te moralu društva."

Kao što je već gore navedeno, u Hrvatskoj poslodavac smije primiti volontera na rad samo ako je stručni ispit ili radno iskustvo utvrđeno zakonom ili drugim propisom kao uvjet za obavljanje poslova određenoga zanimanja. Iako je jezik članka 29. otvoreniji (ne koristi se riječ "samo"), njegovo tumačenje koje isključuje sve druge oblike volonterskog rada čini se trenutno važećim tumačenjem u Hrvatskoj.

Ugovor o djelu. Zakon o obveznim odnosima otvara mogućnost najznačajnijeg oblika izvođenja posla pored ugovora o radu. Članci 600.-629. reguliraju takozvani ugovor o djelu. U ugovoru o djelu jedna stranka (izvršitelj ugovora) obvezuje obaviti određeni posao (npr. nešto popraviti, napraviti, izgraditi, ili nešto napisati), dok se druga stranka, naručitelj posla, obvezuje platiti naknadu. Osnovna razlika između ugovora o radu i ugovora o djelu jest predmet ugovora. U ugovoru o radu predmet ugovora je radna snaga određenog pojedinca, a u ugovoru o djelu predmet ugovora je određena stvar koja je ugovorena kao predmet tog ugovora. Drugim riječima, to je ugovor čiji je cilj izvođenje određenog radnog zadatka. Stranka koja prihvaća naručeni posao obvezuje se da će proizvesti određeno djelo. "U doktrini se naglašava da kao takav ugovor ima oblik sporazuma o očekivanom rezultatu. Stranka koja prihvaća naručeni posao trebala bi proizvesti naručeno djelo. Nije dovoljno da poduzme određene radnje kako bi ga napravila."¹⁶

Primjeri. Primjerice, ako se netko obveže da će raditi kao odvjetnički vježbenik, to će biti ugovor o radu. Ako se netko obveže da će napraviti (sašiti) odijelo, to će biti ugovor o djelu. Posljedice ove razlike vrlo su značajne. Primjerice, po ugovoru o djelu izvođač može povjeriti posao drugome (ako nije drugačije ugovoreno); radnik iz ugovora o radu ne smije povjeriti posao drugome jer je ugovor o radu sklopljen uzimajući u obzir radne sposobnosti (radnu

¹¹ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine br. 91/96, 68/98, 22/00, 73/00)

¹² Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine br. 53/91, 73/91, 3/94, 7/96, 112/99)

¹³ Zakon o nasljeđivanju (Narodne novine br. 52/71, 47/78)

¹⁴ Obiteljski zakon (Narodne novine br. 162/98)

¹⁵ Odredbe zakona koje stranke ne mogu promijeniti svojim vlastitim raspolaganjima. To su odredbe koje su uvijek primjenjive, obvezne odredbe.

¹⁶ Dr. Marcin Krajewski: 'Voluntary Work – Legal Barriers' ['Volonterski rad – Pravne zapreke'] (neobjavljeni rad)

snagu) točno određene osobe (radnika). U ugovoru o radu radnik je podređen poslodavcu, što znači da mora slijediti upute koje mu daje poslodavac. U ugovoru o djelu ugovorne stranke su ravnopravne; slijediti određene upute predstavlja samo mali i relativno nevažan dio obveza izvođača. Dok radnika mora obavljati svoj posao na radnom mjestu na koje mu je odredio poslodavac, izvođač iz ugovora o djelu može posao obavljati gdje god želi. I na kraju, najznačajnija razlika sastoji se u tome što su u ugovoru o radu poslodavac i radnik obvezni plaćati mjesečne doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje plus naknadu za nezaposlenost, dok kod ugovora o djelu stranke takva obveza ne postoji.

Nejasna razlika. Međutim, treba naglasiti da se, od početka stvaranja gore navedenih razlika između ugovora o radu i ugovora o djelu, razlikovanje ugovora o radu od ugovora o djelu oštro kritizira. Kritika je obično ukazivala na slučajeve koji se ne mogu jasno svrstati ni pod jedan od ovih ugovora. Primjerice, ako se plaća u ugovoru o radu izračunava po svakom proizvedenom komadu ili pruženoj usluzi, a ne na temelju sati provedenih na radu, je li to ugovor o radu ili niz ugovora o djelu koji se sklapaju jedan iza drugoga?

Zloupotreba ugovora o djelu. Zbog ove zadnjenavedene razlike ugovor o djelu često se zloupotrebljava tako da poslodavac s radnikom zaključi ugovor o djelu umjesto ugovora o radu, čak i ako radnik kontinuirano radi pod nadzorom i na točno određenom mjestu rada kod poslodavca. Takav način pribavljanja radne snage je, naravno, jeftiniji za poslodavca.

Sankcije za zloupotrebu. Hrvatsko pravo zabranjuje sklapanje ugovora o djelu za poslove za koje bi se trebao sklopiti ugovor o radu. Pravo također predviđa stroge kazne za takvu zlouporabu. Prema Članku 62. Zakona o državnom inspektoratu (Narodne novine br. 76/99)¹⁷ inspektor rada je ovlašten naložiti privremenu obustavu djelatnosti poslodavca (poslovanja) ukoliko otkrije da je poslodavac sklopio ugovor o djelu **ili neki drugi ugovor** umjesto ugovora o radu u slučaju u kojem je, prema zakonu, trebao sklopiti ugovor o radu. Ista mjera može se poduzeti ukoliko poslodavac nije prijavio radnika u fondove mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Osim toga, Kazneni zakon (Narodne novine br. 110/97, 27/98, 129/00, 51/01)¹⁸ u Članku 114. navodi posebno kazneno djelo "povreda prava na rad i drugih prava iz rada". Ta odredba je tzv. blanketna norma, što znači da je njen sadržaj određen drugim zakonima (u ovom slučaju Zakonom o radu i Zakonom o državnom inspektoratu). Ozbiljnije povrede Članka 62. Zakona o državnom inspektoratu mogu se kvalificirati i kao kazneno djelo prema Članku 114. Kaznenog zakona.

Zašto je to važno za volontiranje? Očito je, stoga, da Članak 29. Zakona o radu, u svezi s Člankom 62. Zakona o državnom inspektoratu, predstavlja prisilni propis što onda znači da, prema Članku 10. Zakona o obveznim odnosima, ugovorne stranke ne mogu isključiti njegovu primjenu svojim vlastitim raspolaganjima. Prema tome, to znači da pojedinac koji želi pružiti usluge drugoj osobi ili za korist druge osobe, dobrovoljno i bez naknade, ne može sklopiti ugovor koji će mu to omogućiti ukoliko usluge koje želi pružiti predstavljaju kontinuirani rad. Primjerice, osoba koja želi pružiti pravne usluge nekoj nevladinoj organizaciji (NVO) na dnevnoj ili čak mjesečnoj osnovi, po zakonu, neće moći sklopiti ugovor u tu svrhu. Nevladina organizacija koja sklopi takav ugovor bit će novčano kažnjena ili će, na kraju, njezino poslovanje biti privremeno obustavljeno.

Međutim, ukoliko pravnik nevladinoj organizaciji ponudi svoje usluge vezane uz neki postupak ili sastavljanje ugovora ili niza ugovora iste vrste bez naknade, takva vrsta posla bit

¹⁷ Zakon o državnom inspektoratu (Narodne novine br. 76/99)

¹⁸ Kazneni zakon (Narodne novine br. 110/97, 27/98, 129/00, 51/01)

će mu dozvoljena. To neće biti ugovor o djelu jer on ne prima nikakvu naknadu (a naknada je bitni sastojak ugovora o djelu).

1.1.3. Nešto o poreznim propisima

Porezni propisi te propisi o socijalnom osiguranju razlikuju rad obavljen na temelju ugovora o radu i rad obavljen na temelju ugovora o djelu. To znači da razlika između ugovora o radu i ugovora o djelu također utječe na porezne propise i propise o socijalnom osiguranju. To je, ponovo, važno za volontiranje stoga što će pružanje usluga na temelju Članka 29. Zakona o radu i na temelju ugovora sličnog ugovoru o djelu imati različite posljedice s gledišta poreznih propisa i propisa o socijalnom osiguranju.

U smislu propisa o socijalnom osiguranju osobe koje rade na temelju ugovora o djelu obično se smatraju osobama "koje obavljaju djelatnost osobnim radom." Ta kategorija postoji da bi se mogla razlikovati od "zaposlenih osoba" (osoba u radnom odnosu). Slična razlika postoji i u poreznim propisima, koji razlikuju tzv. "nesamostalni rad" od "samostalnog rada". Članak 9/1 Pravilnika o porezu na dohodak (Narodne novine br. 54/2001)¹⁹ daje jasnu definiciju nesamostalnog rada: "Nesamostalnim radom u smislu ovoga Pravilnika smatra se svaki odnos između poslodavca i zaposlenika u kojem je zaposlenik obavezan raditi po uputama poslodavca." Pravilnik daje daljnje pojašnjenje u istom članku ističući da "vrsta ugovora nije toliko bitna" te da je važnije "ocijeniti sva obilježja u prilog ili protiv nesamostalnog rada". S tim ciljem Pravilnik daje neke dodatne kriterije, kao npr. da: ne postoji nikakav poslovni rizik za radnika, radnik ulaže samo svoj rad (fizički i/ili umni), poslodavac u pravilu određuje vrijeme i mjesto rada, unaprijed se utvrđuje visina naknade koja je u pravilu vezana za radno vrijeme, dogovara se u pravilu trajanje rada zaposlenika na neodređeno vrijeme, poslodavac preuzima na svoj teret izdatke koji radniku nastanu na radu ili pri obavljanju poslova, poslodavac stavlja radniku na raspolaganje sredstva rada (alat, radni prostor i opremu itd.).

1.1.4. Zaključci i preporuke o ugovornom volontiranju

Osoba koja želi pružiti usluge drugoj osobi ili za korist druge osobe dobrovoljno i bez naknade u Hrvatskoj ima dvije mogućnosti za ugovorno volontiranje:

a) ako ono predstavlja kontinuirani rad (koji je sličan radu iz ugovora o radu), pojedinac smije sklopiti ugovor o volontiranju, prema Članku 29. Zakona o radu, ako, i samo ako je: (i) stručni ispit ili radno iskustvo utvrđeno zakonom ili drugim propisom kao uvjet za obavljanje poslova određenoga zanimanja; (ii) ako je osoba koja nudi usluge bez naknade završila školovanje za takvo zanimanje te (iii) ako usluge koje će ta osoba pružiti predstavljaju stručno osposobljavanje.

b) ako ono predstavlja pružanje jedne usluge (što je slično ugovoru o djelu), pojedinac, prema Članku 10. Zakona o obveznim odnosima, smije sklopiti specifičan neimenovani ugovor²⁰.

Ova dihotomija je vrlo važna te će se moja daljnja analiza oslanjati na nju.

Kako oblikovati ugovor o volonterskom radu da se izbjegnu sankcije? Ono što se može savjetovati organizatorima volonterskih usluga u Hrvatskoj jest sastavljanje ugovora s

¹⁹ Pravilnik o porezu na dohodak (Narodne novine br. 54/2001)

²⁰ Ne postoji poseban oblik ugovora određen za akav odnos i zbog toga se takav ugovor, kao i svi ugovori koji nisu navedeni u Zakonu o obveznim odnosima, zove neimenovani ugovor.

volonterima za svaku pojedinu uslugu koju volonter pruža. Ugovori bi trebali biti sklopljeni za izvođenje određenog radnog zadatka. Drugim riječima, za određenu uslugu. U svakom slučaju, nije im dopušteno sklopiti ugovor sličan ugovoru o radu, osim u slučajevima navedenim u Članku 29. Zakona o radu. Ugovor o volontiranju kojim se ugovara kontinuirani rad (volontiranje) u potpunosti je zabranjen, osim slučajeva navedenih u Članku 29. Zakona o radu. Međutim, ugovaranje određene usluge u ugovoru o volonterskom radu slično ugovoru o djelu **neće** u potpunosti poštediti organizatora volonterskih usluga od pravnih sankcija. Inspektori rada mogu vrlo lako ustvrditi da je ta organizacija sklapala "druge ugovore" (Članak 62. Zakona o državnom inspektoratu) umjesto ugovora o radu te je novčano kazniti za prekršaj. Ugovaranje određene usluge samo smanjuje mogućnost da će organizator volonterskih usluga biti kažnjen.

Je li to zadovoljavajuće? Nažalost, čini se da volontiranje po ugovoru sličnom ugovoru o djelu nije značajno za volontiranje koliko i volontiranje po ugovoru sličnom ugovoru o radu, ili je, u najmanju ruku, jednako značajno. "Odnos između volontera i stranke za koju on pruža svoje usluge, u pravilu, ne predviđa potrebu da se dođe do određenog rezultata. Da bi volonter ispunio svoje obveze, obično je dovoljno da je samo poduzeo neku radnju."²¹ To je vjerovatno razlog zašto portugalski zakon propisuje da bi volonterske usluge trebale biti supstancijalne i **obavljane redovito**. Međutim, "...ne može se u potpunosti isključiti situacija u kojoj bi volonter trebao postići određeni rezultat, a taj bi rezultat bio smatran radnim zadatkom u gore opisanom značenju."²² Stoga, po mom mišljenju, pravni okvir volontiranja u Hrvatskoj nije zadovoljavajući. On jednostavno isključuje jedan važan pravni oblik pružanja volonterskih usluga – volonterske ugovore, koji ugovaraju pružanje redovitih volonterskih usluga (osim u slučaju Članka 29. Zakona o radu.).

1.2. Jednostrano volontiranje

Uvod. "Kao što samo ime kaže, odnos jednostranog volontiranja postoji kada ih primatelj volonterskih usluga nije svjestan. Primjerice, župljanin može spontano odlučiti da obreže vrt oko svoje crkve. Ako, i kada, župnik ili drugi crkveni dužnosnici saznaju za te volonterske usluge (i bilo da ih dopuste ili zatraže da prestanu – nismo svi dobri vrtlari!), volonterski odnos postaje dvostran. Zapravo sva pravna pitanja koja iz toga proizađu, osim pitanja odgovornosti, javljaju se u kontekstu dvostranih volonterskih odnosa."²³ U kontekstu hrvatskog pravnog sustava treba dodati, kao što ćemo vidjeti, da pravna pitanja koja proizlaze iz jednostranog volontiranja nisu ograničena na odgovornost, već se protežu također i na naknadu troškova.

Poslovodstvo bez naloga (*negotiorum gestio*). Jednostrano volontiranje, u načelu, nije zabranjeno. Iako hrvatski pravni sustav ne priznaje jednostrano volontiranje kao takvo, takvo ponašanje može se svrstati pod odredbe Zakona o obveznim odnosima (Članci 220-228), koji uređuju izvanugovorne obveze. Naime, pravni institut koji se ovdje primjenjiv je tzv.

²¹ Dr. Marcin Krajewski: 'Voluntary Work – Legal Barriers' ["Volonterski rad – pravne zapreke"] (neobjavljen rad)

²² Dr. Marcin Krajewski: 'Voluntary Work – Legal Barriers' ["Volonterski rad – pravne zapreke"] (neobjavljen rad)

²³ Leon Irish i Karla Simon: 'Legal Issues Affecting Volunteers' [Pravna pitanja vezana uz volontere] (neobjavljen rad predstavljen na V. međunarodnoj konferenciji ISTR-a u srpnju 2002. g. u Cape Townu, Južna Afrika)

poslovodstvo bez naloga.²⁴ Poslovodstvo bez naloga postoji kada osoba, poslovođa bez naloga, djeluje bez ovlaštenja kako bi zaštitio interese drugoga, onoga čiji je posao (vlasnika posla), u razumnom uvjerenju da bi onaj, čiji je posao, odobrio to djelovanje kada bi bio svjestan okolnosti. Poslovođa bez naloga je obavezan, kada to okolnosti dopuštaju, obavijestiti onoga čiji je posao da je poduzeo poslovodstvo te čekati njegove upute, osim ako postoji neposredna opasnost. Poslovođa bez naloga dužan je postupiti s pažnjom dobrog domaćina te je odgovoran za sav gubitak do kojeg dođe ako on to ne učini. Onaj čijim se poslovima na taj način upravljalo dužan je ispuniti obveze koje je poslovođa bez naloga poduzeo kao dobar domaćin te naknaditi poslovođu bez naloga sve neophodne i korisne troškove. Međutim, sud, uzimajući u obzir okolnosti, može umanjiti svotu koju treba platiti zbog toga što poslovođa bez naloga nije djelovao kao dobar domaćin.

Slučajevi u kojima se poslovodstvo bez naloga ne može primijeniti. Članak 224. Zakona o obveznim odnosima uređuje slučajeve u kojima osoba obavlja posao za drugoga kako bi mu pomogla, a nije udovoljeno pretpostavkama za poslovodstvo bez naloga. Ta osoba ipak **ima pravo na naknadu troškova**. Iznos naknade ograničen je vrijednošću ostvarene koristi koju je ta druga osoba (uživatelj usluge) zapravo postigla. Čini se da ovaj propis u potpunosti pokriva sve slučajeve jednostranog volontiranja.

Obavljanje tuđih poslova protiv zabrane. Prema Članku 226. Zakona o obveznim odnosima osoba koja se prihvati tuđeg posla unatoč zabrani osobe čiji je posao, nema pravo na naknadu troškova.

1.3. Drugi zakoni

Zakonom o vatrogastvu (Narodne novine br. 106/99, 117/01)²⁵ uređuje se status dobrovoljnih vatrogasaca (Čl. 25 – 28).

2. UGOVORNI ODNOSI

2.1. Ugovorno volontiranje prema Ugovoru o radu

Oblik ugovora. Prema Čl. 29./5 Zakona o radu ugovor o volonterskom radu mora biti sklopljen u pisanom obliku.

Kada zakon zahtijeva pisani oblik, to može imati dvojake posljedice. Kao prvo, ugovor koji se ne sklopi u pisanom obliku neće biti ni valjan ili, kao drugo, ugovor je valjan, ali se njegovo postojanje i valjanost može se dokazati jedino podnošenjem pisane isprave/ugovora. Nije, međutim, jasno koje su posljedice tog zahtjeva za ugovor o volonterskom radu. Član 29./3 isključuje primjenu odredaba Zakona o radu vezanih uz sklapanje ugovora o radu na ugovor o volonterskom radu. Što se tiče ugovora o radu, zahtjev za pisanim oblikom samo je instruktivan. Čl. 11/2 Zakona o radu glasi: "Propust ugovornih stranaka da sklope ugovor o radu u pisanom obliku, ne utječe na postojanje i valjanost tog ugovora."

I dok je jasno da se te odredbe **ne** primjenjuju na ugovor o volonterskom radu, nisam mogao naći dobar razlog za to.

²⁴ Za englesku pravno nazivlje i objašnjenja ovog instituta vidi Čl. 2292.-2293. Gradanskog zakonika Luisiane [Louisiana Civil Code].

²⁵ Zakon o vatrogastvu (Narodne novine br. 106/99, 117/01)

Pravni status ugovora o volonterskom radu još je nejasniji zbog članka 6. Zakona o radu, koji glasi: "Na sklapanje, valjanost, prestanak ili drugo pitanje u svezi s ugovorom o radu koje nije uređeno ovim ili drugim zakonom, primjenjuju se u skladu s naravi toga ugovora opći propisi obveznoga prava." To znači da Zakon o radu omogućuje primjenu Zakona o obveznim odnosima samo na ugovor o radu, ali ne i na ugovor o volonterskom radu. I bez te odredbe Zakon o obveznim odnosima bio bi primjenjiv jer je on *lex generalis* koji uređuje ugovore.

Pravo je pitanje, stoga, sljedeće: Koji zakon je primjenjiv na sklapanje ugovora o volontiranju? Postoje dva tumačenja:

- a) Zakon o radu (njegovi propisi o sklapanju ugovora o radu) je primjenjiv unatoč čl. 29./4. Ili, točnije, primjenjiva su načela koja stoje iza tih odredaba. Sud koji rješava konkretan slučaj mora naći pravo koje treba primijeniti. Čak i kad nema propisa koji uređuju određeni odnos, sud bi trebao pronaći pravo i primijeniti ga na rješavanje slučaja. To znači da sud neće primijeniti odredbe Zakona o radu o sklapanju ugovora o radu, već će primijeniti načela koja stoje iza tih odredaba. Posljedice ovog tumačenja bile bi da pisani oblik ne utječe na postojanje i valjanost ugovora o volontiranju.
- b) Zakon o obveznim odnosima primjenjiv je usprkos čl. 6. Zakona o radu. Ovo tumačenje temelji se na restriktivnom tumačenju čl. 6, koji propisuje primjenu Zakona o obveznim odnosima samo na ugovor o radu. Međutim, ova odredba ne određuje primjenu Zakona o obveznim odnosima na ugovor o volonterskom radu. To znači da su odredbe Zakona o obveznim odnosima još uvijek primjenjive, jer općenito uređuju ugovore. Posljedica ovakvog tumačenja jest da ugovor o volonterskom radu koji još nije sklopljen u pisanom obliku neće imati pravnu učinak ukoliko drugačije ne proizlazi iz smisla propisa koji zahtijeva pisani oblik.

Po mom mišljenju, vjerojatnije je da će sudovi prihvatiti drugo tumačenje. Međutim, ne postoji sudska praksa koja može podržati bilo koje od ova dva ili neko drugo tumačenje. Isto je i s radovima pravnih stručnjaka. Vrijedi upozoriti da ponuda za sklapanje ugovora za koji zakon zahtijeva poseban oblik mora biti napravljena u tom obliku i samo u tom obliku može obvezati onoga koji je stavlja. To znači da stranka koja započinje pregovore radi sklapanja ugovora o volonterskom radu treba staviti pisanu ponudu kako bi bila obvezujuća i kako bi se druga stranka mogla osloniti na nju (to vrijedi, naravno, ako prihvatimo tumačenje pod b)).

Pravo na obaviještenost. Zakon o radu jedino propisuje da je poslodavac dužan obavijestiti radnika o opasnostima posla kojeg radnik obavlja. (čl. 21/2). Ova je odredba putem čl. 29/4 primjenjiva također i na volonterski rad.

Načelo savjesnosti i poštenja primjenjuje se i ovdje (vidi sljedeće poglavlje – 2.2.). U čl. 21./2 Zakona o radu samo se ponovo jasnije izražava to načelo.

2.2. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o obveznim odnosima

Oblik ugovora. U opsegu u kojem hrvatsko pravo dopušta sklapanje ugovora o volontiranju (ugovor koji je sličan ugovoru o radu, vidi 1.1.2. *supra*), Čl. 67. Zakona o obveznim odnosima postavlja opću odredbu vezanu uz oblik ugovora te propisuje da se ne zahtijeva određeni oblik ukoliko zakon ne propisuje drugačije. To znači da za ugovor o volontiranju (sličan ugovoru o radu) pisani oblik nije obavezan. Dovoljan je usmeni dogovor.

Pravo na obaviještenost. Iako Zakon o obveznim odnosima izričito ne propisuje priopćavanje zakonskih prava, rizika, tereta, mogućnosti i pogodnosti, Zakon o obveznim

odnosima propisuje da stranke svakog ugovora za vrijeme sklapanja i ispunjavanja ugovora moraju poštivati načelo savjesnosti i poštenja (čl. 12). Članak 268. (pravo na obaviještenost) izražava upravo to načelo. Taj članak propisuje da je jedna ugovorna strana dužna obavijestiti drugu o svim činjenicama koje mogu utjecati na njihov ugovorni odnos. Ukoliko to ne učini, ili ako se obavijesti ne pruže na vrijeme, bit će odgovorna za štetu počinjenu drugoj strani.

Međutim, ostaje otvoreno pitanje koliko je vrsta ugovora slična ugovoru o djelu bitna za volontiranje. Osim toga, mjesto rada u ugovoru o djelu ovisi o onome koji obavlja posao (nema stalnog mjesta gdje se obavlja posao, kao što je to slučaj u ugovoru o radu). Rekao bih da to ovisi o onome što je ugovoreno. Ukoliko mjesto obavljanja posla osigurava korisnik usluga, tada se primjenjuju zahtjevi za obavještanjem prema načelu savjesnosti i poštenja). Međutim, ostaje nam pitanje, ako postoji stalno mjesto obavljanja posla, kako će inspektor rada ocijeniti takav ugovor. Inspektor rada može taj element vrlo lako smatrati dokazom da postoji "potreba za radnikom" te da Zakon o radu zahtijeva sklapanje ugovora o radu.

3. VOLONTERSKI RAD MALOLJETNIKA

3.1. Dvostrano (ugovorno) volontiranje

3.1.1. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o radu

Po hrvatskom pravu maloljetnik je osoba mlađa od osamnaest godina.

Prema čl. 29/4 Zakona o radu, odredbe Zakona o radu koji uređuju zapošljavanje maloljetnika (Članci 14,15,16 i 17) ne primjenjuju se na volonterski rad koji obavljaju maloljetnici. To je zbog toga što te odredbe spadaju pod poglavlje kojim se uređuje sklapanje ugovora o radu. Čl. 29./4 izričito isključuje mogućnost primjene odredaba koje uređuju sklapanje ugovora o radu na ugovor o volonterskom radu. Problemi s takvim isključivanjem već su razmatrani *supra* (pod 2.1.). Iste dvojbe već izražene *supra* primijenjive su (vrijede) i ovdje. I dok je jasno da se te odredbe ne odnose na maloljetnike koji sklapaju ugovor o volonterskom radu, ja, ponovno, nisam mogao naći dobar razlog zašto je to tako. Iako su slučajevi u kojima maloljetnici volontiraju možda rijetki, ipak postoji ta mogućnost (posebice naučnici koji izučavaju zanat u obliku volonterskog rada).

Kako bi se ovaj problem bolje razumio u pogledu ugovora o volonterskom radu, citiram odredbe Zakona o radu koje uređuju zapošljavanje maloljetnika.

Članak 14. propisuje najnižu starosnu dob za zapošljavanje i glasi:

- (1) Osoba mlađa od petnaest godina života, ne smije se zaposliti.
- (2) Osoba mlađa od petnaest godina smije iznimno, uz prethodno odobrenje inspektora rada, uz naplatu sudjelovati u snimanju filmova, pripremanju i izvođenju umjetničkih, scenskih ili drugih sličnih djela, na način, u opsegu i na poslovima koji ne ugrožavaju njezino zdravlje, ćudorednost, školovanje ili razvoj.
- (3) Odobrenje iz stavka 2. ovoga članka inspektor rada izdaje na temelju zahtjeva zakonskog zastupnika.

Članak 15. uređuje (poslovnu) sposobnost maloljetnika za sklapanje ugovora o radu te glasi:

- (1) Ako zakonski zastupnik ovlasti maloljetnika starijeg od petnaest godina života za sklapanje određenog ugovora o radu, maloljetnik je poslovno sposoban za sklapanje i raskidanje toga ugovora te za poduzimanje svih pravnih radnji u svezi s ispunjenjem prava i obveza iz toga ugovora ili u svezi s tim ugovorom.

- (2) Od ovlaštenja iz stavka 1. ovoga članka izuzeti su pravni poslovi za poduzimanje kojih zakonskom zastupniku treba odobrenje tijela nadležnog za poslove socijalne skrbi.
- (3) U slučaju spora između zakonskih zastupnika ili između jednog ili više zakonskih zastupnika i malodobnika, o davanju ovlaštenja za sklapanje ugovora o radu odlučuje tijelo nadležno za poslove socijalne skrbi, vodeći računa o najboljim interesima malodobnika.
- (4) Zakonski zastupnik može povući ili ograničiti ovlaštenje iz stavka 1. ovoga članka, odnosno u ime malodobnika raskinuti radni odnos.
- (5) Skrbnik može ovlaštenje iz stavka 1. ovoga članka dati malodobniku samo na temelju prethodnog odobrenja tijela nadležnog za poslove socijalne skrbi.
- (6) Ovlaštenje iz stavka 1. ovoga članka mora se dati u pisanom obliku.

Članci 16. i 17. uređuju zabranu zapošljavanja maloljetnika te ovlaštenje inspektora rada da zabrani zapošljavanje maloljetnika na određenim poslovima. Maloljetnik se ne smije zaposliti na poslovima koji mogu ugroziti njegovo zdravlje, čudorednost ili razvoj. Odluku o poslovima koji mogu ugroziti njegovo zdravlje, čudorednost ili razvoj donosi ministar rada i socijalnu skrbi, koji izdaje pravilnik kojim se utvrđuju takvi poslovi.

3.1.2. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o obveznim odnosima

U slučaju da se odredbe Zakona o radu ne mogu primijeniti na maloljetnike koji rade temeljem ugovora o volontiranju, primjenjuju se opći propisi. Te propise utvrđuje Zakon o obveznim odnosima. Čl. 56./1 Zakona o obveznim odnosima propisuje da su ugovori koji su sklopile osobe koje za to nisu zakonski sposobne ništavi (pobojni). Međutim, zakonski zastupnik može ovlastiti takvu osobu da sklopi ugovor. Osim toga, ugovor koji maloljetnik sklopi bez ovlaštenja svog zakonskog zastupnik valjan je ukoliko zakonski zastupnik naknadno odobri taj ugovor. Isto pravilo primjenjuje se na sklapanje ugovora o volonterskom radu.

3.2. Jednostrano volontiranje

Čl. 222./4 Zakona o obveznim odnosima propisuje da za odgovornost poslovno nesposobnog poslovođe bez naloga vrijede propisi o njegovoj ugovornoj i izvanugovornoj odgovornosti. To znači da će maloljetnik biti odgovoran za moguću počinjenu štetu ukoliko je stariji od četrnaest godina. Maloljetnici između sedam i četrnaest godina bit će odgovorni ukoliko su bili svjesni svojih djela. Maloljetnici mlađi od sedam godina ne snose nikakvu odgovornost. Općenito, odgovornost za maloljetnike snose njihovi roditelji (zakonski zastupnici).

Ukoliko je korisnik usluge imao koristi od maloljetnikovog posloводства, uspostaviti će se zakonski odnos i maloljetnik će imati pravo na naknadu troškova, ali samo ako dobije ovlaštenje svog zakonskog zastupnika.

4. KORISNIK (UŽIVATELJ) VOLONTERSKIH USLUGA

4.1. Dvostrano (ugovorno) volontiranje

4.1.1. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o radu

Korisnik volonterskog rada, kao što je definirano u čl. 29, prema Zakonu o radu može biti bilo koja fizička ili pravna osoba za koju volonter obavlja određene poslove prema ugovoru o volonterskom radu (tumačenje iz konteksta Članka 4./2 Zakona o radu koji definira pojam "poslodavac", u svezi s čl. 29./4). Ukratko, volonteri mogu ponuditi svoje usluge bilo kojem

poslodavcu, bilo da je to nevladina organizacija, tijelo državne vlasti ili bilo koja druga fizička ili pravna osoba, pod uvjetom da su djelatnosti tih poslodavaca u skladu s čl. 29, a to znači da njihova djelatnost zahtijeva poslove koje mogu obavljati samo osobe određenog zanimanja te za obavljanje poslova tog zanimanja zakon ili drugi propis utvrđuje stručni ispit ili radno iskustvo.

4.1.2. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o obveznim odnosima

Korisnik volonterskih usluga koje se temelje na ugovoru o volontiranju sličnom ugovoru o djelu može biti bilo koja fizička osoba (osim maloljetnika) ili pravna osoba. Zakon o obveznim odnosima ne postavlja ograničenja u tom pogledu.

4.2. Jednostrano volontiranje

Korisnik volonterskih usluga na temelju jednostranog volontiranja (koje Zakon o obveznim odnosima poznaje kao poslovođstvo bez naloga) može biti bilo koja fizička (osim maloljetnika) ili pravna osoba. Zakon o obveznim odnosima ne postavlja ograničenja u tom pogledu.

5. OGRANIČENJA GLEDE NAKNADE (TROŠKOVA) I POREZNE OLAKŠICE

5.1. Bilateralno (ugovorno) volontiranje

5.1.1. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o radu

Naknada troškova. Poslodavac smije platiti ili nadoknaditi volonteru troškove vezane uz obavljanje njegovih poslova kao što su: putni troškovi, dnevnice, smještaj te korištenje vlastite opreme. Čak iako to nije posebno propisano Zakonom o radu, taj zaključak opravdava staro pravilo (pravo na slobodu ili slobodu djelovanja) da je ono što nije zabranjeno dozvoljeno. Osim toga, porezni propisi navode te troškove kao neoporezivi dohodak te, stoga, posredno priznaju da ih poslodavac smije nadoknaditi volonteru. Naposljetku, ukoliko je poslodavac zakonski dužan platiti zdravstveno osiguranje volonteru, ne bi bilo razumno zabraniti mu da volonteru nadoknadi gore navedene troškove. Još važnije pitanje je sljedeće: Je li poslodavac obavezan nadoknaditi volonteru takve troškove? Budući da nema (obvezujućih) propisa u Zakonu o radu koji uređuju to pitanje, odgovor je: Ne. To ovisi o onome što su stranke utanačile u svom ugovoru.

Oporezivanje poslodavca za naknadu koju je platio volonteru. Za potrebe oporezivanja, naknada troškova koju poslodavac plaća volonteru (kao što je definirano u čl. 29. Zakona o radu) prema Zakonu o porezu na dobit (Narodne novine br. 127/00)²⁶ ne predstavlja dohodak. Tu se primjenjuju ili odredbe čl. 5./2/5, (naknada troškova radnicima), analogno (čl. 29./4 Zakona o radu), ili čl. 5./2/10, koji spominje "drugim druge troškove poslovanja".

Oporezivanje doprinosa za socijalno osiguranje koje poslodavca plaća za volontera. Iznos doprinosa za socijalno osiguranje (te moguće naknade koje bi odgovarale plaći u radnom odnosu) također ne podliježe oporezivanju. Tu su primjenjive odredbe ili čl. 5./2/4

²⁶ Zakon o porezu na dobit (Narodne novine br. 127/00)

(doprinosi za socijalno osiguranje plaćeni radnicima), analogno (čl. 29./4 Zakona o radu), ili, opet, kao općenitija odredba, čl. 5./2/10.

Oporezivanje poslodavca za vrijednost usluga koje je primio od volontera. Vrijednost usluga koje je poslodavac primio od volontera ipak je oporeziva (jer nema odredbe koja propisuje suprotno). To stoga što Zakon o porezu na dobit propisuje oporezivanje (svake) dobiti, a onda propisuje iznimke od tog osnovnog pravila. Dobit se definira kao razlika između prihoda i rashoda (Čl. 3./2 Zakona o porezu na dobit). Prihodi od usluga definiraju se kao "bruto povećanje ekonomskih koristi" (Čl. 4./5 Zakona o porezu na dobit). Vrijednost volonterskih usluga neosporno predstavlja "povećanje ekonomskih koristi" za poslodavca. U kontinentalnoeuropskim pravnim sustavima pravilo je da se iznimke usko tumače. U nedostatku iznimke koja izričito spominje vrijednost usluga primljenih od volontera ta vrijednost predstavlja dobit i stoga je oporeziva.

Oporezivanje volontera za naknadu koju mu plaća poslodavac. Volonter je oslobođen plaćanja poreza na bilo kakva novčana primanja koja mogu primiti i radnici bez ikakvih poreznih posljedica (dnevnice, naknade za stručno usavršavanje itd.) To uređuje čl. 7./1/9 Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine br. 127/00).²⁷ Međutim, ipak postoji gornja granica za nadoknadu takvih troškova. Ta granica nije postavljena upotrebom apstraktnih kriterija "razumnih troškova", već je apsolutna ("do propisanog iznosa").

Oporezivanje volontera za vrijednost usluga koje je pružio kao volonter. Prema Zakonu o porezu na dohodak volonter (pojedinaac) nema pravo na odbitak poreza za vrijednost usluga koje je pružio kao volonter (budući da nema odredbe koja propisuje drugačije). To stoga što Zakon o porezu na dohodak najprije propisuje oporezivanje (svakog) osobnog dohotka te tek onda određuje iznimke od toga osnovnog pravila. U kontinentalnoeuropskim pravnim sustavima pravilo je da se iznimke usko tumače. U nedostatku iznimke koja izričito spominje vrijednost usluga pruženih volontiranjem (na primjer, slično onoj propisanoj za donacije u čl. 9./7) ta vrijednost predstavlja dohodak i stoga je oporeziva.

Porezni poticaji. Valja primijetiti da se porezna osnovica može još i više umanjiti za poslodavce koji zapošljavaju nove radnike (čl. 17). Vrijednost koja se može oduzeti od porezne osnovice je vrijednost plaće i doprinosa za socijalno osiguranje koji se plaćaju za novog radnika (u slučaju volontera oduzima se samo vrijednost doprinosa za socijalno osiguranje). To pravo traje godinu dana. Cilj ove odredbe je smanjenje stope nezaposlenosti davanjem poticaja poslodavcima da zapošljavaju više radnika. Iako Zakon ne spominje izričito volontere, odredba se ipak primjenjuje putem čl. 29./4 Zakona o radu. Osim toga, spominju se pripravnici, a prema čl. 29. Zakona o radu svi volonteri su pripravnici. Ista odredba postoji i u Zakonu o porezu na dohodak (čl. 43.) za pojedine poslodavce (fizičke osobe).

PDV. Prema Zakonu o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine br. 47/95, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00)²⁸, na usluge koje pruža volonter plaća se porez na dodanu vrijednost (PDV), (budući da nema odredaba koje propisuju drugačije). To stoga što Zakon o PDV-u propisuje oporezivanje (svake) vrijednosti dodane proizvodu ili usluzi te nakon toga navodi izuzetke od tog pravila. Međutim, potrebno je spomenuti da neprofitne organizacije nisu obveznici PDV-a. Stoga je ovo pitanje relevantno samo za one poslodavce koji obavljaju gospodarsku djelatnost.

²⁷Zakon o porezu na dohodak (Narodne novine br. 127/00)

²⁸Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine br. 47/95, 164/98, 105/99, 54/00, 73/00)

5.1.2. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o obveznim odnosima

Volontiranje na temelju ugovora sličnog ugovoru o djelu ne predstavlja posebnu kategoriju u smislu poreznih propisa. Primjenjuju se, stoga, opći propisi.

6. POGODNOSTI

6.1. Dvostrano (ugovorno) volontiranje

6.1.1. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o radu

Mirovinsko osiguranje. Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine br. 102/98, 127/00)²⁹ u čl. 19 stavak 1 točka 3 propisuje da volonteri (kako su definirani u čl. 29 Zakona o radu) koji obavljaju rad u punom radnom vremenu spadaju pod istu kategoriju ("zaposlene osobe") obveznog mirovinskog osiguranja kao i radnici koji obavljaju rad temeljem ugovora o radu. Međutim, treba naglasiti da taj Zakon izričito spominje volontere (kako su definirani u čl. 29 Zakona o radu). Oni se u nekim aspektima tretiraju nešto drugačije od zaposlenih osoba. Primjerice, osnovica za obračunavanje doprinosa Zavodu za mirovinsko osiguranje u slučaju volontera nije plaća, kao što je to u slučaju radnika (iz očitog razloga što volonteri ne primaju plaću), već je to osnovica za osiguranje koja je određena posebnim propisom koji donosi Zavod za mirovinsko osiguranje. Nadalje, plaćanje doprinosa za mirovinsko osiguranje obveza je samo poslodavca/korisnika usluga (čl. 145./1/1 Zakona o mirovinskom osiguranju).

Prava za slučaj nezaposlenosti. Status volontera ne priznaje se kao posebna kategorija u svrhu stjecanja prava za slučaj nezaposlenosti. Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Narodne novine br. 32/02)³⁰ u članku 7. navodi osobe koje se smatraju nezaposlenima u smislu tog Zakona. Između ostalog, nezaposlena osoba je osoba koja nije u radnom odnosu. Volonter nije osoba u radnom odnosu i stoga ima pravo na prava za slučaj nezaposlenosti, kao što to propisuje Zakon. Međutim, vrlo je malo vjerovatno da će volonter ispuniti pretpostavke za stjecanje prava na novčanu naknadu koju propisuje čl. 30 Zakona, a koji uvjetuje da osoba treba biti zaposlena devet mjeseci u zadnjih dvadeset i četiri mjeseca da bi imala pravo na novčanu naknadu. U većini slučajeva volonteri su osobe koje po prvi puta ulaze na tržište rada te je stoga malo vjerojatno da su već bili u radnom odnosu prije nego što se počnu stručno usavršavati.

Zdravstveno osiguranje. Čl. 5./1/8 Zakona o zdravstvenom osiguranju (Narodne novine br. 94/01)³¹ propisuje da su volonteri osigurane osobe u smislu tog Zakona.

Dobrovoljni vatrogasci (iako se čl. 29 Zakona o radu ne primjenjuje na usluge koje oni pružaju) također su osiguranici po Zakonu o zdravstvenom osiguranju (Čl. 13./1/3).

Novčane naknade u slučaju nesreće na radu. Iako Zakon o mirovinskom osiguranju propisuje novčanu naknadu u slučaju nesreće na radu, taj propis primjenjiv je samo na vrlo

²⁹ Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine br. 102/98, 127/00)

³⁰ Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Narodne novine br. 32/02)

³¹ Zakon o zdravstvenom osiguranju (Narodne novine br. 1/97, 109/97, 13/98, 88/98, 10/99, 34/99)

ograničenu kategoriju osoba (kao što su učenici i studenti za vrijeme praktične nastave u sklopu njihova školovanja).

Isti rizik za sve druge kategorije osiguranika prema Zakonu o mirovinskom osiguranju pokriva odredba o invalidskoj mirovini (novčana naknada za invaliditet, invalidska mirovina). Međutim, pretpostavke za stjecanje prava na invalidsku mirovinu drugačije su od pretpostavaka za stjecanje prava na novčanu naknadu za slučaj nesreće na radu. Kako bi dobili invalidsku mirovinu, osiguranici moraju imati određeni broj godina staža u mirovinskom fondu. Takav zahtjev ne postoji za osobe zaštićene od nesreće na radu.

Međutim, Zakon izričito navodi jednu kategoriju volontera koja nije uređena člankom 29. Zakona o radu, a koja ima pravo na novčanu naknadu u slučaju nesreće na radu – to su dobrovoljni vatrogasci (čl. 19./1/2).

Zaštita na radu. Zakon o zaštiti na radu (Narodne novine br. 59/96, 94/96)³² u čl. 5/1/2 posebno navodi volontere kao "osobe na radu". To znači da prema odredbama o zaštiti na radu toga Zakona volonterima pripadaju sva prava kao i radnicima.

Oporezivanje novčanih naknada. Hrvatsko pravo, glede toga, ne pravi razliku između volontera i radnika. Odredbe poreznih propisa koje se primjenjuju na radnike, primjenjuju se također i na volontere putem čl. 29./4 Zakona o radu.

Primici nezaposlenih na temelju prava u slučaju nezaposlenosti ne podliježu oporezivanju (Čl. 7./1/3 Zakona o porezu na dohodak).

Mirovine su oporezive (Čl. 12/1/2 Zakona o porezu na dohodak). Obvezni doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te osiguranje za slučaj nezaposlenosti ne smatraju se dohotkom (Čl. 13./1/1,2 Zakona o porezu na dohodak) i stoga se nisu oporezivi. Međutim, oporezive su "premijske osiguranja koje poslodavci plaćaju za svoje radnike i druge osobe po osnovi osiguranja života, dopunskog zdravstvenog osiguranja, dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja..." (Čl. 12/2/1 Zakona o porezu na dohodak).

6.1.2. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o obveznim odnosima

Mirovinsko osiguranje. Primjenjuju se opći propisi. Prema zakonu o mirovinskom osiguranju osoba koja pruža volonterske usluge temeljem ugovora o volontiranju sličnog ugovoru o djelu ne spada u posebnu kategoriju osiguranika. Primjerice, prema čl. 11 Zakona o mirovinskom osiguranju, odvjetnik koji pruža volonterske usluge smatra se da "obavlja samostalnu djelatnost". Pravnik zaposlen u nekoj pravnoj osobi koji pruža volonterske usluge, smatra se zaposlenom osobom prema članku 10. Zakona o mirovinskom osiguranju. Volontiranje temeljem ugovora sličnog ugovoru o djelu ne predstavlja osnovu za mirovinsko osiguranje. Ne postoji mogućnost da korisnik volonterskih usluga plati doprinose za mirovinsko osiguranje volontera koji mu pruža uslugu ili usluge temeljem ugovora sličnog ugovoru o djelu.

Zdravstveno osiguranje. Isto vrijedi i za zdravstveno osiguranje. Volontiranje temeljem ugovora sličnog ugovoru o djelu ne predstavlja osnovu za zdravstveno osiguranje. Osoba koja

³² Zakon o zaštiti na radu (Narodne novine br. 59/96, 94/96)

nije zaposlena ili ne obavlja samostalnu djelatnost ipak ima pravo na zdravstvenu zaštitu (smatra se osiguranikom prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju).

Prava za slučaj nezaposlenosti. Prava nezaposlenih (novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti) ne može se primati na temelju volontiranja prema ugovoru sličnom ugovoru o djelu.

Zaštita na radu. Primjenjuju se odredbe Zakona o zaštiti na radu. Ukoliko volonter koji pruža usluge temeljem ugovora sličnog ugovoru o djelu radi u prostorijama i prostorima korisnika usluga (mjesto rada), primjenjuje se čl. 5./2 (Zakon govori o "drugim osobama prisutnim u prostorijama i prostorima poslodavca"). Ukoliko volonter koji pruža usluge na temelju ugovora sličnog ugovoru o djelu ne radi u prostorijama i prostorima korisnika usluga, odredbe Zakona o zaštiti na radu i dalje su primjenjive (u ovom slučaju Čl. 5/1/5). Osim toga, čl. 4./2 propisuje da se: "Odredbe ovoga Zakona odnose ... i na pravne osobe kada koriste **rad drugih osoba.**" (istaknuo autor)

6.2. Jednostrano volontiranje

Isto kao i pod 6.1.2.

7. ODGOVORNOST (ZA ŠTETU)

7.1. Dvostrano (ugovorno) volontiranje

7.1.1. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o radu

Odgovornost za štetu koju je volonter uzrokovao poslodavcu. Volonter koji poslodavcu prouzroči štetu na radu ili u svezi s radom bit će dužan naknaditi štetu ukoliko je tu štetu prouzročio namjerno ili iz krajnje nepažnje (čl. 98./1 u svezi s čl. 29./4 Zakona o radu). To znači da volonteri nisu odgovorni za štetu zbog obične nepažnje. Na poslodavcu je da dokaže stupanj krivnje (namjera ili krajnja nepažnja).

Odgovornost za štetu koju je poslodavac uzrokovao volonteru. Poslodavac koji uzrokuje štetu volonteru dužan je naknaditi štetu prema općim propisima Zakona o obveznim odnosima (čl. 102/1 u svezi s čl. 29/4 Zakona o radu). To znači da će poslodavac biti odgovoran za štetu čak i zbog obične nepažnje. Budući da se najniži stupanj krivnje (obična nepažnja) pretpostavlja (predmnijeva, presumira), na poslodavcu je da dokaže suprotno. Krajnju nepažnju ili namjeru mora dokazati volonter. Ta odgovornost uključuje sve vrste štete, pa tako i štetu uzrokovanu nepoštivanjem obveza koje poslodavac ima prema volonteru, a koje proizlaze i iz ugovora o volonterskom radu i iz Zakona o radu.

Odgovornost za ozljedu na radu koju pretrpi volonter. To je, međutim, opće pravilo. Čl. 15. Zakona o zaštiti na radu propisuje iznimku za štetu uzrokovanu ozljedom na radu, profesionalnom bolešću ili bolešću u svezi s radom. U tim slučajevima poslodavac odgovara za štetu po načelu objektivne odgovornosti (uzročnosti). To znači da je stupanj krivnje nevažan. Poslodavac će biti odgovoran čak i kada nije kriv. Poslodavac se neće smatrati odgovornim samo ako dokaže da je ozljedu, profesionalnu bolest ili bolest u svezi s radom uzrokovao zaposlenik, treća osoba ili je nastala usljed djelovanja više sile.

Odgovornost za štetu koju volonter uzrokuje trećoj osobi. Za štetu na radu ili u svezi s radom koju volonter prouzroči trećoj osobi bit će odgovoran poslodavac, osim ako dokaže da je volonter postupao pravilno (čl. 170./1 Zakona o obveznim odnosima). Ukoliko je šteta uzrokovana namjerno, treća osoba može tražiti naknadu štete od poslodavca ili izravno od volontera (čl. 170./2 Zakona o obveznim odnosima). Volonter koji je namjerno ili zbog krajnje nepažnje prouzročio štetu trećoj osobi dužan je poslodavcu naknaditi iznos naknade štete koju je poslodavac isplatio trećoj osobi (čl. 100 Zakona o radu). To znači da volonter nikada ne može biti odgovoran za štetu trećoj osobi prouzročenu običnom nepažnjom. Takvu štetu će biti dužan naknaditi isključivo poslodavac.

Lažno zastupanje. Što se tiče lažnog zastupanja, opće pravilo je da organizaciju (poslodavca) neće obvezivati ugovor kojeg je u njegovo ime, a bez njegova ovlaštenja sklopio volonter kao zastupnik (čl. 88 Zakona o obveznim odnosima). Međutim, ukoliko je volonter upisan u javnu knjigu (npr. sudski registar, registar udruga itd.) kao zastupnik po zakonu, ugovor će obvezivati poslodavca (organizaciju), no poslodavac će imati pravo na naknadu štete od volontera.

7.1.2. Ugovorno volontiranje prema Zakonu o obveznim odnosima

Nema posebnih propisa vezanih uz odgovornost koju prouzroči volonter koji pruža usluge temeljem ugovora sličnog ugovoru o djelu. Primjenjuju se opći propisi. Onaj tko prouzroči štetu bit će odgovoran za naknadu štete, a odgovarat će za običnu nepažnju, krajnju nepažnju ili namjeru. Obična nepažnja se pretpostavlja (predmnijeva, presumira), a svaki viši stupanj krivnje morat će dokazati tužitelj.

7.2. Jednostrano volontiranje

Primjenjuju se opća pravila (vidi *supra* 7.1.2.). Međutim, sud može, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, umanjiti odgovornost volontera ili ga sasvim osloboditi odgovornosti za običnu nepažnju (čl. 222./3 Zakona o obveznim odnosima).

8. MEĐUNARODNI VOLONTERI

8.1. Dvostrano (ugovorno) volontiranje

Čl. 2./2 Zakona o zapošljavanju stranaca (Narodne novine br. 19/92, 33/92, 89/92, 52/94)³³ propisuje da poslodavcu nije dozvoljeno sklopiti ugovor o radu ili sklopiti "ugovor o izvršenju posla" sa strancem koji nema radnu dozvolu. Čini se da se ta odredba odnosi i na ugovor o radu i na ugovor o djelu (čl. 1./1 uređuje područje primjene Zakona i glasi: "Ovaj Zakon utvrđuje uvjete pod kojima strani državljanin ili osoba bez državljanstva može **raditi** u Republici Hrvatskoj.") Prema tome, on zabranjuje bilo kakav oblik volonterskog rada koji obavljaju stranci koji nemaju radnu dozvolu. Hrvatski zakon ne propisuje nikakve pravne pretpostavke ili posljedice (prava ili novčane potpore) za hrvatske državljane koji obavljaju volonterski rad u inozemstvu.

8.2. Jednostrano volontiranje

³³ Zakon o zapošljavanju stranaca (Narodne novine br. 19/92, 33/92, 89/92, 52/94)

Zakon ne postavlja nikakva ograničenja u ovom pogledu. Jednostrano volontiranje ne smatra se "radom" u smislu Zakona o zapošljavanju stranaca.

DRUGI DIO: ALTERNATIVE I PREPORUKE ZA STVARANJE ZADOVOLJAVAJUĆEG PRAVNOG OKVIRA VOLONTIRANJA U HRVATSKOJ

1. UVOD

Iz gore iznesene analize može se zaključiti da hrvatski pravni sustav, u pogledu volonterskog rada³⁴, ili spriječava volonterski rad, ili, taj okvir, u najmanju ruku, nije zadovoljavajući. Volontiranje čija je temelju sličnom ugovoru o djelu (što je, kao što smo vidjeli, djelomično dozvoljeno) ili nije toliko važno kao volontiranje na osnovi sličnoj ugovoru o radu, ili je barem jednako važno. Hrvatski pravni sustav zabranjuje važan zakonski oblik za pružanje volonterskih usluga – ugovore o volontiranju koji utvrđuju pružanje volonterskih usluga na redovitoj osnovi (osim u slučaju čl. 29 Zakona o radu). Dva su načina kako se može poboljšati sadašnji pravni okvir za volontiranje u Hrvatskoj. Prvi je tumačenje sadašnjeg Ustava i zakona na način koji ide u prilog volontiranju. Drugi je zakonodavna intervencija.

2. TUMAČENJE POSTOJEĆIH ZAKONA NA NAČIN POVOLJAN ZA VOLONTIRANJE

Kao što sam već gore naglasio (*1.1.1.*), u Hrvatskoj poslodavac može primiti volontera na rad samo ako je stručni ispit ili radno iskustvo utvrđeno zakonom ili drugim propisom kao uvjet za obavljanje poslova određenoga zanimanja. Međutim, također sam spomenuo da je jezik čl. 29 Zakona o radu (čak i ako se čita u svezi s čl. 62 Zakona o državnom inspektoratu) dovoljno širok (ne sadrži riječ "samo") te ostavlja dosta mjesta za različita tumačenja.

Kao prvo, teleološko tumačenje vrlo lako bi moglo dovesti do zaključka da volonterski rad nije zabranjen. Cilj članka 29. Zakona o radu i čl. 62 Zakona o državnom inspektoratu jest sprečavanje i kažnjavanje zlouporabe. Sklapanjem ugovora o volonterskom radu organizator volonterskih usluga (obično neprofitna organizacija) obično nema za cilj izbjegavanje obveza koje proizlaze iz radnog odnosa. Hrvatski sudovi (i tijela državne uprave, kao inspektori rada) trebali bi usvojiti presumpciju da poslodavci koji nisu neprofitne organizacije krše zakon ukoliko ne dokažu suprotno. Za neprofitne organizacije treba usvojiti suprotnu presumpciju: Sklapanje ugovora o volontiranju od strane neprofitne organizacije je u skladu sa zakonom ukoliko se ne dokaže suprotno (tj. da neprofitna organizacija želi izbjeći primjenu propisa kojima se uređuju radni odnosi).

Kao drugo, volontiranje prema čl. 29. Zakona o radu trebalo bi smatrati radnim odnosom. To znači da čl. 29. ne pokriva slučajeve rada koji nije radni odnos i stoga čl. 29. nije primjenjiv na ugovore o volonterskom radu koji nisu uređeni Zakonom o radu. Ako je to tako, trebalo bi primjenjivati opće norme ugovornog prava sadržane u Zakonu o obveznim odnosima.

³⁴ Pod pojmom "volonter" u drugom će se dijelu ovog rada smatrati "pojedinaac koji pruža usluge nekoj drugoj osobi ili za dobrobit neke druge osobe dobrovoljno i bez naknade".

Kao treće, prvo i drugo tumačenje može imati uporište u ustavnom pravu. Pravo na sudjelovanje u volonterskim djelatnostima može se lako smatrati sastavnim dijelom ustavom zaštićenog prava na: slobodu izražavanja i/ili slobodu okupljanja i udruživanja.³⁵ Međutim, po mom mišljenju, vrlo je malo vjerovatno da će bilo koji ustavni sud u kontinentalnoeuropskoj zemlji prihvatiti tako široko shvaćanje slobode izražavanja i/ili slobode okupljanja i udruživanja.³⁶ To stoga što ne postoji relevantna sudska praksa Europskog suda za ljudska prava koja bi podržala takvo shvaćanje. Vjerojatnije je da će volontiranje biti zaštićeno nekim općenitijim ustavnim odredbama, kao što je pravo na slobodan razvoj osobnosti (čl. 2./1 njemačkog Osnovnog zakona shvaćen u širem smislu kao pravo na slobodu ili opću slobodu djelovanja; a koji odgovara čl. 22. hrvatskog ustava³⁷). Odgovarajuća odredba američkog Ustava bila bi tzv. *liberty clause* sadržana u tzv. *due process clause* XIV Amandmana³⁸. Čak je vjerojatnije da će volontiranje biti zaštićeno određenijim čl. 54. hrvatskog Ustava, koji propisuje pravo na rad i slobodu rada. U hrvatskoj prava zajamčena Ustavom mogu biti ograničena (osim apsolutnih prava, kao što je npr. zabrana mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, sloboda savjesti itd.), ali samo zakonom i to zbog toga da bi se zaštitila prava i slobode drugih, pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje uključuje vaganje (balansiranje) sukobljenih prava i interesa putem testa razmjernosti (sva ograničenja moraju biti u skladu s prirodom potrebe za ograničenjem; Čl. 16./1,2 hrvatskog Ustava). Moguće je da Ustavni sud Hrvatske dođe do zaključka i donese odluku da ograničenja postavljena u čl. 29 Zakona o radu (u svezi s čl. 62 Zakona o državnom inspektoratu) vezana uz volonterski rad nerazmjerno ograničavaju pravo/prava na slobodu i/ili osobnost iz čl. 22, ili pravo na rad iz čl. 54. hrvatskog Ustava.³⁹

Druga mogućnost je da sudovi i/ili Ustavni sud, jednostavno, protumače čl. 29. Zakona u radu u skladu s Ustavom (presumpcija ustavnosti). Zakoni koji ostavljaju mogućnost za različita tumačenja, trebali bi se tumačiti na način koji ne bi dovodio u pitanje njihovu sukladnost s Ustavom. Pravo tumačenje je ono koje je u skladu s Ustavom. Način razmišljanja bi bio sljedeći: "Čl. 29 se ne odnosi (ne uređuje) volontiranje. Njegovo područje primjene ograničeno je na neplaćene pripravnike (koji se nesretnom upotrebom terminologije nazivaju volonterima). Takvo tumačenje je točno stoga što bi tumačenje da čl. 29 zabranjuje sve oblike neplaćenog rada (uključujući volontiranje) bilo nerazmjerno, i stoga nepotrebno, uskraćivanje ustavnih prava na slobodu i osobnost. Ne može se pretpostaviti da je zakonodavac želio donijeti zakon koji je protivan Ustavu. Stoga je jedino moguće tumačenje ono koje je u skladu s Ustavom."

Po mom mišljenju, idealno rješenje bi bilo kada bi Ustavni sud ukinuo čl. 29 Zakona o radu ili, čak i bolje, kada bi Ustavni sud ili redovni sudovi dali ispravno tumačenje. To zato što zakonodavna intervencija u ovoj materiji nužno nosi sa sobom određene opasnosti. Naime, da

³⁵ Na primjer, vidi Monika Kopcheva: 'Comparative Study of Laws Affecting Volunteering and Volunterism' [Komparativna analiza zakona vezanih uz volontiranje i volonterizam], kolovoz 2001 (neobjavljen rad)

³⁶ Takvo široko shvaćanje vjerojatnije bi moglo biti prihvaćeno u SAD-u. Na primjer, volontiranje se može shvatiti kao simbolički govor (za miješanje govora i ponašanja vidi *O'Brien v. U.S.*, a za simbolički govor vidi *Texas v. Johnson*). Za široko shvaćanje slobode okupljanja i udruživanja u SAD-u dovoljno je spomenuti da se pravo na brak smatra sastavnim dijelom slobode udruživanja.

³⁷ Čl. 22 glasi: 'Ljudska je sloboda i osobnost nepovrediva.'

³⁸ Na primjer, u *Lochner v. New York* američki Vrhovni sud "iščitao je" slobodu ugovaranja iz *due process clause*. Za najnovije shvaćanje *due process clause* i *liberty clause* vidi *Washington v. Glucksberg*.

³⁹ Ili, koristeći američku ustavnu terminologiju, Čl. 29 Zakona o radu je nedopustivo preširok. Razmotrimo li terminologiju klauzule o jednakoj zaštiti (XIV Amandmana) američkog Ustava, možemo vjerovati da se slična odredba (Čl. 14. hrvatskog Ustava propisuje pravo na jednakost) može koristiti za ukidanje čl. 29 Zakona o radu u kontekstu hrvatskog ustavnog prava.

bi se definiralo područje njegove primjene, mogući Zakon o volontiranju trebao bi postaviti definiciju "volontera" i/ili "volontiranja". Takav korak uvijek nosi sa sobom određenu opasnost. Definicija prihvaćena u zakonu bila bi ili preširoka ili preuska. Prvo rješenje imalo bi za posljedicu uređenje koje obuhvaća stanoviti broj različitih pojava koje logički nemaju nikakve veze s volonterski radom (npr. sve vrste stručnog usavršavanja u trgovačkim društvima u nadi budućeg zaposlenja). U svezi s koristima koje će vjerojatno biti odobrene u svezi s volonterskim radom, u budućem zakonu, vjerojatno bi se otvorio novi prostor za sve vrste zlouporaba. Takva situacija dovela bi do iskrivljene ideje o volonterskom radu te do lošeg mišljenja u javnosti, što bi, za posljedicu, imalo pad zanimanja za takvu vrstu djelatnosti u situacijama u kojima volonterski rad zaista ima svoju autentičnu i pozitivnu ulogu.⁴⁰ Međutim, sva gore navedena razmatranja samo su nagađanja. Trenutno nije moguće predvidjeti na koji će se način razviti sudska praksa hrvatskih sudova. Jednako je moguće da će ta praksa biti u povoljna i da će biti nepovoljna za volontiranje. Drugim rječima: *Omnis definitio periculosa est!*

Kako god da se razvije sudska praksa, u sadašnjoj situaciji, Hrvatskoj je potrebna zakonodavna intervencija u ovom području. U stvaranju ravnoteže između opasnosti od nadreguliranosti i podreguliranosti, mislim da *summum ius* (više prava, intervencije zakonodavca) neće dovesti do *summa injuria* (više kršenja prava i manje pravde). Sadašnji pravni sustav koči volontiranje u tolikoj mjeri da je vrlo malo vjerojatno da će zakonodavna intervencija u području volontiranja pogoršati stanje. Razjasnit će situaciju barem time što će izričito propisati da je volontiranje dozvoljeno i izvan slučajeva koje uređuje čl. 29. Zakona o radu. Po mom mišljenju, to je najbolje rješenje u danim (gore opisanim) okolnostima.

3. ZAKONODAVNA INTERVENCIJA – ZAKON O VOLONTIRANJU (PREPORUKE ZA PRAVNI OKVIR VOLONTIRANJA U HRVATSKOJ)

3.1. Uvod

Mogući Zakon o volontiranju barem bi razjasnio pitanje je li volontiranje dozvoljeno u Hrvatskoj ili nije. U najmanju ruku, može propisati da je volontiranje u osnovi ili u načelu dozvoljeno te kasnije navesti iznimke kada nije dozvoljeno sklopiti ugovor o volontiranju (zbog mogućih zlouporaba). Kao osnovu za preporuke za moguću zakonodavnu intervenciju u području volontiranja, koristit ću se Preporukama i zaključcima o pravnim pitanjima vezanim uz volontere [Recommendations and Conclusions on Legal Issues Affecting Volunteers] (Preporukama) koje je sastavila grupa stručnjaka okupljena u Zakladi Stefan Batory u Varšavi od 23. – 26. siječnja 2002. godine kako bi raspravila i razmotrila pravne propise i najbolju praksu vezanu uz volontere i volontiranje u Europi. Preporuke će biti nešto izmijenjene kako bi se prilagodile postojećim pravnim propisima hrvatskog pravnog sustava i društvenim datostima.

3.2. Definicije

Zakon bi trebao urediti samo dvostrano volontiranje. Gore analizirani propisi o poslovođstvu bez naloga, predstavljaju, po mom mišljenju, zadovoljavajući pravni okvir za jednostrano

⁴⁰ Dr. Marcin Krajewski: 'Voluntary Work – Legal Barriers' ["Volonterski rad – pravne zapreke"] (neobjavljen rad)

volontiranje. Osim toga, "Gotovo sva pravna pitanja koja se javljaju u svezi s volontiranjem, osim pitanja odgovornosti, javljaju se u kontekstu dvostranih volonterskih odnosa."⁴¹

Zakon o volontiranju, bi, ponajprije, trebao dati definiciju pojmova kao što su: "volontiranje", "volonter", "volonterske usluge", "korisnik volonterskih usluga" te "organizator volonterskih usluga". Preporuke daju vrlo korisne upute u tom smislu:

Volontiranje se može definirati kao "djelatnost pružanja usluga drugoj osobi ili za dobrobit druge osobe dobrovoljno i bez naknade".

Prema tome, **volonterske usluge** mogu se definirati kao "usluge, pružanje kojih je zakonski dozvoljeno, pružene drugoj osobi ili za dobrobit druge osobe dobrovoljno i bez naknade. Volonterske usluge mogu pružati samo fizičke osobe". Zakon bi trebao propisati da "volonterske usluge nisu usluge pružanje kojih se zakonski zahtijeva ili koje je osoba prisiljena pružati". Što se smatra prisilom uređeno je obveznim pravom. Zakon bi također trebao propisati da se "plaćanje ili naknada troškova ne bi smjela smatrati naknadom ukoliko to plaćanje ili naknada troškova predstavlja prihod na koji poslodavci ne plaćaju porez na dobit ili na koji radnici u radnom odnosu ne plaćaju porez na dohodak". Već sam gore objasnio (vidi 5.1.1.) da je to način na koji hrvatski porezni propisi određuju što predstavlja razumnu naknadu troškova, a što ne.

Volonter se može definirati kao "fizička osoba koja pruža volonterske usluge" ili kao "fizička osoba koja pruža usluge drugoj osobi ili za dobrobit druge osobe dobrovoljno i bez naknade". Zakon bi trebao učiniti jasnim da "pojedinaac koji pruža usluge članu svoje obitelji ili nekom drugom članu udruge kojoj pripada nije volonter u smislu ovog Zakona." Međutim, Zakon bi također trebao propisati da: "na status fizičke osobe kao volontera neće utjecati činjenica da ta osoba pruža usluge skupini fizičkih osoba koja uključuje jednog ili više članova njezine obitelji ili udruzi kojoj pripada, ukoliko ne diskriminira u njihovu korist." Osim toga, Zakon bi također trebao propisati da: "Činjenica da osoba pruža značajnu pomoć ili skrb članu svoje obitelji, te stoga nije volonter prema ovom Zakonu, ne utječe na njezina prava i pogodnosti vezane uz takve usluge koje propisuju drugi zakoni."

Korisnik volonterskih usluga može se definirati kao "fizička ili pravna osoba koja ima koristi od volonterskih usluga."

Organizator volonterskih usluga može se definirati kao "neprofitna pravna osoba (udruga, ustanova, neprofitno trgovačko društvo i sl.) ili tijelo državne vlasti koje organizira volonterske usluge u skladu s ciljem i djelatnostima te pravne osobe ili tijela državne vlasti, kako je propisano u statutu organizatora". Zakon bi trebao propisati da organizator volonterskih usluga može biti jedino pravna osoba ili tijelo državne vlasti. U sadašnjoj situaciji to je, po mom mišljenju, najbolje rješenje. Također je vjerojatnije da će zakonodavci prihvatiti tu definiciju nego dozvoliti trgovačkim društvima osobama da budu organizatori volonterskih usluga. Razlog za usvajanje ove definicije jest zaštita od zlouporabe odredaba Zakona o radu. Veća je vjerojatnost da će te propise zloupotrijebiti pravne osobe čiji je glavni cilj stjecanje dobiti nego da će ih zloupotrijebiti neprofitne organizacije. Iako to nije pravilo u svakom pojedinom slučaju, u stvaranju ravnoteže između interesa za omogućavanje i

⁴¹ Leon Irish i Karla Simon: 'Legal Issues Affecting Volunteers' [Pravna pitanja vezana uz volontere'] (neobjavljen rad predstavljen na V. međunarodnoj konferenciji ISTR-a u srpnju 2002. g. u Cape Townu, Južna Afrika)

poticanje volontiranja i prevencije zlouporabe radnopravnih propisa, te uzimajući u obzir sadašnje pravno i društveno okruženje u Hrvatskoj, to je, po mom mišljenju, umjereno i razumno rješenje.

Zakon bi također trebao propisati da se "Ovaj zakon neće primjenjivati na neplaćene pripravnike - volontere u smislu Zakona o radu (čl. 29.)". To znači da će volonteri prema čl. 29. Zakona o radu, zadržati svoj sadašnji pravni status te se na njih neće primjenjivati odredbe Zakona o volontiranju. Međutim, to ne znači da se čl. 62. Zakona o državnom inspektoratu neće primjenjivati u slučaju da neprofitabilne udruge ili tijela državne vlasti pokušaju zlouporabiti odredbe Zakona o volontiranju. Ukoliko neprofitabilna udruga ili tijelo državne vlasti sklopi ugovor o volontiranju prema Zakonu o volontiranju, a trebalo je sklopiti ugovor o radu, inspektor rada će ga novčano kazniti. Nemoguće je sastaviti zakon koji će sprečavati sve vrste zlouporabe. Uzimajući u obzir sve interese koji se sukobljavaju, razumljivije je sankcionirati zlouporabu na osnovi "slučaj za slučajem". Međutim, Zakon o volontiranju stvorit će pozitivnu sliku (ili otkloniti početne sumnje) u pogledu volontiranja za neprofitabilne udruge i tijela državne vlasti te razviti svijest o važnosti volontiranja, kako kod ljudi, tako i kod tijela koja se brinu o provođenju zakona (u ovom slučaju su to inspektori rada i sudovi).

Ugovor o volonterskom radu trebao bi se definirati kao "svaki ugovor sklopljen između organizatora ili korisnika volonterskih usluga i volontera, u kojem se volonter obvezuje da će pružiti volonterske usluge." ili "svaki ugovor sklopljen između organizatora ili korisnika volonterskih usluga i volontera u kojem se volonter obvezuje da će pružiti usluge drugoj osobi ili za dobrobit druge osobe bez naknade". Takva definicija dovoljno je široka da pokrije i ugovore o volontiranju slične ugovoru o radu (kontinuirano volontiranje), i ugovore o volontiranju slične ugovoru o djelu (ugovori o volontiranju za pojedine usluge).

Zakon bi također trebao propisati da "sklapanjem ugovora o radu, ne zasniva se radni odnos te stranke ne stječu prava i obveze iz radnog odnosa propisane zakonom, ukoliko ovaj Zakon ne propisuje drugačije. Zakon o radu ne primjenjuje se na prava i obveze koje proizlaze iz ugovora o volontiranju uređenog ovaim Zakonom, ukoliko ovaj Zakon ne propisuje drugačije".

Zakon bi također trebao propisati da, ako u ovom Zakonu nema odredaba koje propisuju drugačije, primjenjuju se opći propisi obveznog prava. Zakon bi posebice trebao definirati jednostrano volontiranje kao "odnos u kojem primatelj volonterskih usluga nije tih usluga svjestan". Zakon bi trebao propisati da se "kod jednostranog volontiranja primjenjuju opći propisi obveznog prava".

3.3. UGOVORNI ODNOSI

Oblik ugovora. Zakon bi trebao propisati oblik ugovora o volontiranju sličan obliku koji Zakon o radu propisuje za ugovor o radu. To znači da bi ugovor trebao biti u pisanom obliku, no ako ne postoji pisani oblik ugovora, kojeg propisuje zakon, to neće utjecati na njegovo postojanje ili valjanost. Ako ugovor o radu, nije sklopljen u pisanom obliku, kako to propisuje Zakon o radu, inspektor rada kaznit će poslodavca novčanom kaznom. Sličan propis trebao bi postojati i u Zakonu o volontiranju ukoliko organizator volonterskih usluga ne sklopi ugovor o volontiranju u pisanom obliku.

Zahtjevi za obavješćivanjem. Što se tiče obavješćivanja, Zakon bi trebao propisivati da se odredbe Zakona o radu (čl. 21. vidi *supra* 2.1.) na odgovarajući način (*mutatis mutandis*)

primjenjuju i na ugovor o volonterskom radu (druga ugovorna stranka - organizator ili korisnik volonterskih usluga, obavezan je obavijestiti volontera o opasnostima kojima je izložen na radu). Isti učinak može se jednostavno postići prepisivanjem odredbe čl. 21. Zakona o radu (naravno, s odgovarajućim izmjenama) i njezinim ubacivanjem u Zakon.

Međutim, Zakon može propisati da se obveza organizatora ili korisnika ne ograničava samo na obavješćivanje volontera o opasnostima (rizicima) posla kojeg će volonter obavljati, već da se sastoji i u obavješćivanju i o njegovim zakonskim pravima, mogućnostima i pogodnostima. Osim toga, Zakon može propisati da bi se obavješćivanje trebalo izvršiti u pisanom obliku. Zakon može, isto tako, zahtijevati od volontera, kao što Zakon o radu zahtijeva od radnika (čl. 19), da dade određene obavijesti (podatke) drugoj ugovornoj strani.⁴² Već je navedeno da bi Zakon trebao propisati da se primjenjuju odredbe Zakona o obveznim odnosima ako nije drugačije propisano ovim Zakonom. Time se također propisuje primjena odredbi Zakona o obveznim odnosima koje propisuju primjenu načela savjesnosti i poštenja.

Sloboda ugovaranja. Trebalo bi primjenjivati opće propise obveznog prava (čak i da u Zakonu nije izričito navedena odredba koja to propisuje). Volonter i organizator volonterskih usluga mogu slobodno ugovoriti uvjete i elemente volonterskog odnosa, ukoliko ti uvjeti nisu suprotni Ustavu Republike Hrvatske, prisilnim propisima te moralu društva (čl. 10 Zakona o obveznim odnosima). Ova odredba također zabranjuje diskriminaciju, stoga što je takva zabrana propisana člankom 14. Ustava Republike Hrvatske. U Hrvatskoj se primjenjuje načelo da za povredu Ustava odgovaraju svi, a ne samo javna vlast.⁴³ Ustavne odredbe primjenjuju se također i na privatnopravne odnose (čl. 20. Ustava propisuje da: "Tko se ogriješi o odredbe ovoga Ustava o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, osobno je odgovoran i ne može se opravdati višim nalogom. Svaka osoba dužna je poštivati Ustav i zakone, te pravni poredak Republike."

Međutim, također je moguće da Zakonom propisati da se propisi protiv diskriminacije sadržani u Zakonu u radu (čl. 2.) na odgovarajući način (*mutatis mutandis*) primjenjuju i na ugovor o volonterskom radu. Isti učinak može se postići ako se jednostavno prepisuju odredbe čl. 2. Zakona o radu (naravno, s odgovarajućim izmjenama) te se ubace u Zakon.

3.4. VOLONTERSKI RAD MALOLJETNIKA

Što se tiče volonterskog rada maloljetnika, Zakon bi trebao navesti da se odredbe Zakona o radu (članci 14, 15, 16 i 17, vidi *supra* 2.1.) primjenjuju istovjetno i na ugovor o volonterskom radu kojeg obavljaju maloljetnici. Isti učinak može se jednostavno postići prepisivanjem odredaba (Članaka 14., 15., 16. i 17.) Zakona o radu (naravno, s odgovarajućim izmjenama) te njihovim ubacivanjem u Zakon.

3.5. ODGOVORNOST (ZA ŠTETU)

Glede odgovornosti za štetu koju je volonter počinio organizatoru volonterskih usluga, Zakon bi trebao propisati da se na odgovarajući način (*mutatis mutandis*) primjenjuje odredba

⁴² Primjerice, o bolesti ili drugim okolnostima koje utječu na ili koje mu onemogućuju izvršavanje ugovornih obveza ... ili koje ugrožavaju život ili zdravlje osoba s kojima... dolazi u kontakt za vrijeme izvršavanja ugovora..." (izvadak iz čl. 19. Zakona o radu)

⁴³ Nema potrebe stvarati načine za neizravnu primjenu ustavnih odredaba na privatnopravne odnose (ili iznimke od pravila da povredu Ustava može počinuti samo javna vlast), kao što je to učinjeno u Njemačkoj (*slučaj Lüth*) ili u jedinom slučaju u SAD-u (*Shelley v. Kraemer* ili na sofisticiraniji način u *New York Times Co. v. Sullivan*)

čl. 98./1 Zakona o radu (vidi *supra* 7.1.1.). Isti učinak može se jednostavno postići prepisivanjem odredbe čl. 98./1 Zakona o radu (naravno, s odgovarajućim izmjenama) te njezinim ubacivanjem u Zakon.

Glede **odgovornosti za štetu koju je volonteru počinio organizator volonterskih usluga**, Zakon bi trebao propisati da se na odgovarajući način (*mutatis mutandis*) primjenjuju odredbe Zakona o obveznim odnosima glede odgovornosti za štetu koju je volonteru uzrokovao poslodavac (čl. 102./1, vidi *supra* 7.1.1.). Isti učinak može se jednostavno postići prepisivanjem odredbe čl. 102./1 Zakona o obveznim odnosima (naravno, s odgovarajućim izmjenama) te njezinim ubacivanjem u Zakon.

Glede **odgovornosti za ozljedu volontera na radu**, Zakon bi trebao propisati da se na odgovarajući način (*mutatis mutandis*) primjenjuje odredba čl. 15. Zakona o zaštiti na radu glede odgovornost za ozljedu radnika na radu (vidi *supra* 7.1.1.). Isti učinak može se jednostavno postići prepisivanjem odredbe čl. 15. Zakona o zaštiti na radu (naravno, s odgovarajućim izmjenama) te njezinim ubacivanjem u Zakon.

Glede **odgovornosti za štetu koju je volonter počinio trećoj osobi (uključujući i korisnika volonterskih usluga!)**, Zakon bi trebao propisati da se na odgovarajući način (*mutatis mutandis*) primjenjuju odredbe čl. 170./1 Zakona o obveznim odnosima te čl. 100. Zakona o radu vezane uz odgovornost za štetu koju je radnik uzrokovalo trećoj osobi (vidi *supra* 7.1.1.). Isti učinak može se jednostavno postići prepisivanjem odredaba (članka 170./1 Zakona o obveznim odnosima i čl. 100 Zakona o radu) (naravno, s odgovarajućim izmjenama) te njihovim ubacivanjem u Zakon.

3.6. OBVEZE NAKNADE TROŠKOVA

Iako Zakon o radu ne propisuje obvezu poslodavca da plati ili naknadi radniku razumne troškove, to ne znači da Zakon o volontiranju ne može propisati takvu obvezu za organizatora volonterskih usluga kada su u pitanju troškovi koje je pretrpio volonter. Na zakonodavcu je hoće li Zakon propisati takvu obvezu ili će prepustiti ugovornim strankama da slobodno (ugovorom) urede te odnose.

Zakon bi ipak trebao propisati da takva naknada troškova ne predstavlja naknadu za rad volontera. Pravila sadržana u poreznim propisima predstavljaju dobre smjernice za određivanje što predstavlja razumni trošak, a što ne. Naknadu troškova ne bi se smjelo smatrati naknadom za rad volontera ukoliko ta naknada troškova predstavlja prihod na koji poslodavci nisu obvezni platiti porez na dobit, ili na koji radnici u radnom odnosu nisu obvezni platiti porez na dohodak. Volonteri bi trebali biti oslobođeni plaćanja poreza na takav iznos naknade troškova na isti način na koji su radnici oslobođeni plaćanja poreza na iznos naknade troškova koji su dobili od poslodavca "do propisanog iznosa" (prema Zakonu o porezu na dohodak).

Glede mogućeg oporezivanja organizatora volonterskih usluga za takvu naknadu troškova volonteru, treba naglasiti da su neprofitne organizacije oslobođene plaćanja poreza na dobit. Kako organizator volonterskih usluga može biti samo neprofitna organizacija (pravna osoba) ili tijelo državne vlasti (tijela državne vlasti ne plaćaju poreze), to pitanje ovdje nije relevantno.

3.7. POGODNOSTI

Mirovinsko osiguranje. U načelu Zakon bi trebao propisati da volonteri nemaju pravo na mirovinsko osiguranje.

Na zakonodavcu je hoće li propisati u ovam Zakonu ili u izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju da "volonteri koji duže vrijeme rade s punim radnim vremenom" imaju pravo na mirovinsko osiguranje. Također, na zakonodavcu je kako će se definirati pojam "volontera koji duže vrijeme radi s punim radnim vremenom" (4, 5, 6 ili više godina volontiranja s punim radnim vremenom) te na koju će vrstu mirovinskog osiguranja oni imati pravo (samo onu koja omogućuje organizatoru volonterskih usluga da za te volontere plati dobrovoljnu premiju/iznos za privatno mirovinsko osiguranje, pod uvjetom da se na takvu vrstu premija/iznosa za osiguranje ne plaća porez; ili će ih uključiti u sustav obveznog mirovinskog osiguranja). Po mom mišljenju, najbolje rješenje bi bilo da Zakon uopće ne uredi to pitanje. Organizator volonterskih usluga trebao bi imati mogućost plaćati mirovinsko osiguranje za "volontera koji duže vrijeme radi s punim radnim vremenom". Zakon to ne bi smio zabraniti, no ne bi smio ni obvezati organizatore da plaćaju mirovinsko osiguranje za takve volontere. Sam organizator volonterskih usluga trebao bi donijeti odluku hoće li to pravo dati volonteru i kako će definirati pojam "volontera koji radi duže vrijeme". Da bi se to postiglo, nije potrebna posebna izmjena mirovinskih zakona. Isti učinak može se postići sklapanjem ugovora za "volontere koji duže vrijeme rade s punim radnim vremenom" jednog od mnogih oblika rentnog osiguranja, čije bi premije plaćao organizator volonterskih usluga. To se može napraviti bez posebnog mijenjanja zakona. Organizatorima je to dopušteno prema općim propisima prava osiguranja. Jedini je problem u tome što će takve premije osiguranja biti oporezive. U smislu poreza na dohodak, one predstavljaju dohodak, a u smislu poreza na dobit, one se ne mogu svrstati pod razumne troškove te će stoga predstavljati dobit. Drugim riječima, davanje "volonteru koji radi duže vrijeme" prava iz "mirovinskog" osiguranja je preporuka za praksu, a ne preporuka zakonodavcu.

Zakon bi, u najmanju ruku, trebao izričito propisati da volonteri imaju isto pravo na osiguranje od **rizika nesreće na radu** kao što imaju dobrovoljni vatrogasci prema čl. 19./1/2 Zakona o mirovinskom osiguranju te da će se ta odredba Zakona o mirovinskom osiguranju vezana uz dobrovoljne vatrogasce primjenjivati na odgovarajući način (*mutatis mutandis*) i na volontere. Tom riziku (riziku od nesreće na radu) trebalo bi dodati osiguranje od rizika nastanka profesionalne bolesti.

Zdravstveno osiguranje. Zakon bi trebao izričito propisati da u skladu s općim propisima (Zakon o zdravstvenom osiguranju) volonteri imaju pravo na zdravstveno osiguranje. Iako bi oni svejedno imali to pravo, prema općim propisima bilo kao nezaposlene osobe ili na nekoj drugoj osnovi, ovo je važno spomenuti kako bi se izbjegli mogući problemi u tumačenju. Stoga bi Zakon trebao propisati da volonteri imaju pravo na zdravstveno osiguranje u skladu s općim propisima. Čak štoviše, preporučljivo je da se u Zakonu o zdravstvenom osiguranju stvori posebna kategorija osiguranih osoba ("volonteri", kao što su to dobrovoljni vatrogasci) ili da se Zakonom propiše da volonteri imaju pravo na zdravstveno osiguranje kao i dobrovoljni vatrogasci te da se odredbe Zakona o zdravstvenom osiguranju koje se odnose na dobrovoljne vatrogasce na odgovarajući način (*mutatis mutandis*) primjenjuju i na volontere.

Prava za slučaj nezaposlenosti. Zakon bi trebao propisati da volontiranjem pojedinac ne gubi prava za slučaj nezaposlenosti. To bi trebalo izričito propisati kako bi se izbjegle sve moguće poteškoće u tumačenju, iako Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, kada u čl. 7. nabroja osobe koje se smatraju nezaposlenima u smislu

tog zakona, među ostalima, propisuje da je nezaposlena osoba ona osoba koja nije u radnom odnosu (, a Zakon o volontiranju će sadržavati odredbu koja naglašava da volonter nije osoba u radnom odnosu).

Zaštita na radu. Nema potrebe za izmjenom zakona u ovom području. Zakon o zaštiti na radu (čl. 5./2) govori o "drugim osobama prisutnim u radnom prostoru i prostorijama poslodavca". Osim toga, Čl. 4/2 propisuje da se: "Odredbe ovog Zakona također primjenjuju na ... pravne osobe kada koriste **rad drugih osoba.**" (istaknuo autor) To znači da volonteri uživaju punu zaštitu propisanu Zakonom o zaštiti na radu.

3.8. OPOREZIVANJE

Ako Zakon definira organizatora volonterskih usluga kao "neprofitnu organizaciju" (udругu, ustanovu, neprofitno trgovačko društvo itd.) ili tijelo državne vlasti koja organizira volonterske usluge u skladu s ciljem i djelatnostima te organizacije ili tijela državne vlasti kao što je propisano u statutu organizatora" tada neće doći do nedoumica glede volontiranja vezanih uz poreze ili će do takvih nedoumica i pitanja doći vrlo rijetko. To stoga što su neprofitne organizacije oslobođene plaćanja i poreza na dobit (članci 2. i 5. Zakona o porezu na dobit) i PDV-a. Kako organizator volonterskih usluga može biti jedino neprofitna organizacija (pravna osoba) ili tijelo državne vlasti (tijela državne vlasti ne plaćaju poreze), pitanja poreza na dobit i PDV-a vezana uz volontiranje ovdje se uopće ne pojavljuju. Pitanja plaćanja poreza u svezi s pravima iz socijalnog osiguranja te zbog naknade razumnih troškova već su gore razmotrena (vidi 3.6. i 3.7.).

Jedino pitanje koje ovdje treba razmotriti jest oporezivanje volontera za vrijednost usluga koje pruža kao volonter. "U mnogim pravnim sustavima zakon propisuje porezne olakšice za donacije određenim organizacijama za javnu dobrobit [public benefit organizations, *op.a.*], bilo da su donacije u obliku naturi ili u novcu. Stručna skupina detaljno je razmotrila pitanje bi li donacije u vremenu i radu, tj. volontiranje, trebale volonteru davati pravo na porezne olakšice... Stručna skupina jednoglasno se složila da to općenito nije niti neophodno, niti poželjno. *Kao prvo*, postoji praktičan problem kako odrediti vrijednost usluga koje je volonter pružio. Kako volonteri ne dobivaju naknadu za rad, ne postoji 'tržišna cijena' usluga koje su pružili. S druge strane, ista vrsta volonterskih djelatnosti ne bi se trebala drugačije cijeliti na temelju stručne spreme ili uobičajene nagrade volontera ... Svako takvo određivanje je ... nužno proizvoljno. Nadalje, porezne olakšice za donacije u vremenu podrazumijevaju velike obveze glede dokumentacije za [neprofitne, *op.a.*] organizacije, koje bi na kraju mogle biti odgovorne za prijevaru koju je počinio volonter. Kao drugo, pojam volontiranja kao donacije u vremenu i radu ne može se jednostavno uskladiti s poreznim olakšicama. Po mišljenju većine članova stručne skupine, volonterske usluge su 'neprocjenjive' u najužem smislu riječi."⁴⁴ Nemam ništa dodati ovim razmišljanjima i zaključcima. U potpunosti se slažem s njima. Hrvatski zakon ne bi trebao propisati porezne olakšice za volonterske usluge.

3.9. MEĐUNARODNI VOLONTERI

⁴⁴ Christian Meyn, Monika Kopcheva: 'Legal Issues Affecting Volunteers and Volunteering in Europe. Final Report on Meeting of International Experts' ['Pravna pitanja vezana uz volontere i volontiranje u Europi. Zaključni izvještaj o Sastanku međunarodnih stručnjaka'], Varšava, 23.-26. siječnja 2002. (neobjavljeni rad)

Za hrvatske državljane koji volontiraju u inozemstvu, Zakon bi trebao propisati višu granicu "razumnih troškova". Volontiranje u inozemstvu obično podrazumijeva veće troškove življenja, putovanja i smještaja. Zakon bi trebao priznati specifičnu prirodu takvih troškova na način da naknada takvih troškova ne bude oporeziva.

Na zakonodavcu je odluka hoće li strani volonteri morati imati radnu dozvolu prije nego li počnu volontirati u Hrvatskoj ili ne.

ZAKLJUČAK

Hrvatski pravni sustav ne pruža zadovoljavajući pravni okvir za volontiranje.

Članak 29. Zakona o radu propisuje ograničenu mogućnost volonterskog rada. Ta odredba tumači se kao isključiva. Svi drugi oblici volonterskog rada izvan čl. 29. smatraju se zabranjenima. Zakon o obveznim odnosima propisuje, pod općom slobodom ugovaranja, mogućnost volontiranja na temelju ugovora sličnog ugovoru o djelu. Takav oblik volontiranja ograničen je na specifičan radni zadatak. Nije zadovoljavajući stoga što većina volontera obavlja svoj posao u obliku kontinuiranog rada.

Dva su načina kako poboljšati situaciju. Prvi način je sudska intervencija, koja bi trebala dati drugačije tumačenje čl. 29. Zakona o radu, povoljnije za volontiranje. Drugi način je zakonodavna intervencija. U danim okolnostima zakonodavna intervencija čini se najboljim rješenjem.

Mogući Zakon o volontiranju trebao bi, kao prvo, jasno propisati da je volontiranje dozvoljeno, definirati pojmove "volontiranja", "volontera", "organizatora volonterskih usluga", "korisnika volonterskih usluga" itd. te urediti druga bitna pitanja vezana uz volontere i volontiranje, kao što su: definicija volontera, ugovorni odnosi, volontiranje maloljetnika, ograničenja naknade (troškova), porezne olakšice, odgovornost (za štetu), kao i položaj međunarodnih volontera.