
KOMENTAR
ZAKONA O UDRUGAMA
S OBRASCIMA

Nakladnik

B.a.B.e.

Grupa za ženska ljudska prava
Zagreb, Vlaška 79

Za nakladnika

RADMILA SUČEVIĆ

Lektura, dizajn i prijelom

MIRKO BANJEGLAV

ISBN 953-6967-03-0

Tisak

TISKARA ŽUPAC, Zagreb

Copyright © Međunarodni centar za neprofitno pravo (*International Center for Not-for-Profit Law* – ICNL), Budimpešta. Sva prava pridržana. Izradu i tiskanje ovog Komentara omogućila je financijska podrška ENI/DGSR/CS, ENI, Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID), pod uvjetima ugovora br. EDG-A-00-01-00002-00. Stajališta iznijeta u ovoj brošuri predstavljaju mišljenja autora, a ne nužno i stajališta Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj.

Mihailo Dika
Slobodan Ljubišić
Dragan Medvedović
Ivan Šprajc

**KOMENTAR
ZAKONA
O UDRUGAMA
S OBRASCIMA**



International Center for Not-for-Profit Law

B.a.B.e.

Zagreb, 2003.

SADRŽAJ

SLOBODA UDRUŽIVANJA U EUROPSKOJ KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH	
SLOBODA (dr. sc. Dragan Golubović)	7
Uvodne napomene	7
Bitna obilježja slobode udruživanja (udruge)	
prema odredbama Konvencije	11
Odnos slobode udruživanja prema drugim pravima i slobodama zajamčenim Konvencijom i dopuštena ograničenja u ostvarivanju slobode udruživanja	15
UVODNO O ZAKONU O UDRUGAMA (Mladen Ivanović)	19
ZAKON O UDRUGAMA	25
OBRASCI UZ ZAKON O UDRUGAMA	137

SLOBODA UDRUŽIVANJA U EUROPSKOJ KONVENCIJI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

DR. SC. DRAGAN GOLUBOVIĆ

MEĐUNARODNI CENTAR ZA NEPROFITNO PRAVO (ICNL) BUDIMPEŠTA

1. Uvodne napomene

Sloboda mirnog okupljanja i udruživanja proglašena je jednom od temeljnih ljudskih sloboda u brojnim međunarodnim dokumentima: člankom 20. Opće povelje o ljudskim pravima (*Universal Declaration of Human Rights*) iz 1948. godine, člankom 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), koja je stupila na snagu 1953. godine, te člankom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (*International Convent on Civil and Political Rights*), koji je stupio na snagu 1976. godine.¹ Za ostvarivanje slobode udruživanja u pravnim sustavima država-članica Vijeća Europe od posebne su važnosti odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s pripadajućim protokolima,² te praksa Europske komisije i Europskog suda za ljudska prava. Članak 11. Konvencije glasi:

-
- 1 Sloboda mirnog okupljanja i udruživanja zajamčena je i Američkom deklaracijom o pravima i dužnostima građana (*American Declatation of the Rights and Duties of Man*) iz 1948. godine, Američkom konvencijom o ljudskim pravima (*American Convention on Human Rights*) iz 1978., kao i Afričkom poveljom o ljudskim pravima (*African Charter on Human and Peoples' rights*) iz 1981. godine, iako je formulacija u Afričkoj povelji izazvala određene nedoumice. Tekstovi konvencija o zaštiti osnovnih ljudskih prava i pratećih dokumenta mogu se naći na: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcenter.htm>.
 - 2 Republika Hrvatska potpisala je Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokole br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju 6. studenoga 1996., a te je dokumente ratificirala 17. listopada 1997. Isprave o ratifikaciji položila je 5. studenoga 1997., a Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda objavljen je u "Narodnim novinama – međunarodni ugovori", br. 18/1997. Prečišćeni tekst Konvencije objavljen je u "Narodnim novinama", br. 6/1999. Odluka o zastupniku Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava i o njegovu uredu objavljena je u "Narodnim novinama", br. 11/1999. godine.

“(1) Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupiti radi zaštite svojih interesa.

(2) Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja u ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi zaštite interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave”.³

Treba istaknuti da su sporovi pred Europskom komisijom (nastavno: *Komisija*) i Europskim sudom za ljudska prava (nastavno: *Sud*) u vezi s povredom članka 11. Konvencije još uvijek razmjerno rijetki. To se objašnjava činjenicom da je sloboda udruživanja u toj mjeri utemeljena u pravnim sustavima država-članica, da bi bilo nerazumno očekivati da su države svojim (ne)postupanjem pripravne na ozbiljne povrede slobode udruživanja. No, ovaj zaključak treba uzeti s rezervom, s obzirom da Sud ne postupa *ex officio*, već samo uzima u razmatranje slučajeve koje pokreću oštećene strane.⁴ U svakom slučaju, izravna posljedica nedovoljne sudske prakse jest to da o nizu pitanja koja se tiču ostvarivanja slobode udruživanja ne postoje čvrsti međunarodni standardi jer se Komisija i Sud nisu o tim pitanjima očitovali, već bi se – ovisno o tome kako su određena pitanja koja se tiču slobode udruživanja regulirana nacionalnim propisima – prije moglo govoriti o dobroj međunarodnoj ili regionalnoj praksi.⁵ Posve je, međutim, jasno da je osnovni *ratio legis* članka 11. Konvencije zaštita osoba od nelegitimnog uplitanja državnih tijela u ostvarivanje te slobode.

3 Pod državnom upravom, u smislu članka 11 Konvencije, ne podrazumijevaju se učitelji i profesori, čak i kada su plaćeni iz državnog proračuna: slučaj *Vogt protiv Njemačke* (1995).

4 M. Krzyzanowska-Mierzevska, *Freedom of Association under the European Convention of Human Rights, Social Economy and Law Journal*, Spring 1999. str. 5-6.

5 U pogledu dobre regionalne prakse, rezultati reformi propisa o udrugama i drugim oblicima nevladinih organizacija u zemljama Centralne Europe u posljednjih deset godina naveli su neke poznate teoretičare civilnog društva na zaključak da je “u brojnim aspektima novi pravni sustav za nevladine organizacije u zemljama Centralne Europe superiorniji od onog na Zapadu...”: Salmon, Helmut K. Anheier, and Assoc., *Civil Society in Comparative Perspective*, u *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* (Baltimor, MD: The John Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999), str. 34.

6 Slučaj *Sigurdur Sigurjonsson protiv Islanda* (1993), *Gustafson protiv Švedske* (1996). Usporedi: Jeremy McBride, *Expert Opinions on the Draft Law on Associations of Croatia*, Council of Europe, Strasburg, October 23, 2000, str.5 (3). Krzyzanowska-Mierzevska, op. cit., str. 6.

Stoga se nacionalni propisi koji reguliraju slobodu udruživanja, kao i domaća sudska praksa, imaju tumačiti sukladno tom cilju.⁶ Obveza suzdržavanja od nelegitimnog uplitanja postoji neovisno o tome nastupa li država *iure gestionis* ili *iure imperii*.⁷

Kada je riječ o pozitivnim obvezama države, suglasno članku 11. Konvencije, one se prije svega odnose na obvezu države da omogući udruzi stjecanje statusa pravne osobe i osigura pravnu zaštitu takve osobe za vrijeme njezina trajanja. Ova obveza postoji neovisno od toga radi li se o sindikatima koji se izrijeком поминју u članku 11. Konvencije, političkim partijama,⁸ ili drugoj vrsti udruga (*infra*, 3).⁹ Jednako tako, članovi udruge ne bi smjeli biti izloženi bilo kakvim pravnim sankcijama zbog svog članstva u udruzi koja djeluje sukladno zakonu.¹⁰ Jedina iznimka od ovog općeg pravila odnosi se na situaciju kada je članstvo u određenoj udruzi u izravnoj nesuglasnosti sa zaposlenikom odgovornošću. Tako je u slučaju *Van Der Heijden protiv Nizozemske* (1985) tužitelj izgubio posao u Centru za savjetovanje imigranata o njihovim pravima, zbog članstva u udruzi koja se zalagala za izgon emigranata.¹¹ Na drugoj strani, sloboda udruživanja ne podrazumijeva pravo osobe da postane članom bilo koje udruge, ili da nastavi biti članom neke udruge. To je zato što pitanje članstva u udruzi pripada korpusu pitanja o kojima osnivači/članovi udruge samostalno odlučuju te u vezi s ovim pitanjem Konvencija prije svega osigurava zaštitu osoba od neuplitanja države.¹² Na koncu, može se zaključiti da je u određenim slučajevima država obvezna, u mjeri u kojoj je to nužno, intervenirati na području odnosa između pojedinaca kako bi omogućila puno ostvarivanje slobode udruživanja, odnosno zaštitu interesa trećih osoba ili samih članova udruge.¹³ Tako država ima legitimno pravo da koristi razumna sredstva nadzora nad imenom udruge kako bi se osiguralo da udruga ne

7 S. Rodin: *Sloboda udruživanja u Hrvatskom ustavnom pravu i članak 11. Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1999, str.633.

8 Slučaj *Komunistička partija Turske i drugi protiv Turske* (1998).

9 Slučaj *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (1998).

10 Slučaj *X protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1981), *Frederikson protiv Danske* (1988), *Vogt protiv Njemačke* (1988). Usporedi: McBride: *Sloboda udruživanja prema članku 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, u: *Nevladine organizacije i europski standardi ljudskih prava*, Zagreb, 1998, str. 27.

11 Ibidem.

12 Krzyzanowska-Mierzevska, op. cit. str. 6. Treba, međutim, napomenuti da unatoč autonomiji osnivača/članova pri odlučivanju o ovom pitanju, kriteriji za članstvom u udruzi ne mogu biti suprotni ustavnim ili zakonskim odredbama o zabrani nacionalne, vjerske ili druge diskriminacije.

13 Rodin, op. cit. str. 633, McBride, op. cit. str. 29.

rabi ime koje već rabi neka druga udruga.¹⁴ Jednako tako, država može imati legitimni interes intervenirati u unutarnje poslove udruge kako bi zaštitila članove od diskriminatorskih, nerazumnih ili arbitražnih odluka,¹⁵ posebice u slučajevima kada ne postoje instrumenti sudske zaštite članskih prava.¹⁶

Komisija i Sud su se posebno očitovali o pozitivnim obvezama države u slučajevima koji uključuju sindikate, ali je značaj ovih odluka univerzalan.¹⁷ Tako su Komisija i Sud odbili zahtjev sindikata o dodjeli prava da zahtijevaju zaključivanje kolektivnih ugovora,¹⁸ pravo na konzultacije,¹⁹ pravo na predstavnika u državnom radnom vijeću,²⁰ pa čak i pravo na štrajk, ako je država osigurala druge pogodne načine za zaštitu sindikalnih interesa.²¹ Jednako tako, Konvencija ne obvezuje države-potpisnice na osiguranje povlašćenoga proračunskog ili poreznog statusa za udruge.²² Usprkos tome, uvažavajući važnost i ulogu udruge u demokratskom društvu, međunarodni dokumenti i nacionalna zakonodavstva, u pravilu, predviđaju određene financijske olakšice ili poticaje za djelovanje udruge i drugih nevladinih organizacija.²³

14 Slučaj *X protiv Švicarske*.

15 Usporedi slučaj *Johansson protiv Švedske* (1990), gdje je zagovarano kolektivno osiguranje kuća za članove sindikata.

16 McBride, op. cit. str. 29.

17 McBride, op. cit., str. 26-27.

18 Slučaj *Nacionalni sindikat policije Belgije protiv Belgije* (1975).

19 Slučaj *Sindikata strojovođa Švedske protiv Švedske* (1976).

20 Slučaj *X protiv Belgije* (1978).

21 Slučaj: *Schmidt i Dahlstrom protiv Švedske* (1976), *S protiv Savezne Republike Njemačke* (1984).

22 Krzyzanowska – Mierzevska, op. cit. str. 6.

23 Usporedi Model svjetskog poreznog zakonika (World Tax Code), poglavlje VI, *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-governmental Organizations – Revised Discussion Draft prepared for the World Bank by ICNL*, Washington, D.C. September 2000, str. 98-109, *Fundamental Principles on the Status of non-governmental Organizations in Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 1 April 2002, str. 3. Za porezni status udruge u zemljama regije usporedi: *Pregled poreznih zakona koji se odnose na nevladine organizacije u Srednjoj i Istočnoj Europi* (pripremio: ICNL), Zagreb, 2001 (engleska inačica dostupna na: www.icnl.org). O različitim teorijskim objašnjenjima zbog čega udruge i druge nevladine organizacije trebaju uživati porezne povlastice usporedi: Brucer R. Hopkins: *The Law of Tax-Exempt Organizations*, 1992, str. 3-62.

2. Bitna obilježja slobode udruživanja (udruge) prema odredbama Konvencije

Iako se člankom 11. Konvencije izriječno spominju samo sindikati, to ne znači da se zaštita slobode udruživanja ne proteže i na druge vrste udruga, ili da sindikati imaju povlašten tretman u Konvenciji u odnosu na druge vrste udruga.²⁴ Koja su, dakle, bitna obeležja slobode udruživanja, odnosno udruge kao institucionalnog oblika ostvarivanja slobode udruživanja? U slučaju *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1981)* Komisija i Sud su identificirali tri takva obilježja, koja su se kasnije primjenjivala i na druge slučajeve vezane uz povredu članka 11. Konvencije: (i) viši stupanj formalnog organiziranja od javnog okupljanja; (ii) dobrovoljnost udruživanja; (iii) ostvarivanje nekog zajedničkog cilja.

(i) Kada je riječ o stupnju formalnog organiziranja višem od javnog okupljanja, treba napomenuti da nije nužno da udruga ima status pravne osobe da bi uživala zaštitu članka 11. Konvencije.²⁵ Dovoljno je da udruga ima samo neke institucionalne elemente (primjerice, akt o osnivanju, tijela, itd.) koji je jasno razlikuju od javnog okupljanja. Stoga treba razlikovati pravo udruge na upis u registar i stjecanje statusa pravne osobe (*supra*, 1) – u onim pravnim sustavima u kojima upis u registar ima konstitutivno djelovanje – od obveze udruge na upis u registar, odnosno stjecanja statusa pravne osobe kao prethodnog uvjeta djelovanja udruge. Iako se Komisija i Sud o ovom pitanju nisu još očitovali, čini se neprijepornim da je opća obveza upisa udruge u registar u suprotnosti s člankom 11. Konvencije, kojom se jamči pravo osobama da se udružuju radi zaštite svojih interesa bez uspostavljanja dodatnih ograničenja u ostvarivanju tog prava, osim onih koji su izričito propisani samom Konvencijom. Neprijeporno je da stjecanje svojstva pravne osobe pruža udrugama niz pogodnosti (primjerice, ograničenu odgovornost za obveze koje je udruga preuzela u pravnom prometu, mogućnost sudjelovanja u pravnom prometu u svoje ime i za svoj račun, stjecanje imovine, itd.), te da će upravo zbog navedenih razloga najveći broj udruge vjerojatno imati interes da se registrira. Međutim – u mjeri u kojoj ne postoji izraženi javni interes koji bi opravdao zahtjev za obveznim registriranjem – odluku o registriranju bi trebalo ostaviti samim udrugama, odnosno njihovim osnivačima/članovima. Ovaj *ratio legis* članka 11. Konvencije prepoznat je ne samo u državama-članicama Europske unije

24 McBride, op. cit. str. 22.

25 McBride, op. cit., str. 23.

nego i u najvećem broju država u ovoj regiji.²⁶ To ne znači da obveza registriranja koja je propisana za *pojedine udruge*, primjerice za udruge koje žele primati financijsku potporu od države ili za udruge koje uživaju posebne povlastice, nužno dovodi do povrede članka 11. Konvencije. U ovakvim slučajevima može se prepoznati javni interes koji opravdava zahtjev za registriranjem – nužnost da se osigura viša razina transparentnosti rada ovih udruga, odnosno podigne razina pravne zaštite dodjeljenih (javnih) sredstava.²⁷

(ii) Dobrovoljni karakter udruživanja posebice je od značaja za slučajeve koji se tiču “negativnog” ostvarivanja slobode udruživanja, odnosno prava da se ne pristupi nekoj udruzi.²⁸ U prije navedenom slučaju *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, tužitelj je tražio oglašavanje ništavim odredbe kolektivnog ugovora između Britanskih željeznica i jednog broja sindikata željezničara, koja je zapošljavanje na željeznici uvjetovala članstvom u jednom od sindikata koji su zaključili ugovor (tako-zvana closed shop praksa). Sud je uvažio zahtjev tužitelja. Prema stajalištu Suda, pravo na osnivanje sindikata ili pristupanje već osnovanom sindikatu predstavlja jedan od aspekata slobode udruživanja. Ostvarivanje slobode udruživanja implicira kako slobodu djelovanja tako i slobodu izbora. Međutim, Sud je u *obiter dicta* istodobno zamijetio da obvezatno članstvo u sindikatu ne mora nužno značiti i povredu članka 11. Konvencije. U navedenom slučaju, do povrede članka 11. došlo je zato što je *produljenje radnog odnosa* radnika na željeznici uvjetovano članstvom u jednom od sindikata koji su zaključili kolektivni ugovor s Britanskom željeznicom, s obzirom na to da takav uvjet nije postojao u trenutku nastanka radnog odnosa. Očito je, dakle, da Sud ovdje pravi razliku između zahtjeva za ob-

26 Primjerice, Slovenija, Mađarska, Češka, Slovačka, Poljska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina. Suprotno Makedonija i Crna Gora, gdje udruga može djelovati samo nakon upisa u registar, odnosno stjecanja svojstva pravne osobe.

27 Usporedi: Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske od 3. veljače 2000. (“Narodne novine”, br. 20, od 16. 2. 2000). Ustavna tužba CERANEO i Hrvatskoga pravnog centra (U-I-149/1999). McBride: *Komentari na Prijedlog Zakona o udrugama Republike Hrvatske*, Vijeće Europe, Strazbur, 1997. Golubović: *Croatia Constitutional Court Strikes Down a Number of Provisions in the Law on Associations*, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, volume 2, issue 3 (www.icnl.org). E. Denters, W. van Veen, *Voluntary Organizations in Europe: The European Convention of Human Rights*, *International Journal for Not-for-Profit Law*, Volume 1, issue 2, paragraf 5.1 (www.icnl.org).

28 Više o negativnom ostvarivanju slobode udruživanja: W. van Veen, *Negative Freedom of Association: Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, *International Journal for Not-for-Profit Law*, volume 3, issue 1 (www.icnl.org).

vezatnim članstvom u određenom sindikatu za osobe koje se već nalaze u radnom odnosu i uvjetovanja zasnivanja radnog odnosa članstvom u određenom sindikatu.

Važnost odluka Suda u *Young, James i Webster* je dvostruka. Prije svega, ova odluka predstavlja dobar primjer povezanosti slobode udruživanja i prava na osnivanje sindikata, ili članstva u postojećem sindikatu. U navedenoj odluci, Sud je ustanovio principe koji su primjenjivi na slobodu udruživanja u širem smislu a ne samo na slobodu sindikalnog udruživanja. Osim toga, ova odluka odražava osjetljivost Suda za različite pristupe država-članica Vijeća Europe o naravi sindikalnog organizovanja i djelovanja. U vrijeme kada je Konvencije nastajala, njezini su autori odbili sugestiju da se u članak 11. *explicite* uvrsti odredba o negativnom pravu udruživanja u sindikat, uvažavajući "closed shop" praksu Velike Britanije. U slučaju *Young, James i Webster*, Sud nije smatrao nužnim dovesti u pitanje legitimnost takve prakse, već se ograničio na pitanje uvjetovanja daljnjeg zapošljavanja pristupanjem sindikatu, u uvjetima kada takva praksa prije nije postojala.²⁹

U kojoj je meri obvezni karakter udruživanja u suglasnosti s člankom 11. Konvencije na koncu ovisi o tome radi li se o udruzi u javnom ili privatnom pravu. Samo udruge u privatnom pravu uživaju zaštitu članka 11. Konvencije.³⁰ Pri odlučivanju o ovome pitanju Komisija i Sud ne slijede nužno kvalifikaciju udruga u određenome nacionalnom pravnom sustavu. Radije, takva kvalifikacija predstavlja samo početnu točku pri odlučivanju može li se u konkretnom slučaju određeni oblik organiziranja kvalificirati udrugom suglasno članku 11(1) Konvencije. Ovakav je pristup opravdan jer bi svako drugo rješenje omogućilo državama-ugovornicama da svojim nacionalnim propisima izbjegniju primjenu odredbi Konvencije, odnosno standarda koje su Komisija i Sud utvrdili u tumačenju članka 11. Konvencije.³¹

U slučaju *Le Compte, van Leuven i de Mayere protiv Belgije (1981)*, Komisija je zaključila da odredbe zakona koje su propisivale obvezu tužitelja (grupa liječnika) da se učlani u belgijsku lječničku komoru nisu u suprot-

29 *Short Guide to the European Convention of Human Rights*, Council of Europe, 2000, str. 97-98.

30 E. A. Alkema: *Freedom of Associations and Civil Society*, u: *Seminar on Freedom of Associations*, Rejkjavik, Council of Europe Press, 1994, str. 76 i dalje. Usporedi: van der Ploeg: *Legal expertise on the Proposal of the Association Act of the Republic of Croatia*, October 1996, str. 1.

31 Slučaj *Chassagnou i drugi protiv Francuske (1999)*. Usporedi: W. van Veen, *op. cit.* paragraf 2.2. Krzyzanowska-Mierzevska, *op. cit.* str. 6.

nosti s člankom 11. Konvencije jer se zaštita u ostvarivanju slobode udruživanja zajamčena Konvencijom ne proteže i na udruge kojima je povjereno obavljanje određenih javnih ovlasti, odnosno koje se smatraju osobama javnog prava.³² Osim toga, zakon o osnivanju komore nije zabranjivao liječnicima da budu članovima i drugih udruga koje obavljaju istu ili sličnu statutarnu djelatnost. Slijedom toga, odredbe zakona ne ograničavaju slobodu udruživanja, već propisuju uvjete za profesionalno djelovanje. Slično je mišljenje Komisija zauzela i u slučaju obveznog članstva u studentskoj udruzi (*Zahtjev broj 6094/73*) i veterinarskoj udruzi (*Zahtjev broj 8734/79*).³³

Međutim, u slučaju *Sigurður Sigurjonsson protiv Islanda* (1993), Sud je zauzeo stajalište da je obvezatno članstvo u (privatno-pravnoj) udruzi taksista kao uvjet dobijanja dozvole za taksiranje u suprotnosti s člankom 11. Konvencije; takvo ograničenje u ostvarivanju slobode udruživanja disproporcionalno je legitimnim ciljevima koje je država željela ostvariti propisivanjem obvezatnog članstva (*infra*, 3).³⁴

Konačno, u slučaju *Chassagnou i drugi protiv Francuske* (1999), Sud je zauzeo stajalište da su odredbe zakona kojim su vlasnici lovnog zemljišta *ipso iure* postali članovima udruge lovaca, a koja je osnovana na temelju tog zakona, u suprotnosti s člankom 11. Konvencije. Prema ocjeni Suda, iako je *ratio legis* obvezatnog članstva bio u tome da se omogući vlasnicima zemljišta sudjelovanje u odlučivanju o pitanjima koja se tiču uvjeta pod kojima će se odvijati lov na njihovom zemljištu, taj se cilj mogao ostvariti i bez obvezatnog članstva u udruzi lovaca, osobito uvažavajući činjenicu da se ritual lova i ubijanja kosi s osobnim uvjerenjima vlasnika zemljišta.

(iii) Kada je riječ o “zajedničkom cilju” kao sustavnom elementu slobode udruživanja, čini se da kriteriji za postojanje zajedničkog cilja u praksi Suda i Komisije još uvijek nisu determinirani u onoj mjeri u kojoj su to kriteriji za slobodno udruživanje. Neprijeporno je, međutim, da zajednički cilj ne može biti stjecanje dobiti, odnosno da se udruge ne može osnovati s osnovnim ciljem stjecanja dobiti.³⁵ Jednako tako, prema stajalištu

32 U spomenutom slučaju, osobe javnog prava Sud definira kao osobe koje su osnovane od zakonodavca, prije nego od privatnih osoba, radi vršenja određenih javnih ovlasti u općem interesu. Usporedi: *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, op. cit., str. 98; Rodin, op. cit., str. 632.

33 *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, op. cit., str. 98. Usporedi: McBride, *Prevođenje slobode udruživanja u zakon*, u: *Modeli suradnje države i udruge*, Zagreb, 1996, str. 17-26.

34 Vidjeti detaljnije u: W. van Veen, op. cit. paragraf 3.

35 McBride, *Sloboda udruživanja prema čl. 11 Konvencije...*, op. cit. str. 23. To, međutim,

Suda, odnosi između zaposlenika kod istog poslodavca ne smatraju se drugim u smislu članka 11. Konvencije jer su oni isključivo determinirani ugovorom o radu između poslodavca i radnika.³⁶ U jednom drugom slučaju, Komisija je odbacila tužbu skupine zatvorenika koji su smatrali da im je boravkom u samačkim ćelijama ugroženo pravo na slobodno udruživanje, jer nije pronašla postojanje zajedničkog cilja, a otuda ni udruživanja u smislu članka 11. Konvencije. Prema stajalištu Komisije, pravo na udruživanje ne obuhvaća pravo zatvorenika da dijele društvo ili se udružuju s drugim zatvorenicima (*Zahtjev broj 8317/78*).

Iz prakse Komisije i Suda slijedi da se legitimnim zajedničkim ciljem smatra i djelatnost usmjerena na mirnu promjenu Ustava ili zakona radi ostvarivanja određenih prava članova udruge, čak i kada se radi o pravima koja nisu nužno priznata ustavom ili zakonom (*infra*, 3).

3. Odnos slobode udruživanja prema drugim pravima i slobodama zajamčenim Konvencijom i dopuštena ograničenja u ostvarivanju slobode udruživanja

Uvjet za ostvarivanje slobode udruživanja može biti ostvarivanje drugih osnovnih prava i sloboda zajamčenih Konvencijom. To može biti pravo na mirno uživanje vlasništva,³⁷ pravo na privatnost,³⁸ i posebice sloboda govora.³⁹ U potonjem se slučaju odnos između slobode udruživanja i slobode govora opisuje kao odnos između *lex specialis* i *lex generalis*, kako je Sud ocjenio u slučaju *Ezelin protiv Francuske* (1991). Upravo je veza između slobode govora i slobode udruživanja imala poseban značaj u nekoliko recentnih odluka Suda. Tako je u slučaju *Ujedinjene komunističke partije Turske i drugih protiv Turske* (1998) Sud presudio da je odluka o raspuš-

ne znači da bi udrugama trebalo zabraniti da (barem djelimice) izravno obavljaju gospodarsku djelatnost, pod uvjetom da prihode ostvarene od takve djelatnosti isključivo rabe za ostvarivanje zajedničkog (nedobitnog) cilja zbog kojeg su osnovane. Usporedi: *World Bank Handbook on Law Relating to NGOs*, op. cit. str. 72. *Gospodarske djelatnosti neprofitnih organizacija*, (Konferencija o uređenju civilnog društva, Međunarodnog centra za neprofitno pravo – Mađarska, svibanj 1996) Zagreb 2000.

36 Slučaj *Sigurður Sigurjonsson protiv Islanda* (1993).

37 Članak 8. Konvencije i Protokol 1, članak 1. Slučaj *Sveti Manastiri protiv Grčke* (1994). Usporedi McBride, op. cit., str. 26.

38 Usporedi slučaj *Niemietz protiv Njemačke* (1992), u kojem je Sud presudio da pravo na privatnost doma iz članka 8. Konvencije obuhvaća i privatnost kancelarije (poslovnih prostorija) udruge. E. Denters, W. van Veen, *Voluntary Organizations in Europe*, op. cit., paragraf 5.2.

39 Članak 10. Konvencije.

tanju Ujedinjene komunističke partije u suprotnosti s člankom 11. Konvencije. U navedenom slučaju, Ustavni sud Turske je donio odluku o raspuštanju i brisanju iz registra tek osnovane Ujedinjene komunističke partije, zato što je iz njezinog Statuta i Programa, navodno, bilo očito da se ona zalagala za protuustavnu dominaciju jedne društvene grupe (komunista), te zbog toga što je u svom Statutu navela da će se boriti za prava nepriznate kurdske manjine miroljubivim sredstvima, što je Ustavni sud takođe ocijenio kao protivustavnu djelatnost usmjerenu na narušavanje teritorijalne cjelovitosti Turske. Ustavni sud je tako odlučio usprkos činjenici da je u Statutu partije izričito navedeno da će se rješenje kurdskog pitanja tražiti unutar međunarodno priznatih granica Turske.

Međutim, Europski sud je našao da odluka Ustavnog suda predstavlja povredu članka 11. Konvencije. Prema stajalištu Suda, ni jedna odredba Statuta i Programa Ujedinjene komunističke partije ne upućuje na to da se ona zalaže za dominaciju jedne društvene grupe. Jednako tako, Sud je odbio stajalište da bi se pozivanje na prava Kurda moglo shvatiti kao da je nužno usmjereno ka ostvarivanju neustavnih ciljeva otcjepljenja jednog dijela turske teritorije, naglašavajući:

“Jedno od osnovnih obilježja demokratskog poretka jest mogućnost rješavanja društvenih problema – neovisno o tome koliko su oni osjetljivi ili teški - putem dijaloga, bez pozivanja na uporabu nasilnih sredstava. Demokracija napreduje tamo gdje postoji sloboda govora. Slijedom toga, nije dopušteno ograničavati i ometati djelovanje političke partije samo zato što traži javnu raspravu o stanju dijela stanovništva te zato što želi sudjelovati u političkom životu nacije kako bi se pronašlo demokratsko rješenje za to pitanje u interesu svih zainteresiranih strana”.⁴⁰

Slično je stajalište Sud zauzeo i slučaju *Slobodne i demokratske partije protiv Turske* (1999). Dakako, veza između članka 10. i 11. Konvencije ne ograničava se samo na političke partije već se proteže i na druge vrste udruga. Tako je u slučaju *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (1998) Sud zauzeo stajalište da je odbijanje grčkog suda da upiše u registar udruhu *Dom makedonske kulture*, koja se između ostalog u svom Statutu zalagala za promidžbu i zaštitu makedonske kulture, predstavlja povredu članka 11. Konvencije. U navedenom slučaju, grčki sud je odbio zahtjev skupine grčkih državljana koji su sebe smatrali pripadnicima nepriznate makedonske nacije za upis u registar udruge, s obrazloženjem da su statutarni

40 Paragraf 57. Odluke.

ciljevi udruge i prijašnje javno djelovanje njezinih osnivača u suprotnosti s interesima državne sigurnosti.⁴¹ Sud je zauzeo stajalište da odluka grčkog suda predstavlja povredu članka 11. Europske Konvencije. Prema mišljenju Suda:

“Da građani mogu slobodno osnivati pravne osobe radi skupnog djelovanja u oblastima od zajedničkog interesa jedan je od najvažnijih aspekata slobode udruživanje, bez koga bi to pravo bilo lišeno svakog značenja... Svakako, države imaju pravo uvjeriti se da su ciljevi i aktivnosti udruženja suglasni sa zakonom, ali one to moraju raditi na način koji je u suglasnosti s njihovim obvezama koje proistječu iz Konvencije i koji je pod nadzorom tijela predviđenih Konvencijom”.⁴²

Slijedom toga, u odluci se navodi da je popis razloga zbog kojih se može ograničiti pravo udruživanja u članku 11. Konvencije “iscrpljujući” i da se mora restriktivno tumačiti. Sloboda udruživanja se može ograničiti samo iz “uvjerljivih i opravdanih” razloga, koji su “propisani zakonom”. Osim toga, svako ograničenje slobode udruživanja mora biti: “proporcionalno legitimnim ciljevima kojima takvo ograničenje služi u demokratskom društvu”. Slična je odluka Suda i u *slučaju Stankov i udruga Ujedinjena Makedonija protiv Bugarske* (2001).

Pravni značaj navedenih odluka u najmanju je ruku dvostruk. Prije svega, one potvrđuju da je pravo udruga na stjecanje statusa pravne osobe i njezinu pravnu zaštitu za sve vrijeme njenog trajanja nerazdvojni dio slobode udruživanja. Osim toga, ovim odlukama je za države-potpisnice ustanovljen visoki prag (legitimnog) ograničenja slobode udruživanja i ustanovljen razmjerno pouzdan pravni vodič za analizu konkretnog činjeničnog stanja u vezi seventualnom povredom članka 11(2) Konvencije.⁴³ Ovaj vodič obuhvaća sljedeće elemente:

- A. Postoji li uvjetovanje ili ograničenje u ostvarivanju slobode udruživanja?
- B. Je li uvjetovanje ili ograničenje opravdano ili predstavlja smetnju u ostvarivanju slobode udruživanja?

41 Toplo preporučamo čitateljima da u cijelosti pročitaju ovu odluku (tekst odluka može se naći na www.icnl.org) ne samo zbog njezinoga pravnog značaja već i zbog dokaznog materijala na kojeg se pozvao grčki sud pri donošenju svoje odluke, a koji jasno pokazuje zbog čega je Grčka, zajedno s Turskom, jedna od najčešće tuženih zemalja pred Europskim sudom.

42 Paragraf 40. Odluke.

43 *World Bank Handbook*, op. cit. str. 137-138.

- B.a. U slučaju da uvjetovanje ili ograničenje predstavlja smetnju u ostvarivanju slobode udruživanja, nužno je utvrditi jesu li kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: a) da je uvjetovanje ili ograničenje propisano zakonom; b) da služi ostvarivanju legitimnih ciljeva; c) da je nužno u demokratskom društvu, s obzirom da je jedini poredak sukladan Konvenciji demokratski poredak.⁴⁴
- B.b. U odlučivanju služi li uvjetovanje ili ograničenje legitimnim ciljevima, nužno je utvrditi služi li ograničenje jednom od ciljeva koji su izravno navedeni u članku 11(2) Konvencije: zaštite interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.
- B.c. Na koncu, pri odlučivanju je li konkretno uvjetovanje ili ograničenje slobode udruživanja nužno u demokratskom društvu za postizanje legitimnih ciljeva, država mora dokazati da je uvjetovanje ili ograničenje proporcionalno legitimnim ciljevima koji se njima žele postići.⁴⁵

Pravo na pokretanje postupka pred Sudom, osim članova udruge, imaju i same udruge, ako je (ne)postupanjem države izravno povrijeđeno njihovo pravo na slobodno udruživanje. Time se jamči ostvarivanje međunarodnih standarda u ostvarivanju slobode udruživanja i drugih prava i sloboda zajamčenih Konvencijom.⁴⁶ Nužno je, međutim, napomenuti da Konvencija i praksa Komisije i Suda uspostavljaju samo minimalne standarde u vezi s ostvarivanjem i zaštitom slobode udruživanja. Stoga najveći teret zaštite osnovnih prava i sloboda zajamčenih Konvencijom leži na domaćem zakonodavstvu i sudovima. Konvencija, u tom smislu, samo uspostavlja dodatne međunarodne instrumente zaštite.⁴⁷ Način ostvarivanja, daljnja razrada i sudska zaštita međunarodnih standarda na području slobode udruživanja mogu se u određenoj mjeri razlikovati ovisno o specifičnosti pravnog sustava jedne zemlje, ali ta činjenica ne može služiti kao opravdanje za sužavanje ili povredu međunarodno priznatih standarda.

44 Usporedi, primjerice, slučajeve *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen protiv Danske (1976)*, *Loizidou protiv Turske (1995)*.

45 L. Irish, *Neglected No More*, Seminar on Human Rights, New York, March 29, 1999. *World Bank Handbook*, op.cit., str. 134-146.

46 Protokol 11, članak 34. Usporedi: McBride, op. cit. str. 34. E. Denters, W. van Veen, op. cit., paragraf 2.1. U dosadašnjoj praksi Suda udruge se razmjerno rijetko javljaju kao tužitelji: Krzyzanowska-Mierzevska, op. cit. str.5.

47 Janis, Kay, Bradley, *European Human Rights*, Oxford, 2000, str. 468.

UVODNO O ZAKONU O UDRUGAMA

MLADEN IVANOVIĆ

HRVATSKI PRAVNI CENTAR

Iako je donošenjem Ustava Republike Hrvatske¹ u prosincu 1990. (nastavno: Ustav) pravno-politički sustav Republike Hrvatske bitno promijenjen u odnosu na sustav bivše SFRJ, udruživanje građana je više godina nakon donošenja Ustava bilo uređeno Zakonom o društvenim organizacijama i udruženjima građana². Budući da se radilo o zakonu koji je slobodu udruživanja tretirao na način primjeren pravno-političkom sustavu bivše SFRJ, on nije mogao udovoljiti zahtjevima postavljenima na ustavnopravnoj razini pa ga je bilo sve teže, a u nekim situacijama gotovo i nemoguće, primjenjivati u praksi. Stoga je bilo nužno donijeti novi zakon, usklađen s pravno-političkim promjenama koje su se dogodile uspostavljanjem Republike Hrvatske kao samostalne države.

Zakon o udrugama koji je donesen 1997. godine³ (nastavno: Zakon iz 1997. godine) pokušao je riješiti nasljeđe pravnog sustava bivše SFRJ, unoseći značajne promjene u pravni okvir koji je uređivao slobodno udruživanje građana, s ciljem usklađivanja toga okvira s pravno-političkim sustavom Republike Hrvatske (koji je do donošenja toga zakona u većem dijelu već bio izgrađen). Primjerice, prestala su postojati dva oblika slobodnog udruživanja građana (društvene organizacije i udruženja građana), karakteristična za jednopartijski politički sustav u kojem je dominiralo društveno vlasništvo, te je utvrđen samo pravni oblik udruge. U nizu nužnih sustavnih promjena ističemo i otvaranje mogućnosti da stranci i strane pravne osobe sudjeluju u osnivanju i članstvu udruge te pretvorbu vlasništva bivših društvenih organizacija. Međutim, bez obzira na učinjene pozitivne pomake s jedne strane, navedeni je zakon ipak bio proizvod specifičnoga povijesnog i političkog trenutka pa je sadržavao i niz odredbi koje su bile protivne Ustavu i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava

1 Ustav Republike Hrvatske donesen je 21. prosinca 1990., a objavljen je u "Narodnim novinama" br. 56/90.

2 "Narodne novine", br. 10/90-pročišćeni tekst, 19/90 i 26/93.

3 "Narodne novine" br. 70/97, 106/97 i 20/2000.

i temeljnih sloboda (nastavno: Europska konvencija). U tom kontekstu, valja istaknuti da zakon uopće nije uređio pitanje neformalnog udruživanja građana, već samo pravni položaj udruga koje se registriraju i stječu pravnu osobnost, da je, usprkos otvaranja mogućnosti da stranci sudjeluju u osnivanju i članstvu udruge, sadržavao i odredbe koje su strance diskriminirale u odnosu na domaće državljane, utvrdio je pravo registracijskog tijela da odredi privremenu zabranu rada udruge, te izuzetno visoke novčane kazne za prekršaje.

Budući da je Zakon iz 1997. u nekim pitanjima grubo vrijeđao Ustav i Europsku konvenciju, podneseno je nekoliko prijedloga za ocjenu ustavnosti određenih njegovih odredbi. Ustavni sud Republike Hrvatske (nastavno: Ustavni sud) je početkom 2000. godine⁴ ukinuo niz odredaba Zakona, uz opširno obrazloženje svoje odluke. Nakon odluke Ustavnoga suda bilo je jasno da se izmjenama i dopunama neće moći “popraviti” zakonski tekst, te da je potrebno donijeti novi zakon. Pritom, pravno je mišljenje Ustavnoga suda bilo značajna nomotehnička smjernica koju je valjalo respektirati pri izradi novog zakonskog teksta.

Podloga za izradu novoga zakona bio je tekst Nacrta prijedloga zakona o udrugama, koji je tijekom 1999. izradila ekspertna skupina Centra za razvoj neprofitnih organizacija (CERANEO) i Hrvatskoga pravnog centra (HPC). Zapravo, možemo reći da je značajan dio odredbi Zakona o udrugama preuzet iz toga teksta.

Zakon o udrugama (nastavno: ZU) otklonio je većinu primjedbi koje je trpio Zakon iz 1997. godine, podižući uređenje pravnog položaja udruga na razinu koja, u normativnom smislu, nadmašuje rješenja pravnih sustava nekih drugih tranzicijskih zemalja. Valja naglasiti da je ZU uređio pitanje djelovanja neformalnih udruga koje do tada nije bilo izričito uređeno⁵, propisujući da će se na udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe na odgovarajući način primjenjivati obveznopravni institut ortakluka⁶. Za

4 Vidjeti Odluku i Rješenje Ustavnoga suda br. Us-Broj: U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998 i U-I-149/1999, od 3. veljače 2000., “Narodne novine”, br. 20/00.

5 Činjenica da prethodni zakon uopće nije uređivao pitanje neformalnog udruživanja predstavljala je jedan od argumenata CERANEO-a i HPC-a u prijedlogu za ocjenu ustavnosti toga zakona. Ustavni je sud na ovaj argument odgovorio kako je točno da zakon to ne propisuje izričito, ali je istaknuo da u hrvatskom pravnom sustavu postoje drugi propisi koji na posredan način promoviraju neformalno udruživanje (npr. pristup sudu imaju i neformalne skupine građana – stanari jedne zgrade i sl.). Međutim, Ustavni je sud pritom zanemario činjenicu da su takvi neformalni oblici udruživanja samo izuzeci od pravila.

6 O institutu ortakluka vidjeti: Zakon o obveznim odnosima (“Narodne novine”, br. 53/91, 73/91, 111/93-Zakon o trgovačkim društvima, 3/94, 107/95-vidjeti: čl. 113. Zakona

razliku od Zakona iz 1997. godine, koji je zahtijevao minimalno deset osnivača, ZU je broj osnivača udruge smanjio na tri, što može u znatnoj mjeri stimulirati udruživanje građana. Udrugama je dana puna sloboda pri međusobnom udruživanju ili organiziranju ustrojstvenih oblika, čak i u odnosu na pitanje hoće li njihovi oblici udruživanja ili ustrojstveni oblici biti registrirani ili ne.

Nadalje, ZU ne sadrži diskriminirajuće odredbe u odnosu na strance pa stranci i strane pravne osobe mogu sudjelovati u osnivanju ili postati članovi udruge bez ikakvih posebnih uvjeta i ograničenja.

Sadržaj statuta udruge je podijeljen na obvezni i fakultativni dio. Obvezni dio sadržaja statuta čine podaci koje je statutom nužno utvrditi radi zaštite javnog interesa, a to su: naziv i sjedište udruge, zastupanje, ciljevi i djelatnosti, članstvo, tijela udruge i prestanak postojanja udruge. Za razliku od toga, statut može (ali ne mora) sadržavati i niz drugih podataka od kojih je neke ZU primjerice naveo: područje djelovanja udruge, odredbe o imovini i rješavanju sporova i sukoba interesa unutar udruge itd. Ograničavajući obvezni sadržaj statuta na najmanju količinu neophodnih podataka ZU je udvoljio zahtjevu koje je u tom pogledu postavio Ustavni sud⁷, a time u bitnome olakšao i postupak registracije.

Početak primjene ZU-a promijenjena je stvarna i mjesna nadležnost za registraciju udruge. Naime, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave više nije nadležno za registraciju udruge, već samo za registraciju stranih udruge. Stvarna nadležnost za registraciju udruge prenesena je na urede državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave (županijama), a mjesna se nadležnost određuje prema sjedištu udruge.

I u uređenju postupka registracije predstavništava stranih udruge ZU je učinio bitan pomak u odnosu na Zakon iz 1997. godine. Naime, bivši je zakon također dopuštao registraciju predstavništava stranih udruge, ali je, osim udovoljavanja načelu uzajamnosti, registracija predstavništva strane udruge ovisila o mišljenju Ministarstva vanjskih poslova, pri čemu je Zakon iz 1997. godine izričito propisao da se takvo mišljenje ne smatra upravnim aktom. Time je stranoj udruzi koja je dobila negativno mišlje-

o izdavanju i prometu vrijednosnih papira, 7/96, 91/96-vidjeti: čl. 394. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima od 1. 1. 1997. i 112/99).

7 Odredbu kojom je Zakon o udrugama iz 1997. uredio obvezni sadržaj statuta Ustavni je sud ukinuo, navodeći, među ostalim: "... U stavku 3. članka 11. Zakona se, osim uređivanja sastojaka koji su neophodni za temeljni pravni akt udruge, detaljnim i prezahvatljivim određivanjem nužnog (zakonskog) sadržaja statuta udruge, ograničava sloboda udruživanja koja pretpostavlja i slobodu unutarnjeg uređenja i razine normiranosti odnosa u udruzi..."

nje, bilo uskraćeno pravo da takav stav Ministarstva vanjskih poslova pobija u pravno uređenom postupku, što je za posljedicu imalo to da su strane udruge bile uskraćene za pravnu zaštitu koja je Ustavom zajamčena svima koji nastupaju pred tijelima vlasti Republike Hrvatske. U tom pogledu ZU ne postavlja nikakva ograničenja pa su strane udruge slobodne osnivati svoja predstavništva bez ikakvih dodatnih zahtjeva, pod uvjetima propisanim zakonom.

Uređujući pitanje proračunskih dotacija, ZU je utvrdio pravilo da se iz proračuna više ne financiraju udruge, već njihovi projekti ili programi koji su od osobitog interesa za opće/javno dobro u Republici Hrvatskoj.

U segmentu zaštite prava članova udruge, ZU je propisao do sada nepostojeću mogućnost da član udruge, u slučaju kada utvrdi nepravilnosti u provedbi statuta, o tome obavijesti nadležno tijelo udruge, te da, ako nadležno tijelo udruge o tome ne donese odluku u roku od 30 dana, i nepravilnosti se ne otklone, podnese tužbu sudu radi zaštite svojih prava propisanih statutom udruge.

Za razliku od Zakona iz 1997. godine, koji je, među ostalim, propisivao i mogućnost da registracijsko tijelo privremeno zabrani rad udruge, ZU je razloge za prestanak postojanja udruge jasno utvrdio, pri čemu je potrebno posebno istaknuti i uvođenje stečaja udruge kao jednog od mogućih razloga prestanka njenog postojanja te potpunije uređen postupak likvidacije udruge. Naime, uz to što Zakon iz 1997. godine nije propisivao mogućnost provođenja stečaja nad udrugom, postupak njezine likvidacije bio je neprecizno uređen i nije odgovarao na bitna provedbena pitanja praktične naravi (npr. od čega će se naplatiti troškovi likvidacije, ima li likvidator pravo na naknadu i sl.). Zbog toga većina registracijskih tijela postupak likvidacije uopće nije primjenjivala, pa on nikada i nije u potpunosti primijenjen u praksi.

Jasno i ne preširoko propisani razlozi za zabranu djelovanja udruge, kratki rokovi i kontradiktoran postupak pred sudom, trebaju jamčiti onemogućavanje zlouporaba državnih tijela pri donošenju odluke o zabrani djelovanja udruge. Usto, prekršajne kazne su svedene na razumnu mjeru, kako u pogledu broja kažnjivih povreda zakona tako i u pogledu visine propisanih novčanih kazni.

Početak primjene ZU-a⁸, i s tim povezana uspostava novog sustava stvarne i mjesne nadležnosti za registraciju udruga, nije stvorila dodatne obveze za udruge koje su u trenutku početka primjene ZU-a bile registrirane (potrebu usklađivanja akata udruge, ponovnu prijavu novom registracij-

8 Primjena ZU-a je započela 1. siječnja 2002.

skom tijelu i sl.). Naime, početkom primjene ZU-a, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave prestalo je voditi Registar udruga Republike Hrvatske. Ministarstvo je bilo obvezno u roku od 30 dana od dana početka primjene ZU-a zbirke isprava udruga registriranih u Ministarstvu dostaviti nadležnim uredima državne uprave. Uredi državne uprave bili su dužni u roku od 90 dana od dana preuzimanja zbirke isprava, po službenoj dužnosti izvršiti upis udruga u registar (i o tome obavijestiti udruge). Dakle, postupak upisa već registriranih udruga u novi registar vođen je po službenoj dužnosti, pa on za registrirane udruge nije proizveo nove obveze ili trošak.

Zakon iz 1997. u prijelaznim je odredbama utvrdio obvezu usklađivanja statuta udruženja građana, udruženja stranaca i stranih udruga s odredbama toga zakona. Međutim, postoji određeni broj udruga i stranih udruga koje nisu uskladile statute s odredbama toga zakona, ali ih registracijska tijela usprkos tome nisu brisala iz registra. ZU je riješio njihov status propisujući da će se udruženja građana, udruge i strane udruge koje do dana početka primjene ZU-a nisu uskladile svoje statute sa zakonom koji je prethodio ZU-u, smatrati brisanima iz registra.

ZU je u određenoj mjeri riješio i pitanje imovine bivših društvenih organizacija. Naime, nakon što je imovina bivših društvenih organizacija temeljem prijelaznih odredbi Zakona iz 1997. postala vlasništvo države (a što je izazvalo mnogo prigovora i polemika o opravdanosti takvog rješenja), ZU je ovu imovinu izrijekom vratio u vlasništvo udrugama koje su pravni sljednici pravnih osoba koje su imale pravo korištenja ili raspolaganja tom imovinom. Međutim, izrijekom je utvrđeno da se to pravilo neće primijeniti na imovinu sindikalnih udruga.

Možemo reći da je ZU oslobođen "straha" od udruživanja građana, bitno suvremeniji od Zakona iz 1997. godine, te da udovoljava temeljnim zahtjevima Ustava i Europske konvencije. Stoga, smatramo da je dobar osnov za nesmetano razvijanje i unaprjeđivanje slobode udruživanja u Republici Hrvatskoj.

Međutim, usprkos pozitivnom općem dojmu, valja imati na umu da i ovaj zakon sadrži pojedina rješenja za koja je teško unaprijed sa sigurnošću tvrditi da su riješila dileme koje je otvorio Zakon iz 1997. godine. Primjera radi, odredbom kojom je utvrđeno da će se, u slučaju podnošenja dva ili više zahtjeva za registraciju udruga s istim nazivom, odobriti upis one udruge koja je prva podnijela zahtjev, nije riješeno pitanje intelektualnog vlasništva određenog naziva. Nadalje, predmnjeva o upisu, iako "dorađena", i dalje ne jamči učinkovitost u praksi, nejasno je hoće li i kako sud u postupku zabrane djelovanja udruge utvrđivati hoće li se nad udrugom pro-

vesti stečaj ili likvidacija itd. Zbog toga, smatramo da će tek primjena ZU-a u punoj mjeri ukazati na njegove nedostatke i potrebu za eventualnim noveliranjem u budućnosti.

ZAKON O UDRUGAMA

I. OPĆE ODREDBE

Područje primjene Zakona

Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom uređuje osnivanje, registracija, pravni položaj i prestanak postojanja udruga sa svojstvom pravne osobe, te registracija i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

(2) Odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se na političke stranke, vjerske zajednice, sindikate i udruge poslodavaca.

1. Sadržaj članka

Uvodni članak Zakona o udrugama (NN br. 88/01, 11/02; dalje: ZU) određuje područje primjene *ratione materiae*; radi se o temeljnim pravnim pitanjima (pravni režim) domaćih udruga sa svojstvom pravne osobe te istovrsnim pitanjima stranih udruga.

2. Sadržaj Zakona – pozitivno određenje

Zakon je postavljen kao *lex fundamentalis* dotične materije – dakle, onaj pravni propis koji regulira materijalnopravne osnove i nužno povezana postupnovpravna pitanja vezana uz udruge. Na to ukazuje i sintagma “...ako posebnim zakonom nije drukčije određeno” koja dopušta da posebni zakon (tzv. *lex specialis*) uredi spomenuta pitanja drugačije. *Exempli gratia* v. dio posebnog pravnog režima koji za udruživanje stranaca propisuje čl. 5/2 Zakona o kretanju i boravku stranaca (i koja odredba time

* Članke zakona komentirali su: Mr. sc. Ivan Šprajc, asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (članke 1-9, 22-25 i 34); Slobodan Ljubišić, dipl. iur., pomoćnik ministrice pravosuđa uprave i lokalne samouprave RH (čl. 10-20, 39-45); prof. dr. sc. Dragan Medvedović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (čl. 21, 26-27); prof. dr. sc. Mihailo Dika, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (čl. 28-33, 35-38).

predstavlja *lex specialis*; detaljnije v. kom. uz čl. 4/1 ZU). Za strane udruge v. kom. uz čl. 8. i čl. 20. ZU.

Zakon je donesen na temelju enoncijativne klauzule sadržane u odgovarajućoj ustavnoj odredbi – čl. 43. Ustava RH (NN br. 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak; dalje: Ustav RH) – koja predstavlja osnovu za više zakonskih tekstova. Spomenuta ustavna odredba jamči pravo na slobodno udruživanje kao jednu od karikatida demokratskoga društvenog poretka. Riječ je o tipičnom pravu tzv. negativnog statusa unutar kojeg se nalaze prava i slobode čija konzumacija presumptivno mora biti oslobođena od državnog uplitanja (za koja je prava i slobode karakteristična obveza sudržanosti države od presizanja u konkretno pravo ili slobodu). Do ovakvog uplitanja dolazi ako bi država postavljala – putem zakonodavstva ili na koji drugi način – prepreke slobodnom vršenju ovog prava. Kao klasičan slučaj nedopuštenog ometanja redovite konzumacije prava na slobodno udruživanje smatra se podvrgavanje realizacije istog prava sustavu prethodne (administrativne) dozvole.

Nasuprot tome, svojevrsna pozitivna interferencija je nužna najmanje u mjeri zadanoj potrebom postojanja zasebnoga zakonskog teksta koji uređuje opseg, način i ostala osnovna pitanja konzumacije dotičnog prava. U tom smislu ZU je rezultat udovoljavanja države rečenoj obvezi. Upitno je, međutim, koliko daleko seže pozitivna obveza države u cilju osiguranja prava na slobodno udruživanje. Ključna je dvojba mora li država štiti titulare prava i od nasrtaja koji potječu od drugih privatnih osoba (tzv. djelovanje na treće osobe). Konačan odgovor nije moguć, ali većinsko mišljenje smatra da država mora svim titularima prava osigurati pravna sredstva za odvracanje i saniranje posljedica ovovrsnih povreda te da se u iznimnim slučajevima može smatrati obvezanom na zaštitnu intervenciju radi zaštite prava na slobodno udruživanje ako povreda potječe od privatnopravnih subjekata.

Važnost prava za slobodno udruživanje može se ilustrirati njegovom povezanošću i važnošću za redovito konzumiranje drugih temeljnih prava i sloboda. U tom je kontekstu dostatno ukazati na nezaobilaznu ulogu koju to pravo ima kao pretpostavka najprije ostvarenja a potom i efektivnog uživanja cijele lepeze ekonomsko-socijalnih prava, kao npr. prava na rad, na socijalnu sigurnost, na štrajk i sl. Naime, udruživanje (u smislu organiziranja) posloprimaca i poslodavaca neminovno prethodi uspostavljanju, vođenju te konačno održavanju plodonosnog dijaloga tzv. tripartitnog socijalnog dijaloga.

Nadalje, krucijalna važnost koju u političkom procesu današnjice posjeduju političke stranke djelatno je neostvariva u slučaju u kojem ud-

ruživanje – kao normativna potka političkih stranaka – ne bi bilo dopušteno.

Konačno, ali nikako ne i najmanje važno, pojam “civilnog društva” kao izraz socijalne – ali i normativne! – autonomije naspram organizirane vlasti izražene u instituciji države ne bi se mogao zamisliti niti praktično održati bez stvarne dostupnosti prava na udruživanje.

Zaključno se može ustvrditi da vrijednosno-normativni okviri prava na slobodno udruživanje dimenzioniraju ključna pitanja i institucije modernog društva pa je stoga to pravo ona pravna vrijednost bez koje je takvo društvo nezamislivo.

U svojoj materijalnoj srži pravo na slobodno udruživanje obuhvaća ovlaštenje pojedinog titulara toga prava na stvaranje – zajedno s drugim titularima – određenoga kolektivnog entiteta (asocijacije, pravne zajednice) radi ostvarenja slobodno odabranih (ali dopuštenih) ciljeva, pod autonomno odabranim uvjetima (ali usklađenim s cjelinom pravnog poretka) i u slobodno odabranome vremenskom trenutku. Pravni poredak redovito stavlja na dispoziciju pravnim subjektima više različitih pravnih oblika koji se mogu formirati udruživanjem; u tom smislu odlučni su cilj i djelatnosti koje se udruživanjem žele ostvariti. Paradigmatično su sučeljena trgovačka društva s jedne, i to lukrativne strane, od udruga kao reprezentanta udruživanja radi ostvarenja neprofitnih svrha, s druge strane.

Pravo na slobodno udruživanje u zaštićenoj zoni sadržava dva jednako-vrijedna ovlaštenja; a) pravo na udruživanje i b) slobodu od udruživanja (tzv. negativno pravo na udruživanje).

Pravo na udruživanje obuhvaća kao zaštićene sljedeće aktivnosti: 1) stvaranje asocijacije – osnovni sadržaj ukupnog prava jest ovlaštenje ustanovljavanja asocijacije (bez obzira na konkretni pravni oblik u kojem se asocijacija izražava) a radi realizacije nekog – legalnog – cilja. Kao rezultat ovog prava stvara se kolektivni entitet sastavljen od više osoba; više o cilju udruge v. kom. uz čl. 5. ZU; 2) pristupanje već postojećim asocicijama – logička ekstenzija prvospomenutog ovlaštenja jest predmetno ovlaštenje koje, međutim, ne smije biti shvaćeno kao apsolutno i beziznimno pravo. Naime, takvo shvaćanje vodilo bi ka negiranju prava već udruženih osoba da autonomno odlučuju o prihvatu novih članova. Stoga to ovlaštenje može biti konzumirano samo u skladu s pravilima asocijacije; 3) ovlaštenje na organizaciju asocijacije – ključni dio ovog ovlaštenja odnosi se na autonomno odlučivanje o djelatnostima te unutarnoj organizaciji entiteta nastalog udruživanjem. *Ratio* ovlasti sadržan je u mogućnosti stvaranja efektivne strukture koja će biti sposobna trajnijim djelovanjem ostvarivati zajednički cilj udruženih osoba.

U svom negativnom dijelu pravo na slobodno udruživanje obuhvaća slobodu nekorištenja pozitivnih ovlaštenja. To znači da ne postoji obveza udruživanja – jer je udruživanje izraz autonomije volje! – kao i mogućnost izlaska iz članstva asocijacije bez neprimjerenih normativnih (zakonskih i/ili statutarnih) prepreka. Već je suprotno samom konceptu udruživanja, utemeljenom na postojanju volje za udruživanjem (*affectio societatis*), poricati svakom titularu pravo da slobodno odlučuje o svom članstvu u određenoj asocijaciji. Ovo tim više uzme li se u obzir slobodan odabir ciljeva udruženja; posve je suprotno značenju ovog prava, kao i njegovoj povezanosti s drugim pravima (ovdje prvenstveno pravom na slobodu misli i uvjerenja), prisiliti nekog da bude članom udruženja čije ciljeve ne prihvaća kao vlastite. U tom smislu hrvatski je ustavotvorac formulirao relevantnu ustavnu odredbu koja, u relevantnom dijelu, glasi: “radi toga svatko može slobodno osnivati... udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.” (čl. 43/1/druga rečenica Ustava RH).

Rečeno, međutim, ne prijeći propisivanje obligatornog udruživanja pripadnika određenih profesija; ako takva asocijacija posjeduje status osobe javnog prava – koji može, *inter alia*, pretpostavljati i zakonsku osnovu osnivanja takve asocijacije, određeni stupanj integriranosti u državnu strukturu te posjedovanje nekih javnih ovlasti (npr. nadzorne ovlasti) – smatra se da se ne radi o ograničavanju prava na slobodno udruživanje, već slobode profesionalnog djelovanja (v. paradigmatičnu odluku Europskog suda za ljudska prava u slučaju *Le Compte, Van Leuven i De Meyere* od 23. lipnja 1981.). U vezi s praksom Ustavnog suda RH u sličnim slučajevima v. kom. uz čl. 4/1 ZU.

3. Sadržaj Zakona – negativno određenje

U svojevrsnom nastavku prethodnog, dotični stavak dodatno označava područje primjene zakona na takav način da iz njega izrijeком isključuje političke stranke, vjerske zajednice, sindikate te udruge poslodavaca. Za svaku od upravo nabrojanih udruga – jer takav zaključak o pravnoj naravi nesporno vrijedi za sve spomenute pravne zajednice – na snazi je poseban pravni režim uspostavljen odgovarajućim ustavnim normama i/ili postojanjem posebnih međunarodnih ugovora i/ili zakonskih tekstova (tako za političke stranke vrijede sljedeće norme: čl. 6. Ustava RH te Zakon o političkim strankama, NN br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01. Za sindikate i udruge poslodavaca v. kom. uz čl. 7/2 ZU.) Ipak, zbog činjenice da se u svakom slučaju radi o udrugama, nismo skloni prihvatiti ovakav zakonodavni

pristup. Probleme koji iz njega proizlaze – a koji bi lako bili rješivi ekstenzijom važenja ovog zakona, pa makar i na odgovarajući način, i na spomenute asocijacije – ilustrirat ćemo s nekoliko primjera.

Izričito isključenje vjerskih zajednica iz prezentnog stavka, primjerice, neće imati učinak na udruge (društva) vjernika katoličke Crkve. Naime, sukladno čl. 14. Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima (“Narodne novine – međunarodni ugovori” (dalje: NN MU) br. 3/97) građanski učinci njihova djelovanja ravnaju se prema odredbama zakonodavstva RH. S obzirom na pravni status međunarodnih ugovora u internom pravnom poretku – v. čl. 140. Ustava RH koji određuje da su međunarodni ugovori po pravnoj snazi iznad zakona – odredba spomenutog stavka ostaje bez važnosti, a do primjene u konkretnom slučaju dolaze odredbe zakona.

Nadalje, bez supsidijarne primjene ovog zakona, postupanje nekih političkih stranaka pobuđuje opravdani normativni skepticizam. Potonji je tim izraženiji ako političke stranke shvatimo – a takvom stavu se bezrezervno pridružujemo – kao pravne osobe javnog prava (što ima znakovite implikacije na važenje načela zakonitosti za političke stranke). Naime, uskrata podredne primjene zakona čini pristupanje nekih političkih stranaka međunarodnim udrugama istovrsnih političkih stranaka pravno neutemeljenim i nadasve spornim (što je rezultat nepostojanja izričite odredbe odgovarajućeg sadržaja u Zakonu o političkim strankama).

Sve navedene dileme – a one nažalost nisu jedine – bile bi lako rješivi pravni problemi u slučaju da se zakonodavac odlučio za dijametralno suprotni pristup. On bi uključivao mogućnost supsidijarne primjene ZU-a na sve pravne zajednice koje su – temeljem zakonske dikcije ili doktrinar-nim, odnosno u praksi uobičajenim shvaćanjem (*optimus interpret rerum usus*) – prema svojoj pravnoj naravi udruge. Istodobno, takav bi pristup bio u većoj mjeri usklađen s logikom odnosa koji postoje između općeg zakona (ovdje Zakona o udrugama) i specijalnog zakona (potencijalno bilo koji zakon koji regulira neku od udruga iz dotične zakonske odredbe) a unutar kojeg postoji jasna inklinacija specijalnih zakona rješavanju samo specifičnih, za posebne slučajeve karakterističnih pitanja, dok se za uređenje ostalih pitanja naslanjaju na rješenja iz općeg zakona.

Osim toga, a u prilog naše teze, treba istaknuti činjenicu da bi se podrednom primjenom ovog zakona mogli riješiti oni problemi koji proizlaze iz internog funkcioniranja udruge (bez obzira na to radi li se o političkoj stranci ili sindikatu), dok za eksterno djelovanje udruge – presumptivno usmjereno ostvarenju različitih svrha – ionako postoje rješenja u posebnim zakonskim odredbama.

Pojam udruge i pravna osobnost

Članak 2.

(1) Udruga u smislu ovoga Zakona je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba, koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te ekološka, humanitarna, informacijska, kulturna, nacionalna, pronatalitetna, prosvjetna, socijalna, strukovna, športska, tehnička, zdravstvena, znanstvena ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje tog oblika udruživanja.

(2) Udruga stječe svojstvo pravne osobe danom upisa u registar udruge.

1. Sadržaj članka

Članak u pitanju sadrži zakonsku (legalnu) definiciju udruge, ograničenu područjem primjene ZU-a, kao i zakonski određen moment stjecanja pravne osobnosti udruge.

2. Legalna definicija udruge

Iz uvodnog stavka moguće je deducirati temeljne pravne karakteristike udruge. U tom svojstvu, kao bitne elemente udruge zakonodavac je istaknuo: a) udruge je rezultat slobodnog i dobrovoljnog udruživanja, b) udruge mogu osnovati fizičke, ali jednako tako i pravne osobe, i to c) radi zaštite svih (legalnih) uvjerenja i ciljeva osim političkih, vjerskih te ekonomskih, d) neprofitnost udruge te e) udruge je organizacijska jedinica.

Kao prvi bitni element ističe se činjenica da je udruge onaj oblik udruživanja koji nastaje kao rezultat dobrovoljnog i slobodnog udruživanja više osoba-ovlaštenika prava na udruživanje. Spomenute dvije karakteristike nerazdvojno su povezane; dobrovoljnost je izraz slobode upravo toliko koliko je sloboda nužan uvjet dobrovoljnosti. Kolektivni entiteti nastali obligatornim udruživanjem nisu stoga udruge, već najvjerojatnije – ovisno o pravnoj svrsi i konzekvencama udruživanja – osobe javnog prava *sui generis*. Sloboda i dobrovoljnost udruživanja posebno su istaknuti elementi udruge i zbog činjenice da se udruživanjem (učlanjivanjem) u udruge prihvaćaju statut i druga pravila udruge. U tom je smislu udruživanje izraz autonomnog podvrgavanja zasebnom normativnom poretku kreiranom unutar udruge.

Sljedeći element razlikovanja udruga od ostalih oblika udruživanja nalazi se u činjenici da udrugu, prema zakonu, mogu osnivati (te shodno tome i biti članom udruge) fizičke i pravne osobe (v. kom. uz čl. 4/1 ZU te čl. 10/2 ZU). Ako je pristup stanovitom obliku udruživanja dopušten samo fizičkim osobama ili pravnim osobama, tada se ne radi o udruzi, već primjerice, političkim strankama (u čijem članstvu su isključivo fizičke osobe), odnosno nekom drugom obliku udruživanja.

Diobni princip udruga od ostalih oblika udruživanja tvori, *inter alia*, i cilj udruživanja. Zakon usvaja metodu opće klauzule kojom proglašava sve ciljeve (odnosno uvjerenja kao ideološki temelj djelovanja udruge), osim onih zabranjenih (v. kom. uz čl. 5/3 ZU), načelno pristupačnim izboru osnivača (članstva) udruge. Ipak, uvjereni smo da je nomotehnički neopravdano normirati – isključivo u cilju egzemplarnog ilustriranja – toliko mogućih ciljeva (čak 14!) udruge kao što je to učinio zakonodavac. Umjesto toga, bilo bi opravdanije na istom mjestu normirati iznimke od ovako postavljenog pravila, i to u vidu negativne enumeracije. Naime, interpretirajući spomenutu odredbu kao tek dio cjeline koju čini i odredba čl. 1/1 evidentno proizlazi zaključak da neki ciljevi ne mogu biti realizirani kroz pravnu formu udruge. Riječ je o ciljevima (odnosno uvjerenjima) koji su izostavljeni iz navođenja u prezentnoj odredbi; politički ciljevi realiziraju se kroz političke stranke, promicanju uvjerenja vjerske provenijencije pridržana je forma vjerskih zajednica, dok su ekonomski ciljevi legitimni za sindikate i udruge poslodavaca.

Pored navedenog, vrijedno je napomene i to da je zakonodavac u legalnoj definiciji udruge prihvatio – za razliku od prethodnog zakonskog teksta – već ustaljeno razlikovanje između udruga čije je djelovanje ograničeno na promicanje interesa isključivo udruženog članstva (engl. “*mutual benefit organizations*”), odnosno onih udruga efekti čijeg djelovanja se odnose na potencijalno sve članove određene zajednice (engl. “*public benefit organizations*”).

Neprofitnost udruge također je jedna od njezinih distinktivnih odlika naspram ostalih pravnih oblika udruživanja. Naime, pravni poredak razlikuje udruživanje zbog ostvarenja dobiti od neprofitnog udruživanja. Za ostvarenje profitnih svrha predviđen je čitav niz pravnih formi općenito nazvanih društva (npr. trgovačka društva), dok su realizaciji neprofitnih ciljeva namijenjene udruge odnosno ostali kolektivni entiteti (v. kom. uz čl. 5/2 ZU). Na ovu razliku u cilju (svrsi) pravni poredak veže i brojne druge razlike (primjerice, poreznopravni status, postupak s imovinom u slučaju prestanka postojanja i sl.), pa odabir pravne forme udruživanja nosi sa sobom i podvrgavanje različitom pravnom režimu.

Udruga je, konačno, i organizacijska jedinica. Nužnost postojanja, makar i minimalne, organizacijske strukture potrebna je radi razlikovanja udruge od, primjerice, građanske inicijative (koja se, nota bene, može transformirati u udruhu), odnosno osoba jednokratno okupljenih na određenom javnom skupu. Osim rečenog, konkretni minimum organiziranosti unutar udruge mora postojati relativno trajno jer se u suprotnom također radi o sporadičnom okupljanju više osoba. Organizacijsko djelovanje udruge mora se odvijati u skladu s autonomno stvorenim normama jer je za udruhu karakteristična statutarna reguliranost njezina (interna) funkcioniranja kao suprotnost slučajnom djelovanju neorganizirane okoline, odnosno drugih organizacijskih oblika (trgovačka društva, državni organi itd.).

Tek kumulativnim postojanjem svih elaboriranih karakteristika može se govoriti o udruzi; nepostojanje ma i jedne od tih odlika neminovno vodi zaključku o nepostojanju udruge (ili o postojanju neke druge pravne forme nastale udruživanjem).

Važnost udruha u modernom je društvu višestruka; riječ je o temeljnom obliku kroz koji se konstituira društvena organizaciji nasuprot državnoj. U isto vrijeme udruha predstavlja onu pravnu instituciju kojom se različite socijalne skupine služe u posredovanju svojih interesa prema i nasuprot interesima drugih skupina, ali i države. Udruga je, također, medij utjecaja na javno mnijenje te ima nezaobilaznu ulogu u reprezentaciji onih interesa koji inače – kao interesi pojedinaca – ne bi mogli biti uvedeni u društvenu arenu. Utoliko je udruha glavna normativna poluga stvaranja i održavanja društvenog pluralizma; on, pak, zauzima ključno mjesto kao sredstvo onemogućavanja apsolutizacije određenih socijalnih interesa i njihova izopačenja, osobito putem državnog mehanizma.

3. Stjecanje pravnog subjektiviteta

Zasebno i od distinktivnih odlika udruge odvojeno reguliranje trenutka stjecanja pravne osobnosti navodi na zaključak da pravna osobnost nije jedna od razlikovnih odlika udruge. Zaključak smatramo točnim i opravdanim s obzirom na takvu konstrukciju zakona koja obuhvaća i barem okvirno regulira udruge bez, a osobito udruge sa pravnom osobnošću. Naime, za postojanje udruge kao pravnog rezultata udruživanja nije nužno da ona posjeduje pravnu osobnost, već karakteristike koje je zakonodavac istaknuo u legalnoj definiciji udruge (v. kom. uz prethodni stavak). U prilog zaključku ovakvog sadržaja govori i načelna dobrovoljnost registracije udruge (v. kom. uz čl. 14/1 ZU).

Međutim, u slučaju da članovi udruge odluče svojem udruživanju pri-skrbiti posebni, od njihova odvojeni pravni individualitet, zakon je norma-tivno odredio tren stjecanja pravne osobnosti udruge. Riječ je o danu upi-sa u odgovarajući registar (koji se, pak, razlikuje ovisno o tome radi li se o domaćoj ili stranoj udruzi; za domaće udruge v. čl. 14/3-4 ZU, dok za strane udruge v. čl. 8. i čl. 20. ZU). Dan upisa u registar udruga može varirati u zavisnosti od postupanja nadležnoga registracijskog organa; u tom kon-tekstu isti dan može nastupiti prije isteka zakonskog roka od 30 dana od predaje urednog zahtjeva za upis (v. čl. 16/1 ZU), do idućeg dana od isteka tog roka (v. čl. 17/1 ZU), ali i nakon tog roka (u slučaju primjene čl. 16/2 ZU).

Danom upisa u registar, udruga stječe svojstvo pravne osobe, a time i pravnu, poslovnu i deliktну sposobnost. Međutim, moment iz ovog stavka nije odlučan za početak obavljanja djelatnosti udruge; u tom smislu odlu-čan je tren osnivanja (v. kom. uz čl. 5/1 ZU. Za pravni režim koji se prim-jenjuje od trena osnivanja do trena registracije udruge v. kom. uz čl. 3. ZU).

Prema tome, od dana registracije udruga se kao pravna osoba, a ne kao ortakluk, može uključiti u pravni promet (preuzimati prava i obveze), po-javljivati se u pravnim postupcima kao pravna osoba, a ne više tek kao tzv. kolektivna osoba. (v. čl. 50/2 Zakona o općem upravnom postupku, čl. 77/3-4 Zakona o parničnom postupku te čl. 2/2 Zakona o upravnim sporovima.) te odgovarati kao pravni subjekt za eventualne protupravne radnje.

Međutim, u pogledu pravne sposobnosti udruge, izgledni su problemi uzrokovani činjenicom da prema odgovarajućim odredbama zakona (čl. 5/1-2 ZU), udruga smije obavljati djelatnosti koje su u skladu s ciljevima utvrđenim statutom (odnosno one djelatnosti kojima se stječe prihod, sukladno zakonu). Na taj način samo je potvrđena odredba čl. 54/1-2 Za-kona o obveznim odnosima (ZOO), u skladu s kojom pravna osoba može sklapati ugovore u pravnom prometu u okviru svoje pravne sposobnosti, jer pravni poslovi zaključeni protivno toj odredbi, nemaju pravni učinak. Smatramo da se potencijalni problem, nastao prihvaćanjem tzv. “*ultra vires*” teorije o pravnoj sposobnosti pravnih osoba u ZOO-u, može razrije-šiti na način da se usvoji ekstenzivno tumačenje pravne sposobnosti ud-ruge. U skladu s potonjim, svi pravni poslovi zaključeni od strane udruge, kao i sve poduzete pravne radnje, bili bi valjani bez obzira na njihov od-nos prema registriranim ciljevima i djelatnostima udruge. To, nadalje, zna-či da treće osobe neće trpjeti štetne posljedice eventualnog prekoračenja pravne sposobnosti udruge. Međutim, navedeno prekoračenje ne bi trebalo spriječiti nadležne državne organe da poduzimaju zakonom predviđene

mjere radi sankcioniranja takvih postupaka udruge i odgovornih fizičkih osoba unutar nje (v. čl. 35/t. 3. i čl. 39/1/2 ZU).

Udruga bez svojstva pravne osobnosti

Članak 3.

Na udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe, na odgovarajući način se primjenjuju propisi koji se odnose na ortakluk.

1. Sadržaj članka

Konkretni članak predstavlja uputu na one pravne propise koji će se primjeniti na udruge bez pravnog subjektiviteta s obzirom na to da se ZU primjenjuje na udruge koje posjeduju svojstvo pravne osobe (v. kom. uz čl. 1. i 2. ZU).

2. Osnove pravnog uređenja odnosa u udrugama bez pravnog subjektiviteta

U skladu s dominantnim mišljenjem, prema kojem i neregistrirane udruge – odnosno udruge bez pravne osobnosti – ulaze u zaštićenu zonu prava na slobodno udruživanje, zakonodavac je, za razliku od prethodnoga zakonskog akta, odredio okvirni pravni režim i takvih udruga. Kao *modus* regulacije primijenjena je ekstenzija propisa koji se odnose na ortakluk, i to na odgovarajući način. Norme o ortakluku unesene su u Zakon o obveznim odnosima (NN br. 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 107/95, 7/96, 91/96, 112/99; dalje: ZOO), početkom 1994. Radi se o člancima 647a-647ž u kojima je uređen institut ortakluka.

Shvaćanje o odgovarajućoj primjeni relevantnih odredbi ZOO-a na neregistrirane udruge ima uporište u činjenici da ortakluk predstavlja zajednicu osoba i dobara koja ne posjeduju pravnu osobnost. Za njegovu tvorbu dostatna su i dva ortaka (partnera) koji žele polučiti zajednički i legalni cilj (koji, a to je unikum za društva trgovačkog prava, mora biti statuiran u ugovoru), a taj može biti ne samo materijalni nego i idealni. Pored toga, a za razliku od uobičajenoga ugovornog odnosa, potrebno je da postoji, makar i ne toliko čvrsto, organizacijsko jedinstvo. Sve navedene karakteristike primjenjive su i na udruge iz ovog članka pa je tim prihvatljivije zakonsko rješenje iz ovog članka.

Spomenuta odredba – zapravo uputa na navedene odredbe ZOO-a – dolazi do izražaja u sljedećim slučajevima; a) kada se osnivači udruge ne odluče za njezinu registraciju, s obzirom na to da registracija udruge nije obvezatna, a prema čl. 14/1 ZU (poseban slučaj ove vrste, koji se osniva na zasebnoj normi zakona, jest i udruživanje udruga iz čl. 7/1 ZU ako se udruge-osnivači ne odluče na registraciju); b) od trena osnivanja udruge do trena registracije, i to za eventualne imovinsko-pravne aspekte djelovanja – osobito one koji su interni po svojoj naravi – osnovane, ali još ne-registrirane, udruge. Naime, i u slučaju postojanja volje za registracijom udruge od osnivanja do registracije postoji određeni vremenski odmak za trajanja kojeg udruga može obavljati djelatnosti (v. čl. 5/1 ZU); c) ako se broj članova registrirane udruge spusti ispod zakonski određenog minimalnog broja članova (3 člana – v. čl. 10/1 u vezi s čl. 28/2 ZU). Naime, iako tada dolazi do prestanka postojanja registrirane udruge (odnosno do gubitka njezine pravne osobnosti) to nije prepreka da preostali članovi udruge nastave djelovati u formi udruge bez pravne osobnosti, što sa sobom nosi i promijenjenu pravnu osnovu njihova daljnjeg djelovanja; te d) ako dođe do odbijanja registracije od strane registracijskog tijela (v. čl. 18. ZU).

Članstvo u udruzi

Članak 4.

(1) Svaka poslovno sposobna fizička osoba i pravna osoba može, pod jednakim uvjetima utvrđenim ovim Zakonom i statutom udruge, postati članom udruge.

(2) Osobe bez poslovne sposobnosti ili s ograničenom poslovnom sposobnošću mogu biti članovi udruge, ali bez prava odlučivanja u tijelima udruge. Način njihova sudjelovanja u radu tijela udruge uređuje se statutom udruge.

(3) Udruga vodi popis svojih članova.

1. Sadržaj članka

Odredbe članka postavljaju osnovne principe – stoga neizmjenljive statutom i drugim općim aktima udruge – članstva u udruzi.

2. Potencijalni članovi udruge

Odredba predstavlja jednu od osnova uređenja prava na slobodno udruživanje. Ona istodobno regulira pravo titulara na ulazak u udrugu, ali i pravo već udruženih osoba na regulaciju pristupa novih članova (odnos-

no, pravo udruge na autonomno uređenje pristupa novih članova) što, također, predstavlja sastavni dio prava na slobodno udruživanje (v. kom. uz čl. 1/1 ZU).

Kao temeljno pravilo impostira se pravo svake – fizičke ili pravne – osobe da postane članom udruge. U tom smislu odredba slijedi izmjene ustavnog jamstva dotičnog prava izvršenog ustavnim promjenama iz 2001. godine (v. NN br. 28/01). Naime, od tog trenu proširen je personalni opseg relevantne ustavne norme te je sada titular ovog prava “svatko”. Stoga je potpuno legitimno otvoriti mogućnost odgovarajuće konzumacije toga prava i pravnim osobama. To je razumljivo i prihvatljivo uzme li se u obzir da je svrha prava na udruživanje zaštita i/ili zauzimanje za određene ciljeve ili uvjerenja čiji nosioci mogu biti i pravne osobe. Ipak, zbog prirode pravne osobe, bilo je nužno uzakoniti i neke specijalne odredbe koje se odnose isključivo na iste osobe u ulozi člana udruge. (e.g. v. čl. 6/2 ZU).

Što se tiče opsega u kojem pravo na slobodno udruživanje uživaju i fizičke osobe, postoje stanovite dvojbe. One su uzrokovane postojanjem dvaju pravnih režima; prvog, uspostavljenog ovim zakonom, i drugog, koji se zasniva na odredbi čl. 5/2 Zakona o kretanju i boravku stranaca (NN br. 53/91, 26/93, 29/94, 22/99; dalje: ZKBS). Prema potonjem članku, udruženja stranaca mogu osnivati isključivo stranci kojima je odobreno trajno nastanjenje ili izdana poslovna viza ili borave na produženom boravku duže od jedne godine (i to u skladu s propisima koji uređuju osnivanje udruženja građana. Dakle, radi se o odredbama Zakona o udrugama). Odnos između navedenih i konkurentnih režima jest sljedeći; odredba ZKBS-a jest *lex specialis* u odnosu na odredbe Zakona o udrugama. Stoga bi ispravan odnos pretpostavljao primat specijalnog u odnosu na opći režim (*lex specialis derogat legi generali*). Valja, međutim, primjetiti da se ta odredba zakona odnosi na članstvo u udruzi (za razliku od citirane norme iz ZKBS-a koja regulira isključivo osnivanje udruga stranih osoba) što – u nedostatku drugačijih odredbi u ZKBS-u – znači da strane fizičke osobe svih statusa mogu postati članovima udruge. Naravno, ako takva mogućnost nije isključena statutom konkretne udruge.

Dikcija odredbe u pitanju naglašava dobrovoljnost ulaska u udruhu, što u potpunosti odgovara autonomnom karakteru i funkciji rečenog prava, ali i relevantnoj ustavnoj odredbi; potonja ističe dobrovoljnost ulaska u udruhu (“...svatko može slobodno...uključivati se u njih...” – druga rečenica, st. 1, čl. 43. Ustava RH). Dobrovoljnost spada u tzv. pozitivni aspekt prava na slobodno udruživanje i pojmovno isključuje obvezu ulaska u pojedinu udruhu. Eventualno imperativno udruživanje opravdava se prisutnošću javnog interesa i javnih ovlasti povjerenih kakvoj strukovnoj udruzi

(npr. obrtnička komora) i ne procjenjuje se na temelju normi koje se odnose na slobodu udruživanja, već bi se trebalo estimirati temeljem normi koje reguliraju slobodu – u danom primjeru gospodarskog – svakovrsnog djelovanja. Stoga se na takve udruge odgovarajuće norme – od ustavne do dotične zakonske – niti ne odnose. (v. rješenje Ustavnog suda RH br. U-I-496/1994, u-I-110/1998 i U-I-262/2000 od 17. siječnja 2001; objavljeno u NN br. 10/01). Rješenje propituje ustavnost obvezatnog udruživanja u obrtničku komoru i sadrži pozitivan stav ustavnosudske većine o kompatibilnosti obligatornog udruživanja u obrtničke komore s referentnom ustavnom normom. U istom kontekstu te sa jednakim zaključkom donesena su i rješenja br. U-I-385/1993, gdje je u sumnju stavljeno obligatorno učlanjenje u Hrvatsku liječničku komoru, zatim rješenje br. U-I-236/1992, U-I-125/1993 i U-I-948/1998, gdje je upitno bilo obvezatno učlanjenju u Gospodarsku komoru, te konačno rješenje br. U-I-1085/1997, U-I-23/1999 i U-I-824/1999, koje je inicirano stavljanjem u sumnju, među ostalim, obligatornog udruživanja odvjetnika u Hrvatsku odvjetničku komoru).

Upravo analiziranoj dobrovoljnosti ulaska u udruhu ne korenspondira, tome nasuprot, dužnost udruge na prijem novog člana, već dužnost jednakog tretiranja zahtjeva za primitkom u članstvo udruge. To ujedno predstavlja i granicu zakonske interferencije u autonomno pravo članova udruge (kao fizičkih osoba), ali i udruge same (kao pravne osobe) da – isključivo! – statutom uredi pitanje mogućeg članstva u udruzi. Naime, potpuno je evidentno da pravo na udruživanje članova – već postojeće – udruge obuhvaća i mogućnost da se nekoj osobi (kandidatu za člana udruge) odbije zahtjev za prijem u članstvo. Ipak, to je prihvatljivo jedino ako je uslijedilo na osnovi statutarnih pravila koja na jednak način tretiraju i na jednak se način primjenjuju na sve potencijalne članove udruge. Time se naglašava, i zakonski potvrđeno, načelo jednakosti uvjeta prijema novih članova.

Upravo stoga konkretna odredba u prvi plan ističe da se regulacija – zakonska i statutarna – učlanjivanja u udruhu mora obaviti pod jednakim uvjetima. Dakle, bez obzira na to o kojoj se vrsti osobe radilo – domaća ili strana, fizička ili pravna – prijem u udruhu mora biti jednako uređen za sve kategorije potencijalnih članova. Načelo jednakosti izraz je specifične jednakosti prava na slobodno udruživanje svih njegovih titulara, a eventualno diskriminiranje mora počivati na racionalnim i prihvatljivim razlozima (npr. razlikovanje u prijemu fizičkih i pravnih osoba) koji vrijede za sve istovrsne titulara na jednak način (npr. pravne osobe).

Fizičku osobu, kao potencijalnog člana udruge, zakonodavac je označio putem svojstva poslovne sposobnosti. Iako se, *prima facie*, može učiniti

da je to svojstvo postavljeno kao neophodan uvjet članstva u udruzi, smatramo da je suprotan zaključak opravdaniji. Naime, ako u analizu uključimo i odredbu sljedećeg stavka, jasno je da članom udruge može postati i osoba s ograničenom odnosno osoba potpuno lišena poslovne sposobnosti (pri čemu, naravno, valja obratiti pozornost na posebno normativno kondicioniranje načina izražavanja volje takvih osoba). Značajna razlika, međutim, postoji u opsegu konzumacije članskih prava ovako grupiranih fizičkih osoba (v. kom. uz sljedeći stavak).

U pogledu poslovne sposobnosti kao postupovne činjenice (primarno u postupku registracije udruge, koji po svojoj postupovnoj naravi jest, *par excellence*, upravni postupak) valja uputiti na t. 1. Mišljenja Ministarstva uprave RH, Klasa: 230-01/97-01/963, Urbroj: 515-02-02/3-97-2 od 10. rujna 1997. (dalje: Mišljenje). Prema stavu Ministarstva uprave – koje, iako vezano uz prethodni zakonski akt, i nadalje zadržava svoju opravdanost – poslovna se sposobnost osnivača udruge (što vrijedi, mišljenja smo, i za ostale članove udruge) u registracijskom postupku ne mora posebno dokazivati. Naime, riječ je o činjenici čije se postojanje pretpostavlja, ali na takav način da nije zabranjeno dokazivati nepostojanje iste činjenice (poslovna sposobnost kao *praesumptio iuris*). Iz toga valja zaključiti da registracijsko tijelo može od tijela nadležnog da odlučuje o lišavanju poslovne sposobnosti (prema čl. 182/4 Obiteljskog zakona radi se o sudu koji odlučuje u izvanparničnom postupku) “...u slučaju sumnje...zatražiti... dokaz o tome da li je osnivač lišen poslovne sposobnosti” (t. 1. Mišljenja *in fine*). V. i kom. uz čl. 10. ZU.

3. Pravni položaj osoba s nepotpunom poslovnom sposobnošću kao članova udruge

Prezentni stavak treba shvatiti kao nastavak prethodnog stavka. Naime, na ovom se mjestu determinira pravna pozicija osoba bez ili s ograničenom poslovnom sposobnošću kao članova udruge. Zakonodavac je zauzeo stav da samo osobe s intaktnom poslovnom sposobnošću mogu uživati sva članska prava, i to u njihovu totalitetu. Stoga je dotičnu odredbu posvetio načinu realizacije prava na slobodno udruživanje osoba čija poslovna sposobnost nije potpuna.

Ako statutarnim odredbama nije drugačije određeno, dotičnici mogu postati članovima udruge, ali pod zasebnim pravnim režimom čije su osnove zadane na način da ne mogu koristiti puni opseg članskih prava, a time i prava na udruživanje. U tom smislu im je oduzeto jedno od najbit-

njih članskih prava – pravo na odlučivanje unutar tijela udruge. Naravno, to ne znači da dotičnici ne mogu konzumirati ostala članska prava (i obveze) – uvijek u skladu sa statutom i njihovim sposobnostima da prava u pitanju efektivno i koriste – sve dok ista prava ne uzmu oblik odlučivanja. Za sva ostala članska prava zakon je odredio mjerodavnost udružnog statuta u kojem bi se, ako se mogućnost učlanjivanja ovih osoba u udrugu izrijeckom ne isključuje, morale naći odredbe koje uređuju modus njihove participacije u tijelima udruge. Primijenjeno, primjerice, na skupštinu udruge (kao tijelo u kojem će takve osobe najvjerojatnije participirati), osobi bez potpune poslovne sposobnosti statut može otvoriti mogućnost sudjelovanja u raspravi – uključujući i davanje prijedloga odluka – zatim iznošenja mišljenja, ali ne i odlučivanja.

Posebno poželjnim smatramo statutarno razrješenje pitanja koja mogu nastati u slučaju da neki od članova udruge s do tada punom poslovnom sposobnošću u određenom trenutku bude lišen te sposobnosti (bez obzira na razloge i opseg lišavanja). Uvjereni smo da bi takve odredbe morale biti sastavni dio obligatornog dijela statuta, i to kako onih odredbi koje normiraju članstvo (te nastavno prava i obveze članova – v. čl. 11/3/5 ZU) tako i onih koje se bave tijelima udruge (posebno odredbi koje reguliraju opoziv članova iz tijela udruge te način odlučivanja određenog udružnog tijela – v. čl. 11/3/6 ZU).

Međutim, treba primijetiti da ova odredba pokazuje stanovite manjkavosti, i to posebno iz perspektive određenih kategorija osoba koje ne posjeduju potpunu poslovnu sposobnost. Ovdje valja istaknuti moguće dileme koje se pojavljuju u raščlambi pravne pozicije djece u takvoj situaciji.

Postavlja se pitanje, na koji će način malodobnici – za zastupanje kojih pravo i dužnost posjeduju njihovi roditelji, sve dok oni ne steknu poslovnu sposobnost (v. čl. 97/1 u vezi sa čl. 121. Obiteljskog zakona; NN br. 162/98, dalje: OZ) – moći ostvariti svoje, ustavom i međunarodnim ugovorima (posebno v. Konvenciju o pravima djeteta; NN MU, br. 12/93, t. 34 Odluke o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji. V. prijevod u: “Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori” br. 3/90; dalje: Konvencija 3/90) potvrđeno pravo na slobodno udruživanje. U Konvenciji 3/90 riječ je o čl. 15. koji uređuje način realizacije ovog prava djeteta; pravo je podložno zakonskim restrikcijama nužnim u demokratskom društvu, i to iz razloga nacionalne sigurnosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili morala te prava i sloboda drugih osoba.

Kao prvo sporno i neriješeno pitanje nadaje se način na koji će dijete (bez potpune poslovne sposobnosti) iskoristiti ovo svoje pravo, odnosno

modus putem kojeg će izraziti svoju volju za ulaskom u neku udrugu. U skladu s navedenim zakonskim (čl. 121. i 97/1 OZ-a) i relevantnim normama ustavne i međunarodnopravne razine – a koje nesumnjivo afirmiraju pravo i dužnost roditelja te drugih osoba na odgoj djeteta, te usmjeravanje i vođenje djeteta dok ono konzumira svoja subjektivna prava (v. čl. 63/1 Ustava RH te čl. 5. Konvencije 3/90) – mišljenja smo da ulazak djeteta u udrugu može uslijediti tek nakon što roditelji, ili drugi zakonski zastupnici, daju svoj pristanak (ili na drugi način djeluju u ime djece). Svako drugačije tumačenje predstavljalo bi neutemeljeno i protupravno zadiranje u navedena roditeljska prava. U tom smjeru smatramo da se u zakonskom tekstu morala naći odredba koja pravno besprijekorno razriješava izneseno pitanje.

Zakonodavac, nadalje, nije distingvirao različite dobne skupine djece; nismo uvjereni da je isti pravni modus učlanjenja i opseg uživanja članskih prava (a time i samog prava na slobodno udruživanje) adekvatan za djecu do 7 godine, od 7-15, te konačno od 15-18. godine života. Naime, različit uzrast znači različitu psihofizičku razvijenost djeteta, a to za mogućnost konzumacije dotičnog prava – posebno kada je to pravo vezano za druga temeljna prava (slobode), npr. pravo na slobodu mišljenja – znači i različitu sposobnost djeteta da poima i koristi pravo na slobodno udruživanje. Promotri li se pobliže i ustavni tekst koji pitanje sposobnosti djece da uživaju temeljna prava (slobode) ne rješava na opći način, već ostavlja zakonodavcu slobodu enoncijacije, ali uz dužnost razmjernosti (proporcionalnosti) u restrikciji prava (v. čl. 16/2 Ustava RH), postoje osnove za sumnju o sukladnosti izvršenog načina regulacije s normama višeg pravnog ranga.

Istovrsna konkluzija je tim opravdanija osvrnemo li se na Konvencijom 3/90 naglašeni “najbolji interes djeteta” (*the best interest of the child*) kao načelo od prioritetnog značenja prema kojem, među ostalim državnim tijelima, zakonodavna tijela država-članica moraju orijentirati svoje propise i mjere (v. čl. 3/1. i 2. koji ustanovljavaju prednost ovog načela te imperativno zahtijevaju da se kroz odgovarajuće zakonodavne i upravne mjere djeci osigura zaštita i skrb potrebna za njihovu dobrobit. Pri tome se, *inter alia*, posebno uzimaju u obzir prava i dužnosti roditelja!). Sumnjamo, naime, da je legalno onemogućavanje korištenja svih blagodati koje za djecu proizlaze iz prava na udruživanje – osobito za starije malodobnike – u njihovom najboljem interesu.

4. Popis članova udruge

Na ovom mjestu zakonodavac je statuirao dužnost udruge da vodi popis svojih članova. Riječ je o općem popisu članova koji, presumptivno, mora biti ažuran i sadržavati podatke o članstvu udruge fiksirane čl. 13. Pravilnika o obrascima i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj (NN br. 11/02; dalje: Pravilnik 11/02). Dužnost u pitanju sankcionirana je prekršajno (v. čl. 39/1/1 ZU u kojem je nevođenje ovog popisa oblikovano kao prekršaj).

Prema već ustaljenom sadržaju natječaja za dotacije iz državnog proračuna, vođenje popisa članova jedan je od uvjeta konkuriranja udruge za proračunske dotacije. Popis članova iz ove odredbe nije i jedini popis članova; štoviše, prema samom ZU udruga će posebno registrirati članove-osnivače udruge koji su ujedno i prvi članovi udruge (v. čl. 15/1/4 ZU), odnosno članove ovlaštene za zastupanje udruge (v. čl. 15/1/6, odnosno čl. 19/1/4 ZU). Pored navedenih, udruga može odlučiti da zasebno vodi popis članova-pravnih osoba ili popis članova-stranih osoba i sl.

Djelatnost udruge

Članak 5.

(1) Udruga može od osnutka obavljati djelatnosti kojima se ostvaruju njeni ciljevi utvrđeni statutom.

(2) Uz djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka, udruga može obavljati djelatnosti kojom se stječe prihod, sukladno zakonu.

(3) Udruga je samostalna u ostvarivanju svojih ciljeva utvrđenih statutom.

(4) Djelatnosti iz stavka 1. i 2. ovoga članka udruga ne smije obavljati radi stjecanja dobiti za svoje članove ili treće osobe. Ako u obavljanju djelatnosti udruga ostvari dobit, ona se mora sukladno statutu udruge koristiti isključivo za obavljanje i unapređenje djelatnosti udruge, kojima se ostvaruju njeni ciljevi utvrđeni statutom.

1. Sadržaj članka

Članak u pitanju sadrži odredbe o djelatnostima udruge, i to kako onim djelatnostima kojima se izravno realiziraju statutarni ciljevi tako i o djelatnostima koje su samo posredno vezane za ciljeve udruge. Dodatno, normativno se osnažuje sloboda u ostvarivanju udružnih ciljeva.

2. Početak obavljanja djelatnosti (domaćih) udruga

Navedenu odredbu treba promatrati kao dio smislene cjeline koju čini i odredba st. 3. ovog članka. Naime, ciljevi udruge kao i djelatnosti kojima se ti ciljevi ostvaruju, predstavljaju, među inima, konstitutivne elemente udruge. Neodvojivo jedinstvo djelatnosti od ciljeva udruge afirmirano je prezentnom odredbom i počiva na činjenici da se putem djelatnosti udruge individualiziraju i konkretiziraju ciljevi radi kojih je udruga i stvorena.

Kao prva pozornosti vrijedna činjenica ističe se razlika u odnosu na prethodni zakonski tekst; prema važećoj normi, djelatnosti u svrhu realizacije statutarnih ciljeva udruga može početi obavljati već od trena osnivanja. Dakle, i prije trena registracije udruge njeni članovi mogu početi s ostvarivanjem udružnih ciljeva. Takav normativni sadržaj, naravno, traži precizno određenje momenta osnivanja udruge; iz množine odredbi – kako zakonskih tako i podzakonskih – koje se odnose na ovo pitanje, zaključujemo da se radi o trenutku u kojem osnivači udruge okončaju osnivačku skupštinu, ali pod uvjetom da su donesene sve bitne odluke temeljem kojih novoosnovana udruga može biti registrirana. Uvjet je zadovoljen kada se donesu one odluke te njima pridruže one isprave na osnovi kojih se vrši registracija udruge (v. čl. 15/1 ZU te čl. 5/1 i čl. 8/4-6 Pravilnika 11/02). Naime, ako do registracije ne dođe, primjenjuje se čl. 3. ZU, tj. snagom te odredbe čl. 647a-647ž ZOO-a. Za drugačiju pravnu poziciju stranih udruga v. čl. 8/2 ZU.

Jedinstvo cilja i djelatnosti udruge iskazuje se, međutim, i kroz primat cilja nad djelatnostima; naime, bez fiksiranja cilja (ili ciljeva) nije moguće izvršiti determinaciju djelatnosti posredstvom kojih će se cilj i konkretno ostvariti. S obzirom na pravnu prirodu udruge kao neprofitne pravne zajednice više osoba – v. čl. 2/1 ZU – unaprijed su isključeni ciljevi i djelatnosti koji smjeraju isključivo na ostvarenje dobiti. U tom smislu njih i nije moguće istaknuti pri normativnoj konstituciji udruge. To stoga što je prilikom osnivanja i registracije udruge potrebno da članovi fiksiraju cilj i djelatnosti udruge (v. čl. 11/3/3-4 te čl. 5/1/8 Pravilnika 11/02). Dakle, može se konstatirati da u pogledu odnosa između cilja i djelatnosti udruge postoji stanoviti “identitet neprofitnosti”.

Važnost djelatnosti, te njihova vezanost za cilj(eve) udruge, ogleda se i u sankcijama koje je zakonodavac predvidio za slučaj da udruga počne obavljati djelatnosti koje ne korespondiraju s njenim nominalnim ciljevima; osim što je predviđena prekršajna sankcija za udrugu (kao pravnu osobu) i odgovornu fizičku osobu (v. čl. 39/1/2 te st. 2. ZU), djelatno je aberiranje od ciljeva udruge impostirano kao jedan od razloga za zabranu udruge (v.čl. 35/t. 3. ZU).

3. Profitne djelatnosti udruga

Kao logični slijed prethodnog stavka, ovaj stavak propisuje da gabariti unutar kojih udruga može djelovati mogu obuhvaćati i profitne djelatnosti. No, potonje se obavljaju u skladu s posebnim propisima koji uređuju njihovo obavljanje. Primjerice, za obavljanje turističke djelatnosti od strane udruga v. čl. 6-7. Zakona o turističkoj djelatnosti (NN br. 8/96, 19/96, 76/98); za obavljanje ugostiteljske djelatnosti v. čl. 6. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti (NN br. 48/95, 20/97, 46/97 – pročišćeni tekst, 68/98, 45/99, 76/99, 92/01, 117/01); za obavljanje trgovačke djelatnosti v. čl. 8/t. 2. Zakona o trgovini (NN br. 11/96, 75/99, 76/99, 62/01, 109/01).

Rečeno upućuje na konstataciju da udruga može obavljati više vrsta djelatnosti; prvo, one djelatnosti koje možemo nazvati primarnim, i koje su po svojoj naravi neprofitne; drugo, udruga može obavljati i djelatnosti koje donose dobit, i koje označavamo kao sekundarne. Diobni princip je, osim naravi i sadržaja rečenih djelatnosti, i njihova konvergencija s (neprofitnim) ciljem udruge te činjenica da su primarne djelatnosti podobne za upis u registar, dok sekundarne ne mogu biti predmetom upisa. Postavlja se pitanje, moraju li djelatnosti iz ovog stavka (sekundarne) biti u vezi s djelatnostima iz prethodnog stavka (primarne)?

Mislimo da je odgovor na ovo pitanje pozitivan te da sekundarne djelatnosti – ako udruga odluči obavljati ih – moraju biti u određenoj vezi s primarnim djelatnostima. Štoviše, uvjereni smo da veza mora biti kvalitativna (obavljanje sekundarne djelatnosti služi obavljanju primarne djelatnosti), ali i kvantitativna (opseg obavljanja profitne djelatnosti određen je potrebama obavljanja neprofitne djelatnosti). Drugačije tumačenje relacija između primarne i sekundarne udružne djelatnosti omogućilo bi evaziju duha i smisla odredbe st. 4. ovog članka, ali i samog zakona kao normativne cjeline te ukupne pravne uređenosti prostora društvene autonomije, koja se ogleda u jasnom razlikovanju između pravnih osoba namijenjenih ostvarenju profita od onih kojima je temeljna svrha nemerkantilne prirode.

Na razini samog zakona to bi značilo da već spomenuti st. 4. ovog članka ostaje bez efektivnog važenja, a nimalo različita situacija bila bi i u pogledu st. 1. ovog članka. Također, prethodno navedene sankcije izgubile bi svaku važnost. Dakako, sve rečeno ne znači da udruge ne mogu osnivati trgovačka društva (kao pravne osobe namijenjenu primarno stjecanju dobiti), pa čak i uz potpuni personalni identitet udruge i društva, no uz dijametralno diferencijalni pravni režim zasnovan na odgovarajućim propisima (u takvom slučaju riječ je o Zakonu o trgovačkim društvima /NN br. 111/93, 34/99, 52/00; dalje: ZTD/ i ZOO-u).

4. Ciljevi udruge i njihovo ostvarivanje

Već rečenome uz st. 1. dodajmo i sljedeće; realizacija cilja udruge predstavlja temeljni motiv zbog kojeg se titulari prava na slobodno udruživanje i koriste ovim pravom. Dakle, posjedovanje volje za udruživanjem (*affectio societatis*) iskazuje se kao determinacija onog cilja čijem ostvarenju udruga služi. Njegovo autonomno određenje izraz je autonomije volje tvoraca udruge te služi osiguranju slobode djelovanja svih osoba koje posjeduju pravo na slobodno udruživanje. Ograničenja koja u tom smislu postoje – jer je pravo na slobodno udruživanje moguće restringirati – svode se na zahtjev da cilj udruge mora biti zajednički svim članovima udruge, dopušten (legalan), odnosno neprofitnog karaktera.

Zajednički je onaj cilj koji prihvaćaju svi članovi – a posebno osnivači – udruge i koji natkriljuje sve pojedinačne odnosno skupne ciljeve. Upravo zbog činjenice da se radi o zajedničkom i općem (iz perspektive članova udruge) cilju, njegovom određenju služe isključivo statutarne odredbe. Statut donosi skupština (v. čl. 11/2 ZU), a ona, osim što je najviše, predstavlja ono tijelo u kojem – neposredno ili posredno – participiraju svi članovi udruge (v. čl. 6/1 te 6/4 ZU).

Dopuštenost (legalnost) cilja ocjenjuje se u odnosu na one propise koji određuju zabranjenje svrhe; već je sama ustavna norma – čl. 43/2 Ustava RH – odredila prvi red zabranjenih svrha udruživanja. To su: nasilno ugrožavanje demokratskog ustavnog poretka, zatim neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske. Pored navedenih, u krug proskribiranih ciljeva ulaze i sve one aktivnosti koje Ustav i zakoni stavljaju s onu stranu dopuštenog (v. čl. 35/t. 1. i 2. ZU).

U doktrini je dugo prisutna dilema postoji li identitet ili razlika između dopuštenog za pojedinog titulara prava na udruživanje odnosno za udruge same, a prilikom determinacije cilja zbog kojeg se formira udruga. Uvjereni smo da zbog činjenice da udruge izvire iz autonomije društva i svih njegovih članova, načelo zakonitosti vrijedi na posve jednak način i za pojedince (shvaćene ovdje i kao fizičke i kao pravne osobe) i za udruge kao pravno priznate konzekvence konzumiranja prava pojedinaca. Pregnantno izraženo, to znači da načelo zakonitosti – sve što nije zabranjeno je dopušteno – vrijedi i za članove udruge i za udrugu samu (naravno, ograničeno na određivanje ciljeva udruge). Pri tome, dakako, nije moguće izbjeći inherentna ograničenja koja su posljedica postojanja uređenog pravnog sustava (poretka). No, to je predmet sljedećeg zahtjeva kojem determinacija udružnog cilja mora odgovoriti; riječ je o neprofitnom karakteru kao svrsi udruživanja.

Naime, temeljna razlika koja dijeli različite tipove pravnih zajednica (kolektivnih entiteta) nastalih udruživanjem sastoji se u cilju (između svih legalnih) koji se udruživanjem želi postići. Stoga se na jednoj strani nalaze entiteti koje pravni poredak stavlja na dispoziciju onim osobama koje udruživanjem – na osnovi pravnog posla – žele postići dobit, dok se na drugoj strani nalaze oni tipovi kolektivnih entiteta putem kojih se realiziraju neprofitni ciljevi. Potonja je sintagma, unatoč nepreciznosti, jedini zajednički nazivnik pod koji se mogu supsumirati ostvarenje tako različitih svrha poput realizacije slobode vjeroispovijesti (vjerske zajednice), unapređenje ekonomsko-socijalnog položaja osoba (sindikati, tj. udruge poslodavaca), oblikovanje političke volje u određenoj zajednici (političke stranke), odnosno sve ostale dopuštene a neprofitne svrhe (udruge). Stoga je izbor cilja koji se želi postići udruživanjem od ključne važnosti za odabir odgovarajućeg tipa entiteta. Diferencijalni pravni režimi, pod kojima se različite svrhe ostvaruju, prisilne su naravi i prate onaj tip udruživanja odabran od strane osnivača poput svojevrsnog “personalnog statuta”.

Sloboda u odabiru cilja, evidentno je, ipak nije apsolutna; njezina relativnost proizlazi iz materijalnih (zabranjene svrhe udruživanja) i formalnih ograničenja (*numerus clausus* pravnih oblika udruživanja). Odabir udruge, kao pravne forme udruživanja, nosi sa sobom restrikciju ciljeva udruživanja – širina izbora sužava se na neprofitne a dopuštene (legalne) ciljeve.

5. Postupanje s dobiti kao rezultatom obavljanja djelatnosti udruge

Prezentni stavak zatvara cjelinu norme kojoj je cilj regulirati djelovanje udruge: njezine ciljeve i djelatnosti te njihove međusobne odnose. U ovom stavku postavlja se pravilo koje uređuje postupanje s potencijalnim ekonomskim rezultatom djelatnosti udruge – dobiti (profitom). Iako na prvi pogled izražena isključivo kao zabrana, odredba sadržana u ovom stavku po svojoj je pravnoj naravi pretežito naredba. Analizu ipak započinjemo s uvodnim dijelom odredbe.

Posebno je značajno precizno determinirati pravo značenje zabrane obavljanja djelatnosti radi stjecanja dobiti. Ovakvo određenje ne valja tumačiti kao zabranu ostvarivanja dobiti; to, uostalom, i ne bi bilo moguće. Svaka djelatnost u svojim ekonomskim konzekvencama može se iskazati kao profitna ili neprofitna; višak prihoda nad rashodima kao rezultat obavljanja djelatnosti – ili kraće dobit (profit) – tada je moguća posljedica svake djelatnosti.

Tome je tako i kod obavljanja djelatnosti udruge. Ono što je, međutim, različito jest naredba o jedinom dopuštenom disponiranju s dobiti stečenom obavljanjem udružnih djelatnosti. Njezina upotreba – kada i ako se ostvari – limitirana je s obzirom na statutarno deklarirane (neprofitne) ciljeve udruge. Snagom ove odredbe dispozicija s dobiti zakonski je predestinirana; jedina dopuštena uporaba obuhvaća obavljanje i unapređenje djelatnosti udruge koje su statutom prethodno fiksirane i registrirane. U tu svrhu nužno je u statut unijeti odredbe koje ovo pitanje pobliže uređuju; naime, zakonski je ograničen i izvor pravila koja određuju postupanje s dobiti – to može biti samo statut.

U normativnom kontekstu poput ovog, smatramo da bi bilo opravdano zahtijevati obligatorno uvođenje ovovrsnih odredbi u statut udruge; naime, trenutno je zakonodavac njihovo uvođenje u statut ostavio na izbor članovima udruge (v. čl. 11/4/5 ZU). Ali ako je tome tako, tada nam se još potrebnijim čini uzakonjenje odredbe koja bi regulirala pravne posljedice nedopuštenog disponiranja s dobiti koju udruga ostvari. Smatramo, naime, da bi bilo posve prihvatljivo, te značenju odnosno posljedicama nerespektiranja dotične norme adekvatno, učiniti imovinsko-pravne posljedice zabranjenog disponiranja ništavim. Osim toga, istodobno bi valjalo zapriječiti prekršajne sankcije za takvu – tada protupravnu – radnju. U današnjoj dikciji, analizirana naredba zapravo je tek *lex imperfecta* i ne može – zbog nepostojanja sankcija – jamčiti postupanje članova udruge sukladno svom sadržaju i smislu instituta ostvarenju kojeg bi trebala služiti.

Upravljanje udrugom i tijela udruge

Članak 6.

- (1) Članovi upravljaju udrugom neposredno ili putem svojih izabраниh predstavnika u tijelima udruge, na način propisan statutom.
- (2) Predstavnik pravne osobe članice udruge imenuje osoba ovlaštena za zastupanje pravne osobe.
- (3) Unutarnji ustroj udruge mora biti zasnovan na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova.
- (4) Skupština je najviše tijelo udruge. Statutom se može utvrditi drukčiji naziv skupštine kao najvišeg tijela udruge.
- (5) Statutom udruge se, pored skupštine, mogu utvrditi i druga tijela udruge.
- (6) Udruga imenuje jednu ili više fizičkih osoba za zastupanje udruge.

1. Sadržaj članka

Norme okupljene u ovom članku raznorodne su i reguliraju pravo članova na upravljanje udrugoma i osnovne načine upravljanja udrugom. Pored toga, postuliraju se principi unutarnjeg ustroja udruge (skupština kao najviše tijelo, ali i sloboda članova udruge u unutarnjoj organizaciji udruge). Posebnu pozornost, u kontekstu unutarnjeg ustroja udruge, izaziva stavak 3., koji navodi demokratsko zastupanje i očitovanje volje kao stožerna počela unutarnjeg udružnog ustroja.

2. Načini upravljanja udrugom

Iz navedene odredbe proizlazi neodvojivost članstva u udruzi i prava na upravljanje udrugom (uz jasnu iznimku osoba nepotpune poslovne sposobnosti – v. kom. uz čl. 4/2 ZU). Međutim, sama konzumacija ovog prava može biti organizirana na različite načine. Diobni princip predstavlja način na koji članovi udruge participiraju u upravljanju udrugom – neposredno (izravnom konzumacijom prava na upravljanje) ili posredno (putem izbora svojih predstavnika u odgovarajućim tijelima udruge).

Način upravljanja udrugom od strane njenih članova uređuju sami članovi putem statutarnih odredbi (v. čl. 11/3/4-5 ZU). Pri uređenju ovog pitanja ključni faktični moment je ukupni broj članova udruge. Stoga je za manje udruge preporučljiviji model neposredne participacije članstva u upravljanju udrugom, dok je za veće udruge prihvatljiviji model predstavnništva. Neovisno o tome, važno je da su pretpostavke upravljanja udrugom za svakog člana određene pod jednakim uvjetima. Naravno, ništa manje važno nije ni pitanje preciznog i potpunog propisivanja pretpostavki odlučivanja unutar svakog od relevantnih tijela udruge; primjerice, uređenje pitanja poput kvoruma, potrebnog broja glasova za donošenje pravovaljanih odluka itd.

Dodatno, statut je jedini akt udruge u kojem se smiju nalaziti odredbe o upravljanju udrugom. Stoga bi regulacija ovih problema obavljena posredstvom drugih akata – primjerice pravilnikom – ostala bez stvarnog efekta.

3. Predstavnik pravne osobe u udruzi – način određivanja

Posebnost ove odredbe posljedica je posebnosti zakona koji omogućuje da udrugu osniva, te njezinim članom bude i – sama ili zajedno s fizičkim

– pravna osoba (v. čl. 10/2 i 4/1 ZU). Kada je tome tako, tada treba riješiti i pitanja koja iz takvog članstva proizlaze; na ovom mjestu razrješeno je pitanje predstavljanja pravne osobe kao člana udruge. Dezinaciju fizičke osobe kao predstavnika pravne osobe-člana udruge obaviti će osoba ovlaštena za zastupanje pravne osobe. Smatramo da ne postoje zapreke da se radi o jednoj te istoj osobi.

Zastupnici pojedinih vrsta pravnih osoba determinirani su na sljedeći način; općinu, grad i županiju zastupaju općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan (v. čl. 42/1 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; NN br. 33/01, 60/01 dalje: ZOLPS); Grad Zagreb zastupa gradonačelnik (v. čl. 7/1 Zakona o Gradu Zagrebu; NN br. 62/01); ustanovu zastupa ravnatelj ustanove (v. čl. 37/2 Zakona o ustanovama; NN br. 76/93, 29/99, 47/99); trgovačka društva zastupa osoba upisana u trgovački registar (v. čl. 41/1. i 2. ZTD-a); za udругu v. stavak 6. ovog članka i čl. 11/3/2 ZU.

4. Demokratski princip unutarnjeg ustroja udruge

Citirana odredba predstavlja novinu u odnosu na prethodne zakonske tekstove. Njezina svrha iscrpljuje se u normativnom osnaženju i osiguranju jednakosti svih članova udruge, a time i prava na udruživanje. Iz toga proizlazi i jednakost svih članova udruge na upravljanje udruhom (v. kom. uz stavak 1. ovog članka). Istodobno, ovime se osigurava djelovanje udruge sukladno pravnim normama višeg ranga – osobito imamo u vidu ustavnu odredbu čl. 43/2 Ustava RH.

Ova odredba posebno naglašava da demokratski princip kao osnova ustroja udruge vrijedi neovisno o načinu na koji članovi udruge njome upravljaju. Stoga, kada je upravljanje udruhom organizirano na neposredan način, vrijedi princip demokratskog očitovanja volje članova, u slučaju, pak, kada se radi o posrednom modelu, vrijedi princip demokratskog zastupanja. Izbor modela upravljanja prepušten je statutu, ali prezentna odredba označava, svojim sadržajem, stanovite granice za relevantni dio statuta. Uvjereni smo da, primjerice, pluralni votum ne može biti u skladu s demokratskim principom (osim u slučaju odlučivanja u situaciji potpuno podijeljenih glasova), jednako kao ni oduzimanje internog biračkog prava (osim kao izraz rješavanja sukoba interesa).

Pri primjeni zakona zasigurno će se pojaviti pitanje načina provjere poštivanja ove odredbe. Mišljenja smo da je registracijsko tijelo ono tijelo koje je pri registraciji udruge ovlašteno kontrolirati sukladnost relevan-

tnih statutarnih odredbi zahtjevu iz ovog stavka (odnosno pri registraciji promjene istog dijela statuta). Za to postoji izričita zakonska osnova – v. čl. 16/2 ZU u vezi sa čl. 11/3/6 ZU. U tu svrhu bilo bi osobito poželjno u što kraćem roku barem okvirno determinirati i publicirati postulate demokratskog ustroja udruge. Radi jedinstvene primjene referentne odredbe od strane svih registracijskih tijela ovo bi bio zadatak tijela nadležnog za provedbu Zakona o udrugama – ministarstva nadležnog za poslove opće uprave (v. čl. 26/2 ZU).

Konačno, važnost poštovanja sadržaja dotične odredbe nije osigurana samo eksternom kontrolom njezine primjene putem registracijskog tijela. U istu je svrhu razvijen i model interne kontrole (u funkciji zaštite prava članova udruge) te uzakonjen u čl. 26/1 ZU.

5. Skupština udruge – položaj i naziv

Odredba je sastavljena od dva dijela; prvi dio je stroga (kogentna) norma, dok je drugi dispozitivne prirode.

Kogentna norma (prva rečenica stavka) upotrijebljena je radi normativne afirmacije i osiguranja najvišeg statusa skupštine udruge. Naime, ovo posve logično i legitimno rješenje posljedica je činjenice da se jedino uz supremativni status skupštine može realizirati jednakost svih članova udruge te omogućiti ispunjenje zakonskog zahtjeva za demokratskim ustrojem udruge (v. kom. uz prethodni stavak).

Unutarnja statusna dominantna pozicija skupštine ključna je i zakonski potvrđena pri donošenju i promjeni temeljnog pravnog akta udruge – statuta (v. čl. 11/2 ZU) i pri osnivanju udruge (v. čl. 15/1/1 ZU), odnosno pri pružanju zaštite članskih prava te osiguranju provedbe statuta udruge (v. čl. 26/1 ZU). Iako zakon ne spominje *expressis verbis* skupštinu kao nadležno tijelo za donošenje odluke o prestanku postojanja udruge (v. čl. 28/1/1 ZU), uvjereni smo da se radi upravo o tom udružnom tijelu. Naime, smatramo potpuno plauzibilnim i jedino sukladno mogućem internom uređenju udruge – jer skupština može figurirati kao jedino udružno tijelo (v. sljedeći stavak) – shvaćanje prema kojem je skupština udružno tijelo ovlašteno za donošenje ovovrsne odluke. Suprotno shvaćanje – dakle, mogućnost da udruga prestane postojati odlukom samo dijela članstva – potpuno bi narušilo jednakost članskih prava odnosno imperativno demokratski ustroj udruge.

Dispozitivna norma (druga rečenica stavka) omogućuje udružnom članstvu da izabere i drugačiji naziv najvišeg tijela udruge. Ako se takva mo-

gućnost ne iskoristi – unošenjem u statut posebne odredbe koja bi sadržavala drugačiji naziv za istovrsno tijelo – tada je skupština važeći naziv toga tijela.

6. Druga udružna tijela

Zakonodavac je, putem ove odredbe, otvorio mogućnost da članovi udruge formiraju i druga udružna tijela osim skupštine. Ako to učine, obvezatni su u udružnom statutu precizno i potpuno propisati sve aspekte njihova djelovanja – način njihova konstituiranja, rekonstituiranja odnosno dekonstituiranja, zatim njihov djelokrug, ovlasti, način odlučivanja te posebno odnos takvih tijela prema skupštini udruge.

Pri tome valja biti svjestan da supremativni status skupštine unutar udruge nije moguće izmjeniti drugačijim statutarnim odredbama jer je on zakonski utemeljen. Eventualna druga tijela udruge ne smiju, stoga, prekoračiti zakonom određene granice skupštinskih ovlasti te uzurpirati nadležnosti udružne skupštine (v. kom. uz prethodni stavak).

U nedostatku statutarne odredbe, a time i drugih udružnih tijela, treba smatrati da sve ovlasti počivaju u skupštini udruge. Dakle, skupština posjeduje opću i supsidijarnu nadležnost između svih udružnih tijela. Analiziranjem odredbom potvrđen je ekskluzivni značaj statuta kao jedinog izvora normi o upravljanju udrugom; bez odgovarajućih odredbi o ustanovljavanju novog tijela udruge ne smiju se prihvatiti posljedice eventualnog djelovanja takvog, tada samo neformalnog, tijela.

7. Zastupnik udruge

Predmet odredbe jest dužnost udruge da označi jednu ili više fizičkih osoba kao zastupnika udruge. Imenovanje zastupnika udruge nužno je zbog prirode pravne osobe koja radnje u pravnom prometu može činiti jedino i isključivo putem ovlaštene fizičke osobe. Dakle, radi se o jedinom načinu realizacije pravne, poslovne, odnosno deliktne sposobnosti pravne osobe.

Odluka ovakvog sadržaja mora biti inkorporirana u statut udruge (v. čl. 11/3/2 ZU), odnosno promjena tog dijela statuta obligatorno će biti registrirana kod nadležnog tijela (v. čl. 19/1/4 ZU). Odredba ostavlja mogućnost da se kao ovlaštena osoba za zastupanje imenuje jedna, ali i više fizičkih osoba. Postavlja se pitanje, mogu li svi članovi udruge biti ovlašteni zastupnici. S obzirom na nepostojanje izričite a suprotne odredbe, ne vi-

dimo razloga da se, osobito kod udruga s relativno manjim brojem članova, svi članovi ne ovlaste za zastupanje udruge (*argumentum a contrario*).

Dikcija odredbe upućuje na to da povjeravanje ovlasti na zastupanje daje "udruga". Prema našem shvaćanju, ovakva formulacija sugerira na ovlast svih članova – zastupljenih u skupštini udruge – da donesu ovovršnu odluku. Još konkretnije, prilikom osnivanja udruge takva je odluka, po prirodi stvari, pridržana osnivačkoj skupštini udruge (odnosno njenim članovima). Dakako, iz toga slijedi da je skupština udruge ovlaštena i promijeniti istovršnu odluku o zastupniku udruge. Ako je tome tako – a snagom argumenta *a maiori ad minus* – onda je neminovni sadržaj ovlasti skupštine i da ograniči ovlast zastupnika (primjerice, po vrijednosti pravnog posla). S obzirom na nepostojanje daljnjih odredbi o zastupanju u ovom zakonu, u vezi s ostalim pitanjima vezanim za institut zastupanja v. glavu II, odjeljak I, odsjek 2 (čl. 84-88) ZOO-a.

Ako udruga iskoristi zakonsku mogućnost da osniva ustrojstvene jedinice s pravnim subjektivitetom (v. kom. uz čl. 7/3 ZU), tada je potrebno odrediti jednu ili više fizičkih osoba ovlaštenih za zastupanje odgovarajućeg ustrojstvenog oblika. Dužnost je potvrđena pratećim podzakonskim propisom (v. čl. 9. u vezi s čl. 8. Pravilnika 11/02).

Opisano – a riječ je o zakonskom – zastupanje nije jedini oblik zastupanja. Na temelju punomoći, ovlast na zastupanje udruge može biti dana i trećim osobama. Naravno, punomoć se mora temeljiti na valjanoj odluci za to nadležnog udružnog tijela; u tom smislu nadležno tijelo crpi svoje ovlasti iz relevantnih odredbi udružnog statuta. Ista pravna osnova – valjana odluka udružnog tijela utemeljena na statutarnoj odredbi – vrijedi i za slučaj specijalnih oblika zastupanja. Primjerice, udruga može dezignirati osobu predstavnika; uobičajeno shvaćanje polazi od toga da osoba predstavnika ne posjeduje ovlaštenje za poduzimanje pravnih radnji u ime udruge (primjerice, predstavnik udruge na svečanom obilježavanju obljetnice nekog tijela ili na inicijativnim skupovima itd.).

Uzimajući u obzir mogućnost provođenja stečaja nad udrugama, pozornost valja obratiti i na odredbu Stečajnog zakona koja predviđa postojanje posebnog zastupnika pravne osobe u stečaju – stečajnog upravitelja (v. čl. 20-31. Stečajnog zakona (NN br. 44/96, 29/99 i 129/00) a posebno odredbe čl. 24/1, 3. i 4).

Udruživanje udruga i ustrojstveni oblici udruga

Članak 7.

(1) Dvije ili više udruga mogu se udruživati i slobodno utvrđivati naziv toga oblika udruživanja. Takav oblik udruživanja može imati svojstvo pravne osobe i na njega se na odgovarajući način primjenjuju odredbe ovoga Zakona.

(2) Udruge se mogu učlaniti u međunarodne udruge.

(3) Udruga može imati svoje ustrojstvene oblike (podružnice, ogranci, klubovi i slično), u skladu sa statutom. Ustrojstveni oblici mogu imati svojstvo pravne osobe ako je to određeno statutom udruge i na njih se na odgovarajući način primjenjuju odredbe ovoga Zakona.

1. Sadržaj članka

Udruga je također, kao pravna osoba, nositelj prava na slobodu udruživanja. Ovaj članak uređuje to pravo udruge kao i jedno pitanje unutarnjeg ustroja udruge – naime, pitanje njenih ustrojstvenih oblika.

2. Pravo udruga na udruživanje – osnove pravnog uređenja

Kao svojevrsni nastavak odredbe čl. 4/1 ZU zakonodavac je inartikulirao specijalnu odredbu koja se odnosi na udruživanje udruga i stvaranje specifične udruge čiji su osnivači već postojeće udruge. *Ratio* ove odredbe sastoji se u ispravnoj odluci zakonodavca da u ovom zakonu, koji predstavlja *sedes materiae* čitavog pravnog područja udruživanja, razriješi i pitanje načina, opsega i pravnih posljedica realizacije prava udruga – kao pravnih osoba – na udruživanje. Zakonodavac širi primjenu zakona, na odgovarajući način, i na udruge nastale udruživanjem udruga. To znači da neke odredbe zakona jest, dok druge nije moguće primijeniti na udruge udruga. Tako npr. odredba čl. 4/2 ZU nije primjenljiva na udruge-osnivače, jer se radi o pravnim a ne o fizičkim osobama kao osnivačima. Ili: odredbu čl. 6/1 ZU valja tumačiti na način koji uzima u obzir drugačiju pravnu narav osnivača udruge udruga itd. Pored toga, ovaj stavak reprezentira iznimku od pravila prema kojem je za osnivanje udruge potrebno najmanje tri osnivača (v. čl. 10/1 ZU); ako se radi o udrugama kao osnivačima, za osnivanje nove udruge dostatna su i dva osnivača (dvije udruge).

St. 1. konstatira pravo udruga na udruživanje kao i slobodu udruga-osnivača na slobodan odabir naziva takve udruge. Pored toga, udruge-osnivači – a kao izraz liberalizacije u odnosu na prethodno zakonsko stanje

– slobodno odlučuju i o pravnoj osobnosti udruge udruuga. Smatramo da bi za udruge-osnivače pitanje eventualne pravne osobnosti nove udruge bilo svrsishodno razriješiti već prilikom osnivanja novog entiteta. Ako se ne odluče za registraciju, dolazi do primjene čl. 3. Zakona, dok u suprotnom slučaju udruge-osnivači iniciraju registracijski postupak (v. čl. 14-21. ZU).

Uz rečeno, tekst odredbe ostavlja autonomnoj odluci udruge-osnivača da samostalno i slobodno utvrde naziv nove udruge (npr. savez, udruž enje, zajednica udruuga, tzv. krovna udruuga itd). Riječ je o pravilu koje ima za cilj legalizirati faktično stanje; naime, i do sada su udruge, realizirajući vlastito pravo na udruživanje, na različite načine nominirale novonastale udruge. Stoga je ovaj dio odredbe potpuno prihvatljiv u smislu uvođenja zakonskog reda u referentni aspekt materije udruživanja. (v. i kom. uz čl. 12. ZU).

3. Domaće udruge kao članice međunarodnih udruuga

Citirana odredba određuje opseg prava na udruživanje ako je njegov titular udruuga. To pravo obuhvaća i učlanjenje udruuga u međunarodna udruživanja udruuga (npr. učlanjenje u međunarodnu federaciju istovrsnih nacionalnih udruuga). Naravno, u tom slučaju odlučne su odgovarajuće odredbe dotičnih međunarodnih udruuga.

Što se tiče ostalih oblika pravnih osoba kao titulara ove ramifikacije prava na slobodno udruživanje, valja vidjeti odgovarajuće propise. *Exempli gratia* v. čl. 162/3 Zakona o radu (NN br. 38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 17/01, 82/01) u pogledu sindikata i udruuga poslodavaca kao izraza udovoljenja čl. 5. Konvencije br. 87 Međunarodne organizacije rada o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje; Konvencija je objavljena u NN MU br. 3/00.

4. Ustrojstveni oblici udruuga

Nasuprot zakonu-prethodniku koji izrijekom nije priznavao pravnu osobnost ustrojstvenih oblika udruuga, ova odredba to pitanje tretira kao internu stvar same udruge. To nadalje znači da udruuga koja namjerava svoju djelatnost obavljati i putem ustrojstvenih oblika, mora u statutu razriješiti pitanje njihove pravne osobnosti i njihova naziva (pri čemu su nazivi koji se spominju u ovoj odredbi samo egzemplarni).

U slučaju afirmativnog odgovora na ovo pitanje, na iste se oblike ZU primjenjuje na odgovarajući način. Neke odredbe primjenjuju se na jed-

nak način kao kad je riječ o središnjici udruge, dok se neke odredbe primjenjuju uz odgovarajuće modifikacije kako bi se sačuvao smisao i provedivost samog zakona. Tako je prema odredbi čl. 9. Pravilnika 11/02 potrebno, pri nadležnom registracijskom tijelu, obaviti registraciju ustrojstvenih oblika udruge koji, prema statutarnim odredbama, posjeduju pravnu osobnost. Za dokaze koje valja priložiti pri registraciji v. čl. 8. Pravilnika 11/02. Iz rečenog proizlazi da kod nadležnog upravnog tijela valja prijaviti i eventualne izmjene odgovarajućih a registriranih podataka – primjerice, ime osobe ovlaštene na zastupanje podružnice – koji se odnose na ustrojstvene oblike udruge.

Prilikom osnivanja ustrojstvenih oblika koji će, prema statutarnoj odredbi predstavljati zasebnu pravnu osobu, postavlja se pitanje, od kojeg trenutka ti oblici stječu pravnu osobnost. Primjenom analogije u odnosu na središnjicu udruge, zaključujemo da se radi o momentu registracije ustrojstvenog oblika. U prilog takvom rezoniranju možemo navesti i značenje koje proizlazi iz relacije čl. 2/2 ZU sa čl. 8. i 9. Pravilnika 11/02.

U slučaju da statutarne odredbe ne rješavaju pitanje pravne osobnosti ustrojstvenih oblika udruge, predmnijeva se da je one ne posjeduju. No, to još ne znači da ti oblici ni u kojem slučaju ne mogu posjedovati niti jedan izraz pravne osobnosti. Tako je moguće da se samo za potrebe konkretnog postupka – upravnog ili sudskog – nekom ustrojstvenom obliku udruge prizna stranačka sposobnost; tada se govori o tzv. “kolektivnim osobama” (v. čl. 50/2 ZUP, zatim čl. 77/3-4 ZPP, te konačno i čl. 2/2 ZUS).

Strana udruga

Članak 8.

(1) Strana udruga u smislu ovoga Zakona je udruga ili drugi oblik udruživanja osnovan bez namjere stjecanja dobiti koji ispunjava uvjete iz ovoga Zakona, a valjano je osnovan na temelju pravnog poretka strane države.

(2) Strana udruga može obavljati svoju djelatnost na području Republike Hrvatske nakon upisa u registar stranih udruga što ga vodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

(3) U Republici Hrvatskoj strana udruge djeluje sukladno ovom Zakonu.

1. Sadržaj članka

Predmet citiranog članka regulacija je pravnog režima koji vrijedi za strane udruge; u njemu je sadržana legalna definicija strane udruge te

statuirani uvjeti i pretpostavke ispunjenjem kojih strane udruge mogu djelovati u Republici Hrvatskoj.

2. Legalna definicija strane udruge

U odnosu na prethodni zakonski tekst, dotična odredba mijenja način determinacije strane udruge. Naime, kao kardinalni kriterij određuje se kriterij pravnog poretka osnivanja udruge, odnosno kriterij neprofitnosti. Ako je taj poredak strani te ako se radi o udruživanju zbog neprofitnih svrha, radi se o stranjoj udruzi (dakle, izostavljeni su prijašnji kriteriji sje-dišta odnosno registriranosti udruge.)

Međutim, valja primijetiti da formulacija ne otklanja sve dvojbe. Prva, i lakše rješiva, odnosi se na činjenicu da je zakonodavac, u temelju dotičnog pravnog režima, odlučio impostirati udruhu kao temeljni pravni oblik udruživanja u neprofitne svrhe. U tom smislu pod pojmom strane udruge razumije se ne samo udruha već i svaki drugi pravni oblik u kojem se izražava pravo na udruživanje, ali zbog neprofitnih svrha. To je posve prihvatljiv potez kojim se nastoje otkloniti potencijalne poteškoće koje mogu nastati radi nesumjerljivosti dvaju pravnih poredaka – hrvatskog i odgovarajućeg stranog pravnog poretka; još konkretnije, nesumjerljivosti u broju i karakteristikama onih pravnih oblika koje konkurentni pravni sustavi poznaju u sferi neprofitnosti.

U tom smislu može se, egzemplarno, ustvrditi – a i dokazati – da se pod pojmom strana udruha razumije i ona udruha koja, u pravnom poretku iz kojeg potječe, nije registrirana kao udruha. U dokaz ove tvrdnje dostatno je navesti da su prema čl. 1/1 ZU sučeljene udruge sa svojstvom pravne osobe (koje svojstvo u našem pravnom poretku pretpostavlja registraciju; v. čl. 2/2 ZU) i strane udruge (dakle, istovremeno registrirane i neregistrirane udruge). Iskaz je dodatno potvrđen u čl. 20/1/t.2 ZU koji predviđa – alternativno u odnosu na prethodnu točku (t.1) – podnošenje odluke o osnivanju strane udruge ako prema stranom poretku nije potreban upis u odgovarajući registar.

Međutim, sljedeća dvojba ne spada u red lakših. Uzrokovana je uvode-njem formulacije-pretpostavke prema kojoj strana udruha (ili drugi oblik udruživanja) mora ispuniti, pored dosad navedenih, "...uvjete iz ovoga zakona...". Postavlja se pitanje, o kojim se uvjetima radi? Skloni smo prihvatiti tumačenje u skladu s kojim su kao relevantni, pored izrečenih, uvjeti iz legalne definicije udruge (v. kom. uz čl. 2/1 ZU). Dakle, osim neprofitnosti i inozemnog poretka osnivanja mora se raditi o kolektivnom

entitetu nastalom temeljem slobodnog i dobrovoljnog udruživanja, a kojeg mogu osnovati pravne i/ili fizičke osobe, i to radi zaštite svih legalnih ciljeva i uvjerenja (osim političkih, vjerskih i ekonomskih) te koji predstavlja određenu – makar i labavu – organizacijsku jedinicu. Nažalost, zakonodavac nije našao za shodno konkretnu odredbu precizirati u mjeri u kojoj je potrebno radi otklanjanja svih potencijalnih dvojbi. Ilustraciju mogućih problema u primjeni ove odredbe iznijet ćemo sa sljedećim primjerom.

Može li se smatrati da je domaće registracijsko tijelo – za strane udruge nadležnost posjeduje nadležno ministarstvo (v. idući stavak) – ovlašteno odbiti registraciju strane udruge zbog nesukladnosti njezina statuta čl. 6/3 ZU? Ponovnom (logičkom, lingvističkom i sistemskom – napose uzimajući u obzir vezu koja postoji između čl. 8. i čl. 20. ZU) raščlambom prethodno spomenutog čl. 20, a uzimajući u obzir i već spomenuto shvaćanje dometa prezentne odredbe, zaključujemo da u konkretnom slučaju nadležno tijelo ne bi posjedovalo pravne osnove za takav stav odnosno postupak, no to možda neće biti moguće ustvrditi u nekom drugom slučaju. Stoga nam se iznimno važnim čini što brža i preciznija artikulacija nadležnog tijela o dometima i sadržaju odnosne formulacije te nastavno tome ovlastima koje za nadležno tijelo iz te formulacije proistječu.

3. Početak obavljanja djelatnosti strane udruge

Jedna od različitosti pravnog režima unutar kojeg smiju djelovati strane udruge zabilježena je i u ovoj odredbi. Oglada se u trenu od kojeg strana udruga smije početi djelovati u Republici Hrvatskoj. Za razliku od udruga domaćeg pravnog poretka – v. čl. 5/1 ZU (tren osnivanja) – strane udruge smiju djelovati tek od trena upisa u odgovarajući registar pri nadležnom ministarstvu (sada: Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave RH).

Nesporan je restringirajući karakter prezentne odredbe; dvojbena je, međutim, njezina opravdanost. Kao indicije u konstrukciji zaključka o ovom pitanju mogu se koristiti odgovarajuća ustavne odredbe (čl. 43, ali posebno i čl. 26. Ustava RH koji izrijeком predviđa jednakost državljana i stranaca pred tijelima s javnim ovlastima), zatim čl. 4. i 10. ZU te konačno nepostojanje bilo koje odredbe međunarodnog prava temeljem koje bi ovakvo diferenciranje između domaćih i stranih udruga bilo opravdano. Konačno, rezoniranje koje je u temelju ove odredbe nije potvrđeno ni drugom odredbom koja se specijalno odnosi na strane udruge – čl. 20. ZU. Naime, u stavku 3. potonjeg članka upućuje se na primjenu čl. 17. ZU i u

slučaju registracije strane udruge. Pozitivna predmnijeva o upisu potpuno je prihvatljiva kada se radi o domaćim udrugama (koje smiju početi djelovati već od trena osnivanja), no gubi osnovu kada se u registracijskom postupku nađe strana udruga početak čijeg legalnoga djelovanja je odgođen do trena registracije.

4. Pravna osnova djelovanja strane udruge

U ovoj odredbi izražen je primat domaćeg zakonodavstva – odnosno samog Zakona o udrugama – kao jedinog kriterija djelovanja strane udruge. To znači da se sve dileme nastale djelovanjem strane udruge – a proizašle iz konkurencije stranoga i našega pravnog poretka – moraju rješavati temeljem ovog zakona.

Javnost rada udruge

Članak 9.

- (1) Javnost rada udruge uređuje se statutom udruge.
- (2) Udruga osigurava obaviještenost svojih članova o radu udruge u skladu s općim aktima udruge.

1. Sadržaj članka

Načelo javnosti vrijedi i za udruge; važnost načela utječe na opseg važenja. Tako javnost kao načelo udružnog djelovanja vrijedi i naspram okoline udruge, ali i u pogledu transparentnosti udružnog djelovanja naspram članova udruge.

2. Načelo javnosti – izvanudružni aspekt

Ovom odredbom načelo javnosti određeno je kao jedan od temeljnih principa djelovanja udruge, dok je pobliže uređenje realizacije toga načela prepušteno statutarnim odredbama. Ako je tome tako, onda je ispravan zaključak da je javnost udružnog djelovanja pravilo, a tajnost iznimka, te je stoga ovo načelo djelovanja udruge i svih njezinih tijela važeće u slučaju da statutom nije drugačije određeno.

Istodobno, javnost rada udruge je neodvojiva od presumiranog i imperativnog demokratskog ustroja udruge. Načelo demokratske tvorbe i up-

ravljanja udrugom pretpostavlja javnost i obratno (*clandestina iniusta praesumuntur*), pa je stoga javnost rada kao načelo djelovanja udruge dodatno normativno osnažena.

3. Načelo javnosti – unutarudružni aspekt

Predmet ove odredbe je regulacija ostvarenja načela javnosti naspram članova udruge. U tu svrhu, osim statutarnih, zakonodavac predviđa da će udruga donijeti i druge odredbe kroz posebne opće akte. U njima bi se predvidjeli načini na koje će svaki član udruge, pod jednakim uvjetima, ostvariti svoje pravo na informiranost o radu udruge. Riječ je o neizostavnoj pretpostavci sudjelovanja u radu udruge svakog člana te ostvarenja njegovih članskih prava, od kojih posebno ističemo pravo upravljanja udrugom. (v. čl. 6/1 ZU). Kako je zakonodavac upravljanje udrugom imperativno uvjetovao demokratskim načelom, to je opravdano zaključiti da i ovaj razlog zahtijeva javnost i transparentnost udružnog djelovanja naspram članova udruge. Na toj osnovi članovi udruge ostvaruju pravo znati i poznavati sve bitne informacije o funkcioniranju udruge.

Još konkretnije i egzemplarno, ako drugačije nije određeno propisima udruge, svaki član posjeduje pravo uvida u sve isprave kojima se dokumentira poslovanje udruge, izvještaje različitih tijela udruge i sl. Udružni propisi koji se odnose na ovo pravo članova mogu odrediti različite načine realizacije prava, ali ga, mišljenja smo, ne i potpuno ukinuti.

II. OSNIVANJE UDRUGA

Osnivanje udruge

Članak 10.

- (1) Udrugu mogu osnovati najmanje tri osnivača.
- (2) Osnivač udruge, u smislu ovoga Zakona, može biti poslovno sposobna fizička osoba te pravna osoba.

1. Sadržaj članka

Članak određuje tko može biti osnivač i uvjet u pogledu minimalnog broja osnivača udruge.

2. Broj osnivača

Određujući samo tri potrebna osnivača, zakonodavac se odlučio za maksimalno olakšavanje uvjeta za osnivanje udruga držeći se priznatog pravnog načela *da tres faciunt collegium*. Ovako mali broj potrebnih osnivača svrstava Hrvatsku među najliberalnije zemlje u svijetu u pogledu praga za osnivanje udruge. To, dakako, ne znači da bi i broj članova udruge trebao ostati na tri jer bi na taj način bilo otežano osnivanje i rad tijela udruge, donošenje odluka, a vjerojatno i ostvarivanje ciljeva udruge.

Smanjeni broj osnivača svakako će utjecati na povećanje broja udruga, a, također, i na povećanje broja registriranih udruga, odnosno udruga sa svojstvom pravne osobe. U prvih šest mjeseci primjene ZU registracijski uredi upisali su u registar 1065 udruga, što je oko 40% više nego u istim razdobljima prijašnjih godina.

U komparativnom pravu broj osnivača je različit – od dva naviše, ali najčešće se traži tri, pet, sedam i deset osnivača. Npr. u Nizozemskoj i Estoniji dva, Rumunjskoj, Slovačkoj, Češkoj, Litvi i Sloveniji tri, Albaniji i Makedoniji pet, Njemačkoj sedam, Mađarskoj i Latviji deset.

3. Tko može biti osnivač udruge

Zakon ne pravi razliku između stranaca i hrvatskih građana te stranih i domaćih pravnih osoba, pa tako i stranci mogu biti osnivači domaće udruge. Sukladno odredbi članka 5. stavka 2. ZKBS-a, osnivači udruge mogu biti strane osobe kojima je odobreno trajno nastanjenje ili izdana poslovna viza ili borave na produženom boravku duže od jedne godine. Omogućavanjem strancima da se pojavljuju kao osnivači udruge, slijedi se načelo iz članka 43. Ustava RH u kojem se svakom jamči pravo na slobodno udruživanje. Osnivači udruge minimalno moraju biti tri fizičke poslovno sposobne osobe ili dvije fizičke osobe i jedna pravna osoba ili jedna fizička osoba i dvije pravne ili tri pravne osobe. Međutim, kad se udružuju udruge, tada su za stvaranje novog oblika udruživanja, sukladno odredbi članka 7. stavka 1. ZU, dovoljne dvije udruge (dva osnivača).

Zakonom nije propisana obveza prilaganja dokaza o poslovnoj sposobnosti osnivača udruge. Nastupanjem punoljetnosti, kao i zaključenjem braka prije punoljetnosti, stječe se potpuna poslovna sposobnost. Ako se utvrdi da su ispunjene pretpostavke za stjecanje poslovne sposobnosti fizičke osobe, smatra se da je poslovna sposobnost činjenica čije postojanje ZU pretpostavlja pa tada tu činjenicu ne treba dokazivati. Sukladno od-

redbi članka 160. stavka 3. ZUP-a, koji se u postupku registracije udruga primjenjuje supsidijarno, dopušteno je dokazivanje nepostojanja poslovne sposobnosti. O postupanju u pogledu okolnosti poslovne sposobnosti valja uputiti na Mišljenje Ministarstva uprave RH od 10. rujna 1997. (v. kom. uz čl. 4. ZU).

Statut udruge

Članak 11.

(1) Udruga ima statut.

(2) Statut je temeljni opći akt udruge koji donosi skupština udruge. Ostali opći akti, ako ih udruga donosi, moraju biti sukladni statutu. Umjesto naziva statut, udruga može rabiti i drugi naziv.

(3) Statut udruge sadrži odredbe o:

- nazivu i sjedištu,
- zastupanju,
- ciljevima,
- djelatnostima kojima se ostvaruju ciljevi,
- članstvu te pravima i obvezama članova,
- tijelima udruge, njihovom sastavu, izboru, opozivu, ovlastima, načinu odlučivanja i trajanju mandata,
- prestanku postojanja udruge.

(4) Statut udruge može sadržavati odredbe o:

- području na kojem udruga djeluje,
- imovini, načinu stjecanja imovine i korištenju ostvarene dobiti,
- rješavanju sporova i sukoba interesa unutar udruge,
- stegovnoj odgovornosti članova,
- postupku s imovinom u slučaju prestanka udruge,
- znaku udruge i njegovom izgledu,
- drugim pitanjima od značaja za udrugu.

1. Sadržaj članka

Članak propisuje obveznost statuta, definira ga, određuje mu pravnu snagu u odnosu na ostale opće akte udruge te navodi obvezne i fakultativne elemente njegova sadržaja.

2. Definicija

Zakonodavac je u 1. stavku promovirao statut kao obvezni pravni akt svake udruge. U drugom stavku se navodi da statut može imati i drukčiji naziv. Po definiciji, to je temeljni opći akt udruge koji donosi skupština, odnosno, sukladno odredbi članka 6. stavka 4. ZU, najviše tijelo udruge. Udruga je slobodna, ako to ocijeni potrebnim, donijeti i druge opće akte, i oni u tom slučaju moraju biti u skladu s temeljnim općim aktom – statutom.

Udruge najčešće donose statut kao temeljni opći akt. Rijetko on nosi drukčiji naziv, kao npr. pravila.

3. Sadržaj

Regulirajući statut udruge, zakonodavac se držao stava Ustavnog suda RH izraženog u Odluci i Rješenju broj U-I-884/1997, 920/1997, 929/1997, 956/1997, 453/1998, 149/1999 od 3. veljače 2000. godine (objavljeno u NN br. 14/00; dalje: Odluka i Rješenje 14/00) da su odredbe tada važećeg Zakona o udrugama prezahtjevne u određivanju nužnog sadržaja statuta udruge. Ustavni sud je smatrao da se detaljnim određivanjem zakonskog sadržaja statuta udruge ograničava sloboda udruživanja koja pretpostavlja i slobodu unutarnjeg uređenja i razinu normiranosti odnosa u udruzi. Stoga je predložio da se neki od sadržaja statuta urede kao fakultativni ili ostave za druge eventualne akte udruge. Slijedom toga prijedloga, ZU je utvrdio obvezni i fakultativni sadržaj statuta. Valja ovdje napomenuti da odredbe članka 9. ZU upućuju da je obvezni sadržaj statuta, također, uređenje javnosti rada udruge (vidi kom. uz članak 9).

Ako se tijekom rješavanja zahtjeva za upis u registar udruge ili zahtjeva za upis promjene statuta utvrdi da je statut protivan zakonu ili ne sadrži obvezne elemente, registracijski ured će podnositelju zahtjeva uputiti zaključak kojim u određenom roku traži usklađenje statuta, odnosno otklanjanje nepravilnosti u podnijetom zahtjevu (vidi uz članak 16. stavak 2).

Pri sastavljanju prijedloga ZU osobito se pazilo da odredbe o obveznom sadržaju statuta ne prouzrokuju potrebu usklađivanja statuta za već prije registrirane udruge, što bi značilo vremenski i financijski trošak za udruge, a dodatno opterećenje za registracijska tijela državne uprave. Odredbe o neobveznom sadržaju statuta trebalo bi shvatiti instruktivno, budući da sadrže vrlo bitne elemente za rad udruge. Cijeneci dosadašnje iskustvo registracijskih ureda, mišljenja smo da statut udruge mora biti posebno pažljivo, precizno i sveobuhvatno sastavljen. Ovakve njegove kva-

litete pridonijet će lakšem prevladavanju nejasnoća, nesporazuma i konflikata unutar udruge. Strukture, mehanizmi i institucije koje utemeljuje statut morale bi pružiti sigurnost članstvu udruge da će ostvariti ciljeve zbog kojih su se udružili u udругu i zbog kojih udругa postoji.

Naziv udruge

Članak 12.

- (1) Naziv udruge mora biti na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.
- (2) Naziv udruge može sadržavati pojedine strane riječi ako one čine ime međunarodne organizacije čija je udругa članica, ako su te riječi uobičajene u hrvatskom jeziku, ako za njih nema odgovarajuće riječi u hrvatskom jeziku, ili ako se radi o riječima na mrtvom jeziku.
- (3) Udругa koja ima za cilj zaštitu i promicanje interesa pripadnika nacionalne manjine može, uz naziv na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, imati i naziv na jeziku i pismu nacionalne manjine.
- (4) Naziv udruge može se, ako je to predviđeno statutom, upisati u registar udругa i u prijevodu na jedan ili više stranih jezika. Naziv na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu mora se upisati na prvom mjestu.
- (5) Uz svoj puni naziv udругa može rabiti i skraćeni naziv, koji mora sadržavati karakteristični dio naziva udruge. Skraćeni naziv upisuje se u registar udругa.
- (6) Naziv i skraćeni naziv, udругa je dužna rabiti u obliku i sadržaju u kojem su upisani u registar udругa.
- (7) Ako je uz naziv ili skraćeni naziv u registru udругa upisan i naziv ili skraćeni naziv u prijevodu na strani jezik, naziv ili skraćeni naziv na stranom jeziku udругa može rabiti samo zajedno s nazivom na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.
- (8) Odbit će se zahtjev za upis u registar ako se naziv udruge jasno ne razlikuje od naziva već registrirane udruge upisane u registar udругa.
- (9) Ako se tijelu državne uprave koje vodi registar udругa podnesu dva ili više zahtjeva za upis u registar udругa s istim nazivom, odobrit će se zahtjev za upis one udruge koja je prva podnijela zahtjev.

1. Sadržaj članka

Ovaj članak regulira pitanja vezana uz naziv udruge.

2. Uporaba jezika i pisma

Zakon slijedi odredbu Ustava RH koji u članku 12. stavku 1. propisuje da je u Republici Hrvatskoj u službenoj uporabi hrvatski jezik i latinično pismo.

3. Strane riječi

Ova odredba usklađena je s ustaljenom praksom da se dopušta uporaba stranih riječi ili riječi iz mrtvog jezika ako su one dio naziva međunarodne organizacije čiji je udruga član ili su uobičajene u hrvatskom jeziku ili za njih nema odgovarajuće zamjene u našem jeziku.

4. Jezik i pismo nacionalne manjine

Odredba stavka 3. usklađana je s izmijenjenim odredbama Ustava RH i Ustavnog zakona o ljudskim pravima i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

5. Strani jezik

Udruga može svojim statutom propisati, uz naziv na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, prijevod naziva na jedan ili više stranih jezika. Naziv preveden na strani jezik upisuje se u registar udruga iza naziva na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.

Nije dovoljno u statutu utvrditi da će se udruga koristiti i nazivima na stranim jezicima. Statut mora izriječno utvrditi na kojim stranim jezicima će udruga imati naziv, odnosno točno kako glasi naziv udruge. Naziv udruge piše se u dispozitiv rješenja o upisu udruge u registar. Naziv u rješenju mora biti istovjetan nazivu udruge u statutu.

6. Skraćeni naziv

Skraćeni naziv udruge može biti skraćeni puni naziv s karakterističnim dijelom naziva i skraćenica s početnim slovima riječi u nazivu udruge. I jedan i drugi oblik moraju biti propisani statutom udruge, upisani u registar i mogu se rabiti samo u obliku i sadržaju u kojem su upisani u registar.

U dispozitiv rješenja o upisu u registar piše se i skraćeni naziv udruge, točno onako kako je to propisano statutom udruge.

7. Korištenje naziva ili skraćenog naziva na stranom jeziku

Ako udruga ima upisan u registar i naziv ili skraćeni naziv na stranom jeziku, može ga koristiti samo zajedno s nazivom na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.

8. Razlikovanje naziva

Vođenje registra udruga u elektroničkom obliku jedinstveno za cijelu zemlju omogućuje pregled svih upisanih udruga. Brzo i jednostavno službenik registracijskog ureda može utvrditi razlikuje li se naziv udruge iz podnijetog zahtjeva za upis od naziva već upisanih udruga. Razlikovanje naziva po sjedištu je moguće samo ako je sjedište dio naziva. Npr. udruge AUTO KLUB RIJEKA i AUTO KLUB SPLIT se razlikuju po nazivima, ali udruge AUTO KLUB JADRAN iz Rijeke i AUTO KLUB JADRAN iz Splita se u nazivu ne razlikuju. U pogledu mogućnosti uvida u registar vidi komentar uz članak 14. stavak 6.

9. Upis udruga s istim nazivom

Pri odlučivanju o tome koja je od dviju ili više udruga s istim nazivom prva podnijela zahtjev za upis u registar, može se pojaviti pitanje radi li se o datumu podnošenja zahtjeva ili urednog zahtjeva. Urednost zahtjeva u ovoj odredbi nije odlučujuća.

Po odredbi članka 67. stavka 1. ZUP-a “podnesak mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupati. On osobito treba da sadrži: označenje organa kojem se upućuje, predmet na koji se odnosi, zahtjev odnosno prijedlog, tko je zastupnik ili punomoćnik, ako ga ima, te ime i prezime i boravište (adresu) podnosioca odnosno zastupnika ili punomoćnika.” ZUP u članku 68. stavku 2. određuje da će se smatrati da je podnesak bio od početka uredan ako su na neurednom podnesku nedostaci uklonjeni u određenom roku. Podnesak ne može samo zbog postojanja nedostataka biti odbačen (članak 68. stavak 1. ZUP-a).

Radi potpune jasnoće, važno je napomenuti da ZUP u odredbi članka 64. stavka 1. pod pojmom podneska razumijeva zahtjeve, obrasce što se

upotrebljavaju za automatsku obradu podataka, prijedloge, prijave, molbe, žalbe, prigovore te druga priopćenja kojima se pojedinci ili pravne osobe, odnosno organizacije obraćaju tijelima koja vode postupak ili rješavaju u upravnim stvarima (o obrascima za podnošenje zahtjeva i dokazima koji se uz njih prilažu vidi uz članke 15, 16, 19. i 20).

Uporaba naziva i znamenja Republike Hrvatske

Članak 13.

(1) Riječ "Hrvatska" na bilo kojem jeziku i njene izvedenice, te dijelovi grba i zastave Republike Hrvatske, kao i nazivi drugih država te nazivi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dijelovi njihova grba i zastave te imena međunarodnih organizacija i imena fizičkih osoba, mogu biti sadržani u nazivu i znaku udruge na način kojim se ističe njihov ugled i dostojanstvo.

(2) Udruga koja ima za cilj zaštitu i promicanje interesa pripadnika nacionalne manjine može u nazivu navesti i naziv nacionalne manjine te njegove izvedenice.

1. Sadržaj članka

Članak određuje način uporabe imena i znamenja Republike Hrvatske, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te naziva nacionalne manjine.

2. Riječ "Hrvatska" i naziv jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Uporaba određenih riječi, grbova i zastava u nazivima i znakovima udruge je proširena i liberalizirana uz uvjet isticanja ugleda i dostojanstva Republike Hrvatske, jedinica lokalne i područne samouprave, međunarodnih organizacija, drugih država ili osoba čija se imena i nazivi koriste. U okviru registracijskog postupka nema režima prethodnog odobrenja pa se time ubrzava i pojeftinjuje postupak registracije te rasterećuju tijela koja su davala odobrenja. Novost je i to što ZU dopušta korištenje naziva drugih država.

Od ukupnog broja u registar upisanih udruga, u Hrvatskoj trenutno njih 2486 u nazivu ima riječ "Hrvatska" ili njene izvedenice.

3. Naziv nacionalne manjine

Ovaj stavak govori samo o mogućnosti unošenja naziva nacionalne manjine u naziv udruge koja ima za cilj zaštitu i promicanje interesa pripadnika nacionalne manjine. Mišljenja smo da to ne bi trebalo utjecati na mogućnost korištenja grba, zastave ili znaka nacionalne manjine jer se oni ne koriste u nazivu udruge.

III. REGISTRACIJA UDRUGE

Upis udruge i vođenje registra udruge

Članak 14.

(1) Upis u registar udruge je dobrovoljan i obavlja se na zahtjev osnivača udruge.

(2) Udruge se upisuju u Registar udruge Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: registar udruge).

(3) Udruge se upisuju u registar udruge pri nadležnom tijelu državne uprave, prema sjedištu udruge.

(4) Registar udruge vode uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: ured državne uprave).

(5) Registar udruge vodi se u elektroničkom obliku jedinstveno za sve udruge u Republici Hrvatskoj.

(6) Registar udruge i registar stranih udruge su javni.

(7) Ministar nadležan za poslove opće uprave propisat će pravilnikom sadržaj registra udruge i registra stranih udruge te njihov način vođenja, kao i obrasce zahtjeva za upis u registar udruge i registra stranih udruge te zahtjeva za upis promjena u rečene registre.

1. Sadržaj članka

Članak upućuje na dobrovoljnost upisa u registar, naziv registra, nadležnost za vođenje registra, oblik u kojem se vodi, njegovu dostupnost i daje ovlast za pobliže uređenje načina vođenja registra.

2. Upis na zahtjev osnivača

Još jednom se naglašava dobrovoljnost upisa u registar udruge. Sukladno odredbi članka 2. stavka 2. ZU, danom upisa u registar udruge stječe

svojestvo pravne osobe. Na dispoziciji je same udruge kada će podnijeti zahtjev za upis u registar. Problem može nastati kada od osnivanja udruge do podnošenja zahtjeva za upis u registar protekne dulje vremensko razdoblje u kojem osnivači prestanu biti članovi udruge. U tom slučaju registracijski ured smatrat će da je podneseni zahtjev valjan ako udruga ima najmanje tri člana, a što će se u postupku utvrditi, te će cijeliti pravilnost sazivanja i odlučivanja tijela koje donosi odluku o upisu u registar. Nakon što statutom predviđeno tijelo udruge donese odluku o pokretanju postupka za upis udruge u registar, u roku od tri mjeseca ovlaštena osoba za zastupanje udruge mora podnijeti zahtjev za upis u registar udruga uredu državne uprave prema sjedištu udruge. U slučaju protoka ovoga roka, tijelo udruge će morati ponovno donijeti navedenu odluku (vidi uz članak 15. stavak 2).

3. Registar udruga Republike Hrvatske

Sve udruge koje se odluče registrirati i na taj način steći pravnu osobnost, upisuju se u Registar udruga Republike Hrvatske (dalje: registar udruga, ili samo: registar). Sukladno odredbi članka 4. Pravilnika 11/02 registri koji su vođeni u županijskim uredima državne uprave povezani su računalno-komunikacijskim sustavom u jedinstvenu bazu podataka o udrugama Republike Hrvatske pri ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave (Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave). U registar udruga, za svaku udrugu, sukladno članku 5. Pravilnika 11/02, upisuju se sljedeći podaci:

1. registarski broj,
2. datum upisa,
3. datum održavanja osnivačke skupštine,
4. datum donošenja odluke o pokretanju postupka za upis u registar udruga,
5. datum donošenja statuta,
6. naziv (skraćeni naziv),
7. adresa sjedišta (mjesto, ulica i kućni broj),
8. ciljevi i djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi,
9. osobna imena i svojstvo osoba ovlaštenih za zastupanje.

Ako su utvrđeni statutom udruge, upisuju se i skraćeni naziv udruge na stranom jeziku te područje na kojem udruga djeluje. U slučaju prestanka postojanja ili zabrane djelovanja udruge, upisuju se i ti podaci.

4. Nadležnost tijela državne uprave za upis udruge

Udruga koja se odlučila registrirati podnosi zahtjev uredu državne uprave, službi nadležnoj za poslove opće uprave one županije ili Grada Zagreba u kojoj udruga ima sjedište, bez obzira na kojem području udruga djeluje ili će djelovati ostvarujući svoje statutarne ciljeve (bilo da je područje djelovanja jedna ili više županija ili cijela Hrvatska). Prema zakonskoj regulativi, dekoncentrira se registracija, a ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave otvara se bolja mogućnost pregleda registracijske prakse i aktivnije suradnje na otklanjanju problema i ujednačavanju rada. Strane udruge, kao i do sada, upisivat će se u registar stranih udruuga u ministarstvu nadležnom za opću upravu.

5. Javnost registara

Javnost registara ostvaruje se neposrednim uvidom uz nazočnost ovlaštene osobe zadužene za vođenje registra. Da bi se olakšao i ubrzao pristup registru, podaci se mogu dobiti putem interneta na adresi: www.udruge.pravosudje.hr. Na ovoj adresi svatko može dobiti podatke o nazivu udruge, njenom sjedištu, datumu upisa i registarskom broju, djelatnosti udruge i osobi ili osobama ovlaštenim za njezino zastupanje.

6. Ovlast za pobliže reguliranje načina vođenja registra

Ministrica pravosuđa, uprave i lokalne samouprave donijela je 22. siječnja 2002. godine prije spomenuti Pravilnik o obrascima i načinu vođenja Registra udruuga Republike Hrvatske i Registra stranih udruuga u Republici Hrvatskoj koji je objavljen 1. veljače 2002. u "Narodnim novinama" broj 11.

Upis u registar udruuga

Članak 15.

- (1) Zahtjevu za upis u registar udruuga prilažu se:
 - zapisnik o radu i odlukama osnivačke skupštine,
 - odluka o pokretanju postupka za upis u registar udruuga,
 - statut,
 - popis osnivača,
 - osobna imena osoba ovlaštenih za zastupanje,

– izvod iz sudskog ili drugog registra za pravnu osobu - osnivača udruge,
– suglasnost ili odobrenje nadležnog tijela državne uprave za obavljanje određene djelatnosti, kada je to propisano posebnim zakonom kao uvjet za upis udruge,

– preslika osobne iskaznice osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje.

(2) Zahtjev za upis u registar udruga ne može se podnijeti nakon isteka roka od tri mjeseca od dana donošenja odluke o pokretanju postupka za upis udruge u registar. Zahtjev podnesen nakon toga roka odbacit će se zaključkom protiv kojeg je dopuštena žalba.

(3) Zahtjev za upis u registar, u ime osnivača, podnosi osoba ovlaštena za zastupanje udruge.

1. Sadržaj članka

Odredbe ovoga članka upućuju na ovlast za podnošenje zahtjeva za upis udruge u registar, rok za podnošenje i potrebne priloge.

2. Prilozi uz zahtjev

Sukladno odredbi članka 8. stavka 4. Pravilnika 11/02, zahtjevu za upis u registar udruga, koji se podnosi na Obrascu broj 1 – Zahtjev za upis u Registar udruga Republike Hrvatske, prilažu se:

- zapisnik o radu i odlukama osnivačke skupštine,
- odluka o pokretanju postupka za upis u registar udruga,
- dva primjerka statuta,
- popis osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge,
- preslika osobne iskaznice osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge,

– preslika izvoda iz sudskog ili drugog registra za pravnu osobu i preslika osobne iskaznice za njenog predstavnika u udruzi,

– suglasnost ili odobrenje nadležnog tijela državne uprave za obavljanje određene djelatnosti, kada je to propisano posebnim zakonom kao uvjet za upis udruge.

Hrvatski državljani kao identifikacijsku ispravu, osim osobne iskaznice, mogu koristiti putovnicu, domovnicu ili vojnu iskaznicu, a strani državljani koriste putovnicu.

Svi prilozi dostavljaju se u izvorniku ili ovjerenom prijepisu, osim preslika osobnih iskaznica osnivača, preslika osobnih iskaznica osoba ovlaštenih za zastupanje, preslika izvoda iz sudskog registra za pravnu osobu i preslika osobne iskaznice za njenog predstavnika u udruzi.

Popis osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge podnosi se na Obrascu broj 2 – Popis osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge.

3. Tko je ovlašten za podnošenje zahtjeva i u kojem roku

Udruga može imati jednu ili više osoba ovlaštenih za zastupanje. Ovlaštena osoba za zastupanje podnosi, u ime osnivača udruge, zahtjev za upis udruge u registar uredu državne uprave u županiji ili Gradu Zagrebu, službi za opću upravu, u roku koji ne smije biti dulji od tri mjeseca od dana kada je, po statutu udruge, nadležno tijelo donijelo odluku o pokretanju postupka za njen upis u registar udruga. U slučaju prekoračenja tromjesečnog roka, registracijski ured će zaključkom odbaciti zahtjev. Žalba protiv zaključka podnosi se, sukladno odredbi članka 222. stavka 2. ZUP-a, u istom roku kao i protiv rješenja, a to znači u roku od 15 dana od dana primitka zaključka.

Postupak u povodu zahtjeva za upis

Članak 16.

(1) Ured državne uprave dužan je donijeti rješenje o zahtjevu za upis u roku od 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva za upis.

(2) Ako ured državne uprave utvrdi da statut udruge nije u skladu sa zakonom, ili ako zahtjevu nisu priloženi odgovarajući dokazi navedeni u članku 15. stavak 1. ovoga Zakona, zaključkom će podnositelju zahtjeva za upis u registar udruga odrediti rok za usklađivanje statuta, odnosno dostavu dokaza, koji ne može biti kraći od 15 dana niti dulji od 30 dana. Protiv navedenog zaključka nije dopuštena posebna žalba.

(3) Rješenje o upisu u registar udruga mora sadržavati: naziv, sjedište, datum upisa udruge, registarski broj upisa, osnovni sadržaj djelatnosti udruge, utvrđenje da udruga upisom u registar stječe svojstvo pravne osobe, te imena osoba ovlaštenih za zastupanje udruge.

(4) Žalba protiv rješenja o upisu u registar udruga ne odgađa izvršenje rješenja.

(5) Ured državne uprave dužan je rješenje o upisu u registar udruga dostaviti udruzi, nadležnom tijelu državne uprave u čiji djelokrug s obzirom na ciljeve osnivanja spada djelatnost udruge, ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave i tijelu državne uprave nadležnom za nadzor javnih prihoda.

(6) Statut udruge ured državne uprave ovjerava i dostavlja udruzi.

1. Sadržaj članka

Članak regulira postupanje nadležnog tijela državne uprave nakon podnošenja zahtjeva za upis udruge u registar.

2. Rok za rješavanje po zahtjevu

Iako odredba članka 218. stavka 1. ZUP-a propisuje dužnost donošenja rješenja u roku od dva mjeseca, zakonodavac je u ZU, radi olakšavanja rada udruga i poticanja razvitka civilnog društva, obvezao tijelo državne uprave da rješenje o zahtjevu za upis u registar donese u roku od 30 dana od dana uredno predanog zahtjeva.

3. Zaključak za usklađivanje statuta ili dostavu dokaza

Ako službenik ureda državne uprave utvrdi da u prilogu zahtjeva dostavljeni statut udruge nije sukladan zakonu ili nisu dostavljeni svi potrebni dokazi, neće, kao po starom Zakonu o udrugama, stranci uputiti dopis kojim je na to upozorava i traži dopunu, nego će o tome donijeti zaključak. Protiv ovog zaključka nije dopuštena izravna žalba jer bi se na taj način nepotrebno produljio postupak u ovoj prethodnoj fazi, budući da se žalba može izjaviti na rješenje o upisu u registar na kraju postupka. Sukladno odredbi članka 137. stavka 3. ZUP-a, ako stranka u određenom roku ne podnese odgovarajuće dokaze ili ne uskladi statut, registracijsko tijelo neće donijeti zaključak o tome kao da zahtjev nije ni podnesen (kao u slučaju iz članka 68. stavka 2. ZUP-a), nego će nastaviti postupak i o upravnoj stvari upisa u registar, prema pravilima postupka i materijalnom propisu, donijeti rješenje.

Dosadašnja praksa registracijskih ureda pokazuje da su statuti udruga vrlo rijetko potpuni i u skladu sa zakonom. Najčešći nedostaci su neprecizan naziv udruge (ponekad i različit u pojedinim odredbama statuta), nepotpune odredbe o zastupanju udruge i prestanku mandata, nenavođenje kvoruma za tijela udruge i potrebne većine za donošenje odluka, nejasan način sazivanja tijela (osobito izvanredne sjednice skupštine) te izbora i opoziva članova tijela udruge. Ostali nedostaci pri podnošenju zahtjeva obično se odnose na nepostojanje dokaza potrebnih za vođenje postupka i manjkavosti zapisnika (vidi uz članak 19. stavak 2).

4. Rješenje o upisu u registar

Na podlozi činjenica utvrđenih u postupku, ured državne uprave donosi rješenje o upisu u registar udruga sa sadržajem navedenim u ovom stavku.

5. Izvršenje rješenja

Izvršenje rješenja o upisu u registar udruga znači da se udruga upisuje u registar. Budući da žalba ne odgađa izvršenje, udruga se odmah upisuje u registar. Motivi ovakvog, ZUP-u suprotnog rješenja su u omogućavanju kontinuiranog i nesmetanog djelovanja udruge.

6. Dostava rješenja

Registracijski ured dostavlja rješenje o upisu u registar udruga onom tijelu državne uprave u čiji djelokrug spadaju ciljevi i djelatnosti udruge. Npr., rješenje o upisu sportskog kluba dostavit će se uredu državne uprave u županiji, službi nadležnoj za sport, rješenje o upisu kulturno-umjetničkog društva dostavlja se uredu državne uprave u županiji, službi nadležnoj za kulturu, rješenje o upisu humanitarne udruge dostavit će se uredu državne uprave u županiji, službi nadležnoj za socijalnu skrb itd.

7. Ovjera statuta

Registracijski ured, sukladno odredbi članka 10. Pravilnika 11/02, ovjerava statut udruge tako da priloži jednu stranicu sljedećeg sadržaja:

“(Nadležni ured) OVJERAVA DA JE OVAJ STATUT U SKLADU SA ZAKONOM O UDRUGAMA.

KLASA: _____

URBROJ: _____

Mjesto, i datum

OVLAŠTENA OSOBA
Potpis ovlaštene osobe”
M.P.

Statut i priložena stranica povezuju se jamstvenikom (vrpcom) čija se oba kraja na posljednjoj stranici međusobno povezuju i pričvršćuju naljepnicom za stranicu. Preko dijela naljepnice otiskuje se pečat nadležnog registracijskog ureda. Jedan primjerak rješenja o upisu u registar udruga i jedan primjerak ovjerenog statuta dostavljaju se udruzi.

Predmnjeva o upisu

Članak 17.

(1) Ako ured državne uprave ne donese rješenje o upisu u registar udruga u roku od 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva, smatrat će se da je udruga upisana u registar idućeg dana nakon proteka toga roka.

(2) Odredba stavka 1. ovoga članka ne primjenjuje se u slučaju iz članka 16. stavka 2. ovoga Zakona.

(3) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka, ured državne uprave dužan je, na zahtjev udruge, u roku od osam dana od dana ponovljenog zahtjeva, donijeti rješenje o upisu u registar udruga iz članka 16. stavka 3. ovoga Zakona.

1. Sadržaj članka

Članak određuje pozitivnu predmnjevu o upisu udruge u registar i postupak donošenja rješenja u tom slučaju.

2. Kada se primjenjuje

Za razliku od negativne predmnjeve iz odredbe članka 218. stavka 2. ZUP-a, ZU poznaje pozitivnu predmnjevu. Nakon proteka roka od 30 dana od podnošenja zahtjeva za upis, koji mora biti uredan u smislu odredbe članka 137. stavka 2. ZUP-a i članka 8. stavka 4. Pravilnika 11/02, osoba ovlaštena za zastupanje udruge ima mogućnost ponovno zahtijevati od ureda državne uprave izdavanje rješenja o upisu udruge u registar. Ured državne uprave dužan je izdati traženo rješenje o upisu u roku osam dana od ponovljenog zahtjeva.

3. Kada se ne primjenjuje

Predmnjeva o upisu ne primjenjuje se u slučaju kada je registracijski ured donio zaključak kojim je podnositelju zahtjeva odredio rok za otklanjanje nedostataka u neurednom zahtjevu.

Odbijanje upisa

Članak 18.

Zahtjev za upis u registar udruga odbit će se ako su statutom utvrđeni ciljevi i djelatnosti udruge u suprotnosti s Ustavom ili zakonom ili podnositelj u roku ne postupi po zaključku iz članka 16. stavka 2. ovoga Zakona.

1. Sadržaj članka

U jedinoj odredbi ovog članka propisani su razlozi zbog kojih će ured državne uprave odbiti zahtjev udruge za upis u registar udruga.

2. Razlozi odbijanja zahtjeva za upis u registar udruga

Ured državne uprave pozvat će spomenutim zaključkom udrugu da uskladi svoj statut s Ustavom i zakonima ili da upotpuni zahtjev. Prema stavu Ustavnog suda RH, izraženom u Odluci i rješenju 14/00, naglasak bi pri tome bio na pomoći koju bi nadležno registracijsko tijelo državne uprave trebalo pružiti udruzi radi usklađenja statuta s pozitivnim propisima. Ako osoba ovlaštena za zastupanje udruge ne postupi prema zaključku, ured državne uprave donijet će rješenje kojim odbija zahtjev za upis udruge u registar. Protiv ovoga rješenja dopuštena je žalba u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, kako to propisuje odredba članka 230. stavka 1. ZUP-a.

Promjene podataka

Članak 19.

(1) Osoba ovlaštena za zastupanje udruge podnosi uredu državne uprave zahtjev za upis promjena u registar udruga koje se odnose na:

- statut,
- naziv,
- adresu sjedišta (ulica i kućni broj),
- izbor osoba ovlaštenih za zastupanje,
- prestanak udruge.

(2) Zahtjevu se prilažu zapisnik o radu tijela udruge koje je po statutu nadležno za donošenje odluke zbog koje se traži upis promjene u registar udruga, odluka o promjeni, novi statut ili njegove izmjene i dopune te preslika osobne iskaznice osoba ovlaštenih za zastupanje.

(3) O upisu promjena u registar udruga donosi se rješenje, na koje se na odgovarajući način primjenjuju odredbe članka 16. stavak 3. i 4. ovoga Zakona.

(4) Uz rješenje iz stavka 3. ovoga članka, udruzi će se dostaviti i primjerak ovjerenog novog statuta ili izmjena i dopuna statuta, ako je predmet upisa bila promjena statuta.

(5) Udruga ne smije u pravnom prometu postupati po promjenama niti rabiti podatke o promjenama iz stavka 1. ovoga članka prije nego što su upisani u registar udruga.

1. Sadržaj članka

Članak upućuje na podatke čija se promjena upisuje u registar, navodi potrebne priloge uz zahtjev i postupak nadležnog tijela državne uprave.

2. Podaci koji su podložni upisu nakon promjene

Zahtjev za upis promjena u registar može podnijeti osoba ovlaštena za zastupanje udruge registracijskom uredu državne uprave nadležnom prema sjedištu udruge. Ciljevi i djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi udruge nisu u ZU-u posebno istaknuti kao razlozi za upis promjena budući da su ciljevi i djelatnosti udruge sastavni dio statuta pa zbog njihovih izmjena udruga mora mijenjati svoj statut. Iz praktičnih razloga korisno je da se u statutu navodi samo mjesto sjedišta udruge, kako to propisuje odredba članka 11. stavka 3. ZU, a ne i adresa u sjedištu (pritom se smatra da adresa uključuje samo ulicu i kućni broj), tako da se zbog eventualne promjene adrese ne mora mijenjati statut.

3. Zahtjev

Zapisnik o radu tijela udruge koje je donijelo odluku o promjeni mora biti u integralnom obliku i u originalu. U njemu mora biti konstatiran kvorum valjan za odlučivanje i omjer glasova pri donošenju odluke.

Zahtjev za upis promjena u registar udruga podnosi se, sukladno odredbi članka 11. stavka 2. Pravilnika, na Obrascu broj 3 – Zahtjev za upis promjena u Registar udruga Republike Hrvatske. Ako se mijenja statut udruge, potrebno je dostaviti dva primjerka statuta ili njegovih izmjena i dopuna radi ovjere, kako je to propisano odredbom članka 16. stavka 6. ZU-a.

4. Rješenje

Rješenje, koje o promjenama podataka donosi ured državne uprave ima, *mutatis mutandis*, isti sadržaj kao i rješenje o upisu udruge u registar.

5. Uporaba promijenjenih podataka

U registar udruga upisuje se datum donošenja rješenja o promjenama podataka i od toga datuma udruga smije postupati u skladu s promjenama ili se koristiti promjenama. Nije predviđen rok za prijavu upisa promjene podataka koji su podložni upisu, i u tome je novost u odnosu na stari Zakon o udrugama. Smatralo se da je na ovaj način odredba prilagođenija potrebama udruga jer je pravni interes udruge podnijeti zahtjev što prije kako bi se mogla koristiti promijenjenim podacima, a postupak upisa promjene za registracijski ured je jednostavniji jer ne mora istraživati koliki je rok prošao od donošenja odluke o promjeni.

Ured državne uprave, sukladno odredbi članka 12. Pravilnika 11/02, na zahtjev osobe ovlaštene za zastupanje udruge izdaje izvadak iz registra na Obrascu broj 4 – Izvadak iz Registra udruga Republike Hrvatske, s posljednjim podacima upisanim za udrugu u registar udruga. Izvadak se izdaje nezvezano za rješenje, a sadrži sljedeće podatke: registarski broj, datum upisa, naziv (skraćeni naziv), adresu sjedišta (mjesto, ulica i kućni broj), djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, osobna imena i svojstvo osoba ovlaštenih za zastupanje, zabranu djelovanja udruge, prestanak postojanja udruge.

Upis u registar stranih udruga

Članak 20.

- (1) Zahtjevu za upis u registar stranih udruga prilažu se:
- izvadak iz registra u kojem je u zemlji sjedišta strana udruga upisana, ne stariji od šest mjeseci, iz kojega je vidljivo tko je ovlašten zastupati stranu udrugu, te za obavljanje kojih djelatnosti je ona registrirana,
 - odluka o osnivanju strane udruge ovjerena od javnog bilježnika, ako prema zakonu zemlje po kojem je osnovana nije propisan upis u registar,
 - odluka o imenovanju osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj,
 - ovjereni prijevod na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu statuta ili drugog akta iz kojeg je vidljivo koje djelatnosti strana udruga obavlja,
 - ovjereni prijevod na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu dokumenata iz podstavka 1., 2. i 3. ovoga stavka,

– preslika isprave o identitetu osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj,

– drugi dokazi ako su posebnim zakonom propisani posebni uvjeti za upis u registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

(2) Zahtjev za upis u registar stranih udruga podnosi osoba ovlaštena za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj.

(3) Na strane udruge se na odgovarajući način primjenjuju odredbe članka 16. stavka 1. i 2., članka 17., članka 18. i članka 19. ovoga Zakona.

(4) Rješenje o upisu u registar stranih udruga mora sadržavati: naziv, sjedište strane udruge, datum upisa u registar stranih udruga, registarski broj upisa, osnovni sadržaj djelatnosti strane udruge, te imena osoba ovlaštenih za zastupanje u Republici Hrvatskoj.

1. Sadržaj članka

Članak određuje sadržaj zahtjeva, potrebne priloge te način upisa stranih udruga u registar stranih udruga.

2. Zahtjev

Treba napomenuti da se ovaj članak odnosi na udruhu koja je osnovana u stranoj državi (vidi uz članak 8). Udruga stranaca koja je osnovana u Hrvatskoj smatra se domaćom udrugom (vidi uz članak 10. stavak 2). Upis u registar stranih udruga je preciziran, odredbe su doručene u odnosu na Zakon o udrugama iz 1997. godine. Najveća novost je u tome što se za djelovanje stranih udruga u Republici Hrvatskoj neće više tražiti suglasnost Ministarstva vanjskih poslova. Ne traži se ni uzajamnost. Reciprocitet se u međunarodnom pravu sve više napušta, budući da se primjenjuju multilateralni ugovori. S ovim zakonskim rješenjem ubrzava se i pojednostavnjuje postupak upisa. Strane udruge izjednačavaju se s domaćima s obzirom na to da moraju u bitnome ispunjavati uvjete iz ZU-a i u Republici Hrvatskoj mogu djelovati sukladno ZU-u, a to znači da njihovo djelovanje ne smije biti usmjereno na aktivnosti koje su zabranjene Ustavom ili zakonom.

Osoba ovlaštena za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj podnosi zahtjev za upis strane udruge u registar na Obrascu broj 5 – Zahtjev za upis u Registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj. Zahtjev se podnosi ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave (Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave).

3. Odgovarajuća primjena odredbi o upisu domaćih udruga

Odredbe koje se odnose na obvezu tijela državne uprave da u roku od 30 dana od predaje urednog zahtjeva donese rješenje te da, ako je to potrebno, donese zaključak o dostavi dokaza i dopuni zahtjeva, primjenjuju se i na strane udruge. Ministarstvo će odbiti zahtjev za upis strane udruge u registar ako su statutom ili drugim aktom utvrđeni ciljevi i djelatnosti strane udruge u suprotnosti s Ustavom ili zakonom ili podnositelj zahtjeva nije postupio po donijetom zaključku kojim je naloženo otklanjanje nedostataka u zahtjevu.

Predmnjeva o upisu u potpunosti se odnosi na slučaj kada ministarstvo nadležno za opću upravu vodi postupak o upisu strane udruge u registar.

Osoba ovlaštena za zastupanje strane u druge u Republici Hrvatskoj podnosi zahtjev za upis promjena na Obrascu broj 6 – Zahtjev za upis promjena u Registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj. Za upis sljedećih promjena potrebno je podnijeti zahtjev i ishoditi rješenje: naziva (skraćenog naziva), adrese sjedišta u Republici Hrvatskoj, osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj, sadržaja djelatnosti i prestanak djelovanja strane udruge u Republici Hrvatskoj. Zahtjevu se prilažu ovjereni prijevod na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu odluke nadležnog tijela o promjeni i preslika isprave o identitetu osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj.

Ministarstvo izdaje rješenje sličnog sadržaja kao i za domaće udruge, s mogućnošću pokretanja upravnog spora pri Upravnom sudu RH.

Na zahtjev osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge, ministarstvo nadležno za opću upravu, sukladno odredbi članka 20. Pravilnika 11/02, izdaje izvadak iz registra stranih udruga na Obrascu broj 7 – Izvadak iz Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj. Izvadak sadrži posljednje važeće podatke upisane u registar stranih udruga, i to: registarski broj, datum upisa, naziv (skraćeni naziv), adresu sjedišta u Republici Hrvatskoj (mjesto, ulica i kućni broj), adresu sjedišta u zemlji sjedišta, osnovni sadržaj djelatnosti, osobe ovlaštene za zastupanje u Republici Hrvatskoj (ime, prezime i svojstvo), datum prestanka djelovanja strane udruge u Republici Hrvatskoj.

Pravni lijekovi

Članak 21.

(1) O žalbi protiv rješenja ureda državne uprave odlučuje ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

(2) Protiv rješenja ministarstva iz stavka 1. ovoga članka žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

1. Sadržaj članka

Odredbama ovoga članka uređuje se pravna zaštita (pogrešan je naslov iznad članka: pravni lijekovi, jer se pravo na pokretanje upravnog spora ne može uvrstiti među pravne lijekove) protiv prvostupanjskog rješenja ureda državne uprave i drugostupanjskog rješenja ministarstva.

2. Žalba

2.1. Propisi o žalbi

Ovim zakonom nije posebno uređen žalbeni postupak te se, stoga, na nj primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

2.2. Dopustivost žalbe

Žalba je dopuštena samo protiv prvostupanjskog rješenja kojeg donosi ured državne uprave. Protiv drugostupanjskog rješenja ministarstva žalba nije dopuštena.

2.3. Osobe i tijela ovlašteni (legitimirani) na žalbu

Žalbu može izjaviti prvenstveno podnositelj zahtjeva za upis udruge u registar i udruga o čijem se pravu odlučuje, ali za izjavljivanje žalbe ovlaštene su i sve fizičke i pravne osobe koje smatraju da im je prvostupanjskim rješenjem ureda državne uprave povrijeđeno neko pravo ili interes zasnovan na zakonu. Žalbu može izjaviti i nadležno državno odvjetništvo ako smatra da je prvostupanjskim rješenjem povrijeđen zakon u korist pojedinca ili pravne osobe (npr. udruge), a na štetu društvene zajednice. Žalbu može pod istim uvjetom izjaviti i drugo državno tijelo kad je na to zakonom ovlašteno.

2.4. Nadležnost za rješavanje o žalbi

O žalbi protiv rješenja ureda državne uprave odlučuje ministarstvo nadležno za poslove opće uprave, a to je Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

2.5. Rok za žalbu i njezin učinak.

Rok za žalbu je 15 dana od dana uredne dostave rješenja stranci. Početak roka za žalbu računa se od idućeg dana. Ako ima više stranaka u postupku, rok se račun za svaku – posebno. Žalba se može izjaviti do zaključno posljednjeg dana roka. Ako posljednji dan roka pada u nedjelju ili blagdan, rok se produljuje do prvog idućeg radnog dana. Dan predaje žalbe pošti preporučenom pošiljkom smatra se kao da je toga dana predan nadležnom upravnom tijelu.

Žalba na rješenje u pravilu odgađa njegovo izvršenje, osim u slučajevima kad je odredbama ZU propisano da žalba ne odgađa izvršenje (čl. 16. st. 4., čl. 19. st.3.).

2.6. Sadržaj žalbe

Žalba mora biti razumljiva i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njoj moglo postupati. Naročito treba sadržavati: oznaku tijela kojem se upućuje – ministarstvo, rješenje koje se pobija, s oznakom naziva ureda državne uprave koji je donio rješenje, broj rješenja i datum donošenja, naziv podnositelja s adresom, tko je zastupnik ili punomoćnik ako ga ima, odnosno ime i prezime i boravište (adresu) podnositelja. Žalba mora biti potpisana.

Podnositelj žalbe treba naznačiti u kojem je pogledu nezadovoljan rješenjem. Žalbu ne mora posebno obrazložiti, ali, ako smatra potrebnim, to može učiniti. Dopušteno je obrazlagati činjenična i pravna pitanja.

Dopušteno je u žalbi iznositi nove činjenice i nove dokaze, ali je žalitelj dužan obrazložiti zbog čega ih nije iznio tijekom prvostupanjskog postupka.

Na žalbu se plaća upravna pristojba.

2.7. Predaja žalbe.

Žalba se predaje neposredno ili šalje uredu državne uprave koji je donio prvostupanjsko rješenje, a dopušteno je žalbu izjaviti na zapisnik. Ako bi žalitelj predao ili poštom poslao žalbu neposredno ministarstvu, ono je dužno odmah žalbu poslati uredu državne uprave koji je donio rješenje, jer ured ima određena prava i dužnosti u pogledu žalbe i predmeta u kojem je ona izjavljena.

2.8. Postupak i ovlasti ureda državne uprave po žalbi

Ured državne uprave koji je donio rješenje koje se osporava dužan je razmotriti je li žalba pravovremena i je li izjavljena od ovlaštene (legitimirane) osobe odnosno tijela. Ako je žalba nepravovremena, tj. žalitelj je prekoračio rok za žalbu ili je izjavljena od neovlaštene (nelegitimirane) osobe,

ured državne uprave će žalbu odbaciti rješenjem. Protiv rješenja o odbacivanju žalbe može se izjaviti nova žalba u roku od petnaest dana od primitka rješenja o odbacivanju žalbe. O toj žalbi odlučuje ministarstvo. Ako ministarstvo ocijeni da je žalba protiv rješenja o odbacivanju opravdana, ono će odmah rješavati i o žalbi koja je bila odbačena. Ako ministarstvo odbije žalbu protiv rješenja o odbacivanju, stranka može pokrenuti upravni spor.

Ako ured državne uprave utvrdi da je žalba opravdana i nije potrebno provoditi novi ispitni postupak, može stvar riješiti drugačije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Ured državne uprave može utvrditi da je prvostupanjski postupak nepotpun i da je to moglo utjecati na rješenje stvari. U tom slučaju može upotpuniti postupak. Ured državne uprave dužan je upotpuniti postupak ako je žalitelj u žalbi iznio nove činjenice i dokaze koji bi mogli biti od utjecaja za drugačije rješenje stvari, kao i u slučaju da žalitelju nije bilo omogućeno sudjelovati u postupku ili mu je dana ta mogućnost ali je žalitelj nije iskoristio no u žalbi opravda to propuštanje. Na temelju rezultata dopunjenog postupka ured državne uprave može, u granicama zahtjeva žalitelja, stvar riješiti drugačije – tako da donese novo rješenje koje će zamijeniti rješenje koje se žalbom pobijalo.

Protiv novog rješenja koje je donio ured državne uprave, bilo da je doneseno bez novog ispitnog postupka bilo da se postupak upotpunio, dopuštena je žalba ministarstvu.

Ako ured državne uprave utvrdi da je žalba pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, a nije novim rješenjem zamijenio rješenje koje se žalbom pobija, dužan je bez odgode, a najkasnije u roku od petnaest dana od dana primitka žalbe, dostaviti ministarstvu žalbu sa svim spisima koji se odnose na taj predmet.

2.9. Postupak i ovlasti ministarstva u povodu žalbe.

Nakon primitka žalbe, ministarstvo prvo ocjenjuje je li žalba pravovremena i izjavljena od ovlaštene (legitimirane) osobe. Ako je nepravovremena ili izjavljena od neovlaštene osobe, odbacuje žalbu rješenjem. Protiv tog rješenja može se pokrenuti upravni spor.

Nakon provedenog postupka u kojem razmatra žalbu, spise predmeta i eventualno izvede nove dokaze (isprave, svjedoci i sl.), ministarstvo je ovlašteno žalbu rješenjem odbiti ili uvažiti. Ako uvaži žalbu, ministarstvo će prvostupanjsko rješenje poništiti ili izmijeniti. Ako poništi rješenje, ovlašteno je vratiti predmet uredu državne uprave na ponovno rješavanje ili će riješiti o predmetu postupka. Rješenje kojim ministarstvo mijenja prvos-

tupanjsko rješenje, kao i rješenje kojim poništava prvostupanjsko i rješava predmet postupka, konačno je u upravnom postupku.

2.10. Rok u kojem se odlučuje o žalbi i posljedice propuštanja roka

Ministarstvo je dužno donijeti rješenje o žalbi i dostaviti ga žalitelju čim je to moguće, ali najkasnije u roku od dva mjeseca od dana kad je žalitelj izjavio žalbu. Ako ministarstvo ne riješi o žalbi i ne dostavi rješenje žalitelju u propisanom roku, ovaj ima mogućnost pokretanja upravnog spora. Prije izjavljivanja tužbe žalitelj je dužan ponovno se obratiti ministarstvu i upozoriti ga na protek roka. I tek ako u roku od daljnjih 7 dana ne dobije rješenje o žalbi, može pokrenuti upravni spor.

2.11. Žalba zbog nedonošenja rješenja

Udruga može izjaviti žalbu protiv nedonošenja rješenja o upisu u registar udruge u slučaju da ured državne uprave nije donio rješenje o upisu udruge iako postoji predmnjeva njenog upisa i ponovljeni zahtjev udruge (čl. 17. st.3.). Ako udruzi nije uručeno rješenje o upisu u roku od osam dana od ponovljenog zahtjeva, ona može izjaviti žalbu ministarstvu kao da je njezin zahtjev odbijen. Ako ministarstvo nađe da su razlozi za nedonošenje rješenja opravdani, može odrediti uredu državne uprave novi rok, ne duži od mjesec dana. Međutim, ako smatra da razlozi nedonošenja rješenja nisu opravdani, ministarstvo može na temelju spisa ili provedenog postupka sam riješiti stvar i donijeti rješenje. Takvo je rješenje konačno.

2.12 Žalba protiv zaključka

Žalba protiv zaključka kojim je odbačen zahtjev za upis udruge u registar (čl. 15. st. 2.) kao i zaključaka protiv kojih je temeljem ZUP-a dopušteno izjaviti posebnu žalbu, podnosi se na isti način kao i žalba protiv rješenja te se o njoj odlučuje na jednak način.

2.13. Izvanredni pravni lijekovi

Rješenje koje je doneseno u stvarima udruge može biti naknadno poništeno, ukinuto ili izmijenjeno u povodu jednog od izvanrednih pravnih lijekova – obnova postupka, mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po pravu nadzora, ukidanje i mijenjanje rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, izvanredno ukidanje, proglašavanje rješenja ništavim – čl. 249. do 268. ZUP.

3. Upravni spor

3.1. Propisi o upravnom sporu

Upravni spor uređen je Zakonom o upravnim sporovima (NN br 53/91, 9/92, 77/92).

3.2. Predmet upravnog spora

U upravnom sporu u materiji udruga odlučuje se o zakonitosti drugostupanjskog rješenja ministarstva.

3.3. Osobe i tijela ovlaštena (legitimirana) za pokretanje upravnog spora

Pravo pokretanja upravnog spora ima podnositelj zahtjeva za upis udruge u registar, udruga kojoj je odbijen neki zahtjev ili joj naređeno neko činjenje ili propuštanje, te svaka druga fizička ili pravna osoba koja smatra da joj je drugostupanjskim rješenjem povrijeđeno neko pravo ili interes utemeljen na zakonu. Upravni spor može pokrenuti i nadležni državni odvjetnik ili drugo zakonom ovlašteno tijelo ako smatra da je drugostupanjskim rješenjem povrijeđen zakon u korist pojedinca ili pravne osobe (npr. udruge).

3.4. Nadležnost

U upravnom sporu o stvarima iz materija udruga odlučuje Upravni sud Republike Hrvatske

3.5. Rok i pravni učinak tužbe

Upravni spor pokreće se tužbom u roku od 30 dana od dana dostave drugostupanjskog rješenja tužitelju. Tužba u pravilu nema odgodni učinak te ne sprječava izvršenje osporenog rješenja. Ako ministarstvo nije donijelo rješenje u povodu žalbe u roku od 60 dana, ni u naknadnom roku od 7 dana od ponovljenog zahtjeva (tzv. šutnja uprave), tužitelj može pokrenuti upravni spor dok mu nije dostavljeno drugostupanjsko rješenje ministarstva.

3.6. Sadržaj tužbe i predaja

Upravni spor se pokreće tužbom. U tužbi treba navesti: ime i prezime i adresu odnosno naziv i sjedište, rješenje protiv kojeg je tužba upravljena (naziv ministarstva koje je donijelo rješenje i njegov broj i datum), kratko izlaganje zbog čega se tuži, te u kojem smjeru i opsegu se predlaže poništenje osporenog rješenja. Tužbu treba potpisati. Uz tužbu se podnosi i

izvornik ili prijepis rješenja koje se osporava te prijepis tužbe i priloga za tuženo ministarstvo i svaku zainteresiranu osobu ako takvih ima.

Tužba se predaje Upravnom sudu neposredno ili mu se šalje poštom.

3.7. Postupak i ovlasti Upravnog suda u upravnom sporu

O predmetu upravnog spora – zakonitosti osporenog drugostupanjskog rješenja, Upravni sud odlučuje, u pravilu, na nejavnoj sjednici (usmena rasprava je rijedak izuzetak), na temelju uvida u osporeno rješenje, podataka iz tužbe, odgovora na tužbu i svih spisa predmeta koje mu je ministarstvo dužno dostaviti. Upravni sud odlučuje presudom i ovlašten je: odbaciti tužbu zbog neispunjenih pretpostavki za vođenje spora, odbiti tužbu kao neosnovanu ili uvažiti tužbu i poništiti osporeno drugostupanjsko rješenje. U slučaju da Upravni sud poništi rješenje, on vraća predmet ministarstvu na ponovno rješavanje. Odluka Upravnog suda je obvezna za tuženo tijelo. Zato je ministarstvo dužno bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od primitka presude donijeti novo rješenje. Donoseći novo rješenje ministarstvo je vezano pravnim shvaćanjem Upravnog suda i dužno je uvažavati njegove primjedbe u vezi s povredama postupka i pogreškama u utvrđivanju činjeničnog stanja.

3.8. Pravni lijek

Protiv odluke Upravnog suda Republike Hrvatske nije dopuštena žalba.

IV. IMOVINA I ODGOVORNOST UDRUGE ZA OBVEZE

Imovina udruge

Članak 22.

Imovinu udruge čine novčana sredstva koja je udruga stekla uplatom članarina, dobrovoljnim priložima i darovima, obavljanjem djelatnosti, dotacijama iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te fondova, kao i druga novčana sredstva stečena u skladu sa zakonom, njene nepokretne i pokretne stvari, kao i druga imovinska prava.

1. Sadržaj članka

U jedinoj odredbi ovog članka zakonski je determiniran potencijalan sadržaj i opseg udružne imovine.

2. Legalno određenje udružne imovine

Ovaj članak određuje opseg i potencijalni sadržaj imovine udruge (naravno, članak se odnosi samo na registrirane udruge – u vezi s imovinom ortakluka v. čl. 647b-647e ZOO-a).

Zamjedbe je vrijedna činjenica da je zakonodavac pomalo nespretno odredio imovinu udruge. Naime, većinsko je mišljenje da imovina, kao pravna kategorija, obuhvaća isključivo sva imovinska prava koja pripadaju jednom titularu (u ovom slučaju udruzi kao pravnoj osobi). Kao ekonomska kategorija imovina predstavlja skup dobara (predmeta) na koja se subjektivna imovinska prava odnose. Za potrebe razlikovanja ova dva značenja govori se o imovini (pravna kategorija) odnosno o imovinskoj masi (ekonomska kategorija). Imovinska masa tada je sastavljena od stvari i novaca te ulazi u imovinu pravne osobe u opsegu u kojemu se na njih referiraju subjektivna imovinska prava koja čine imovinu. Stoga je određenje imovine udruge kao novčanih sredstava, stvari i ostalih imovinskih prava zapravo konfundacija pravnog i ekonomskog pojma imovine. Objekt subjektivnih imovinskih prava može se izraziti u novčanom ekvivalentu, što je osobito važno u pogledu odgovornosti za obveze, provođenja likvidacije i stečaja. Na ovaj način osobito dolazi do izražaja ona funkcija pravnog pojma imovine koja olakšava i osigurava imovinskopravni promet. (v. kom. uz čl. 24. ZU).

Analizirana odredba kao dio imovinske mase udruge, i to onog dijela koji se odnosi na novčana sredstva, posebno naglašava dotacije iz državnog i lokalnih proračuna (fondova). To je potpuno opravdano s obzirom na iznose ovih dotacija kao i na broj udruga koji ih prima (za godinu 2001. ukupno je dotiran 481 program predložen od strane 363 udruge. V. Zaključak Vlade RH u NN 34/01). Pored toga, kao izvore novčanih sredstava udruge odredba navodi i iznose od članarina, dobrovoljnih priloga i darova, te novčana sredstva koja je udruge stekla obavljanjem djelatnosti. Osobito kod sredstava prikupljenih uplatom članarina smatramo da bi već u statutu valjalo razriješiti pitanje radi li se o jednoj od obveza članova te načine na koji je mogu zadovoljiti. To tim više što je kao jedan od obligatornih dijelova statuta naveden i dio koji regulira prava i obveze članova /v. čl. 11/3/5 ZU/.

Od ostalih dijelova imovinske mase odredba navodi stvari (pokretne i nepokretne) te druga imovinska prava. Od potonjih posebno ističemo potraživanja koja također ulaze u imovinu udruge.

Proračunske dotacije

Članak 23.

(1) Vlada Republike Hrvatske, na osnovi provedenog natječaja, dodjeljuje dotaciju iz državnog proračuna udrugama za projekt ili program koji je od osobitog interesa za opće/javno dobro u Republici Hrvatskoj.

(2) Visina sredstava za dotaciju iz državnog proračuna određuje se udrugama svake godine u državnom proračunu. Sukladno usvojenom Programu suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj, Hrvatski sabor donijet će na prijedlog Vlade Republike Hrvatske Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga.

(3) Za dodjelu dotacije iz državnog proračuna mogu se natjecati samo udruge upisane u registar udruga.

(4) Odredbe ovoga članka na odgovarajući se način primjenjuju na dodjelu dotacije iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

1. Sadržaj članka

Navedeni članak predstavlja skup načela – kako materijalnopravne tako i formalnopravne (proceduralne) naravi – temeljem kojih se djelovanje udruga podupire sredstvima iz državnog odnosno lokalnih proračuna.

2. Nadležnost i osnovni kriterij za dodjelu proračunskih dotacija

Odredba čl. 23. u potpunosti je posvećena financiranju rada udruga iz državnog proračuna. Riječ je o pravnoj podlozi za podupiranje udruga kao najprominentnijih predstavnika tzv. neprofitnog (nevladinog) sektora iz sredstava državnog proračuna. Stoga je u st. 1. određeno tijelo nadležno za raspodjelu sredstava – Vlada RH (ipak, v. i sljedeći stavak ovog članka); izvor sredstava – državni proračun; način raspodjele – natječaj; potencijalni natjecatelji – udruge; te osnovni, ali ne i jedini! (v. sljedeći stavak), elementi samog natječaja (ovdje u vidu svrhe koja se želi postići dotiranjem), a to su projekti ili programi koji na osobit način unapređuju opće/javno dobro u RH.

Na taj se način već na zakonskoj razini favoriziraju udruge kojima je program usmjeren na opće/javno dobro za razliku od udruga kojima je cilj zaštita interesa vlastitih članova. To, međutim, ne znači da i ove potonje udruge ne mogu sudjelovati na natječaju pa, prema okolnostima slučaja, i

osvojiti proračunske dotacije. Ključna uloga pripada projektu/programu takvih udruga te širina kruga mogućih beneficijara tog projekta/programa, kao i ostali efekti njegove realizacije (primjerice, iako je udruga oboljelih od kakva pandemična oboljenja primarno upućena na promicanje i zaštitu interesa vlastitih članova, evidentni su blagotvorni efekti koji mogu nastati provođenjem projekata (programa) zbrinjavanja njenih članova. Štoviše, ako se radi o udruzi s vrlo brojnim članstvom, uvjereni smo da će njezin projekt biti vrlo konkurentan).

Za provođenje natječaja temeljem kojeg se dodjeljuju dotacije kao i za obavljanje svih ostalih stručnih i drugih poslova vezanih za suradnju s udrugama, kao temeljnim i najbrojnim predstavnicima neprofitnog sektora, Vlada je osnovala poseban ured (v. Uredbu o uredu za udruge u NN br. 70/01), odnosno Savjet za razvoj civilnog društva (Odluka Vlade RH od 14. ožujka 2002.) *Exempli gratia* v. odgovarajući zaključak Vlade RH o dodjeli proračunskih dotacija za 2001. godinu u NN br. 34/01.

Ovaj stavak određuje daljnje pretpostavke za dotiranje udruga iz državnog proračuna; tako se određuje da odluku o visini sredstava raspoloživih za financiranje udruga – kao sastavni dio svakogodišnjeg državnog proračuna – donosi Hrvatski sabor (tako je, primjerice, za 2001. godinu iz državnog proračuna za ovu namjenu utrošen iznos od 22.188.893,00 kuna čime je potpomognuto financiranje 481 programa. V. web-stranicu Ureda za udruge: www.uzuvrh.hr. Podroban raspored sredstava v. u prethodno citiranom zaključku Vlade RH u NN br. 34/01).

Pored toga, Vlada RH dužna je predložiti Saboru kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga. Taj bi kodeks trebao – kada bude donešen – figurirati kao dugogodišnja osnova raspodjele proračunskih dotacija. V. u tom smislu čl. 3/t. 6. i 18. Uredbe o Uredu za udruge koji spomenute poslove stavlja u nadležnost Ureda za udruge.

(Iz programa suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj / prosinac, 2000; dalje: program suradnje / poglavlje financiranje: "... što će se omogućiti na tri razine;

- višegodišnjim ugovorima o financiranju zadovoljavanja općih, javnih potreba u društvu;

- godišnjim (ili kraćim) projektima nevladinih organizacija;

- manjim poticajnim financijskim potporama onim građanskim inicijativama koje donose nove ideje i nove modele razvoja ili nove načine rješavanja postojećih problema").

Analizirana odredba ovog članka potpuno je u skladu s programom suradnje iz prosinca 2000. godine. (v. Poglavlja "načela suradnje" i "financi-

ranje”). Međutim, za razliku od programa – kao normativno neobvezatnog dokumenta – zakonska regulacija ovakvog sadržaja stvara normativne dužnosti na strani Vlade RH (odnosno Ureda za udruge) te Hrvatskog sabora kako bi donošenjem spomenutih akata impostirali sve pravne osnove u cilju pravedne raspodjele financijskih sredstava na ime dotacija udrugama.

3. Pravni subjektivitet kao pretpostavka sudjelovanja u natječaju za proračunske dotacije

Kao posebnu pretpostavku sudjelovanja određene udruge na natječaju za proračunske dotacije, odredba navodi pretpostavku njezine registriranosti. Drugačije rečeno, samo udruge koje su upisane u, a nisu izbrisane iz registra udruga mogu sudjelovati na natječaju iz st. 1. ovog članka. Pravna osobnost udruge nužna je, dakle, kvalifikacija ako se udruga želi natjecati za proračunska sredstva.

S obzirom na regulaciju stjecanja pravne osobnosti te prestanka pravne osobnosti (ali i prestanka same udruge), odlučni su dan upisa u registar udruga (čl. 2/2 ZU – kada udruga stječe svojstvo pravne osobe) te dan brisanja iz registra (v. čl. 29/4 i 31/4 – za likvidaciju udruge, 33/2 – za stečaj udruge) odnosno dan pravomoćnosti sudske odluke o zabrani djelovanja udruge (v. čl. 37/10 ZU koji propisuje da se pravomoćna presuda o zabrani djelovanja udruge objavljuje u “Narodnim novinama”).

4. Dotacije iz lokalnih odnosno područnih proračuna – osnove pravnog uređenja

Temeljne su pretpostavke proračunskog dotiranja udruga – snagom ove odredbe – unificirane i vrijede za proračune svih razina u Republici Hrvatskoj (državni – područni – lokalni proračuni). Dakako, primjenljivost ove odredbe (te u njoj sadržanih pretpostavki) na lokalnoj (područnoj) razini ovisit će o regulativnoj situaciji konkretne jedinice lokalne (područne) samouprave.

Ipak, nedvojbeno je da su i na lokalnoj (područnoj) razini primjenljive sljedeće zakonske pretpostavke; a) dotacije se dodjeljuju na temelju javnog natječaja; b) pravo natjecanja imaju samo registrirane udruge; c) agregirani iznos namijenjen dotacijama određuje predstavničko tijelo, ali njegovu razdiobu na pojedine udruge vrši poglavarstvo jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Standarde i kriterije prema kojima će se dodijeliti konkretni iznosi dotacija ne moraju u svakoj lokalnoj odnosno područnoj jedinici biti unaprijed određeni, ali nadležnost za njihovu determinaciju posjeduje predstavničko tijelo. Očekivati je, pritom, da će se normativno favorizirati, pa onda i dotirati, udruge od važnosti za tu jedinicu odnosno lokalnu zajednicu.

Odgovornost za obveze

Članak 24.

- (1) Za svoje obveze udruga odgovara svojom cjelokupnom imovinom.
- (2) Nad udrugom se može provesti stečaj.

1. Sadržaj članka

U sadržaju ovog članka nalaze se dvije odredbe koje i na udrugu – kao pravnu osobu i potencijalnog sudionika pravnog, osobito imovinskopravnog prometa – šire djelovanje dvaju načela građanskog prava.

2. Garantna funkcija udružne imovine

Odredba u pitanju osnažuje načelo prema kojem pravne osobe – a udruge to nedvojbeno jesu od trena upisa u odgovarajući registar (v. čl. 2/2 ZU) – za obveze odgovaraju svojom ukupnom imovinom. Tome je tako zato što je riječ o obvezama udruge kao teretima njezine imovine. Istodobno, ovime se normativno potvrđuje tzv. garantna funkcija imovine osnova koje je činjenica da upravo u svom totalitetu imovina udruge (kao potencijalnog dužnika) jamči vjerovniku (ili više njih) namirenje njegovih potraživanja prema udruzi. Upravo navedena garantna funkcija imovine posljedica je, pak, jedinstvenosti udružne imovine (jer se radi o imovini udruge kao konkretnog i jedinstvenog titulara iste te imovine) te njezinog identiteta (nepromijenjenog bez obzira na promjene do kojih dolazi u sastavu imovine). Za odgovornost neregistriranih udruge v. čl. 6471 ZOO-a.

3. Stečaj udruge

Prema ovoj odredbi, udruga je mogući objekt stečajnog postupka. Na taj način dodatno je osnažen zaključak koji proizlazi iz čl. 3/1. Stečajnog

zakona (NN br. 44/96, 29/99 i 129/00) a prema kojem se stečaj može provesti, *inter alia*, nad pravnom osobom.

Kako Stečajni zakon regulira stečaj u materijalnopravnom smislu – dakle, predstavlja sedes materiae za institut stečaja – to ga treba smatrati temeljnim pravnim izvorom za odnose koji nastaju u povodu stečaja. U tom smislu eventualne odredbe drugih zakona koje također uređuju institut stečaja predstavljaju *lex specialis*. Za Zakon o udrugama v. čl. 28/4. i 5. ZU u vezi s iniciranjem i otvaranjem stečajnog postupka te čl. 33/1 ZU u vezi s posljedicama zaključenja stečajnog postupka.

Financijsko poslovanje udruge

Članak 25.

Udruge su dužne voditi poslovne knjige i sastavljati financijska izvješća prema propisima kojima se uređuje način vođenja računovodstva neprofitnih organizacija.

1. Sadržaj članka

Članak u pitanju sadrži odredbu koja zasniva dužnost udruge da pravno registrira svoje financijsko poslovanje na jednak način kao i ostale neprofitne organizacije.

2. Osnove pravnog uređenja financijskog poslovanja udruge

Iako prema svojoj normativnoj srži neprofitne organizacije, udruge su dužne voditi poslovne knjige i sastavljati financijska izvješća. Dotična dužnost, potvrđena sadržajem ove odredbe, temelji se na činjenici da i udruge sudjeluju u pravnom odnosno novčanom prometu. Međutim, dužnost u pitanju realizira se prema posebnom pravnom režimu koji uzima u obzir neprofitnu narav udruge. Pravni režim u pitanju zasniva se na postojanju posebnih propisa, i to: 1) Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN br. 112/93), te na temelju te uredbe donesenom 2) Pravilniku o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija (NN br. 20/94, 40/94-ispravak).

V. NADZOR

Nadležnost za obavljanje nadzora

Članak 26.

(1) Članovi udruge nadziru rad udruge. Ako član udruge utvrdi nepravilnosti u provedbi statuta, ovlašten je na to upozoriti statutom određeno tijelo udruge, odnosno skupštinu ako statutom nije određeno nadležno tijelo. Ako se upozorenje ne razmotri na sjednici statutom određenog tijela udruge, odnosno skupštine u roku od 30 dana od dostavljenoga pisanog upozorenja i nepravilnosti ne otklo- ne, član ima pravo podnijeti tužbu županijskom sudu nadležnom prema sjedištu udruge radi zaštite svojih prava propisanih statutom udruge.

(2) Upravni nadzor nad provedbom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona provodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

(3) Inspekcijski nadzor nad radom udruge, u smislu ovoga Zakona, obavlja ured državne uprave.

1. Sadržaj članka

Odredbama ovoga članka uređuje se pravo člana udruge da nadzire rad udruge i intervenira u slučaju kad smatra da u njezinu radu postoje nepravilnosti, osigurava se sudska zaštita prava člana te se određuju nadležna tijela za obavljanje upravnog i inspekcijskog nadzora.

2. Pravo članova da nadziru rad udruge

2.1. Pravo nadzora

Odredbom stavka 1. prva rečenica) ovoga članka proklamira se pravo svakog člana udruge da nadzire rad udruge, točnije: njezinih tijela. Kako će pojedini član ili skupina članova nadzirati rad udruge ZU nije propisao. To se pravo može urediti statutom udruge.

2.2. Upozorenje na nepravilnost

Svaki član udruge ovlašten je upozoriti nadležno tijelo udruge na nepravilnosti u provedbi njezinog statuta. Ta nepravilnost može biti: donošenje nekog akta, poduzimanje neke radnje ili propuštanje donošenja akta ili poduzimanje radnje. Članu udruge svakako pripada pravo upozoriti tijela udruge i na akte ili radnje, odnosno propuštanja koja su protivna zakonu ili drugom na zakonu utemeljenom propisu.

Član udruge ima pravo upozoriti na nepravilnosti ono tijelo udruge koje je određeno statutom (npr. neko povjerenstvo, upravni ili nadzorni odbor). Ako statutom nije određeno takvo tijelo, onda se član može obratiti skupštini udruge. Upozorenje člana mora biti u pisanom obliku. U podnesku u kojem se upozorava na nepravilnosti član bi, po našem mišljenju, trebao precizno odrediti o kakvoj se nepravilnosti radi, tko ju je počinio (pojedinaac ili tijelo), na koji način (aktom ili radnjom ili propuštanjem dužnog činjenja), u koje vrijeme je nepravilnost počinjena, te kojoj je odredbi statuta udruge, zakona ili drugog propisa protivna. Budući da su zakonom propisani rokovi za odlučivanje, korisno je da član udruge svoj podnesak preda ovlaštenoj osobi udruge uz potvrdu ili da je pošalje poštom preporučenom pošiljkom.

2.3. Nadležno tijelo za odlučivanje

O upozorenju člana mora raspraviti tijelo udruge koje je njezinim statutom određeno kao nadležno za obavljanje nadzora u udruzi i odlučivanje o upozorenjima svojih članova. Ako statutom udruge nije određeno posebno tijelo, o upozorenju člana udruge treba razmotriti skupština udruge.

2.4. Rok za otklanjanje nepravilnosti

Zakonodavac je u st. 1. ovoga članka propisao vrlo kratak rok za postupanje tijela udruge. Naime, tijelo udruge (uključujući i skupštinu) trebalo bi u roku od 30 dana od dana primitka pisanog upozorenja svojeg člana provesti postupak i otkloniti nepravilnost. Dakle, tijelo udruge trebalo bi uredno sazvati, održati sjednicu, na njoj razmotriti upozorenje člana, ispitati istinitost navoda, odlučiti o tome postoji li nepravilnost na koju je član ukazao i, ako postoji, odlučiti o način njezina otklanjanja te, konačno provesti takvu odluku.

3. Sudska zaštita prava člana udruge

3.1. Pravo na sudsku zaštitu

Odredbom st.1. *in fine* ovoga članka utvrđuje se pravo člana udruge na sudsku zaštitu.

3.2. Pretpostavke za sudsku zaštitu

Da bi se zatražila sudska zaštita trebaju biti ispunjene tri pretpostavke. Prva, da je u udruzi počinjena nepravilnost u provedbi statuta udruge, zakona ili na zakonu utemeljenog propisa. Druga, da je tom nepravilnosti povrijeđeno neko pravo člana, i to pravo koje je propisano statutom

udruge. O kojem pravu člana se radi ovisi o sadržaju statuta udruge. Treća, da se član udruge prije traženja sudske zaštite obratio pisanim upozorenjem nadležnom tijelu udruge kako bi ono otklonilo nepravilnost kojom je povrijeđeno pravo člana (v. kom. u t. 2.2. uz ovaj članak).

3.3. Rok

Član udruge može pokrenuti postupak pred sudom tek kada protekne 30 dana od dana kad se pisanim upozorenjem obratio nadležnom tijelu udruge a nepravilnost nije otkolnjena. Član udruge mora, dakle, čekati 30 dana prije podizanja tužbe (tzv. dilatorni rok). Tužbu izjavljenu prije protoka roka od 30 dana sud će odbaciti. Međutim, član udruge nije ograničen rokom za izjavljivanje tužbe nakon protoka 30 dana. On može tužbu izjaviti sve dok nadležno tijelo udruge ne odluči o njegovu upozorenju i ne otkloni nepravilnosti na koje je ukazao.

3.4. Nadležnost

Za pružanje zaštite članu zbog povrede njegova prava stvarno je nadležan županijski sud. Mjesno je nadležan županijski sud na čijem području je sjedište udruge. Nebitno je, dakle, gdje je nepravilnost počinjena ili gdje su nastupile njezine posljedice odnosno gdje je prebivalište ili boravište člana o čijem se pravu radi.

3.5. Postupak za zaštitu prava

Budući da u ZU nije posebno uređen postupak pred sudom za zaštitu prava člana, trebalo bi zaključiti da je taj postupak parnični postupak (*arg. ex* članak 1. ZPP).

4. Upravni nadzor

Upravni nadzor nad provedbom ZU-a i propisa donesenih na temelju njega provodi ministarstvo. U upravnom nadzoru ministarstvo nadzire urede državne uprave u vezi s primjenom ZU-a i propisa donesenih na temelju njega – prije svega u pogledu zakonitosti rada i postupanja i rješavanja u upravnim stvarima, ali, povrh toga, nadzire i djelotvornost i ekonomičnost i svrhovitost rada, osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama (čl. 19. i 20. ZOSDU). U provedbi upravnog nadzora ministarstvo ima široke ovlasti prema uredu državne uprave (čl. 21. ZOSDU), te posebice primjenom izvanrednih pravnih lijekova: proglašavati

ništavim, poništavati, ukidati i mijenjati rješenja ureda državne uprave koja su već postala konačna, pravomoćna i izvršna pod pretpostavkama, rokovima i u postupku propisanim u ZUP-u.

5. Inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor nad radom udruge u smislu ovoga članka ograničava se samo na to je li rad udruge u skladu sa ZU-om. Inspekcijski nadzor nad radom udruge provode državni službenici ureda državne uprave koji su za to posebno ovlašteni i imaju pravo i dužnosti inspektora. Oni imaju posebnu iskaznicu kojom se dokazuje njihovo službeno svojstvo, identitet i ovlasti.

Postupak provođenja inspekcijskog nadzora

Članak 27.

(1) Ako državni službenik ovlašten za provedbu inspekcijskog nadzora nad radom udruge utvrdi da je povrijeđen ovaj Zakon ovlašten je poduzeti sljedeće mjere:

1. narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka i nepravilnosti u određenom roku,
2. podnijeti prijavu za pokretanje prekršajnog postupka.

(2) O mjerama iz stavka 1. ovoga članka, državni službenik ureda državne uprave, dužan je odmah obavijestiti tijelo državne uprave u čiji djelokrug, s obzirom na ciljeve osnivanja, spada djelatnost udruge. Ako službenik tijela državne uprave, u čiji djelokrug s obzirom na ciljeve osnivanja spada djelatnost udruge, poduzme mjere iz djelokruga toga tijela, odnosno podnese prekršajnu prijavu, dužan je o tome odmah obavijestiti ured državne uprave.

1. Sadržaj članka

Odredbama ovoga članka uređuju se ovlasti državnih službenika u obavljanju nadzora nad radom udruge (naslov nad člankom je preširok: njime se ne određuje postupak provođenja inspekcijskog nadzora).

2. Postupak i ovlasti u provođenju inspekcijskog nadzora

Postupak i ovlasti u provođenju inspekcijskog nadzora propisan je čl. 23. do 32. Zakona o sustavu državne uprave. Državni službenici ureda

državne uprave koji provode inspekcijski nadzor nad radom udruge ovlašteni su izvršiti izravni uvid u pojedinačne i opće akte udruge, te poduzimati druge radnje u skladu sa zakonom i na zakonu utemeljenom propisu u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora. Mogu saslušati i pojedine osobe u upravnom postupku, pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet tih osoba kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora. O obavljenom pregledu, utvrđenom stanju i naređenim mjerama i radnjama državni službenik sačinjava zapisnik. Primjerak zapisnika obvezno se uručuje službenoj osobi udruge.

3. Ovlasti državnog službenika u obavljanju inspekcijskog nadzora

U obavljanju inspekcijskog nadzora državni službenik ovlašten za njegovu provedbu može, ako utvrdi da je povrijeđen ZU, narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka i nepravilnosti u određenom roku i podnijeti prijavu (ispravno: zahtjev) za pokretanje prekršajnog postupka. Državni službenik može koristiti jednu od tih mjera, ali može iskoristiti i obje ako smatra da se radi o takvim propustima u radu udruge koje treba otkloniti a oni su ujedno i prekršajno djelo.

Ako naređuje otklanjanje nedostataka i nepravilnosti, državni službenik je dužan u zapisniku o inspekcijskom pregledu jasno utvrditi o kojim se nedostacima i nepravilnostima radi, koja je odredba ZU-a povrijeđena i u kojem se roku moraju otkloniti. Državni službenik može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv udruge i protiv njezine odgovorne osobe. Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi se mjesno nadležnome prekršajnom sudu u skladu sa Zakonom o prekršajima (NN br. 88/02, 122/02)

4. Obavijest o naređenim mjerama

Državni službenik ureda državne uprave koji je obavio inspekcijski nadzor i naredio provođenje mjera iz st. 1. ovoga članka dužan je odmah o tome obavijestiti tijelo državne uprave u čiji djelokrug, s obzirom na ciljeve osnivanja, spada djelatnost udruge (npr. u području sporta, kulture, zdravstva, znanosti, prosvjete, kulture, tehničke kulture itd.) kako bi ono eventualno moglo postupati u okviru svojeg djelokruga i granicama svojih ovlasti.

Isto tako, ako službenik tijela državne uprave, u čiji djelokrug s obzirom na ciljeve osnivanja spada djelatnost udruge (npr. u području sporta, kulture, zdravstva, znanosti, prosvjete, kulture) poduzme neku od mjera na koje je ovlašten u okviru djelokruga toga tijela, dužan je o tome odmah obavijestiti ured državne uprave kod kojeg je udruga upisana u registar. Taj ured mora se obavijestiti i o podnesenim zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka.

Razlozi za prestanak postojanja udruge

Članak 28.

(1) Razlozi za prestanak postojanja udruge su:

1. odluka nadležnog tijela udruge o prestanku postojanja udruge,
2. prestanak djelovanja udruge,
3. pravomoćna odluka suda kojom je zabranjeno djelovanje udruge,
4. stečaj.

(2) Smatra se da je udruga prestala djelovati ako se broj članova udruge smanji ispod broja određenog za osnivanje udruge ili ako je proteklo dvostruko više vremena od vremena predviđenog statutom za održavanje sjednice skupštine, a ona nije održana,

(3) Činjenice iz stavka 1. točke 1. i 2. ovoga članka, na prijedlog nadležnog tijela udruge, članova udruge ili drugih zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba ili na vlastiti poticaj, utvrđuje rješenjem ured državne uprave, u postupku po službenoj dužnosti.

(4) Ured državne uprave donosi rješenje o prestanku udruge zbog razloga navedenih u stavku 1. točki 1. i 2. ovoga članka i dostavlja to rješenje nadležnom sudu, radi provedbe stečaja.

(5) Na temelju pravomoćne presude suda kojom je zabranjeno djelovanje udruge i rješenja državne uprave iz stavka 4. ovoga članka, nadležni sud otvorit će stečajni postupak po službenoj dužnosti, bez provedbe prethodnog postupka.

1. Sadržaj članka

Odredbama ovoga članka predviđeni su razlozi zbog kojih se provode odgovarajući postupci koji rezultiraju prestankom postojanja udruge, a zatim se definiraju pretpostavke na temelju kojih se utvrđuje postojanje tih razloga.

2. Odluka nadležnog tijela udruge

Prvi od razloga predviđenih u ZU-u za prestanak postojanja udruge jest odluka nadležnog tijela udruge o tome (stavak 1. točka 1). To tijelo treba biti određeno statutom udruge (članak 11. stavak 2. zadnja alineja). Statutom treba biti riješena i procedura donošenja takve odluke. U praksi, to tijelo će redovito biti skupština udruge.

Na temelju odluke nadležnog tijela udruge provodi se redovito likvidacijski postupak (članci 29. ZU; v.), svakako uz uvjet da nisu ispunjeni uvjeti za stečaj nad udrugom. U slučaju stečaja udruga prestaje brisanjem iz upisnika na temelju rješenja stečajnog suda o zaključenju stečajnoga postupka (članak 33. stavak 2. ZU; članak 196. SZ).

Treba znati da u povodu odluke nadležnog tijela udruge ured državne uprave donosi rješenje kojim utvrđuje da je donesena odluka o prestanku postojanja udruge (*arg. ex* stavak 3), iako bi bilo ispravnije da donese tek rješenje kojim bi utvrdio da je pokrenut postupak likvidacije nad udrugom (*arg. ex* članka 29).

3. Prestanak djelovanja udruge

Drugi od predviđenih razloga za prestanak postojanje udruge jest prestanak djelovanja udruge (stavak 1. točka 2).

Prestanak djelovanja udruge ZU veže uz dvije alternativne presumpcije. Prema prvoj presumpciji smatra se da je udruga prestala djelovati ako se broj članova udruge smanji ispod broja određenog za osnivanje udruge (stavak 2), dakle ako broj članova padne ispod broja 3 (*arg. ex* članka 10. stavka 1. ZU).

Prema drugoj presumpciji smatra se da je udruga prestala djelovati ako je proteklo dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje sjednice skupštine, a ona nije održana (stavak 2). Vrijeme održavanja sjednica skupštine utvrđuje se statutom (*arg. ex* članka 11. stavka 2).

Prestanak djelovanja udruge utvrđuje rješenjem nadležni ured državne uprave (v. članak 14. i kom. uz taj članak). Hoće li se nakon donošenja toga rješenja provesti likvidacijski ili stečajni postupak, ovisit će o tome jesu li ispunjeni zakonski razlozi za provedbu stečaja.

4. Pravomoćna odluka suda

Treći od predviđenih razloga za prestanak postojanja udruge jest pravomoćna odluka suda kojom je zabranjeno djelovanje udruge (stavak 1. točka 3). O zabrani djelovanja udruge odlučuje sud presudom u posebnom (parničnom) postupku (v. članak 37. i kom. uz taj članak).

Na temelju presude o zabrani udruge nadležni sud provodi stečajni postupak, svakako ako su za to ispunjeni zakonom predviđeni razlozi (v. kom. uz članak 36). U suprotnom, provodi se likvidacijski postupak (v. kom. uz članak 32).

5. Stečaj

Četvrti od predviđenih razloga za prestanak postojanja udruge jest “stečaj” (stavak 1. točka 4). Pod tim razlogom se ne misli na stečaj koji se provodi u povodu drugih razloga za prestanak postojanja udruge, već na stečajni postupak koji je otvoren nad udrugom po općim pravilima o otvaranju stečajnog postupka nad pravnom osobom, dakle zbog kojeg od zakonom predviđenih stečajnih razloga, tj. dokazane ili presumirane insolventnosti [(nesposobnosti za plaćanje) (članak 4. stavak 2. do 6. SZ)] ili prezaduženosti (članak 4. stavak 8. SZ). Sama udruga može predložiti otvaranje stečajnog postupka i ako učini vjerojatnim da svoje već postojeće obveze neće moći ispuniti po dospijeću [(prijeteća nesposobnost za plaćanje) (članak 4. stavak 7. SZ)].

6. Rješenje o prestanku postojanja udruge

Okolnosti da je nadležno tijelo udruge donijelo odluku o prestanku postojanja udruge (stavak 1. točka 1) ili da je udruga prestala djelovati (stavak 1. točka 2) utvrđuje nadležni ured državne uprave (članak 14. ZU) te na temelju njih donosi rješenje o prestanku postojanja udruge (*arg. ex* stavka 3. i 4).

Treba primijetiti da su odredbe stavaka 3. i 4. ovoga članka opterećene određenim redakcijskim nepreciznostima, zbog kojih je potrebno njihovo dodatno tumačenje. Prema odredbi stavka 3. činjenice da je nadležno tijelo udruge donijelo odluku o prestanku postojanja udruge i da je prestalo djelovanje udruge “utvrđuje rješenjem ured državne uprave, u postupku po službenoj dužnosti”. S druge strane, prema odredbi stavka 4. taj ured “donosi rješenje o prestanku udruge” zbog navedenih razloga. Strogo sli-

jedeći navedene zakonske odredbe, ured državne uprave bi morao donositi dva rješenja jedno za drugim – prvo, kojim bi utvrđivao postojanje kojeg od razloga za prestanak udruge i drugo, o prestanku udruge. Međutim, prvo bi rješenje ured trebao donijeti odmah nakon što bi utvrdio postojanje kojeg od odnosnih razloga za prestanak udruge; njime bi tek konstatirao ostvarenje jedne od pretpostavki za provedbu likvidacijskog postupka ili za iniciranje stečaja. Drugo bi se rješenje donosilo nakon provebe likvidacijskog postupka (članak 30, članak 31. stavak 4. i članak 32. stavak 6. ZU). U slučaju da bi bio ostvaren koji od razloga za otvaranje stečajnog postupka, premda zakon kaže da u tom slučaju ured donosi rješenje o prestanku udruge i dostavlja ga nadležnom sudu radi provedbe stečaja, donošenje rješenja o prestanku udruge u tom slučaju nije potrebno, ono nije i ne može biti pretpostavka za otvaranje stečajnog postupka jer tek okončanjem stečajnog postupka i brisanjem udruge iz registra na temelju pravomoćnog rješenja o zaključenju toga postupaka nad njome, ona prestaje postojati (članak 33. stavak 2. ZU).

Postupak za utvrđivanje činjenica da je nadležno tijelo udruge donijelo odluku o prestanku njezina postojanja i da je udruga prestala djelovati, ured državne uprave pokreće na prijedlog “nadležnog tijela udruge, članova udruge ili drugih zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba ili na vlastiti poticaj” (stavak 3). Kad ZU govori o nadležnom tijelu uprave udruge, treba znati da se tu misli na tijelo koje bi u ime i za račun udruge podnosilo prijedlog. To bi tijelo bilo ono koje je po statutu ovlašteno zastupati udrugu. Članovi udruge bi legitimaciju za pokretanje postupka imali *ex lege* i oni ne bi za to morali dokazivati pravni interes. Pravni interes bi morale dokazivati sve treće, fizičke ili pravne, “zainteresirane” osobe. Ured državne uprave bi postupak mogao pokrenuti i po službenoj dužnosti.

U svakom slučaju, udruga bi morala biti stranka u sporu. Bi li i koje druge osobe imale to svojstvo, ovisilo bi o tome jesu li one svojim prijedlogom pokrenule postupak, odnosno jesu li se u nj naknadno uključile.

Ostaje ipak nejasno što bi u stavku 3. značila sintagma “u postupku po službenoj dužnosti” - da li to da se postupak uvijek provodi po službenoj dužnosti, a da su prijedlozi ovlaštenih osoba tek puke denuncijacije, ili to da se postupak može pokrenuti na prijedlog ovlaštenih osoba i po službenoj dužnosti, iz čega bi proizlazilo da je cijela odredba bila redakcijski nespretno redigirana. Čini se da se upravo radi o toj posljednjoj mogućnosti.

Postupak u kojemu to tijelo odlučuje je upravni postupak (*arg. ex* članak 1. ZUP).

Likvidacija udruge

Članak 29.

(1) Odlukom nadležnog tijela udruge o prestanku postojanja udruge određuje se:

- način provođenja likvidacijskog postupka,
- osoba ovlaštena za provedbu postupka likvidacije (likvidator),
- visina naknade za likvidatora,
- način izvješćivanja nadležnog tijela udruge o provođenju postupka likvidacije.

(2) Likvidator je dužan o svom radu podnijeti polugodišnje izvješće nadležnom tijelu udruge i uredu državne uprave nadležnom po mjestu sjedišta udruge.

(3) Po provedbi postupka likvidacije likvidator podnosi završni račun nadležnom tijelu udruge i uredu državne uprave nadležnom po mjestu sjedišta udruge te daje prijedlog o raspodjeli preostale imovine u skladu s odredbom članka 34. stavka 1., 2. i 3. ovoga Zakona.

(4) Nakon raspodjele preostale imovine u skladu sa stavkom 3. ovoga članka ured državne uprave nadležan po mjestu sjedišta udruge donosi rješenje o prestanku udruge i briše je iz registra udruge.

1. Sadržaj članka

Člankom 29. uređen je sadržaj odluke nadležnog tijela udruge o prestanku postojanja udruge u pogledu likvidacije koju u povodu te odluke treba provesti te postupak likvidacije koji se provodi u povodu te odluke. Odredbama toga članka uređen je prvi od tri slučaja u kojima se može provesti postupak likvidacije udruge.

To bi bio jedini slučaj "autonomne" likvidacije, likvidacije o kojoj je odlučila sama udruga preko svoga nadležnoga tijela.

2. Odluka o likvidaciji

Nadležno tijelo udruge u odluci o prestanku postojanja udruge dužno je odrediti (1) način provedbe likvidacijskog postupka, (2) osobu ovlaštenu za provedbu likvidacije (likvidatora), (3) visina naknade za likvidatora i (4) način izvješćivanja nadležnog tijela udruge o provedbi postupka likvidacije (stavak 1). To tijelo će tu odluku donijeti ako ne nađe da su ispunjeni razlozi za otvaranje stečajnog postupka nad udrugom. Naime, osobe ovlaštene za zastupanje dužnika po zakonu dužni su podnijeti prijedlog za

otvaranja stečajnog postupka najkasnije u roku od dvadeset jedan dan od dana nastupanja nesposobnosti za plaćanje (članak 39. stavak 6. SZ). Inače one osobno odgovaraju vjerovnicima za štetu koju su im prouzročili propustom svoje dužnosti utvrđene tom odredbom (članak 39. stavak 7. SZ).

3. Likvidacija

ZU ne definira pojam likvidacije niti upućuje na odgovarajuću primjenu odredaba ZTD-a o likvidaciji. Ipak, budući da se ZU-om uvodi institut likvidacije, po svemu sudeći, po uzoru na institut likvidacije trgovačkih društava, trebalo bi, *per analogiam*, i na likvidaciju udruga primijeniti pravila o likvidaciji trgovačkih društava čiji članovi ne odgovaraju za obveze društva, kao što je to slučaj s društvima kapitala, i to stoga što ni članovi udruge ne odgovaraju za njezine obveze (*arg. ex* članka 24. ZU).

Pod likvidacijom treba razumjeti konačno razrješenje unutrašnjih odnosa između članova udruge (usp.: Likvidacija trgovačkog društva, Rječnik trgovačkog prava, ur. Vilim Gorenc, 1997, 193). Treba dodati da likvidacija podrazumjeva i razrješenje odnosa s vjerovnicima, prikupljanje i eventualno unovčenje odnosno drukčije disponiranje s imovinom. Pritom treba voditi brigu o zaštiti vjerovnika i odgovornosti likvidatora za štetu.

Postupak likvidacije treba urediti u samoj odluci o prestanku postojanja udruge. To se može učiniti i tako da se uputi na odgovarajuću primjenu pravila ZTD-a o likvidaciji društva s ograničenom odgovornošću.

4. Likvidator

Nisu propisani nikakvi posebni zahtjevi u vezi s osobom likvidatora. To može biti član udruge, ali i osoba koja nema to svojstvo. Koga će izabrati za likvidatora, odlučuje nadležno tijelo udruge.

Likvidator je dužan o svom radu podnositi polugodišnja izvješća nadležnom tijelu udruge i uredu državne uprave nadležnom po mjestu sjedišta udruge (stavak 2). Ta je dužnost propisana prisilnom odredbom i nije je moguće izmijeniti odlukom nadležnog tijela udruge.

Okolnost da se izvješće podnosi i uredu državne uprave upućuje na zaključak da postupak likvidacije nadzire i to tijelo.

Po provedbi postupka likvidacije, likvidator podnosi završni račun nadležnom tijelu udruge i nadležnom uredu državne uprave te daje prijedlog o raspodjeli preostale imovine u skladu sa statutom, odnosno zakonom (stavak 3) (v. članak 34. i kom. uz taj članak). Treba dodati da bi završni

račun trebalo donijeti nadležno tijelo udruge, ali da bi ga, iako to nije izrijeckom riješeno u zakonu, trebao odobriti i ured državne uprave.

Što se tiče prijedloga o raspodjeli preostale imovine, odluku o tome kad je to riješeno statutom donosilo bi nadležno tijelo udruge, dok bi ured državne uprave samo nadzirao pravilnost te odluke. U slučaju u kojemu to pitanje nije riješeno statutom, odluku o prijenosu imovine jedinici lokalne samouprave donosilo bi također nadležno tijelo udruge, i to stoga što bi ta imovina pripadala udruzi sve dok bi ona postojala, pa bi bilo potrebno da to tijelo disponira imovinom u korist te jedinice, koja bi imala pravo na tu imovinu nakon prestanka udruge.

Likvidator bi od nadležnog tijela udruge i ureda državne uprave trebao dobiti razrješnicu. Tom bi prigodom najkasnije trebalo riješiti i pitanje naknade za njegov rad. Ta bi naknada obuhvaćala naknadu troškova te nagradu. Likvidatoru bi bilo moguće odobriti i akontaciju za pokriće troškova i nagrade za posao koji obavlja. Ta bi se akontacija mogla isplaćivati i periodično. Ipak, treba pretpostaviti da bi, s obzirom na opće imovinsko stanje udruge u Hrvatskoj, posao likvidatora bio relativno jednostavan i da bi ga brzo trebao okončati.

5. Prestanak udruge

Nakon raspodjele preostale imovine, nadležni ured državne uprave donosi rješenje o prestanku udruge i briše je iz registra udruga (stavak 4). Premda to nije izrijeckom rečeno, udruga bi se smjela brisati iz registra tek nakon što bi rješenje o njezinu prestanku postalo konačno, jer rješenja u upravnom postupku postaju izvršna tek kad se više ne mogu pobijati žalbom (*arg. ex* članka 231. ZUP; *arg. a contrario ex* članka 16. stavka 4. ZU, v.). Brisanjem iz registra, udruga prestaje postojati (članak 33. stavak 2. ZU).

Rješenje ureda državne uprave o prestanku udruge trebalo bi dostaviti udruzi, nadležnom tijelu državne uprave u čiji djelokrug spada djelatnost udruge, ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave i tijelu državne uprave nadležnom za nadzor javnih prihoda (*arg. a cohaerentia ex* članka 16. stavka 5. ZU, v.). Udruga bi svakako protiv toga rješenja imala pravo na žalbu.

Članak 30.

Do donošenja završnog računa iz članka 29. stavka 3. ovoga Zakona nadležno tijelo udruge može donijeti odluku o prestanku provođenja likvidacijskog

postupka. U tom slučaju ured državne uprave nadležan po mjestu sjedišta udruge donosi rješenje o obustavi likvidacijskog postupka.

1. Sadržaj članka

Ovim člankom uređene su pretpostavke za donošenje odluke o prestanku provedbe postupka likvidacije.

2. Odluka nadležnog tijela udruge

Nadležno tijelo udruge može donijeti odluku o prestanku provođenja likvidacijskog postupka sve do donošenja završnog računa koji podnosi likvidator (članak 29. stavak 3). Nadležno bi tijelo udruge trebalo biti ono isto koje je donijelo odluku o prestanku postojanja udruge.

3. Rješenje ureda državne uprave

Ured državne uprave, nakon što nadležno tijelo udruge donese odluku o prestanku provođenja likvidacijskog postupka, donosi rješenje o obustavi toga postupka. Pritom nije jasno zašto je predviđeno da bi to tijelo moralo donositi i to dodatno rješenje kad ne donosi ni odluku o pokretanju likvidacijskog postupka. Možda bi opravdanje za to rješenje trebalo potražiti u okolnosti da ured državne uprave ipak donosi rješenje kojim utvrđuje da je pokrenut postupak likvidacije udruge, i to posredno time što donosi rješenje kojim “utvrđuje” činjenicu da je donesena odluka nadležnog tijela udruge o prestanku postojanja udruge (članak 28. stavak 3. ZU).

Premda bi prema upotrijebljenoj formulaciji proizlazilo da ured državne uprave donosi konstitutivno rješenje kojim obustavlja likvidacijski postupak, trebalo bi reći da on donosi tek deklaratorno rješenje o tome da je taj postupak obustavljen. U suprotnom bi nastali ozbiljni problemi ako taj ured ne bi donio rješenje o obustavi. Osnovno je pritom pitanje bi li se tada likvidacija morala nastaviti i s kojim učinkom.

Članak 31.

(1) Ured državne uprave nadležan po mjestu sjedišta udruge u rješenju o pokretanju likvidacijskog postupka iz razloga navedenog u članku 28. stavak 1. točka 2. ovoga Zakona uređuje:

- način provođenja likvidacijskog postupka,
- osobu ovlaštenu za provedbu postupka likvidacije (likvidator),
- visinu naknade za likvidatora,
- način izvješćivanja ureda državne uprave o provođenju postupka likvidacije.

(2) Likvidator provodi postupak i podnosi završni račun uredu državne uprave nadležnom po mjestu sjedišta udruge u skladu s odredbom članka 29. stavka 2. i 3. ovoga Zakona.

(3) Po provedbi postupka likvidacije likvidator podnosi završni račun uredu državne uprave nadležnom po mjestu sjedišta udruge te daje prijedlog o raspodjeli preostale imovine u skladu s odredbom članka 34. stavka 1., 2. i 3. ovoga Zakona.

(4) Nakon raspodjele preostale imovine u skladu sa stavkom 3. ovoga članka ured državne uprave nadležan po mjestu sjedišta udruge donosi rješenje o prestanku udruge i briše je iz registra udruge.

1. Sadržaj članka

Ovim člankom uređene su pretpostavke za donošenje rješenja o pokretanju likvidacijskog postupka kad je utvrđeno da je udruga prestala djelovati, te sâm postupak. Likvidacija uređena ovim člankom je prvi od dva slučaja likvidacije koji određuje i posredno provodi ured državne uprave. To bi bio slučaj nametnute likvidacije.

2. Rješenje o pokretanju likvidacijskog postupka

Ured državne uprave nadležan po mjestu sjedišta udruge u rješenju o pokretanju likvidacijskog postupka donesenom zato što je utvrđeno da je prestalo djelovanje udruge bio bi dužan urediti (1) način provođenja likvidacijskog postupka, (2) utvrditi osobu ovlaštenu za provedbu postupka likvidacije (likvidator), (3) visinu naknade za likvidatora i (4) način izvješćivanja ureda državne uprave o provođenju postupka likvidacije (stavak 1).

Rješenje o pokretanju likvidacijskog postupka ured bi donosio ako bi ocijenio da nisu ispunjeni uvjeti za stečaj, odnosno kad ne bi bio siguran da su ti uvjeti ispunjeni. Ako bi ocijenio da postoji koji od stečajnih razloga, bio bi dužan nadležnom sudu dostaviti rješenje kojim bi utvrdio da je prestalo djelovanje udruge (a ne rješenje o prestanku udruge) (v. kom. uz članak 28. ad 6).

Ako bi se tijekom likvidacijskog postupka utvrdilo da je udruga insolventna ili prezadužena, tada bi likvidator, uz odobrenje nadležnog tijela

uprave, trebao podnijeti prijedlog za otvaranje stečajnoga postupka (članak 39. stavak 3. SZ). O načinu provođenja likvidacijskog postupka v. kom. uz članak 29. ad 3.

Ako bi ured našao da su ispunjeni uvjeti za pokretanje likvidacijskog postupka, onda uopće ne bi trebao donositi rješenje kojim bi utvrdio da je prestalo djelovanje udruge (članak 28. stavak 3. ZU), već bi bilo dovoljno da donese rješenje o pokretanju likvidacijskog postupka – to drugo rješenje impliciralo bi u sebi prvo.

3. Likvidacijski postupak

Likvidacijski postupak provodi likvidator. On je dužan podnositi polugodišnja izvješća uredu državne uprave. Po provedbi postupka likvidacije on je dužan podnijeti završni račun i dati prijedlog o raspodjeli preostale imovine – također uredu državne uprave (članak 31. stavak 2). Ured bi završni račun trebao odobriti (donijeti); on bi donosio i odluku o raspodjeli preostale imovine. O prijedlogu za raspodjelu preostale imovine v. kom. uz članak 29. ad 4.

Treba upozoriti na određeno sadržajno preklapanje odredaba stavaka 2. i 3. ovoga članka, koje je vjerojatno posljedica redakcijske pogreške.

4. Rješenje o prestanku udruge

Nakon raspodjele preostale imovine, na temelju prijedloga likvidatora, ured državne uprave donosi rješenje o prestanku udruge i briše je iz registra (stavak 4). Protiv rješenja o prestanku udruge udruga bi imala pravo žalbe. Do brisanja udruge moglo bi doći tek nakon što rješenje o prestanku udruge postane izvršno. V. kom. uz članak 29. ad 5.

Članak 32.

(1) Ured državne uprave nadležan po mjestu sjedišta udruge odmah po primitku pravomoćne presude o zabrani djelovanja udruge iz članka 37. ovoga Zakona donosi rješenje o pokretanju likvidacijskog postupka.

(2) U rješenju iz stavka 1. ovoga članka ured državne uprave nadležan po mjestu sjedišta udruge određuje:

- način provedbe likvidacijskog postupka,
- osobu ovlaštenu za provedbu likvidacijskog postupka,
- visinu naknade za rad likvidatora.

(3) Likvidator je dužan o svom radu podnijeti polugodišnje izvješće uredu državne uprave nadležnom po mjestu sjedišta udruge.

(4) Po provedbenom postupku likvidator podnosi završni račun uredu državne uprave nadležnom po mjestu sjedišta udruge.

(5) Likvidator je vezan odlukom suda o raspodjeli preostale imovine.

(6) Nakon raspodjele preostale imovine ured državne uprave donosi rješenje o prestanku udruge i briše je iz registra udruuga.

1. Sadržaj članka

Ovim člankom riješeno je pitanje postupanja ureda državne uprave nakon što primi pravomoćnu presudu o zabrani djelovanja udruge, kada su ispunjeni uvjeti za provedbu likvidacije, a ne stečaja, te likvidacijski postupak koji se nakon toga provodi. Odredbama ovoga članka uređen je drugi slučaj tzv. nametnute likvidacije, likvidacije koju određuje i posredno provodi nadležno tijelo uprave.

2. Rješenje o pokretanju likvidacijskog postupka

Nadležni ured državne uprave donosi rješenje o pokretanju likvidacijskog postupka i kad primi pravomoćnu presudu o zabrani djelovanja udruge (članak 37. ZU) (stavak 1). Ured će to rješenje donijeti ako ne ocijeni da su ispunjeni uvjeti za pokretanje stečajnog postupka (*arg. ex* članak 28. stavak 5. ZU).

U tom rješenju treba utvrditi (1) način provedbe likvidacijskog postupka, (2) osobu ovlaštenu za provedbu likvidacijskog postupka te (3) visinu naknade za rad likvidatora (stavak 2).

Treba primijetiti da se ovo rješenje sadržajno ne podudara u cijelosti s rješenjem koje ured donosi u slučaju kad utvrdi da je prestalo djelovanje udruge (članak 31. stavak 1. ZU), iako za to nema opravdanih razloga.

O načinu provedbe likvidacijskog postupka, likvidatoru i visini naknade za njegov rad usp. kom. uz članak 29.

3. Likvidacijski postupak

Likvidator je dužan o svom radu podnijeti polugodišnje izvješće nadležnom uredu državne uprave (stavak 3). Nakon provedenog postupka on tom uredu podnosi završni račun (stavak 4), koji ga odobrava. Likvidator

je, međutim, vezan u pripremi prijedloga o raspodjeli preostale imovine za presudu suda kojom je to određeno (v. članak 34. stavak 4. i članak 37; v. kom. uz te članke). Za tu presudu bit će vezan i nadležni ured državne uprave pri donošenju odgovarajućih odluka u vezi s raspodjelom preostale imovine.

Nakon raspodjele preostale imovine, nadležni ured donosi rješenje o prestanku udruge. To se rješenje mora dostaviti udruzi, koja ima pravo žalbe. Tek nakon što rješenje o prestanku udruge postane izvršno, udruga se briše iz registra i tako prestaje postojati. V. kom. uz članak 31.

Brisanje iz registra

Članak 33.

(1) Ured državne uprave brisat će udrugu iz registra na temelju pravomoćnog rješenja o zaključenju stečajnoga postupka.

(2) Brisanjem iz registra udruga prestaje postojati.

1. Sadržaj članka

Ovim člankom riješeno je pitanje osnove za brisanje udruge u slučaju provedbe stečaja te učinak brisanja udruge iz registra.

2. Pravomoćno rješenje o zaključenju stečajnog postupka

Ured državne uprave dužan je brisati udrugu iz registra na temelju pravomoćnog rješenja o zaključenju stečajnog postupka (stavak 1). Ta odredba odgovara i općoj odredbi o brisanju pravnih osoba iz registra u koji su upisane nakon zaključenja stečajnog postupka (članak 196. stavak 3. SZ).

3. Učinak brisanja iz registra

Brisanjem iz registra udruga prestaje postojati (stavak 2). Ta se odredba primjenjuje kako na brisanje udruge iz registra na temelju pravomoćnog rješenja o zaključenju stečajnog postupka tako i na temelju pravomoćnih rješenja o prestanku udruge nakon provedbe likvidacijskih postupaka.

Raspologanje s imovinom udruge u slučaju prestanka postojanja udruge

Članak 34.

(1) U slučaju prestanka postojanja udruge imovina se, nakon namirenja vjerovnika i troškova sudskog i drugih postupaka, predaje pravnoj ili fizičkoj osobi određenoj statutom udruge.

(2) Udruga koja je primila dotaciju u smislu odredbi članka 23. stavka 1. i 4. ovoga Zakona, u slučaju prestanka postojanja ostatak sredstava dotacije vratit će u proračun iz kojega je dotacija dana.

(3) Ako udruga statutom ne odredi postupak s imovinom udruge u slučaju prestanka postojanja udruge, preostalu imovinu stječe jedinica lokalne samouprave na čijem je području sjedište udruge.

(4) Ako je djelovanje udruge zabranjeno sud može, ako za to postoje opravdani razlozi s obzirom na okolnosti slučaja, odrediti da se imovina udruge preda određenoj ustanovi, zakladi, fundaciji ili udruzi koja ima iste ili slične djelatnosti i ciljeve kao i udruga čiji je rad zabranjen.

1. Sadržaj članka

Konkretni članak uređuje razdiobu imovine udruge u slučaju prestanka njezina postojanja, i to bez obzira na razlog (za razloge prestanka postojanja udruge v. čl. 28. ZU). Ipak, posebnost st. 4. sastoji se u tome što otvara mogućnost da u slučaju zabrane djelovanja udruge sud na poseban način disponira preostalom udružnom imovinom.

2. Prvi red destinataru udružne imovine

Ratio norme sastoji se u preciznoj determinaciji destinataru imovine (zapravo njezinih dijelova) u slučaju prestanka postojanja udruge; dakle, po okončanju postupka likvidacije udruge odnosno stečaja. Norma je mješovite naravi te je sastavljena od elemenata prisilne, ali i dispozitivne prirode, dok se u ulozi tijela nadležnih za primjenu ove norme mogu pojaviti; nadležno upravno tijelo (ured državne uprave – v. čl. 29/4, 31/4, 32/6 ZU), likvidator (v. čl. 29/3 ZU) te nadležni sud (v. čl. 37/8 u vezi sa st. 4. ovog članka ZU).

Razdioba imovine udruge koja je prestala postojati obavlja se na način da se, nakon osiguranja zaštite vjerovnika udruge te osiguranja troškova odgovarajućih postupaka, respektira volja članova u pogledu osobe kojoj se preostala imovina ima predati (st. 1.), zaštititi proračun iz kojeg je udruga dobila dotaciju (st. 2.) te konačno unaprijedi cilj radi kojeg je zabranjena

udruga bila osnovana odnosno djelatnost koje je s namjerom ostvarenja toga cilja ta udruga obavljala (st. 4. ovog članka). St. 3. predstavlja dispozitivnu odredbu koja se primjenjuje u slučaju da članovi udruge nisu označili osobu destinataru preostale imovine udruge. U pogledu diobe imovine neregistriranih udruga v. čl. 647v ZOO-a.

Prvi stavak ovog članka determinira prvi red prioriteta u raspodjeli imovine udruge koja je prestala postojati. Nakon namirenja vjerovnika udruge i podmirenja troškova odgovarajućih postupaka (presumptivno likvidacijski odnosno stečajni postupak), prioritetni destinatar ostatka imovine udruge je ona osoba – fizička ili pravna – koju su članovi udruge označili u statutu udruge. S obzirom na to da se radi o fakultativnoj odredbi statuta (v. čl. 11/4/5 ZU) udrugu je moguće osnovati i na temelju statuta u kojem takva odredba nije unesena. Ipak, u slučaju njezina naknadna uvrštenja u statut, potrebno je izvršiti promjenu u upisnom registru (v. čl. 19/1/5 ZU). Naime, dotična se odredba, a zapravo određenje destinataru preostale imovine nakon prestanka postojanja udruge, izravno odnosi na situaciju prestanka udruge pa je stoga, mišljenja smo, obuhvaćena citiranim odredbom čl. 19/1/5 ZU. Iz rečenog proizlazi da je za autonomiju udruge, kao i autonomiju njezinih članova, svrsishodnije i korisnije pri samom osnivanju uglaviti takvu odredbu u statut udruge.

3. Proračun kao destinacija udružne imovine

U sadržajnom smislu dotična odredba predstavlja ekstenziju prethodnog stavka; u prvi red prioriteta pri raspodjeli preostale imovine udruge uvrštava se i odgovarajući proračun (odnosno proračune). Naime, snagom iste odredbe onaj dio imovine koji obuhvaća prava nad novčanim sredstvima koje je udruga primila kao proračunsku dotaciju ima se vratiti onom proračunu – lokalnom *id est* državnom (v. kom. uz čl. 23. ZU) – iz kojeg ta sredstva i potječu. Naravno, odredba se primjenjuje ako sredstva takvog porijekla nisu u trenu raspodjele imovine utrošena.

Nastavno, pretpostavlja se da je sredstva primljena na ime proračunske dotacije moguće detektirati unutar totaliteta udružne imovine. U pogledu dotacija iz državnog proračuna to ne bi trebao biti problem s obzirom na sada već ustaljene propozicije natječaja temeljem kojeg se dotacije i odobravaju. Prema istim propozicijama, dotacije su uvijek namjenske te se njihovo istovrsno korištenje nadzire (*exempli gratia*, v. natječajne propozicije za dotacije iz državnog proračuna na web-stranici ureda za udruge).

4. Jedinica lokalne samouprave kao destinatar udružne imovine

Evidentno je da se kod ove odredbe radi o dispozitivnoj normi koja se primjenjuje samo u slučaju da članovi udruge nisu u statutu uputili na osobu kojoj se ima predati imovina preostala nakon prestanka postojanja udruge (v. st. 1. ovog članka). U takvoj situaciji ostatak imovine stječe ona jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi sjedište udruge.

Valja primjetiti da su županije, kao jedinice područne (regionalne) samouprave, isključene kao mogući destinatari takve imovine. Naime, prema čl. 3/1 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave (v. čl. 3/2 ZOLPS-a).

Detekcija one jedinice lokalne samouprave kojoj ispunjenjem uvjeta navedenih u ovoj odredbi pripada preostala imovina ravna se prema mjestu u kojem se nalazilo sjedište udruge koja je prestala postojati. Riječ je o obligatornom dijelu statuta (v. čl. 11/3/1 te čl. 19/1/3 ZU) pa stoga ne bi trebalo očekivati probleme u lociranju mjesta sjedišta udruge. Međutim, u slučaju da iz bilo kojeg razloga iz statuta udruge nije moguće razabrati mjesto njezina sjedišta, kao svojevrsan pomoćni kriterij može poslužiti ustanovljavanje nadležnoga registracijskog tijela. Naime, prema čl. 14/3. i 4. ZU kao nadležan za upis u registar udruga i njegovo vođenje određen je ured državne uprave prema mjestu sjedišta udruge.

5. Poseban slučaj raspolaganja udružnom imovinom

Odredba se primjenjuje jedino u slučaju da nadležni sud (v. čl. 36/2 i 38/1 ZU) donese presudu kojom se zabranjuje djelovanje udruge. Sastavni dio dispozitiva presude ovakvog sadržaja mora biti i odluka o raspolaganju imovinom zabranjene udruge (v. čl. 37/8 ZU). Jedna od mogućnosti koja nadležnom sudu stoji na raspolaganju pri odlučivanju o imovini udruge sadržana je u analiziranoj odredbi. Ipak, ta je mogućnost uvjetovana postojanjem opravdanih razloga, pri čemu se moraju uzeti u obzir i okolnosti slučaja.

Skloni smo ovaj zakonski uvjet povezati s razlozima za zabranu djelovanja udruge (v. čl. 35. ZU). Sasvim je evidentno da odredbu u pitanju neće biti moguće primijeniti ako je kao razlog zabrane istaknuto njezino nasilno djelovanje na ugrožavanju demokratskoga ustavnog poretka odnosno drugih ustavnih ili zakonskih vrijednosti (t.1-2, čl. 35. ZU), dok je posve lako zamisliva primjena ove odredbe u slučaju iz t. 3/čl. 35. ZU (obavljanje dje-

latnosti koje nisu u skladu s ciljevima udruge). Sud će u potonjem slučaju, te u svakom onom u kojem procijeni da se takvo disponiranje može izvršiti temeljem ispunjenja uvjeta iz konkretne odredbe, transferiranje preostale imovine zasnovati na kriterijima identičnosti ili sličnosti djelatnosti i ciljeva zabranjene udruge odnosno one pravne osobe koja će prema sudskoj odluci biti destinatar dotične udružne imovine.

Pozornost valja posebno obratiti na činjenicu da su kao potencijalni destinatari zakonski istaknute samo određene kategorije pravnih osoba, i to: a) ustanove, b) zaklade, c) fundacije i d) udruge. Konačno, nadležni sud u primjeni odredbe st. 4. uživa diskreciono ovlaštenje jer se radi tek o jednoj od opcija imovinskog disponiranja. U pogledu zabrane djelovanja udruge v. čl. 35-38. ZU.

VII. ZABRANA DJELOVANJA UDRUGE

Razlozi za zabranu

Članak 35.

Djelovanje udruge zabranit će se:

1. ako udruga svojim djelovanjem nasilno ugrožava demokratski ustavni poredak, te neovisnost, jedinstvenost i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako je usmjereno na druge aktivnosti koje su zabranjene Ustavom ili zakonom,
3. ako udruga obavlja djelatnosti koje nisu u skladu s ciljevima utvrđenim statutom (članak 5. stavak 1),
4. ako je to potrebno radi zaštite sloboda i prava drugih osoba,
5. ako je to potrebno radi zaštite zdravlja i javnog morala.

1. Sadržaj članka

U članku 35. utvrđeni su razlozi (materijalnopravne pretpostavke) za zabranu djelovanja udruge.

Pod djelovanjem udruge treba razumjeti određeno trajnije ponašanje (radnje) članova i tijela udruge koje je organizirano i koje se ostvaruje u okviru ili posredstvom udruge u smislu da se ona može smatrati za nj odgovornom. To može biti aktivno ponašanje, ali i propuštanje da se spriječi nedopušteno ponašanje. Posebne odredbe o postupku za zabranu utvrđene su u člancima 36. do 38. ZU. O likvidaciji udruge u slučaju zabrane njezina djelovanja v. članak 32. i kom. uz taj članak. O stečaju udruge zbog zabra-

ne njezina rada v. članak 28. stavak 5. i članak 37. stavak 9. te kom. uz te odredbe.

2. Ustavne osnove za zabranu djelovanja udruge

Pravo građana na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve spada među temeljne osobne i političke slobode i prava (*arg. ex* članka 43. stavak 1. URH). U ostvarivanju toga svoga prava oni mogu slobodno osnivati političke stranke, sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati.

Kao i ostale temeljne slobode i prava, i pravo na udruživanje može se ograničiti samo zakonom da bi se (1) zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te (2) pravni poredak, javni moral i zdravlje (*arg. ex* članka 16. URH). U skladu s tom općom odredbom o razlozima za ograničenje temeljnih sloboda i prava trebalo bi uzeti da bi se zbog njih svakako moglo ograničiti i pravo na slobodno udruživanje.

Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je, međutim, zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske (članak 43. stavak 2. URH). Ciljevi i aktualno ponašanje udruge stoga ne bi nikako smjeli biti u protivnosti s tom zabranom.

Iz navedenih odredaba članka 16. i 43. URH moguće je izvesti sljedeće osnovne konstatacije: Prvo, sloboda udruživanja može se ograničiti odnosno ograničena je radi zaštite vrijednosti navedenih u odredbama članka 16. i članka 43. stavka 2. URH. Drugo, te su vrijednosti taksativno navedene. Treće, radi zaštite tih vrijednosti moguće je i zabraniti rad udruge.

Granice slobode udruživanja postavljene u URH-u u bitnome odgovaraju rješenju prihvaćenom u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. (EK). Prema članku 11. EK nikakva se ograničenja ne mogu postavljati ostvarenju prava na slobodu udruživanja, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Od primjene toga članka izuzeti su pripadnici oružanih snaga, policije ili državne uprave.

3. Razlozi za zabranu

3.1. Općenito

Razlozi za zabranu, okolnosti koje imaju značenje materijalnopravnih pretpostavki o kojima ovisi osnovanost prijedloga za zabranu, taksativno su navedeni. To znači da se samo zbog tih razloga može zabraniti djelovanje udruge. Prijedlog za zabranu koji bi bio podnesen iz kojeg drugog razloga ne bi bio dopušten.

Ključno pitanje koje se postavlja u vezi s razlozima za zabranu navedenim u članku 35. jest, jesu li svi ti razlozi u skladu s Ustavom.

3.2. Razlog iz članka 35. točke 1. ZU

Djelovanje udruge kojim se nasilno ugrožava demokratski ustavni poredak te neovisnost, jedinstvenost i teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske (članak 35. točka 1. ZU) zabranjeno je Ustavom (članak 43. stavak 2.). Zato bi trebalo uzeti da taj razlog za zabranu djelovanja udruge nije u protivnosti s Ustavom.

Da bi sud smio zaključiti da postoji razlog iz članka 35. točke 1. ZU, trebao bi utvrditi:

(1) određeno djelovanje udruge kao takvo, dakle takvo (trajnije) zbiljsko u okviru ili posredstvom udruge organizirano ponašanje njezinih članova i tijela koje bi se moglo njoj pripisati, odnosno zbog kojega bi se ona mogla smatrati odgovornom;

(2) njegov nasilan karakter, da, dakle, ono izlazi izvan okvira standardnih metoda političkog djelovanja u demokratskom društvu te da se ciljevi toga djelovanja nastoje nametnuti primjenom psihičke i/ili fizičke prisile; te

(3) uzročnu vezu između takvog djelovanja i ugroženosti demokratskoga ustavnog poretka te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.

Pritom ne bi bilo dovoljno utvrditi bilo kakvu razinu uzročne veze i ugroženosti zaštićene pravopolitičke vrijednosti. Tako ne bi bila dostatna tek puka teorijska mogućnost povrede zaštićenih pravopolitičkih vrijednosti, već bi bilo potrebno učiniti vjerojatnim realnu i ozbiljnu mogućnost (opasnost) njihove nasilne povrede. S druge strane, i štetna posljedica koja bi mogla nastupiti morala bi biti ozbiljna u smislu da bi zbiljski tangirala te vrijednosti.

Ugrožavajuća djelatnost udruge trebala bi postojati u vrijeme s obzirom na koje se odlučuje o osnovanosti prijedloga za zabranu, dakle u vrijeme zaključenja glavne rasprave u prvostupanjskom postupku. Ako bi

ona prije toga prestala, npr. isključivanjem za protupravno ponašanje odgovornih članova, smjenom i/ili razrješenjem odgovornih tijela, otpao bi i taj razlog za zabranu.

3.3. Razlog za zabranu iz članka 35. točke 2. ZU

Usmjerenost djelovanja udruge na druge aktivnosti koje su zabranjene Ustavom ili zakonom kao razlog za zabranu njenoga djelovanja (članak 35. točka 2) također ne bi bila u protivnosti s Ustavom, barem ne u dijelu u kojem bi ono bilo u protivnosti s drugim ustavnim zabranama. Tako bi se moglo zabraniti djelovanje udruge kojim bi se poticao ili primjenjivao prisilni ili obvezatan rad (*arg. ex* članak 23. stavak 2. URH), koje bi se sastojalo u pozivanju ili poticanju na rat, upotrebu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti (članak 39. URH), koje bi imalo za cilj uspostavu određenih monopola (*arg. ex* 49. stavak 2. URH). Međutim, i svako djelovanje koje bi bilo usmjereno na ograničavanje ili onemogućivanje ostvarivanja i drugih prava i sloboda zajamčenih Ustavom bilo bi, zapravo, također zabranjeno Ustavom. Ustavom bi bilo zabranjeno i svako djelovanje koje bi imalo za cilj izbjegavanje dužnosti utvrđenih Ustavom, npr. dužnosti da se sudjeluje u podmirenju javnih troškova u skladu s gospodarskim mogućnostima (članak 51. stavak 1. URH) itd. Konačno, i usmjerenost djelovanja udruge na zakonom zabranjene aktivnosti moglo bi biti prihvatljivo kao razlog za njegovu zabranu jer treba pretpostaviti da su zakoni u skladu s Ustavom i da u tom smislu svoje uporište za određene zabrane izvode iz Ustava.

Ipak, ono što bi u vezi s ovim razlogom za zabranu trebalo izazvati pažnju jest okolnost da je on imperativno postavljen (“Djelovanje udruge zabranit će se”), neovisno o tome o kakvoj se povredi kakve zabrane radi. U okviru toga razloga ne uzima se u obzir intenzitet i ozbiljnost povrede, ali ni stupanj ugroženosti zaštićene pravno-političke vrijednosti. Apsolutizirana je svaka usmjerenost na zabranjene aktivnosti. Neprimjerenost načina na koji je impostiran ovaj razlog najbolje pokazuje okolnost da su određena protupravna djelovanja sankcionirana samo kao prekršaji, neka povlače tek imovinsko-pravne konzekvencije, neke određene statusne itd. Zato bi se taj razlog, onako kako je redigiran, u određenim političkim uvjetima mogao i zloupotrijebiti. Zato bi se, strogo uzevši, moglo postaviti i pitanje njegove ustavnosti, jer predviđenu sankciju nije doveo u proporciju s ugroženošću ili povredom zaštićene pravno-političke vrijednosti (načelo proporcionalnosti).

Zbog navedenog, bilo bi nužno pojam usmjerenosti na druge zabranjene aktivnosti shvatiti kao usmjerenost na takve druge zabranjene aktivnosti

koje dovode u pitanje elementarne postulate demokratskoga ustavnog poretka, kojima se ugrožavaju slobode i prava drugih, odnosno zdravlje i javni moral. Bilo bi, zapravo, nužno ovaj razlog svesti na prvi, četvrti i peti razlog iz članka 35, kao razloge koji su Ustavom izrijekom predviđeni kao osnove za zabranu ili ograničenje prava na slobodno udruživanje.

Da bi sud zbog ovog razloga mogao zabraniti djelovanje udruge, bilo bi potrebno da utvrdi:

(1) određeno djelovanje udruge kao takvo (v. *ad* 3.1. i 3.2) te

(2) njegovu usmjerenost – premda ZU govori “na druge aktivnosti” – prema drugim ciljevima koji su zabranjeni Ustavom ili zakonom, a ne onima navedenim u članku 35. točki 1. URH, odnosno (u jednoj drugoj interpretativnoj varijanti) ako se to djelovanje sastoji u aktivnostima kojima se (izravno) ne ugrožava demokratski ustavni poredak te neovisnost, jedinstvenost i teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske, ali koje su kao takve zabranjene Ustavom ili zakonom.

3.4. Razlog za zabranu iz članka 35. točke 3.

Obavljanje djelatnosti koje nisu u skladu s ciljevima utvrđenim statutom (članak 5. stavak 1. ZU) je treći razlog za zabranu djelovanja udruge (članak 35. točka 3. ZU). S obzirom na to da udruga može od osnutka obavljati djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi utvrđeni statutom (članak 5. stavak 1. ZU), svaka djelatnost koja ne bi bila u skladu s ciljevima postavljenim u statutu bila bi razlogom za obvezatnu zabranu njezina djelovanja. Takva bi sankcija, strogo uzevši, međutim, bila protivna okolnosti da udruga uz djelatnosti kojima se ostvaruju njeni ciljevi utvrđeni statutom može obavljati i djelatnosti kojima se stječe prihod, sukladno zakonu (članak 5. stavak 2. ZU). Pored toga, budući da udruga samostalno i slobodno, u granicama postavljenim Ustavom i zakonom, utvrđuje svoje ciljeve koje tek formalno definira u statutu, treba uzeti da bi sankcioniranje svake djelatnosti koja nije u skladu s ciljevima utvrđenim statutom bilo neprimjereno svrsi i da se njime nepotrebno ograničava pravo na slobodu udruživanja, te da bi stoga bilo protuustavno (zbog povrede načela proporcionalnosti).

Zato obavljanje djelatnosti kojima se ostvaruju i drugi ciljevi pored ili umjesto onih utvrđenih statutom, ako bi se radilo o ciljevima koji bi statutom udruge mogli biti utvrđeni kao njeni ciljevi, ne bi samo po sebi trebalo biti razlogom za zabranu njezina djelovanja. Tek ako bi se tim izvanstatutarnim djelatnostima ostvarivali zabranjeni ciljevi, npr. ako bi se, između ostalog obavljale djelatnosti radi stjecanja dobiti za članove udruge ili treće osobe (članak 5. stavak 4. ZU), trebalo bi primijeniti zabranu

djelovanja kao krajnju sankciju. Bilo bi, dakle, potrebno uspostaviti određenu razinu permisivnosti u djelovanju udruga, odnosno sankcionirati zabranom samo takva obavljanja djelatnosti kojima se izlazi izvan okvira djelatnosti koje bi udruga mogla statutom predvidjeti kao svoje djelatnosti, odnosno koje i inače može obavljati prema zakonu.

Da bi sud smio zabraniti djelovanje udruge zbog ovog razloga, bilo bi potrebno da utvrdi:

- (1) da udruga obavlja određene djelatnosti te da
- (2) te djelatnosti nisu u skladu s ciljevima udruge utvrđenim statutom.

3.5. Razlog za zabranu iz članak 35. točke 4.

Za razliku od prva tri razloga za zabranu navedena u članku 35., koji su apsolutno impostirani u smislu da je sud dužan odrediti zabranu čim utvrdi da su djelovanjem ugrožene određene vrijednosti, njegovu usmjerenost ili vrstu djelatnosti, razlog iz točke 4. je relativan utoliko što će sud zabraniti djelovanje udruge samo ako je to potrebno radi zaštite sloboda i prava drugih osoba. Upravo s obzirom na relativnost (relativiziranost) toga razloga, postavlja se pitanje bi li sud mogao svojom odlukom i parcijalno zabraniti djelovanje udruge – one oblike djelovanja odnosno u onoj mjeri koliko je to potrebno radi zaštite sloboda i prava drugih osoba.

Razlog iz točke 5. je očito u skladu s Ustavom (*arg. ex* članak 16. URH).

Da bi sud smio zabraniti djelovanje udruge zbog ovoga razloga, morao bi utvrditi:

- (1) određeno djelovanje udruge kao takvo,
- (2) uzročnu vezu između toga djelovanja i ugroženosti odnosno povrede sloboda i prava drugih osoba te
- (3) podobnost zabrane da se ta ugroženost otkloni.

U svakom slučaju, pri ocjenjivanju je li zabrana potrebna radi zaštite sloboda i prava drugih osoba, trebalo bi voditi brigu o tome da se zaštitom tih sloboda i prava ne dovode u pitanje zaštita prava i sloboda članova udruge. Bilo bi, dakle, nužno stanovito vrednovanje pravnih pozicija u koliciji.

3.5. Razlog za zabranu iz članka 35. točke 5.

I razlog iz članak 35. točke 5. je relativnog karaktera utoliko što će sud zabraniti djelovanje udruge samo i u mjeri u kojoj je to potrebno radi zaštite zdravlja i javnog morala.

Da bi sud smio zbog ovog razloga zabraniti djelovanje udruge, morao bi:

- (1) utvrditi određeno djelovanje udruge kao takvo,

- (2) ugroženost ili povredu zdravlja ili javnog morala,
- (3) uzročnu vezu između djelovanja udruge i te ugroženosti

Pokretanje postupka pred sudom

Članak 36.

(1) Svatko može podnijeti prijavu o postojanju razloga za zabranu djelovanja udruge županijskom državnom odvjetniku nadležnom prema sjedištu udruge.

(2) Ako nadležni županijski državni odvjetnik na temelju podnesene prijave ili po službenoj dužnosti ocijeni da postoje razlozi iz članka 35. ovoga Zakona, podnijet će prijedlog za zabranu djelovanja udruge županijskom sudu nadležnom prema sjedištu udruge.

(3) Postupak zabrane djelovanja udruge vodi se, ako to ovim Zakonom nije drukčije određeno, prema odredbama Zakona o parničnom postupku. Postupak za zabranu djelovanja je hitan.

1. Sadržaj članka

Ovim člankom utvrđen je krug osoba legitimiranih za prijavu postojanja razloga za zabranu, tijelo ovlašteno za pokretanje postupka za zabranu, inicijelni akt kojim se taj postupak pokreće, sud kojemu se taj akt podnosi te pravna priroda i opći supsidijarni izvor prava za postupak zabrane.

2. Osobe legitimirane za podnošenje prijave

Svatko može podnijeti prijavu o postojanju razloga za zabranu djelovanja udruge (stavak 1). U tom smislu bi se moglo govoriti o tzv. *denuntiatio popularis*. Osoba koja podnosi prijavu nema, međutim, nikakvih daljnjih ovlasti u vezi s tom prijavom, odnosno u samom postupku pred sudom.

Državno odvjetništvo je, međutim, postupak za zabranu djelovanja udruge ovlašteno pokrenuti i po službenoj dužnosti (*arg. ex* stavka 2). U postupku koji bi pokrenulo ono bi imalo *ius standi in iudicio*, imalo bi pravni položaj stranke (*arg. ex* članka 78. ZPP).

3. Tijelo nadležno za pokretanje postupka

Za pokretanje postupka za zabranu nadležno je županijsko državno odvjetništvo prema sjedištu udruge (stavak 1).

4. Inicijelni akt

Postupak za zabranu pokreće se prijedlogom a ne tužbom, premda je postupak zabrane u osnovi parnični postupak. Taj bi prijedlog trebao sadržavati sve što bi inače trebala sadržavati i tužba, dakle određen zahtjev u pogledu glavne stvari i sporednih traženja, činjenice na kojima se taj zahtjev temelji, dokaze kojima se te činjenice potvrđuju, a i druge podatke koje mora imati svaki podnesak (*arg. ex* članka 186. ZPP u vezi s člankom 36. stavkom 3. ZU). U prijedlogu bi trebalo naznačiti i vrijednost predmeta spora jer je to važno radi naknade troškova postupka, ali i za ocjenu dopustivosti revizije (*arg. ex* članak 186. stavka 2. ZPP).

5. Nadležni sud

Za suđenje u prvom je stupnju nadležan županijski sud nadležan prema sjedištu udruge (stavak 2).

Budući da postupak za zabranu nije imovinskopravne prirode, županijski bi sud o prijedlogu odlučivao u sastavu od jednog suca i dva suca porotnika (*arg. ex* članka 42. stavka 2. ZPP).

6. Postupak za zabranu

Budući da se postupak za zabranu djelovanja udruge u pravilu vodi prema odredbama Zakona o parničnom postupku (stavak 3), trebalo bi zaključiti da je taj postupak parnični postupak (*arg. ex* članak 1. ZPP). Pravila toga zakona se supsidijarno primjenjuju u smislu da se primjenjuju osim ako posebnim pravilima o postupku utvrđenom u ZU-u nije drukčije određeno.

7. Hitnost postupka

Postupak za zabranu je hitan (stavak 3). Hitnost postupka pojačana je i rokovima u kojima se određene radnje moraju poduzeti (v. članak 37. i kom uz taj članak).

Postupak pred sudom prvog stupnja

Članak 37.

(1) Sud će bez odgode prijedlog za zabranu djelovanja iz članka 36. stavka 2. ovoga Zakona, dostaviti osobi koja je u vrijeme podnošenja prijedloga za zabranu djelovanja udruge bila ovlaštena zastupati udругu, odnosno, ako se toj osobi dostava ne može izvršiti ili je ona spriječena uredno zastupati udругu sud će postaviti privremenog zastupnika između odvjetnika na području toga suda.

(2) Raspravu o prijedlogu za zabranu djelovanja udruge sud je dužan održati u roku od 15 dana od dana dostave prijedloga zastupniku udruge u skladu s odredbama stavka 1. ovoga članka. Vrijeme i mjesto održavanja ročišta sud je dužan objaviti putem dnevnog tiska najmanje tri dana prije održavanja ročišta.

(3) Svaki član udruge ovlašten je umiješati se u postupak na strani udruge. Ako sudjelovanje u postupku prijavi više od dva člana udruge, ti su članovi dužni odrediti svog zajedničkog zastupnika u roku koji će im odrediti sud. Ako se u tome ne slože, predsjednik vijeća odredit će im zajedničkog zastupnika između odvjetnika na području toga suda, na njihov trošak.

(4) Sud može održati raspravu te donijeti odluku i ako uredno pozvane osobe ne dođu na ročište, na što će se one u pozivu za raspravu izričito upozoriti.

(5) Na temelju održane rasprave sud presudom izriče zabranu djelovanja ili odbija prijedlog.

(6) Sud izriče i javno objavljuje presudu na raspravi.

(7) U obrazloženju presude o zabrani djelovanja udruge moraju se navesti razlozi zbog kojih je djelovanje udruge zabranjeno.

(8) Presudom kojom zabranjuje djelovanje udruge sud mora odlučiti i o imovini udruge.

(9) Presuda se mora izraditi u pisanom obliku i njezin ovjereni prijepis otpremiti strankama i nadležnom sudu radi provedbe stečaja u roku od tri dana od dana objave.

(10) Izreka pravomoćne presude o zabrani djelovanja udruge objavit će se u "Narodnim novinama".

(11) Troškovi postupka predujmaju se iz sredstava proračuna suda i naplatit će se po službenoj dužnosti u stečajnom postupku iz imovine udruge ako bude zabranjen njen rad.

1. Sadržaj članka

Odredbama članak 37. relativno detaljno su utvrđene specifičnosti procedure za zabranu – kome se prijedlog dostavlja, u kom se roku mora održati ročište za raspravu, tko je ovlašten intervenirati u postupak, kada se ročište može održati, kako se donosi i objavljuje presuda, kakav mora biti

njezin sadržaj, kako mora biti obrazložena, u kojem se roku mora izraditi i dostaviti te objaviti, kako se predujmljuju i tko snosi troškove postupka.

Postupak u povodu žalbe uređen je člankom 38 (v.).

2. Pasivna stranka

U postupku za zabranu pasivna je stranka svakako udruga. Prijedlog za zabranu dostavlja se primarno osobi koja je u vrijeme podnošenja prijedloga za zabranu djelovanja bila ovlaštena zastupati udrugu. Premda se pravnim osobama dostava obavlja na njihovu adresu (članak 134. stavak 1. ZPP), budući da se prijedlog mora dostaviti zastupniku, pismeno bi moralo biti naslovljeno na njega osobno i za tu bi dostavu vrijedila pravila o dostavi fizičkoj osobi, što znači da bi se zastupniku dostava mogla obaviti na adresi udruge, ali i na njegovoj osobnoj adresi (adresi stanovanja) (članak 141. ZPP). Treba uzeti da se u ZU-u inzistira na osobnoj dostavi zastupniku zato da bi se izbjegla mogućnost da se dostavom udruzi kao pravnoj osobi prijedlog ne preda osobi koja je ovlaštena zastupati udrugu, da ono ne dospije u “prave ruke”.

Ako se osobi koja je u vrijeme podnošenja prijedloga bila ovlaštena za zastupanje dostava ne može obaviti ili ako je ona spriječena uredno zastupati udrugu, sud je dužan udruzi postaviti privremenog zastupnika (stavak 1). Nemogućnost osobne dostave osobi ovlaštenoj za zastupanje ne mora značiti da ona ne bi mogla biti obaviještena o prijedlogu da je on dostavljen udruzi kao pravnoj osobi, kada bi bilo koja osoba koja je angažirana u udruzi mogla pismeno preuzeti i o njegovu sadržaju obavijestiti zastupnika. Upravo se stoga čini neadekvatnim promptno postavljanje privremenog zastupnika.

Dostavu bi, zapravo, trebalo obaviti udruzi neposredno po općim pravilima o dostavi pravnoj osobi te osobi ovlaštenoj za zastupanje osobno, kad ZU već na tome inzistira. Tek ako se ovlaštena osoba ne bi pojavila na prvom ročištu unatoč tome što je dostava udruzi uredno obavljena, udruzi bi se mogao postaviti privremeni zastupnik, uz uvjet da dostava ne bi bila obavljena i osobi ovlaštenoj za zastupanje.

Ostaje nejasnim što bi značila sintagma “spriječenost osobe ovlaštene za zastupanje da uredno zastupa udrugu” i kako bi se takva spriječenost utvrđivala. Svakako bi se o takvoj spriječenosti moglo govoriti kad bi se ovlaštena osoba nalazila u pritvoru ili zatvoru, kad bi bila odsutna za duže vrijeme, kad bi bila nepoznata boravišta, kad bi umrla, itd.

Privremeni zastupnik bi se određivao iz reda odvjetnika sa sjedištem na području nadležnoga županijskog suda.

Nakon što bi postavio privremenog zastupnika, sud bi mu bio dužan dostaviti prijedlog.

Ovlasti privremenog zastupnika prestajale bi čim bi vođenje postupka preuzela osoba ovlaštena za zastupanje udruge.

Postavljeni zastupnik, zato što bi bio svojevrsni zakonski zastupnik, ne bi imao pravo na naknadu troškova i nagradu za zastupanje kao odvjetnik koji je punomoćnik.

3. Rok za održavanje rasprave

Ročišta za raspravu o prijedlogu sud je dužan održati u roku od 15 dana od dana dostave prijedloga zastupniku udruge (stavak 2).

Rok od 15 dana je krajnji rok. Sud taj rok može skratiti. Ipak taj rok mora biti dostatan da se protupredlagatelj može pripremiti za raspravu. Rok je instruktivan.

Moglo bi se primijetiti da se nepotrebno inzistiralo na tako kratkom roku jer će se često upravo zbog nemogućnosti da se protupredlagatelj pripremi ročište morati odgoditi, odnosno da će se morati odgoditi radi prikupljanja dokaza itd.

Iako to zakonom nije izrijekom predviđeno, državni bi odvjetnik mogao predložiti izricanje privremene zabrane djelovanja udruge sve dok se spor pravomoćno ne okonča po općim pravilima o predlaganju privremenih mjera radi osiguranja nenovčanih tražbina (*arg. ex* članka 299. OZ).

Treba uzeti da bi se rok od 15 dana u slučaju u kojemu je udruzi postavljen privremeni zastupnik računao od dostave prijedloga tom zastupniku.

4. Objavljivanje obavijesti o ročištu

Sud je dužan vrijeme i mjesto održavanja ročišta objaviti putem dnevnog tiska najmanje tri dana prije održavanja ročišta (stavak 2). Troškove objavljivanja obavijesti predujmljivao bi sud (*arg. ex* stavka 11).

5. Intervencija

U postupak je ovlašten umiješati se svaki član udruge (stavak 3). On ne bi bio dužan posebno dokazivati svoj pravni interes jer bi njegova legitimacija za intervenciju proizlazila iz zakona. Ipak, on bi morao dokazati barem na razini vjerojatnosti da je član udruge.

Ako sudjelovanje u postupku prijave više od dva člana udruge, oni su dužni odrediti zajedničkog zastupnika u roku koji će im sud odrediti. Ako se o tome ne slože, sud će im postaviti zajedničkog zastupnika iz reda odvjetnika na području nadležnoga suda, na njihov trošak. (Stavak 3) Iz citirane odredbe moglo bi se zaključiti da ako bi u postupak intervenirala samo dva člana udruge, oni ne bi morali imenovati zajedničkog zastupnika. Tek ako bi interveniralo više od dvoje članova, morali bi to učiniti. Ono što se, međutim, htjelo reći tom odredbom bilo je vjerojatno to da dva ili više umješaca moraju imenovati zajedničkog zastupnika.

Problem postavljanja zajedničkog zastupnika se utoliko komplicira što svi članovi udruge ne moraju intervenirati na strani iste stanke. U pravilu oni će intervenirati na strani protupredlagatelja (udruge) i tada neće morati dokazivati svoj pravni interes jer bi trebalo uzeti da je u njihovu interesu kao članova da se djelovanje udruge ne zabrani. Međutim, njima bi trebalo dopustiti da interveniraju i na strani predlagatelja (državnog odvjetnika) ako bi učinili vjerojatnim postojanje svoga posebnog interesa za to.

U slučaju da pojedini članovi interveniraju na strani različitih stranaka, dužnost imenovanja zajedničkog zastupnika ticala bi se samo onih koji su intervenirali na strani iste stranke.

Postavljeni zastupnik, čak i kad bi ga sud postavio, bio bi dužan slijediti upute intervenijenata kao svojevrsni dobrovoljni ili prisilni punomoćnik. U slučaju kolizije tih uputa, bio bi dužan slijediti onu koja je u općem interesu svih intervenijenata, dakle koja je načelno povoljna s aspekta stranke kojoj su se pridružili.

Pojedini članovi mogli bi intervenirati u postupak do zaključenja glavne rasprave u postupku pred prvostupanjskim sudom (*arg. ex* 38. stavak 1. ZU).

Članovi udruge koji bi intervenirali u postupak bili bi umješaci s položajem jedinstvenih suparničara zato što bi se presuda jednako odnosila na njih kao i na stranku (članak 201. i 209. ZPP).

6. Održavanje rasprave

Sud je ovlašten održati i donijeti odluku čak i ako uredno pozvane osobe, uključujući i državnog odvjetnika, ne dođu na ročište, na što se u pozivu za raspravu moraju izrijekom upozoriti (stavak 4). To znači da u postupku za zabranu nema mirovanja postupka (*arg. a contrario ex* članka 215. ZPP).

Sud bi mogao zaključiti raspravu i donijeti odluku čak i kad obje ili barem jedna od stranaka nije pristupila samo ako na temelju procesnog materijala koji je uspio prikupiti na ročištu to može učiniti. Budući da će u pravilu protupredlagatelj (udruga) tek na ročištu dati svoj odgovor na prijedlog, treba očekivati da će se ročište morati odgoditi.

U nekim slučajevima se postupak za zabranu može pretvoriti u vrlo tešku parnicu u kojoj će sud morati utvrđivati složeno činjenično stanje.

7. Meritorne odluke

Na temelju održane rasprave, sud donosi presudu kao meritornu odluku kojom može izreći predloženu zabranu djelovanja ili prijedlog za zabranu odbiti (stavak 5).

Sud može prijedlog odbaciti ako utvrdi da ne postoje pozitivne procesne pretpostavke odnosno da postoje procesne smetnje. Ako bi prijedlog bio podnesen zbog razloga zbog kojeg se ne može podnijeti, sud bi ga trebao odbaciti kao nedopušten zbog nedopuštenosti puta pravne zaštite.

Sud bi bio ovlašten odbiti prijedlog za zabranu ako bi utvrdio da razlog zbog kojega se inače zabrana može zatražiti, i zbog kojega je zatražena, ne postoji, odnosno da nije dokazano da postoji.

Teret dokaza da razlog za zabranu postoji bio bi na državnom odvjetniku.

8. Javno objavljivanje presude

Sud je dužan odmah po zaključenju rasprave na ročištu javno objaviti presudu (*arg. ex* stavka 6). Ako je tijekom postupka javnost bila isključena iz razloga predviđenih zakonom (članak 307. ZPP), javno će se pročitati samo njezina izreka, dok će javna objava razloga ovisiti o odluci suda (članak 336. stavak 3. ZPP).

9. Obrazloženje presude

Obrazloženje presude kojom se odlučuje o prijedlogu za zabranu mora sadržavati sve što i obrazloženje svake presude (članak 338. stavak 4. ZPP). U presudi kojom se izriče zabrana svakako moraju biti izloženi razlozi za to (stavak 7).

10. Odluka o imovini udruge

Presudom kojom se zabranjuje djelovanje udruge sud mora odlučiti i o imovini udruge (stavak 8), što znači da sud može, ako za to postoje opravdani razlozi s obzirom na okolnosti slučaja, odrediti da se imovina udruge preda određenoj ustanovi, zakladi, fundaciji ili udruzi koja ima iste ili slične djelatnosti i ciljeve kao i udruga čiji je rad zabranjen (članak 34. stavak 4. ZU). Pitanje je bi li sud mogao donositi odluku i o tome da se s imovinom udruge disponira u skladu sa statutom. Čini se da bi on mogao voditi brigu i o odredbama statuta o disponiranju imovinom udruge u slučaju njezina prestanka ako to ne bi kolidiralo s njegovim navedenim ovlaštenjem da disponira imovinom udruge. On tim odredbama svakako ne bi bio vezan.

11. Izrada i otprema presude

Presuda se mora izraditi u pisanom obliku i njezin ovjereni prijepis otpremiti strankama i nadležnom sudu radi provedbe stečaja u roku od tri dana od dana objave (stavak 9).

Rok od tri dana radi izrade i otpreme presude je instruktivan.

Sud bi ovjereni prijepis bio dužan otpremiti državnom odvjetniku, osobi ovlaštenoj za zastupanje udruge odnosno privremenom zastupniku te umješačima odnosno njihovu zajedničkom zastupniku.

12. Objava presude o zabrani

Izreku pravomoćne presude o zabrani djelovanja udruge sud je dužan objaviti u "Narodnim novinama" (stavak 10). Troškove za tu objavu predujmljuje sud iz svojih proračunskih sredstava (stavak 11). Premda to nije izrijeком rečeno, radi pružanja satisfakcije udruzi protiv koje je pokrenut postupak radi zabrane djelovanja, trebalo bi objaviti i izreku presude kojom je prijedlog za zabranu odbijen.

13. Troškovi postupka

Troškovi postupka, uključujući i one državnog odvjetnika, odnosno troškovi za izvođenje dokaza koje je predložio državni odvjetnik (članak 162. ZPP) i čije je izvođenje odredio sud po službenoj dužnosti (članak 7. stavak 3. ZPP), ali i troškovi privremenog zastupnika udruzi, predujmljuju

se iz sredstava proračuna suda (stavak 11). Te je troškove sud dužan naplatiti po službenoj dužnosti u stečajnom postupku iz imovine udruge ako bude zabranjen njen rad (stavak 11).

U ZU-u nije riješeno pitanje prava udruge i njezinih umješača na naknadu troškova koji su im bili izazvani neosnovanim prijedlogom državnog odvjetnika. Treba uzeti da bi oni, nažalost, morali sami derfinitivno snositi svoje troškove (*arg. ex* članka 162. stavka 3. ZPP).

14. Pokretanje stečajnog i likvidacijskog postupka

Kad presuda o zabrani postane pravomoćna, prvostupanjski sud bi bio dužan dostaviti tu presudu nadležnom sudu radi otvaranja stečajnog postupka (*arg. ex* 28. stavak 5; v. kom uz članak 28), svakako ako bi ocijenio da za to postoji koji od zakonom predviđenih stečajnih razloga. U suprotnom on bi svoju presudu trebao dostaviti nadležnom tijelu uprave, koji bi bio dužan pokrenuti likvidacijski postupak (*arg. ex* članka 32. stavak 1. ZU).

Žalba

Članak 38.

(1) Protiv presude suda kojom je odlučeno o prijedlogu za zabranu rada udruge, državni odvjetnik, osoba ovlaštena za zastupanje udruge, odnosno osoba koja je zamjenjuje, te svaki član udruge koji je prijavio svoje sudjelovanje u prvostupanjskom postupku do zaključenja rasprave, mogu podnijeti žalbu Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, u roku od osam dana od dana dostave presude.

(2) Žalba protiv presude o zabrani djelovanja udruge ne zadržava njeno izvršenje.

(3) Žalba se dostavlja na odgovor. Rok za odgovor na žalbu je osam dana.

(4) Pravovremenu i dopuštenu žalbu sud će dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske zajedno sa svim spisima u roku od tri dana od dana primitka odgovora na žalbu, odnosno isteka roka za njezino podnošenje.

(5) Vrhovni sud Republike Hrvatske dužan je donijeti odluku o žalbi u roku od osam dana od dana primitka žalbe sa spisima.

1. Sadržaj članka

Odredbama članka 38. utvrđen je krug subjekata ovlaštenih na žalbu, sud kojemu se žalba podnosi, rok za njezino podnošenje, nesuspenzivnost žalbe, dvostranost žalbe, rok za dostavu žalbe sudu koji je ovlašten da o njoj odlučiti, te rok u kojemu je taj sud dužan u povodu žalbe odlučiti.

Budući da ZU-om nije riješeno pitanje izvanrednih pravnih lijekova, treba uzeti da bi oni bili dopušteni po općim pravilima ZPP-a (*arg. ex član-ka 36. stavka 3. ZU*)

2. Osobe i tijela legitimirani na žalbu

Protiv presude kojom je odlučeno o prijedlogu za zabranu rada udruge pravo na žalbu pripada (1) državnom odvjetniku, (2) osobi ovlaštenoj za zastupanje udruge, odnosno osobi koja je zamjenjuje te (3) svakom članu udruge koji je prijavio svoju sudjelovanje u prvostupanjskom postupku do zaključenja rasprave (stavak 1).

Treba uzeti da bi državni odvjetnik žalbu mogao podnijeti i kad bi sud prihvatio njegov prijedlog, ako bi naknadno našao da za to postoje razlozi. To odgovara njegovoj misiji tijela koje skrbi o zaštiti objektivne zakonitosti.

Osoba ovlaštena za zastupanje podnosila bi žalbu u ime i za račun udruge, premda bi iz slova ZU bilo moguće izvesti i zaključak da bi ona to radila u svoje ime.

Mogućnost intervencije ograničena je do zaključenja glavne rasprave u prvostupanjskom postupku, pa je stoga i pravo na žalbu priznato samo osobama koje su intervenirale do toga momenta.

3. Sud kome se žalba podnosi i sud koji odlučuje o žalbi

Žalba se podnosi prvostupanjskom sudu (*arg. ex stavka 4*).

O žalbi odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske (stavak 1., 4. i 5.).

4. Rok za žalbu

Rok za žalbu je osam dana (stavak 1.).

5. Nesuspenzivnost žalbe

Okolnost da još teče rok za žalbu, odnosno da je ona izjavljena, ne odgađa nastupanje učinka presude kojom je izrečena zabrana djelovanja udruge (stavak 2).

Nepravomoćnu presudu sud bi dostavljao i nadležnom registracijskom uredu.

To znači da bi udruga morala odmah prestati s djelovanjem.

6. Dostava žalbe na odgovor

Žalba se mora dostaviti protivnoj stranci i njezinim umješacima na odgovor. Sud bi morao to učiniti bez odgode.

Rok za odgovor na žalbu je osam dana (stavak 3).

7. Upućivanje predmeta Vrhovnom sudu

Pravovremenu i dopuštenu žalbu prvostupanjski je sud dužan dostaviti Vrhovnom sudu zajedno sa svim spisima u roku od tri dana od dana primitka odgovora na žalbu, odnosno isteka roka za njegovo podnošenje (stavak 4). Treba uzeti da bi prvostupanjski sud Vrhovnom sudu trebao proslijediti i naknadno podneseni odgovor na žalbu (*arg. ex* članka 359. stavka 3. ZPP u vezi s člankom 36. stavkom 3. ZU).

8. Rok za odluku u povodu žalbe

Vrhovni sud je dužan donijeti odluku o žalbi u roku od osam dana od dana primitka žalbe sa spisima (stavak 5).

Valja uzeti da bi rokovi za izradu i otpremu odluke koji vrijede za prvostupanjski sud trebali, *per analogiam*, zbog hitnosti postupka, vrijediti i za Vrhovni sud.

VIII. KAZNENE ODREDBE

Prekršaji

Članak 39.

(1) Novčanom kaznom od 1.000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj udruga koja:

1. ne vodi popis članova udruge (članak 4. stavak 3.),
2. obavlja djelatnosti koje nisu u skladu sa ciljevima utvrđenim statutom (članak 5. stavak 1.),
3. ne rabi naziv i skraćeni naziv udruge u obliku i sadržaju u kojem su upisani u registar udruge (članak 12. stavak 6. i 7.),
4. rabi u pravnom prometu podatke o promjenama prije nego što su upisane u registar udruge (članak 19. stavak 5.),

(2) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se novčanom kaznom od 500,00 do 5.000,00 kuna i odgovorna osoba udruge.

1. Sadržaj članka

Predmet članka u pitanju su sankcije, u vidu novčanih kazni, kojima zakonodavac sankcionira predviđene prekršajne radnje.

2. Sadržaj prekršajnih odredbi

Broj prekršaja je manji, a iznosi zapriječenih novčanih kazni višestruko su smanjeni u odnosu na Zakon o udrugama iz 1997. godine. Općeprihvaćeno je mišljenje da su ovako određeni iznosi kazni razmjerniji učinjenim prekršajima i prilagođeniji platežnim mogućnostima udruge. Budući da su kazne za ove prekršaje toliko rijetko izricane, smatramo da su još uvijek u domeni opće prevencije.

Iako je točkom 1. stavka 1. ovoga članka zapriječena kazna samo za nevođenje popisa članova udruge, smatramo prikladnim istaknuti da je za mnoge situacije u kojima se donose važne odluke u tijelima udruge važan točan popis članstva. Sukladno odredbi članka 13. stavka 3. Pravilnika 11/02 popis članova mora sadržavati podatke o: osobnom imenu (nazivu – za pravne osobe), datumu rođenja, datumu pristupanja udruzi, kategoriji članstva (ako su kategorije članstva utvrđene statutom udruge) te datumu prestanka članstva u udruzi.

Prekršajni postupak u nadležnosti je prekršajnih sudova i vodi se sukladno odredbama Zakona o prekršajima (“Narodne novine”, broj 88/02, 122/02).

IX. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Usklađivanje s odredbama ovoga Zakona

Članak 40.

(1) Danom primjene ovoga Zakona udruge nastavljaju djelovati pod uvjetima utvrđenim svojim statutom i ovim Zakonom.

(2) Ministarstvo nadležno za poslove opće uprave, dostavit će zbirke isprava udruga koje su upisane u Registar udruga Republike Hrvatske, u roku od 30 dana od dana primjene ovoga Zakona, nadležnim uredima državne uprave.

(3) Ured državne uprave, u roku od 90 dana od preuzimanja zbirke isprava udruga, po službenoj dužnosti će izvršiti upis preuzetih udruga u registar udruga.

(4) Danom primjene ovoga Zakona ministarstvo nadležno za poslove opće uprave prestaje voditi Registar udruga Republike Hrvatske prema odredbi članka 15. stavka 1. podstavka 2. Zakona o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00).

1. Sadržaj članka

Odredbe ovoga članka određuju nastavak djelovanja postojećih registriranih udruga bez preregistracije te međusobne obveze registracijskih tijela.

2. Nastavak djelovanja udruga

Predlagatelj i zakonodavac pri donošenja ZU osobitu pozornost posvetili su takvim zakonskim rješenjima koja neće zahtijevati preregistraciju udruga, odnosno bez obzira na promjenu nadležnosti registracijskih ureda državne uprave udruge neće morati poduzimati nikakve dodatne aktivnosti mimo rokova propisanih svojim statutima. Buduće promjene podataka udruga će prijaviti uredu državne uprave prema sjedištu udruge u obliku zahtjeva za upis promjena u registar i tada će županijski ured državne uprave ili ured Grada Zagreba donijeti svoje rješenje o upisu tih promjena u registar. Promjena nadležnosti ureda državne uprave prema sjedištu udruge trebala bi olakšati i pojeftiniti komunikaciju između državne uprave i udruge.

3. Preuzimanje zbirke isprava i usklađenje registra

U siječnju 2002. godine Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave RH dostavilo je županijskim uredima državne uprave, službama

za opću upravu i Gradskom uredu za opću upravu Grada Zagreba dokumentaciju udruga koje imaju sjedište u svakoj pojedinoj županiji ili Gradu Zagrebu.

Kako su registri i do sada vođeni računalno, vrlo jednostavno su povezani računalno-komunikacijskim sustavom u jedinstvenu bazu podataka o udrugama u znatno kraćem roku od onoga koji je propisan odredbom stavka 3. ovoga članka.

4. Nastavak vođenja registra udruga

Dana 1. siječnja 2002. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave RH prestalo je voditi registar udruga koji je bio propisan odredbama Zakona o udrugama iz 1997. godine. Ministarstvo po novom ZU ne vodi Registar udruga Republike Hrvatske već, sukladno odredbi članka 14. stavka 4. ZU, to čine uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave, odnosno u županijama i Gradu Zagrebu.

Pravilnik o registru udruga

Članak 41.

Ministar nadležan za poslove opće uprave donijet će pravilnik iz članka 14. stavka 7. ovoga Zakona u roku od 30 dana od dana primjene ovoga Zakona.

1. Sadržaj članka

Odredba sadrži ovlaštenje kao i rok u kojem nadležni ministar/ministrica ima donijeti odgovarajući podzakonski propis (v. kom. uz čl. 14. ZU).

2. Dužnost donošenja podzakonskog propisa (pravilnika)

Ministrica pravosuđa, uprave i lokalne samouprave donijela je dana 22. siječnja 2002. Pravilnik o obrascima i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj koji je objavljen u "Narodnim novinama", broj 11 od 1. veljače 2002. godine.

Postupci koji nisu okončani

Članak 42.

(1) Zahtjevi za upis u registar udruga, odnosno postupci pokrenuti temeljem Zakona o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00), koji nisu okončani do dana primjene ovoga Zakona, bit će okončani po odredbama ovoga Zakona.

(2) Udruge i udruženja građana koja nisu uskladila svoje statute sa Zakonom o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00) do dana primjene ovoga Zakona, smatrat će se brisanima iz registra s tim datumom.

(3) Strane udruge koje se nisu uskladile sa Zakonom o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00) do dana primjene ovoga Zakona, smatrat će se brisanima iz registra s tim datumom.

1. Sadržaj članka

Članak određuje način okončanja nedovršenih postupaka i sudbinu udruga koje se nisu uskladile s odredbama starog Zakona o udrugama.

2. Primjena ZU na nedovršene postupke

Svi postupci koji su bili u tijeku u trenutku početka primjene ZU, okončani su po odredbama ZU.

3. Brisanje neusklađenih domaćih udruga

Odredbom članka 37. stavka 1. Zakona o udrugama iz 1997. godine bilo je propisano da društvene organizacije, udruženja građana i udruženja stranaca moraju uskladiti svoje statute s odredbama toga Zakona u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu toga Zakona te u tom roku podnijeti prijavu radi upisa u registar udruga. Rok za usklađenje istekao je 15. siječnja 1998. Odredbama ovoga stavka *ex lege* se brišu one udruge, udruženja građana i strane udruge koje notorno ne djeluju i izgubile su svaki interes za usklađenje, a rokovi za usklađenje su prošli prije četiri godine. Uredi državne uprave ne donose rješenja o prestanku i brisanju spomenutih udruga, ali će popis tih udruga dostaviti Financijskoj agenciji, univerzalnom pravnom sljedniku ZAP-a i Državnom zavodu za statistiku radi ukidanja žiro-računa i matičnog broja.

4. Brisanje neusklađenih stranih udruga

Strane udruge koje su do 15. srpnja 1997. bile upisane u registar pri Ministarstvu gospodarstva bile su dužne, sukladno odredbi članka 37. stavka 4. Zakona iz 1997. godine, zatražiti upis u registar stranih udruga u roku 90 dana od stupanja na snagu toga zakona. Rok je istekao 15. listopada 1997. Odredbom ovoga stavka one strane udruge koje se do 1. siječnja 2002. nisu uskladile, smatraju se brisanima s tim datumom.

Članak 43.

(1) Imovina na kojoj je udruga imala pravo raspolaganja ili pravo korištenja do donošenja Zakona o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00), osim imovine sindikalnih udruga na koje se primjenjuju odredbe članka 38. stavka 3. i 4. Zakona o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00), danom primjene ovoga Zakna postaje vlasništvo udruge koja je njezin pravni sljednik.

(2) Imovina udruge koje su prestale postojati, a koje nemaju udruhu koja je njihov pravni sljednik, danom primjene ovoga Zakona postaju vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem je području bilo sjedište udruge.

(3) Na zahtjev zainteresiranih jedinica lokalne samouprave o pravu na imovinu udruge iz stavka 2. ovoga članka odlučuje ured državne uprave za imovinsko-pravne poslove koji svoju odluku dostavlja nadležnom državnom odvjetniku radi podnošenja zahtjeva za prijenos te imovine u vlasništvo jedinica lokalne samouprave.

1. Sadržaj članka

Odredbe ovoga članka uređuju pitanja vlasništva imovine koju su udruge koristile do 1997. godine i nakon toga same udruge ili njihovi pravni sljednici te imovine udruge koje su prestale postojati. Ove se odredbe ne odnose na imovinu sindikalnih udruga.

2. Povrat imovine

Odredbama ovoga stavka zakonodavac je ispravio nepravdu koja je 1997. godine mnogim udrugama nanesena stupanjem na snagu Zakona o udrugama koji se primjenjivao do 31. prosinca 2001., kada su nekretnine u društvenom vlasništvu, na kojima su tada društvene organizacije imale pravo raspolaganja ili pravo korištenja, postale vlasništvo Republike Hrvatske (članak 38. stavak 1. toga Zakona). Za sindikalne udruge i dalje os-

taje otvoreno pitanje povrata nekretnina i u tom dijelu obveze Hrvatskog sabora i Vlade (članak 38. stavak 3. i 4. toga Zakona). Rokovi koji su stariim Zakonom bili ostavljeni za dogovor o nekretninama između sindikata nisu iskorišteni, a odavno su istekli. Stoga se od sindikalnih središnjica očekuje prijedlog za prijenos nekretnina u vlasništvo onih sindikata koji su pravni sljednici bivšeg Saveza sindikata Hrvatske.

3. Imovina udruga koje su prestale postojati

Imovina onih udruga koje su u međuvremenu prestale postojati, a nemaju pravnog sljednika, prijeći će u vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Stavak 3. određuje postupak po kojem jedinica lokalne samouprave na čijem je području bilo sjedište udruge ostvaruje pravo na imovinu udruge.

Propisi koji prestaju važiti

Članak 44.

(1) Danom primjene ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00).

(2) Propisi doneseni na temelju Zakona o udrugama ("Narodne novine", br. 70/97, 106/97 i 20/00) ostaju na snazi do donošenja propisa iz članka 14. stavka 7. ovoga Zakona.

1. Sadržaj članka

Ovim člankom navedeni su propisi koji stupanjem na snagu, odnosno početkom primjene ZU-a prestaju važiti (zakonski), odnosno ostaju na snazi (podzakonski). V. i kom. uz sljedeći članak ZU.

2. Posljedice stupanja na snagu, odnosno početka primjene ZU

U stavku 2. ovoga članka dogodila se tiskarska pogreška prilikom objave u "Narodnim novinama", broj 88 od 11. listopada 2001. Provedbeni propis bio je lociran u članku 14. stavku 8. ZU-a, a spomenuti članak i nema 8. stavak. Poreška je ispravljena Ispravkom Zakona o udrugama objavljenim u "Narodnim novinama", broj 11 od 1. veljače 2002.

Dana 9. veljače 2002. prestao je važiti Pravilnik o obrascima i načinu vođenja registra udruga i registra stranih udruga i obrascima i postupku prijave osnivanja i djelovanja ustrojstvenih oblika udruga (“Narodne novine”, broj 101/97), a od tada je na snazi novi Pravilnik 11/02.

Stupanje na snagu Zakona

Članak 45.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u “Narodnim novinama”, a primjenjuje se od 1. siječnja 2002.

1. Sadržaj članka

Posljednji članak ZU-a određuje trenutke stupanja na snagu ZU-a, odnosno početka primjene.

2. *Vacatio legis* ZU

Na zahtjev predlagatelja, dvoipolmesečni *vacatio legis* ostavljen je u prvom redu radi toga da bi se na najekonomičniji način uspostavila jedinstvena baza podataka za registar udruga putem internet sustava, koja omogućuje pregled svih upisanih udruga iz svakog registracijskog ureda. Na taj način moguća je i uspostava javnosti registra za sve zainteresirane osobe putem interneta (vidi uz članak 14. stavak 6).

KRATICE:

kom.	komentar
NN	Narodne novine
NN-MU	Narodne novine – Međunarodni ugovori
Ustav RH ili URH	Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01– pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak)
Konvencija 3/90	Konvencija o pravima djeteta (“Službeni list SFR- J-MU” 3/90)
ZU	Zakon o udrugama (NN 88/01, 11/02 – ispravak)
ZOSDU	Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/ 96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01)
ZUP	Zakon o općem upravnom postupku (NN 53/91, 103/96)
ZUS	Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/ 92)
ZTD	Zakon o trgovačkim društvima (NN 11/93, 34/99, 52/00)
ZPP	Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 112/99)
OZ	Ovršni zakon (NN 57/96, 29/99)
SZ	Stečajni zakon (NN 44/96, 29/99, 129/2000)
ZOO	Zakon o obveznim odnosima (NN 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 107/95, 7/96, 91/96, 112/99)
ZKBS	Zakon o kretanju i boravku stranaca (NN 53/91, 26/93, 29/94, 22/99)
OZ	Obiteljski zakon (NN 162/98)
ZOLPS	Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01)
Pravilnik 11/02	Pravilnik o obrascima i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih ud- ruga u Republici Hrvatskoj (NN 11/02)
Mišljenje	Mišljenje Ministarstva uprave RH (od 10. rujna 1997; Klasa: 230-01/97-01/963, Urbroj: 515-02-02/ 3-97-2)

OBRASCI ZA PRIMJENU ZAKONA O UDRUGAMA

Format 297 x 210 mm

(Naziv nadležnog ureda)

ZAHTJEV ZA UPIS U REGISTAR UDRUGA REPUBLIKE HRVATSKE

podnosi:

1. Naziv udruge	
2. Skraćeni naziv udruge	
3. Sjedište udruge (mjesto, ulica i broj)	
4. Datum donošenja odluke o pokretanju postupka za upis u registar udruga	
5. Datum održavanja sjednice osnivačke skupštine	
6. Ciljevi i djelatnosti	
7. Osobe ovlaštene za zastupanje (ime, prezime i svojstvo)	

- Prilog: 1. Odluka o pokretanju postupka za upis u registar udruga
2. Zapisnik o radu osnivačke skupštine
3. Statut (u dva primjerka)
4. Popis osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge
5. Preslika osobne iskaznice osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje
6. Izvod iz sudskog ili drugog registra za pravnu osobu i preslika osobne iskaznice za njenog predstavnika u udruzi, ako je pravna osoba osnivač udruge
7. Suglasnost ili odobrenje nadležnog tijela državne uprave iz članka 15. stavka 1. podstavka 7. Zakona o udrugama

(ime, prezime i potpis osobe ovlaštene za zastupanje udruge)

Obrazac broj 1 – Zahtjev za upis u Registar udruga Republike Hrvatske

POPIS OSNIVAČA

Redni broj	Ime i prezime ili naziv pravne osobe	Adresa stanovanja ili adresa sjedišta pravne osobe	Ime i prezime osobe ovlaštene za predstavljanje pravne osobe	Datum rođenja	Vlastoručni potpis

OSOBE OVLAŠTENE ZA ZASTUPANJE UDRUGE

Redni broj	Ime i prezime	Svojstvo	Datum rođenja	Vlastoručni potpis

(Mjesto i datum)

(Ime, prezime i potpis osobe ovlaštene za zastupanje)

OBRASCI

Obrazac broj 2 – Popis osnivača i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge (poledina)

(Naziv nadležnog ureda)

ZAHTJEV ZA UPIS PROMJENA U REGISTAR UDRUGA REPUBLIKE HRVATSKE

podnosi:

1. Naziv udruge		
1a. Skraćeni naziv udruge	2. Regstarski broj udruge	
3. Sjedište udruge (mjesto, ulica i broj)		
4. Datum donošenja novog statuta udruge ili izmjena i dopuna statuta		

Prilog: 1. Zapisnik o radu tijela udruge koje je donijelo odluku
2. Novi statut ili izmjene i dopune statuta (u dva primjerka)
3. Odluka o promjeni

5. Novi naziv udruge	
----------------------	--

Prilog: : kao pod rubrikom br. 4.

5a. Novi skraćeni naziv udruge	
--------------------------------	--

Prilog: kao pod rubrikom br .4.

6. Novo sjedište udruge (mjesto, ulica i broj)	
--	--

Prilog: 1. Zapisnik o radu tijela udruge koje je donijelo odluku
2. Odluka o promjeni

Obrazac broj 3 – Zahtjev za upis promjena u Registar udruga Republike Hrvatske (prednja strana)

7. Osobe kojima prestaje pravo zastupanja udruge (ime, prezime i svojstvo)

--

8. Nove osobe ovlaštene za zastupanje udruge (ime, prezime i svojstvo)

--

- Prilog: 1. Zapisnik o radu tijela udruge koje je donijelo odluku
2. Odluka o promjeni osoba ovlaštenih za zastupanje
3. Preslika osobne iskaznice za osobe ovlaštene za zastupanje

9. Prestanak postojanja udruge: naziv tijela udruge koje je donijelo odluku i datum donošenja odluke o prestanku postojanja udruge

--

- Prilog: 1. Zapisnik o radu tijela udruge koje je donijelo odluku o prestanku postojanja udruge
2. Odluka o prestanku postojanja udruge

(ime, prezime i potpis ovlaštene osobe za zastupanje udruge)

Format 297 x 210 mm



REPUBLIKA HRVATSKA
URED DRŽAVNE UPRAVE U

Format 297 x 210 mm

Klasa:

Urbroj:

(Mjesto, i datum)

**IZVADAK
IZ REGISTRA UDRUGA REPUBLIKE HRVATSKE**

Registarski broj: _____

Datum upisa udruge u Registar udruga Republike Hrvatske: _____

1. Naziv udruge (i naziv udruge na stranom jeziku)

--

2. Skraćeni naziv udruge (i skraćeni naziv udruge na stranom jeziku)

--

3. Adresa sjedište udruge (mjesto, ulica i broj)

--

4. Djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi

--

Obrazac broj 4 - Izvadak iz Registra udruga Republike Hrvatske (prednja strana)

5. Osobno ime i svojstvo osobe ovlaštena za zastupanje udruge

--

6. Područje djelovanja udruge

--

6.a Odluka o zabrani djelovanja udruge i datum donošenja odluke

--

6.b Odluka o prestanku postojanja udruge i datum donošenja odluke

--

7. Napomena

--

M.P _____
(ime, prezime i potpis ovlaštene osobe)

MINISTARSTVU PRAVOSUĐA,
UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

**ZAHTJEV
ZA UPIS U REGISTAR STRANIH UDRUGA
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

podnosi:

1. Naziv strane udruge

2. Skraćeni naziv strane udruge

3. Sjedište strane udruge u Republici Hrvatskoj (mjesto, ulica i broj)

4. Adresa sjedišta strane udruge u zemlji sjedišta

5. Djelatnosti za koje je u zemlji sjedišta strana udruga registrirana

6. Osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj (ime, prezime i svojstvo)

- Prilog:
1. Izvadak iz registra u kojem je u zemlji sjedišta strana udruga upisana, ne stariji od šest mjeseci, iz kojeg je vidljivo tko je ovlašten zastupati stranu udruhu i za obavljanje koje djelatnosti je registrirana, ili
 2. Potvrda nadležnog tijela zemlje sjedišta da se u toj zemlji udruge ne registriraju
 3. Ovjereni prijevod izvotka iz točke 1. ili potvrde iz točke 2. na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu
 4. Ovjereni prijevod statuta ili drugog akta, iz kojeg je vidljiva djelatnost strane udruge, na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu
 5. Preslika isprave o identitetu osoba ovlaštenih za zastupanje strane udruge

(ime, prezime i potpis osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge)

Obrazac broj 5 - Zahtjev za upis u Registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj

MINISTARSTVU PRAVOSUĐA,
UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

**ZAHTJEV
ZA UPIS PROMJENA U REGISTAR STRANIH UDRUGA
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

podnosi:

1. Naziv strane udruge

1a. Skraćeni naziv strane udruge	2. Registarski broj strane udruge
----------------------------------	-----------------------------------

3. Sjedište strane udruge u Republici Hrvatskoj (mjesto, ulica i broj)
--

4. Novi naziv strane udruge (puni novi naziv)

Prilog: Odluka nadležnog tijela o promjeni naziva

4a. Novi skraćeni naziva strane udruge
--

Prilog: kao pod rubrikom br. 4.

5. Nova adresa sjedišta strane udruge u Republici Hrvatskoj

Prilog: Odluka o promjeni adrese sjedišta u Republici Hrvatskoj

KOMENTAR ZAKONA O UDRUGAMA S OBRASCIMA

6. Osobe kojima prestaje pravo zastupanja strane udruge u Republici Hrvatskoj (ime, prezime i svojstvo)

--

7. Nove osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj (ime, prezime i svojstvo)

--

Prilog: 1. Odluka o promjeni osoba ovlaštenih za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj
2. Preslika isprave o identitetu osoba ovlaštenih za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj

8. Prestanak djelovanja strane udruge u Republici Hrvatskoj: odluka nadležnog tijela strane udruge o prestanku djelovanja i datum donošenja odluke

--

Prilog: 1. Odluka o prestanku djelovanja strane udruge u Republici Hrvatskoj

(ime, prezime i potpis osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge)



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA,
UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

Format 297 x 210 mm

Klasa:
Ur broj:

(Mjesto, i datum)

IZVADAK IZ REGISTRA STRANIH UDRUGA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Registarski broj: _____

Datum upisa strane udruge u Registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj: _____

1. Naziv strane udruge

2. Skraćeni naziv strane udruge

3. Adresa sjedišta strane udruge u Republici Hrvatskoj (mjesto, ulica i broj)

4. Adresa sjedišta u zemlji sjedišta

5. Osnovni sadržaj djelatnosti

KOMENTAR ZAKONA O UDRUGAMA S OBRASCIMA

6. Osobe ovlaštena za zastupanje u Republici Hrvatskoj

--

7. Prestanak djelovanja strane udruge u Republici Hrvatskoj: odluka nadležnog tijela strane udruge o prestanku djelovanja i datum donošenja odluke

--

8. Napomena

--

M.P

_____ (ime, prezime i potpis ovlaštene osobe)



REPUBLIKA HRVATSKA
URED DRŽAVNE UPRAVE U
VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJI
SLUŽBA ZA OPĆU UPRAVU

KLASA: UP/I-230-02/02-01/141
URBROJ: 2196-05/02-02-2
Vukovar, 23. srpnja 2002. godine

Ured državne uprave u Vukovarsko-srijemskoj županiji, Služba za opću upravu na temelju članka 14. stavka 3. i 4. Zakona o udrugama ("Narodne novine", broj 88/01 i 11/02), u postupku pokrenutom po zahtjevu udruge Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar, sa sjedištem u Vukovaru, D. Renarića bb, zatupane po N.N., predsjedniku udruge, radi upisa u Registar udruga Republike Hrvatske, donosi

RJEŠENJE

1. Odobrava se upis udruge pod nazivom Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar, sa sjedištem u Vukovaru, D. Renarića bb, u registar udruga Republike Hrvatske.

Skraćeni naziv udruge glasi: HOK "LAV" VUKOVAR.

Upis je obavljen 23. srpnja 2002. godine pod registarskim brojem udruge 16000772.

2. Osnovni sadržaj djelatnosti udruge pod nazivom Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar je: plansko i organizirano omasovljavanje odbojke, podizanje kvalitete odbojke, organiziranje natjecanja te razvijanje suradnje sa drugim klubovima i savezima.

3. Udruga Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar danom upisa u Registar stječe svojstvo pravne osobe.

4. Osobe ovlaštene za zastupanje udruge pod nazivom Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar su: N.N. – predsjednik udruge i A.A. – tajnik.

5. Ovjerava se Statut Udruge usvojen na sjednici Osnivačke skupštine održanoj 05. srpnja 2002. godine.

6. Osobe ovlaštene za zastupanje udruge pod nazivom Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar dužne su prijaviti ovom Uredu sve naknadne primjene podataka iz članka 19. Zakona o udrugama koje nastanu nakon izdavanja ovog rješenja, s time da u pravnom prometu udruga ne smije postupati po promjenama niti rabiti podatke o promjenama prije nego što su upisani u Registar.

7. Žalba protiv ovog rješenja ne odgađa njegovo izvršenje.

O b r a z l o ž e n j e

Udruga Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar podnijela je ovom Uredu, po ovlaštenoj osobi zahtjev za upis u registar udruga. Uz zahtjev dostavljeni su svi dokazi potrebni u postupku registracije.

Zahtjev je osnovan.

U provedbenom postupku utvrđeno je sljedeće:

– Osnivačka skupština na kojoj je osnovana udruga Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar održana je 05. srpnja 2002. godine i ista je donijela odluku o pokretanju postupka za upis u registar udruga;

– Osnivačka skupština donijela je Statut udruge, pogledom kojeg je utvrđeno da je u skladu s odredbama Zakona o udrugama;

– odredbom članka 45. Statuta propisano je da udrugu Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar zastupaju predsjednik udruge i tajnik;

– Osnivačka skupština izabrala je N.N. za predsjednika udruge i A.A. za tajnika, za razdoblje od četiri godine, te su prema tome određene osobe ovlaštene za zastupanje udruge;

– ispunjeni su i ostali zakonski uvjeti za upis udruge Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar u Registar udruga Republike Hrvatske.

Sukladno odredbi članka 2. stavka 2., članka 10., članka 11., članka 15. stavka 1. i članka 16. stavka 1., 3., 4., 5. i 6. Zakona o udrugama, a na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, valjalo je odlučiti kao u izreci ovog rješenja.

Državni biljeg u iznosu 70,00 kuna po Tbr. 1. i 2. Tarife upravnih pristojbi Zakona o upravnim pristojbama ("Narodne novine", broj 8/96, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99, 30/00 i 116/00), naplaćen je i uredno na zahtjevu poništen.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana primitka ovog rješenja Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u Zagrebu. Žalba se predaje neposredno ili šalje poštom putem ovog Ureda, a može se izjaviti i na zapisnik. Žalbu se biljeguje po Tbr. 3. Tarife upravnih pristojbi Zakona o upravnim pristojbama u iznosu od 50,00 kuna u upravnim biljezima.

POMOĆNIK PREDSTOJNIKA

Z. Z. dipl. iur.

DOSTAVITI:

1. Hrvatski odbojkaški klub "LAV" Vukovar, D. Renarića bb,
2. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Zagreb,
3. Služba za društvene djelatnosti, ovdje,
4. Porezna uprava, Područni ured Vukovar,
5. Ministarstvo prosvjete i športa, Zagreb,
6. Hrvatski olimpijski odbor, Trg sportova 11, Zagreb,
7. Zbirka isprava, ovdje,