

SVEUČILIŠTE U RIJECI  
PRAVNI FAKULTET

Marina Dereta

**NADZOR NAD UDRUGAMA U HRVATSKOM  
I USPOREDNOM PRAVU**

DOKTORSKI RAD

Rijeka, 2024.

SVEUČILIŠTE U RIJECI  
PRAVNI FAKULTET

Marina Dereta

**NADZOR NAD UDRUGAMA U HRVATSKOM  
I USPOREDNOM PRAVU**

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Dario Đerđa

Rijeka, 2024.

UNIVERSITY OF RIJEKA  
FACULTY OF LAW

Marina Dereta

**SUPERVISION OF ASSOCIATIONS IN  
CROATIAN AND COMPARATIVE LAW**

DOCTORAL THESIS

Rijeka, 2024.

Mentor rada: prof. dr. sc. Dario Đerđa

Doktorski rad obranjen je dana dd.mm.gggg. na Pravnom fakultetu u Rijeci, pred povjerenstvom u sastavu:

1. Ime i prezime
2. Ime i prezime
3. Ime i prezime

## **Zahvale**

*Iskreno se zahvaljujem svima koji su svojim zalaganjem pomogli u izradi ovog doktorskog rada. Posebno se zahvaljujem svojem mentoru prof. dr. sc. Dariju Derđi na korisnim savjetima, pomoći i podršci pruženima u svakom trenutku pisanja doktorskog rada. Neizmjereno hvala i mojoj obitelji i prijateljima na strpljenju i razumijevanju tijekom ispunjavanja svih mojih obveza.*

## Sažetak

Pravo na slobodu udruživanja jedno je od temeljnih ljudskih prava zajamčenih kako najznačajnijim međunarodnim ugovorima tako i propisima Republike Hrvatske i drugih europskih država. Upravo navedeno ljudsko pravo predstavlja osnovu za dobrovoljno udruživanje građana sa svrhom ostvarenja i ispunjavanja najrazličitijih ciljeva i zadaća. Jedan od najznačajnijih, a i najčešćih organizacijskih oblika kojim se ostvaruje pravo na slobodu udruživanja jesu udruge.

Udruge koje predstavljaju realizaciju slobode udruživanja uživaju stanovitu autonomiju. Međutim, autonomija udruge nije posvemašnja, već je ograničena provođenjem nadzora nad osnivanjem udruge, njihovim djelovanjem i prestankom njihova rada te pitanjima odgovornosti udruge i njezinih članova za utvrđene povrede kao i zaštite članova od nezakonitog postupanja udruge. Naime, nadzor nad pravnim osobama koje slijede privatne ciljeve i interese odlikuje se posebnim karakteristikama čija je osnovna svrha utvrđenje poštovanja unaprijed propisanih pravila. To je od osobitog značaja upravo za udruge koje su najbrojnije neprofitne organizacije kako bi se s jedne strane zajamčila sloboda udruživanja, a s druge strane omogućila zaštita javnog interesa kao i interesa trećih osoba od nezakonitog postupanja takvog oblika udruživanja.

Unatoč navedenom, određena zakonska rješenja u provođenju nadzora nad udrugama u hrvatskom pravu, kao i praksa hrvatskih sudova, nisu u suglasnosti s europskim propisima niti propisima promatranih europskih država. To se prvenstveno odnosi na manjkavost propisa u provođenju preventivnog nadzora, tj. nadzora koji se provodi pri osnivanju udruge. Manjkavost propisa odnosi se i na provođenje naknadnog nadzora koji se provodi nakon što je udruge započela sa svojim djelovanjem i to na propise o tijelima udruge i nadzoru nad njihovim radom, nadzornim mehanizmima zaštite članova udruge, nadzoru nad djelovanjem udruge te odgovornosti članova udruge za utvrđene povrede. Cilj ove doktorske disertacije je doprinijeti razjašnjenju otvorenih pitanja u pravnoj regulaciji nadzora nad udrugama i području njihovog djelovanja te prijedlozima unaprijediti pravni okvir udruge u Republici Hrvatskoj, na temelju sveobuhvatne analize postojeće zakonske regulative i sudske prakse u Republici Hrvatskoj te prikaza postojećih pravnih rješenja u usporednom pravu.

Ključne riječi: sloboda udruživanja, udruge, autonomija udruge, ograničenje autonomije udruge, nadzor nad pravnim osobama, preventivni nadzor, naknadni nadzor

## Summary

The right to freedom of association is one of the fundamental human rights guaranteed by both, the most important international treaties and the national laws of the Republic of Croatia and other European states. This human right represents the basis for voluntary association of citizens with the purpose of achieving and fulfilling various goals and tasks. One of the most important and most common organizational forms whereby citizens exercise the right to freedom of association are associations.

As means to realize the freedom of association, associations enjoy certain autonomy. However, the autonomy of associations is far from absolute; it is limited not only by enforcing the supervision in the course of its founding, operation and dissolution, but also by ensuring that the association and its members are responsible for the violations established by the competent authorities and that the members are protected from illegal acts of the association. Generally, the supervision of legal persons that pursue private goals and interests is identified by special regulatory features whose main purpose is to establish strict compliance with the prescribed rules. This is of particular relevance to associations, the most numerous non-profit organizations, which on the one hand guarantee freedom of association, and on the other hand facilitate protection of the public interest and the interest of third parties from the illegal acts of associations.

However, certain provisions concerning the supervision over associations in Croatian law, together with Croatian case law, are not consistent with European legal instruments or laws of the analyzed European states. This primarily refers to the inadequacies in the laws which regulate the implementation of preventive supervision, i.e., supervision carried out at the founding of an association. The inadequacy further relates to the implementation of subsequent supervision, which is carried out after the association has been founded and when it has already commenced its activities, namely the rules concerning the bodies governing the association and supervision of their operation, supervisory mechanisms for the protection of members of the association, supervision over the activities of associations and responsibility of members of the association for violations established by the supervisory authorities. Therefore, the aim of this doctoral dissertation is to contribute to understanding open issues related to the legal regulation of supervision of associations and improving the legal framework for associations in the Republic of Croatia, by means of a comprehensive analysis of the current legislation and case law in the Republic of Croatia and by existing legal solutions in comparative law.

Keywords: freedom of association, associations, autonomy of associations, limitation of the autonomy of associations, supervision of legal persons, preventive supervision, subsequent supervision



# Sadržaj

<a href="#">Zahvale</a> .....	i
<a href="#">Sažetak</a> .....	ii
<a href="#">Summary</a> .....	iii
<a href="#">1. Uvod</a> .....	1
<a href="#">1.1. Problematika istraživanja</a> .....	1
<a href="#">1.2. Dosadašnja istraživanja</a> .....	6
<a href="#">1.3. Cilj i hipoteze istraživanja</a> .....	7
<a href="#">1.4. Očekivani znanstveni doprinos</a> .....	8
<a href="#">1.5. Struktura doktorskog rada</a> .....	8
<a href="#">2. Udruge kao neprofitni oblik udruživanja</a> .....	11
<a href="#">2.1. Značajke i granice slobode udruživanja</a> .....	11
<a href="#">2.2. Pojam civilnog društva i osnovne karakteristike neprofitnih oblika udruživanja</a> .....	20
<a href="#">2.3. Pojam udruge i njezina bitna obilježja</a> .....	27
<a href="#">2.3.1. Udruge u usporednom pravu</a> .....	32
<a href="#">2.3.2. Udruge u hrvatskom pravu</a> .....	45
<a href="#">3. Nadzor nad zakonitošću djelovanja udruge</a> .....	61
<a href="#">3.1. Nadzor nad osobama privatnog prava</a> .....	64
<a href="#">3.2. Posebnost nadzora nad udrugama</a> .....	67
<a href="#">4. Nadzor pri osnivanju udruge</a> .....	76
<a href="#">4.1. Pravno uređenje registracije udruge i stranih udruge u usporednom pravu</a> .....	84
<a href="#">4.2. Pravno uređenje registracije udruge i stranih udruge u hrvatskom pravu</a> .....	101
<a href="#">5. Nadzor nad upravljanjem udrugama</a> .....	118
<a href="#">5.1. Nadzor nad upravljanjem udrugama u usporednom pravu</a> .....	121
<a href="#">5.2. Nadzor nad upravljanjem udrugama u hrvatskom pravu</a> .....	142
<a href="#">6. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge</a> .....	176
<a href="#">6.1. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge u usporednom pravu</a> .....	178
<a href="#">6.2. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge u hrvatskom pravu</a> .....	194
<a href="#">7. Nadzor nad prestankom udruge</a> .....	212
<a href="#">7.1. Nadzor nad prestankom udruge u usporednom pravu</a> .....	212
<a href="#">7.2. Nadzor nad prestankom udruge u hrvatskom pravu</a> .....	221
<a href="#">8. Kritička analiza rezultata istraživanja pravnog režima nadzora nad udrugama u Republici Hrvatskoj</a> .....	235
<a href="#">9. Zaključak</a> .....	246
<a href="#">Popis kratica</a> .....	270
<a href="#">Literatura</a> .....	272

<a href="#">Knjige</a> .....	272
<a href="#">Članci i poglavlja u knjigama</a> .....	274
<a href="#">Propisi Europske unije, međunarodne konvencije i ugovori</a> .....	279
<a href="#">Sudska praksa europskih sudova</a> .....	279
<a href="#">Strani propisi i sudska praksa</a> .....	281
<a href="#">Hrvatski propisi i sudska praksa</a> .....	283
<a href="#">Mrežni izvori</a> .....	287
<a href="#">Životopis autorice</a> .....	292

# 1. Uvod

Pravo na slobodu udruživanja jedno je od temeljnih ljudskih prava zajamčenih međunarodnim konvencijama i ustavima europskih država. Ono je detaljnije razrađeno zakonima i drugim propisima kako u usporednopravnim sustavima europskih država tako i u Republici Hrvatskoj. Ovo ljudsko pravo predstavlja temelj za dobrovoljno udruživanje građana sa svrhom ostvarenja i ispunjavanja različitih ciljeva i zadaća, kojima se nastoji odgovoriti na sve složenije i zahtjevnije potrebe svakodnevnog života, a koje izlaze iz okvira neposrednog izvršavanja javnih poslova i obavljanja javnih službi. Time udruženja građana postaju okosnica civilnog društva današnjice te temelj neprofitnog sektora čija prepoznatljiva obilježja predstavljaju neprofitnost, dobrovoljnost, neovisnost i težnja za ostvarivanjem ciljeva od općeg interesa.

Udruge su najčešći organizacijski oblik kroz koji se manifestira sloboda udruživanja, što ukazuje na njihovu važnost. Iako su na nadnacionalnoj razini regulirane tek posredno, tj. pravom na slobodu udruživanja, koje se odnosi na različite oblike udruživanja građana, radi važnosti slobode udruživanja kao konvencijskog prava, sve države imaju obvezu osigurati građanima jednostavno, brzo i učinkovito osnivanje udruga te realizaciju svojih ciljeva putem ovoga pojavnog oblika.

Međutim, pravo na slobodu udruživanja nije apsolutno, bezuvjetno pravo te je u određenim slučajevima dopušteno, pa čak i nužno radi zaštite interesa drugih osoba te javnog interesa njezino ograničenje odnosno poštovanje odgovarajućih pretpostavki čije neispunjenje ima za posljedicu nemogućnost osnivanja udruge odnosno njezina djelovanja. Slijedom navedenog države imaju obvezu osigurati odgovarajući pravni okvir koji će omogućiti slobodu osnivanja udruga, ali i odgovarajuće mehanizme nadzora kako bi se osigurala zakonitost kako u njihovom osnivanju tako i njihovom djelovanju. Takav oblik nadzora koji se odlikuje posebnim karakteristikama te čija je svrha utvrđenje poštovanja unaprijed propisanih pravila, predmet je istraživanja ovog doktorskog rada.

## 1.1. Problematika istraživanja

Kako bismo evaluirali pravni režim nadzora nad udrugama, važno je utvrditi kojim se sve organizacijskim oblicima ostvaruje pravo na slobodu udruživanja te po čemu se udruge razlikuju od drugih neprofitnih organizacija. Naime, upravo prema bitnim obilježjima udruga

procjenjuje se je li pravna regulativa koja uređuje osnivanje i djelovanje udruga te nadzor nad njima odgovarajuće postavljena i utemeljena na znanstvenim pretpostavkama. Također je potrebno utvrditi i o kojem obliku udruga se radi obzirom na to da se udruge razlikuju kako u odnosu na pravnu osobnost tako i u odnosu na ciljeve zbog kojih su osnovane, što utječe i na oblik nadzora koji se nad njima provodi.

Posebno važni izvori koji reguliraju neka pitanja vezana za osnivanje i djelovanje udruga na nadnacionalnoj razini su Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>1</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima<sup>2</sup> te praksa Europskog suda za ljudska prava. U svrhu detaljnijeg reguliranja problematike nevladinih organizacija utvrđena su i načela i preporuke za postupanje država članica Vijeća Europe u reguliranju područja njihova djelovanja, a ta načela i preporuke odnose se i na udruge koje spadaju u domenu takvih organizacija. To su prije svega Preporuke Odbora ministara o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi broj CM/Rec (2007)14 od 10. listopada 2007. godine i Temeljna načela o statusu nevladinih organizacija u Europi od 5. srpnja 2002. godine, MM ONG (2001) 1 Rev. 5 i MM ONG (2002) 1 rev 3. Međutim, u odnosu na pitanja nadzora nad udrugama naprijed navedeni dokumenti prepuštaju državama članicama slobodu reguliranja uz poštovanje osnovnih načela slobode udruživanja.

U Republici Hrvatskoj pravni temelj slobode udruživanja sadržan je u Ustavu Republike Hrvatske.<sup>3</sup> Ovo ustavno jamstvo razrađeno je posebnim zakonima, a pravni režim udruga kao oblika slobodnog i dobrovoljnog udruživanja građana postavljen je Zakonom o udrugama<sup>4</sup>.

Iako osnivanje udruga ovisi o privatnoj volji članova udruge, brojna pitanja koja se tiču registracije udruga, njihovog djelovanja, ali i prestanka postojanja detaljno su regulirana odredbama javnog prava te je njihovo poštovanje predmet nadzora. Primjerice, zakonitost osnivanja i registracije udruge u Republici Hrvatskoj s jedne strane nadziru upravna tijela, dok o zaštiti prava članova udruge računa vode sudovi. Bitno je procijeniti koji segmenti osnivanja, ustroja, djelovanja, ali i prestanka rada udruga potpadaju pod režim javnoga, a koji privatnoga prava, kako bi se ocijenilo koja načela treba primjenjivati pri nadzoru zakonitosti djelovanja udruga. Ovo je posebno važno s obzirom na činjenicu da udruge imaju veliku slobodu u

---

<sup>1</sup> Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine - Međunarodni ugovor“ br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10).

<sup>2</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima 2016/C202/02.

<sup>3</sup> Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14).

<sup>4</sup> Zakon o udrugama („Narodne novine“ br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22).

pogledu unutarnje organizacije i obavljanja djelatnosti, ali isto tako su obvezne postupati sukladno unaprijed propisanim pravilima kako bi se osigurala zakonitost u postupanju te zaštita javnog interesa i interesa trećih osoba.

Kako bi uspostavljeni mehanizmi nadzora nad udrugama bili efikasni, nužno je da se njima prvenstveno osigura zakonitost u postupanju, ali i kvalitetno ostvarenje ciljeva zbog kojih su udruge osnovane. Promatrajući praksu europskih država, razvidno je da države razlikuju unutarnji i vanjski oblik nadzora kojim se nastoje postići naprijed navedeni ciljevi, koji su se pokazali manje ili više efikasni ovisno o načinu njihovog propisivanja i provođenja. Međutim, ono što je zajedničko svima, a imajući na umu veliki stupanj autonomije udruge u regulaciji važnih pitanja za njezin rad i djelovanje, jest pokušaj podizanja kvalitete unutarnjeg nadzora, tj. nadzora unutar same udruge koji vrlo često čini i temelj za provođenje drugih oblika vanjskih nadzora, tj. nadzora od strane tijela izvan udruge, koji je prvenstveno uređen propisima javnog prava.

S obzirom na to da se nadzor nad udrugama provodi u različitim fazama njezina postojanja i djelovanja, a da se svaki takav oblik nadzora odlikuje posebnim karakteristikama, potrebno je razmotriti problematiku nadzora pri osnivanju udruge te naknadnog nadzora koji se razlikuje ovisno o tome provodi li se nad radom njezinih tijela i načinom upravljanja udrugom, izmjenama i dopunama statuta kao najvišeg akta udruge, obavljanjem djelatnosti udruge ili prestankom postojanja udruge.

Kako bi se utvrdilo postiže li se nadzorom udruge u Republici Hrvatskoj osnovna svrha nadzora, prvotno se razmatraju osnovni elementi takvog nadzora. Nadalje, potrebno je razmotriti propise usporednih europskih država kako bi se utvrdila efikasnost u provođenju nadzora nad udrugama u različitim fazama njezina postojanja i djelovanja te ukazalo na to u kojoj mjeri su propisi u Republici Hrvatskoj u sukladnosti s propisima ostalih europskih država. U tu svrhu analizirani su Ustavi te propisi kojima je regulirano pravno uređenje nadzora i djelovanje udruge u njemačkom, francuskom, talijanskom, slovenskom i srpskom pravu i to u odnosu na njemačko pravo i talijansko pravo prvenstveno kroz građanske zakonike (njem. *Bürgerliches Gesetzbuch-BGB* i tal. *Codice Civile – CC*), dok su u drugim promatranim državama odredbe koje reguliraju udruge i nadzor nad istima sadržane u posebnim zakonima (franc. *Association loi de 1901*, slo. *Zakon o društvih* i srp. *Zakon o udruženjima*). Razlozi radi kojih je istraživanje koncipirano upravo na naprijed navedenim usporednim pravima razlikuju se ovisno o državi o kojoj je riječ. U tom smislu se ukazuje na značajan utjecaj koji u posljednje vrijeme ima njemačko pravo na hrvatsko, posebno od vremena pristupanja Hrvatske Europskoj uniji kada su brojni njemački eksperti sudjelovali u pripremi prijedloga zakona pri pristupanju.

U odnosu na francusko pravo ističe se kako se upravno pravo, povijesno gledajući, najviše razvijalo upravo u Francuskoj te se francuska rješenja uzimaju u obzir pri ocjeni i unaprjeđenju pravne regulative javnog, napose upravnog prava. Italija je država koja učinila značajan iskorak u razvoju neprofitnih organizacija posljednjih nekoliko godina pa je u tom smislu talijanski pristup veoma zanimljiv sa stajališta udruga i neprofitnih organizacija općenito. U odnosu na srpsko i slovensko pravo ističe se kako je Hrvatska sa Slovenijom i Srbijom 45 godina dijelila isti pravni sustav pa je stoga interes usmjeren na razvoj istih pravnih instituta u istraživanoj domeni kako u odnosu na Sloveniju, koja je članica Europske unije dulji vremenski period od Republike Hrvatske, tako i u odnosu na Srbiju, koja je kandidatkinja za pristup Europskoj uniji.

U provođenju nadzora pri osnivanju udruga u Republici Hrvatskoj povlači se razlika između udruga bez pravne osobnosti i udruga s pravnom osobnošću koju su te udruge stekle upisom u Registar udruga kao i između udruga sa sjedištem u Republici Hrvatskoj te stranih udruga. Dok je upis udruge u Registar udruga dobrovoljan te odluka o podnošenju zahtjeva za upis isključivo ovisi o volji njezinih osnivača, konačnu odluku o registraciji donose upravna tijela županije odnosno Grada Zagreba u propisanom postupku. Međutim, propisan postupak upisa u Registar udruga ne osigurava odgovarajuću razinu zaštite od nezakonitosti te omogućuje stjecanje pravne osobnosti udrugama koje ne ispunjavaju zakonom propisane pretpostavke. S druge strane udruge sa sjedištem u inozemstvu podvrgnute su posebnom postupku upisa u Registar stranih udruga što svakako utječe na mogućnost kvalitetnog i uspješnog obavljanja djelatnosti na području Hrvatske.

U pogledu naknadnog nadzora ukazuje se prvotno na nužnost postojanja propisa koji će na adekvatan način regulirati članstvo i unutarnju organizaciju udruge budući da je temeljna svrha provođenja nadzora nad radom tijela udruge, njihovim ovlastima i odgovornosti osigurati koncept „dobrog upravljanja“ udrugama. U Republici Hrvatskoj kao obvezna tijela udruge zakonodavac je propisao skupštinu i osobu ovlaštenu za zastupanje udruge, dok odluka o imenovanju ostalih tijela ovisi o volji samih osnivača. U praksi je upravni odbor u pravilu statutom utvrđen kao najvažnije tijelo upravljanja. Međutim, kako zakonodavac nije predvidio obvezu osnivanja drugih tijela udruge niti je regulirao njihovo djelovanje, postavlja se pitanje u kojoj je mjeri moguće ostvariti koncept dobrog upravljanja udrugom. Dodatni problem u provođenju nadzora nad radom tijela udruge predstavlja i činjenica da nadzorna tijela nisu ovlaštena utvrđivati zakonitost postupanja odnosno povredu odredaba propisanih statutom udruge, odnosno drugim unutaršnjim aktima, pa se postavlja pitanje je li na taj način moguće postići sveobuhvatnu zaštitu zakonitosti u društvu.

Udruge se osnivaju radi ostvarenja najrazličitijih ciljeva, koji se postižu obavljanjem najrazličitijih djelatnosti. Štoviše, udruge mogu obavljati i gospodarsku djelatnost ako je obavljanje takve djelatnosti predviđeno statutom, ali se ne smiju osnovati s ciljem obavljanja takve djelatnosti. Nadzor nad djelatnostima udruga provodi se u Republici Hrvatskoj sukladno Zakonu o udrugama te sukladno posebnim propisima kojima se regulira djelatnost koju udruge obavljaju. Poseban problem predstavlja utvrđenje činjenice obavlja li udruga gospodarsku djelatnost kao sporednu djelatnost u odnosu na osnovnu neprofitnu djelatnost udruge ili se takva djelatnost može smatrati njezinom osnovnom djelatnošću te kojim mehanizmima se utječe na utvrđeno stanje, tj. na koji način je potrebno sankcionirati udrugu kod koje je utvrđeno postupanje protivno zakonskim propisima.

Provođenje nadzora nad radom tijela udruge i djelatnostima koje udruge obavlja nužno je povezano s pitanjem odgovornosti udruge i njezinih članova za eventualno utvrđene povrede, ali i s pitanjem zaštite prava članova udruge koja mogu biti povrijeđena nezakonitim postupanjem udruge kao poseban vid nadzora nad radom udruge. U tom smislu je potrebno navesti da članovi udruge s pravnom osobnošću u hrvatskom pravu ne odgovaraju za obveze udruge. Budući da zakonom nije predviđena mogućnost proboja takve odgovornosti, potrebno je razmotriti je li takvom pravnom regulacijom na adekvatan način zaštićen javni interes te interes trećih osoba. S druge strane, zaštita članova udruge koja je usko povezana s unutarnjim nadzorom nad njezinim radom prepuštena je na reguliranje u prvom redu internim aktima udruge. Budući da prava osobe koja je član udruge, uključujući i pravo na slobodu udruživanja, mogu biti povrijeđena postupanjem same udruge, važno je utvrditi sredstva koja članu udruge stoje na raspolaganju kako bi zaštitio svoja prava ako je nadzorom utvrdio nezakornost u radu udruge te procijeniti jesu li ta sredstva efikasna, osobito iz razloga postojanja oprečnih stajališta hrvatskih sudova u pitanju pravne zaštite prava povrijeđenih odlukama udruge.

Nadzor je potrebno provoditi i u pogledu zakonitosti odluke o prestanku postojanja udruge te načinom raspodjele imovine udruge. Na taj način je potrebno osigurati poštovanje slobode udruživanja, obilježja i načela djelovanja udruga i u trenutku prestanka njezina postojanja. Manjkavost propisa u hrvatskom pravu očituje se nemogućnošću adekvatnog sankcioniranja udruge provođenjem postupka prestanka njezina postojanja u slučaju utvrđenja obavljanja djelatnosti suprotno načelu neprofitnosti te u provođenju nadzora nad raspodjelom imovine u slučaju prestanka postojanja po skraćenom postupku.

## 1.2. Dosadašnja istraživanja

Jedna od okolnosti koje pridonose činjenici da materija nadzora nad udrugama u Republici Hrvatskoj nije regulirana na adekvatan način jest i ta da predmetna problematika nije do sada cjelovito obrađena u Hrvatskoj, već su joj posvećeni pojedini radovi u znanstvenoj i stručnoj literaturi kojima se razrađuju samo neka njezina specifična pitanja. Brojni radovi koji se dodiruju ove tematike udruge promatraju tek kroz slobodu udruživanja kao npr. *Radin, Marijana, Pravo na slobodu okupljanja i udruživanja u praksi Europskog suda za ljudska prava, Hrvatska pravna revija, Zagreb, vol. 10, br. 10(2010), str. 1-13.*, *Rodin, Siniša, Freedom of Association in Croatian Constitutional Law and Article 11 of the Human Rights Convention, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, Zagreb, vol. 49, br. 5(1999), str. 640-673.*, *Trgovac, Sanja, Pravo na slobodu udruživanja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska pravna revija, Zagreb, vol. 10, br. 6(2010), str. 1-9.*, *Marochini, Maša, The Interpretation of European Convention of Human Rights, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Split, vol. 51, br. 1(2014), str. 63-84.*, *Golubović, Dragan, Freedom of Association in the Case Law of the European Court of Human Rights, International Journal of Human Rights, vol. 17, br. 7-8(2013), str. 758-771.*

Osim komentara Zakona o udrugama tek je nekoliko radova koji detaljnije analiziraju udruge i to ne sustavno. U Republici Hrvatskoj objavljen je jedan komentar Zakona o udrugama prije 19 godina (*Dika, Mihailo i dr., Komentar Zakona o udrugama s obrascima, B.a.b.e., Zagreb, 2003.*), a pojedina pitanja rada udruge obrađivali su Ratko Brnabić, Milan Stipić, Ivan Šprajc, Alen Rajko i Nataša Rupčić u radovima *Brnabić, Ratko, Odgovornost za obveze udruge s pravnom osobnošću, Pravo u gospodarstvu, vol. 51, br. 6(2012), str. 1514-1540.*, *Rajko, Alen, Pravna priroda činjenice upisa u Registar udruga i ovlast za zastupanje udruge, Informator, Zagreb, vol. 63 br. 6349(2015), str. 8.*, *Rupčić, Nataša, Kako upravljati udrugom, Udruga.hr, Zagreb, vol. 1, br. 2(2014), str. 34.*, *Stipić, Milan, Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena, Financije i pravo, Zagreb, vol. 5, br. 2(2017), str. 7-34.* *Šprajc, Ivan, Načela djelovanja udruga prema Zakonu o udrugama, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 1(2015), str. 157-178.* i *Šprajc, Ivan, Internal Supervision of the Activities of an Association, Pravni vjesnik, vol. 35, br. 3-4(2019), str. 63-82.*

Postoje brojni inozemni pravni izvori koji se izravno odnose na nadzor nad radom tijela udruge, njezinom djelatnošću te odgovornost i pravnu zaštitu članova udruge, kao i oni koji se na udruge odnose posredno kroz slobodu udruživanja. Među njima bih posebno istaknula *Zimmer, Annette, Priller, Eckhard (ur.) Future of Civil Society: Making Central European*



*Non-profit Organizations Work*, Springer, 2004., Salomon, Lester M., *The International Guide to Nonprofit Law*, John Wiley & Sons Publishing, New Jersey, 1997., Van der Ploeg, Tymen J., Van Veen, Wino J.M., Versteegh, Cornelia R.M. (ur.) *Civil Society in Europe – Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*, Cambridge University Press, 2017., Hopt, Klaus J., Von Hippel, Thomas (ur.), *Comparative Governance of Non-Profit Organizations*, Cambridge University Press, 2010. Galgano, Francesco, *Le associazioni, le fondazioni e comitati*, CEDAM, Padova, 1996. Cullen, Chelsea, *The European Convention of Human Rights: Our Rights*, N.E.L.R. vol. 5, br. 7(2017), str. 7-16., Oster, Sharon, *Strategic Management for Non Profit Organizations*, New York, Oxford University Press, 1995., Kotlo, Rebeka, *Pravo na udruživanje, političke partije i nevladine organizacije u savremenom pravno-političkom sistemu, usporednom i međunarodnom pravu*, University Press, Sarajevo, 2017., Tamburini, Giovanni, *The Agency Problem in Non-Profit Corporations: A Comparative Law and Economics of US and Italian System*, Lambert Academic Publishing, 2011.

### **1.3. Cilj i hipoteze istraživanja**

Cilj istraživanja je detaljnom analizom postojeće zakonske regulative i sudske prakse u Republici Hrvatskoj te prikazom postojećih pravnih rješenja u usporednom pravu doprinijeti razjašnjenju otvorenih pitanja u pravnoj regulaciji nadzora nad udrugama i području njihovog djelovanja te prijedlozima unaprijediti pravni okvir udruga u Republici Hrvatskoj. Na taj način bi se mogle izbjeći neke postojeće pravne praznine te doprinijeti pravnoj sigurnosti.

Istraživanje se temelji na sljedećim hipotezama:

*H1. – Zakonski propisana pozitivna predmnjeva upisa udruge u hrvatski Registar udruga u slučaju šutnje uprave može ugroziti javni interes odnosno omogućiti nezakonito djelovanje udruga.*

*H2. – Propisi o tijelima udruge i nadzoru nad njihovim radom u Republici Hrvatskoj mogu biti zapreka dobrom upravljanju udrugom.*

*H3. – Nadzorni mehanizmi zaštite prava člana udruge u Republici Hrvatskoj ne omogućuju efikasnu zaštitu u slučaju povrede njegovih članskih prava.*

*H4. – Nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga u Republici Hrvatskoj nije sveobuhvatan te ne omogućava adekvatnu kontrolu nad radom udruga.*

*H5. – Propisi o odgovornosti udruge za utvrđene povrede u Republici Hrvatskoj ne pružaju adekvatnu zaštitu javnog interesa i interesa trećih osoba.*

Za provjeru hipoteza istraživanja primijenjen je veći broj znanstvenoistraživačkih metoda te je metodologija prilagođena istraživanju čiji su rezultati obrađeni u doktorskoj disertaciji. Prilikom utvrđenja postojećeg problema koji je predmet istraživanja korištena je metoda analize te deskriptivna metoda. Lingvistička metoda upotrijebljena je u pogledu jezičnog izričaja pravnog pravila posebno kad različiti pravni pojmovi podrazumijevaju isti sadržaj odnosno isti pravni pojmovi različiti sadržaj, a korištena je i gramatička i teleološka metoda. Nadalje u razmatranju postavljenog problema korištena je komparativna metoda koja je korištena za usporedbu hrvatskog pravnog sustava s relevantnim pravnim sustavima drugih država kako u pogledu normativnih akata tako i u pogledu pravne doktrine, ali i u odnosu utvrđenja sukladnosti hrvatskog pravnog sustava s europskim propisima i praksom. Prilikom utvrđenja rješenja *de lege ferenda* korištene su metode dokazivanja i opovrgavanja, metoda sinteze te u manjoj mjeri delfi metoda s ciljem mogućnosti predviđanja daljnjeg pravnog razvoja, na temelju utvrđenja dosadašnjeg razvoja instituta i postojeće prakse.

#### **1.4. Očekivani znanstveni doprinos**

Provjera hipoteza istraživanja ukazuje na manjkavost kako propisa tako i prakse u provođenju nadzora nad udrugama u Republici Hrvatskoj i to pri osnivanju udruge kao i naknadnom nadzoru koji se provodi nakon njezina osnivanja. Znanstveni doprinos doktorske disertacije predstavljat će stvaranje sveobuhvatne analize slobode udruživanja, posebnih obilježja udruge, pravnog režima nadzora nad osnivanjem i upravljanjem udrugom, djelatnostima udruge i prestankom postojanja udruge te zaštite i odgovornosti članova udruge. Doktorska disertacija predstavljat će podlogu za daljnja znanstvena istraživanja, kvalitetniju zaštitu prava građana i javnog interesa te prijedlog za unaprjeđenje pravnoga okvira.

#### **1.5. Struktura doktorskog rada**

U uvodnom dijelu doktorskog rada početno se ukazuje na opće značajke slobode udruživanja iz kojih proizlazi i pravo na slobodu osnivanja udruga, kao i na granice slobode udruživanja. Isto je utvrđeno europskim propisima i to prije svega Poveljom Europske unije o temeljnim pravima te Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kao i ustavima europskih država, uključujući i Hrvatsku. Države su dužne osigurati odgovarajući pravni okvir kojim će se omogućiti kako slobodno osnivanje udruga tako i zakonitost u njihovom osnivanju i djelovanju. Prvi dio doktorskog rada nastavlja se objašnjenjem pojma

civilnog društva te karakteristikama neprofitnih organizacija s obzirom na to da udruge po svojim obilježjima čine njihov važan i neizostavan dio te se ukazuje i na sam pojam udruga kako u usporednom tako i u hrvatskom pravu. Nadalje, udruge se raščlanjuju po njihovoj pravnoj osobnosti i ciljevima osnivanja te se ukazuje na razlike udruga u odnosu na druge oblike neprofitnih organizacija koje unatoč sličnostima potpadaju pod posebne režime nadzora te države različito pristupaju u pitanjima nadzora ovisno o tome o kojem obliku organizacija je riječ.

U drugom dijelu doktorskog rada razrađuje se problematika nadzora nad zakonitošću djelovanja udruga. Početno se razmatraju opći elementi nadzora nad osobama privatnog prava, a potom posebnosti nadzora nad udrugama koje su karakteristične za sve oblike nadzora koji se nad njima provode. Posebno se ukazuje na obilježja prethodnog nadzora, tj. nadzora pri osnivanju udruga i naknadnog nadzora, tj. nadzora nad djelovanjem udruga, kao i unutarnjeg i vanjskog oblika nadzora nad udrugama.

Treći dio doktorskog rada ukazuje na problematiku koja se javlja pri osnivanja udruga kao pravnih osoba u usporednom i hrvatskom pravu, a u konačnici i svih povlastica, ali i obveza koje stjecanje pravne osobnosti donosi. Posebno se analiziraju posljedice „šutnje“ uprave kao poseban problem koji se javlja u hrvatskom pravu prilikom prethodnog nadzora. Nastavno se ukazuje na status stranih udruga u usporednom i hrvatskom pravu u pitanjima nadzora koji se nad njima provodi te kakve su posljedice takvog oblika nadzora. Posebno je naglašena činjenica da su strane udruge u hrvatskom pravu podvrgnute postupku upisa u Registar stranih udruga kako bi mogle obavljati djelatnost na području Republike Hrvatske.

Četvrti dio doktorskog rada problematizira način postizanja koncepta dobrog upravljanja udrugom kroz nadzor nad radom tijela udruga, tj. njihovim ovlastima i dužnostima pri čemu je poseban naglasak na unutarnjem nadzoru, tj. nadzoru koje provode sami članovi udruge. Razmatraju se pretpostavke koje moraju biti ispunjene za zakonitu izmjenu i dopunu statuta udruga. Provodi se analiza nadzora nad izvršavanjem prava i obveza tijela udruga te upravljanjem udrugama u usporednom pravu i hrvatskom pravu te se ukazuje na važnost postojanja upravnog odbora kao obveznog tijela udruge te potrebe zakonske regulacije njegovih ovlasti i obveza sa svrhom podizanja kvalitete upravljanja udrugom te razine zakonitosti u djelovanju udruge. S obzirom na značenje koje unutarnji nadzor ima na zakonitost rada udruge te na činjenicu da radom tijela udruga mogu biti povrijeđena prava članova udruge, postavlja se pitanje adekvatnosti zaštite članova udruge od nezakonitog postupanja udruge pa se nastavno analiziraju mehanizmi koji članovima udruge stoje na raspolaganju u usporednom

i hrvatskom pravu radi zaštite njihovih prava posebno imajući na umu neujednačenost prakse nadležnih sudova u Hrvatskoj.

U petom dijelu doktorskog rada analizira se nadzor koji se provodi nad obavljanjem djelatnosti udruga. Naime, udruge obavljaju različite djelatnosti radi postizanja ciljeva zbog kojih su osnovane, a pod određenim pretpostavkama mogu obavljati i gospodarsku djelatnost. Sveobuhvatnom analizom provođenja nadzora nad djelovanjem udruga u usporednom i hrvatskom pravu ukazuje se na manjkavost propisa kojima se regulira pitanje nadzora kako osnovne tako i gospodarske djelatnosti udruga u Hrvatskoj kao i kojima se regulira pitanje odgovornosti članova udruge za utvrđene povrede.

Šesti dio doktorskog rada ukazuje na probleme koji se javljaju kod provođenja nadzora nad prestankom rada udruga u usporednom i hrvatskom pravu. Analizira se u kojoj mjeri je prestanak rada udruge u nadležnosti same udruge, a u kojoj mjeri o prestanku odlučuju nadležna državna tijela, koje pretpostavke moraju biti ispunjene za zakonitu odluku o prestanku postojanja udruge te na koji sve način udruga može prestati postojati. Posebno pitanje predstavlja nadzor nad postupanjem s imovinom udruge u slučaju prestanka njezina postojanja te osigurava li se propisima načelo da se ostvaren profit udruge ne smije dijeliti njezinim članovima.

Sedmi dio doktorskog rada uključuje raspravu i kritičku analizu rezultata istraživanja pravnog režima nadzora nad udrugama u Republici Hrvatskoj.

Doktorski rad završava zaključkom, u kojem su dane smjernice i konkretni prijedlozi za unaprjeđenje pravnog režima nadzora nad udrugama u hrvatskom zakonodavstvu.

## 2. Udruge kao neprofitni oblik udruživanja

Razmatranju problematike nadzora nad udrugama, vrstama nadzora nad udrugama i njegovim karakteristikama nužno prethodi razmatranje samih udruga kao organizacijskih oblika slobode udruživanja. Slijedom navedenog potrebno je ukazati na opća obilježja slobode udruživanja, definirati pojam civilnog društva, identificirati bitna obilježja udruga kao i karakteristike neprofitnih organizacija čiji sastavni i nezaobilazni dio čine udruge te utvrditi elemente razlikovanja udruga od drugih oblika neprofitnih organizacija.

Udruge predstavljaju realizaciju slobode udruživanja te uživaju stanovitu autonomiju. Problematika ograničavanja takve autonomije, što svakako predstavlja i provođenje nadzora nad osnivanjem udruge, njezinim djelovanjem i prestankom rada te pitanje odgovornosti udruge i njezinih članova za utvrđene povrede kao i zaštite članova od nezakonitog postupanja udruge, nužno je povezana s općim obilježjima udruge koja dijelom proizlaze iz općih obilježja slobode udruživanja i samog sadržaja prava na slobodu udruživanja te mogućnosti ograničavanja takve slobode, što u konačnici rezultira mogućnošću ograničavanja autonomije samih udruga.

### 2.1. Značajke i granice slobode udruživanja

Pravo osnivanja udruga proizlazi iz prava na slobodu udruživanja te je uvelike određeno njezinim općim obilježjima, a ograničenja slobode udruživanja predstavljaju granice osnivanja udruga. Na samu važnost slobode udruživanja ukazuje činjenica da je ista proglašena jednom od temeljnih ljudskih sloboda u brojnim međunarodnim dokumentima, primjerice, odredbom članka 20. Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine,<sup>5</sup> odredbom članka 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine<sup>6</sup> te odredbom članka 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.<sup>7</sup>

Razvidno je da je pravo na slobodu udruživanja zbog svoje važnosti zajamčeno na razini Europske unije pa je tako Poveljom Europske unije o temeljnim pravima propisano da

---

<sup>5</sup> Člankom 20. Opće deklaracije o ljudskim pravima („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ br. 12/09) propisano je da svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.

<sup>6</sup> Člankom 11. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine - Međunarodni ugovor“ br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10) propisano je da svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

<sup>7</sup> Člankom 22. stavka 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ br. 12/93) propisano je da svatko ima pravo slobodnog udruživanja s drugima, uključujući pravo na osnivanje sindikata ili pristupanje njima u cilju zaštite svojih interesa.

svatko ima pravo na mirno okupljanje i slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima, što podrazumijeva i pravo svakoga na osnivanje sindikata i pristupanje njima radi zaštite svojih interesa.<sup>8</sup>

Međutim, posebno značenje u zaštiti prava na slobodu udruživanja ima Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kojom je propisano, između ostalog, da svatko ima pravo na slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupiti radi zaštite svojih interesa.<sup>9</sup> Na taj način jamči se pravo na osnivanje i učlanjivanje u udruženja, političke stranke, vjerske zajednice, sindikate, udruženja poslodavaca, trgovačka društva i razne druge oblike udruživanja te se istom štiti sloboda udruživanja s drugima u pozitivnom i negativnom aspektu. Naime, štiti se pravo na osnivanje udruženja ili pravo na pridruživanje već postojećima (pozitivni aspekt), ali i pravo da se ne bude član nekog udruženja (negativni aspekt), dok se sukladno stajalištu Europskog suda za ljudska prava pod slobodom udruživanja smatra pravo građanina da osnuje neku skupinu ili organizaciju ili da istoj pripada, radi postizanja određenog cilja.<sup>10</sup>

Pravo na slobodu udruživanja omogućava građanima da zajedno s drugima ostvare neki cilj, tj. da zadovolje svoje političke, ekonomske, socijalne, kulturne, sportske, individualne, kolektivne i druge interese u državi. Pravo na slobodu udruživanja temelj je osnivanja i djelovanja udruženja i asocijacija. Kroz ovo pravo, građani se mogu udružiti s drugima u političke stranke, profesionalna udruženja, sindikalne, vjerske, nevladine ili druge organizacije kako bi se borili za svoje ciljeve, ideje i interese te ostvarili svoja individualna prava na učinkovitiji način.<sup>11</sup>

Pravo na udruživanje uključuje individualnu i kolektivnu dimenziju tog prava. Naime, to pravo omogućuje pojedincu da se udruži s istomišljenicima u svrhu ostvarenja svojih ciljeva, dok istovremeno članovima udruženja pruža priliku za zajednički rad u svrhu ostvarenja tih ciljeva. Kako bi pojedinac ostvario svoje interese može osnovati novo udruženje ili se pridružiti već postojećem udruženju.<sup>12</sup>

Pravo na slobodu udruživanja je po svojim obilježjima i građansko i političko pravo. Kao građansko pravo, sloboda udruživanja pruža zaštitu pojedincu koji se već udružio s drugima, ili se želi udružiti, od neopravdanog uplitanja države i privatnih osoba. Kao političko

---

<sup>8</sup> Članak 12. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima 2016/C202/02. Povelja o temeljnim pravima Europske unije postala je pravno obvezujuća stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. prosinca 2009. godine.

<sup>9</sup> Članak 11. stavka 1. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

<sup>10</sup> McFeeley protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Odluka Komisije br. 8317/78, od 15. svibnja 1980. godine.

<sup>11</sup> Kotlo, Rebeka, Pravo na udruživanje, političke partije i nevladine organizacije u savremenom pravno-političkom sistemu, uporednom i međunarodnom pravu, Sarajevo, University press, 2017., str. 43-44.

<sup>12</sup> Ibid., str. 55.

pravo, sloboda udruživanja je ključna za funkcioniranje i postojanje demokracije iz razloga što se politički interesi mogu učinkovito promicati isključivo u zajednici s drugima, npr. u udruzi koja se zalaže za određene javne interese.<sup>13</sup>

Pored europskih propisa sloboda udruživanja zajamčena je i ustavima europskih zemalja koje na različite načine reguliraju pravo na slobodu udruživanja. Tako u Italiji građani imaju pravo slobodno osnivati udruge za ostvarenje najrazličitijih ciljeva.<sup>14</sup> U Njemačkoj svi Nijemci imaju pravo osnivati udruge i društva.<sup>15</sup> Švedski ustav svakom građaninu jamči u njegovim odnosima s javnim institucijama slobodu udruživanja, tj. slobodu udruživanja s drugima radi ostvarenja privatnih ili javnih ciljeva.<sup>16</sup> U Sloveniji svatko ima pravo na slobodno udruživanje s drugima,<sup>17</sup> a isto propisuje i nizozemski ustav.<sup>18</sup> U Litvi se građanima jamči slobodno osnivanje društava, političkih stranaka i udruženja.<sup>19</sup> Slično kao u Litvi i Ustav Republike Srbije jamči pravo na slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja.<sup>20</sup>

Posebnost u reguliranju prava na slobodu udruživanja predstavlja francuski Ustav iz 1958. godine<sup>21</sup> s obzirom na to da njime nije izričito propisana sloboda udruživanja kao što je to slučaj u drugim europskim državama. Naime, u odnosu na prava i slobode koje su njime zajamčene, ustav se u svojoj Preambuli poziva na Deklaraciju o ljudskim pravima iz 1789. godine i na Preambulu Ustava iz 1946. godine. Međutim, niti Deklaracija o ljudskim pravima iz 1789. godine niti Preambula Ustava iz 1946. godine ne navode izričito da se njima jamči pravo na slobodu udruživanja. Ipak, u Preambuli Ustava iz 1946. godine Ustav se poziva, uz prava i slobode zajamčene Deklaracijom o ljudskim pravima iz 1789. godine, i na Temeljna načela priznata od strane državnog zakonodavstva (franc. *Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*). Na taj način stvaraoci Ustava iz 1946. godine su uputili na primjenu prava i slobode koji su priznati za vrijeme Treće francuske republike, uključujući i

---

<sup>13</sup> Ibid., str. 46.

<sup>14</sup> Članak 18. stavka 1. i stavka 2. Ustava Italije („Službeni glasnik“ br. 298, od 27. prosinca 1947. godine).

<sup>15</sup> Članak 9. stavka 1. Ustava Njemačke („Službeni glasnik“ III.-dio, br. 100-1).

<sup>16</sup> Članak 1. točke 5. poglavlja Ustava Švedske (Švedska 1974 - rev. 2012).

<sup>17</sup> Članak 42. stavka 2. i 3. Ustava Slovenije („Službeni glasnik“ br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62).

<sup>18</sup> Članak 8. Ustava Nizozemske („Službeni glasnik“ br. 2018, 493).

<sup>19</sup> Članak 35. stavka 1. Ustava Litve (Litva 1992-rev. 2019).

<sup>20</sup> Članak 55. Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik“ br. 98/06).

<sup>21</sup> Ustav Francuske („Službeni glasnik“ br. 234, od 5. listopada 1958. godine... zadnja izmjena 1. prosinca 2019. godine).

pravo na slobodu udruživanja, u kojem periodu je učinjen značajan progres u razvoju kolektivnih i socijalnih prava iako ona nisu nikada izričito unesena u ustavni tekst.<sup>22</sup>

I u Republici Hrvatskoj pravo na slobodu udruživanja regulirano je prije svega Ustavom Republike Hrvatske, kao najvišim pravnim aktom države i to odredbom članka 43. stavka 1. kojom je propisano da se svakom jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve te da radi naprijed navedenog svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati sukladno zakonu. Naprijed citirane odredbe Povelje Europske unije i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda primjenjuju se sukladno odredbi članka 141. Ustava Republike Hrvatske kojom je propisano da međunarodni ugovori sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona.<sup>23</sup>

Slijedom navedenog može se zaključiti da sve naprijed spomenute države, uključujući i Hrvatsku, prepoznaju pravo na slobodu udruživanja kao jedno od temeljnih ustavnih prava, a posebno značenje istom daju i europski propisi. Navedeno je od osobite važnosti u pitanjima osnivanja udruga budući da pravo na slobodu udruživanja predstavlja temelj povezivanja građana u takav organizacijski oblik radi zalaganja i promicanja zajedničkih ciljeva i interesa. Zanimljivo je primijetiti da Italija, Njemačka i Litva izričito propisuju slobodu osnivanja udruga odnosno udruženja, dok se u ostalim državama jamči sloboda udruživanja s drugima što podrazumijeva i slobodu osnivanja udruga. Na taj način države su preuzele pozitivnu obvezu koja se sastoji u utvrđenju pravnog okvira za osnivanje udruženja, ali i sprječavanju svakog ometanja koje je usmjereno ka onemogućavanju osnivanja ili djelovanja udruženja. Nadalje, države su preuzele i negativnu obvezu koja se sastoji u tome da se države moraju suzdržati od bilo kakve djelatnosti koja zabranjuje odnosno ometa osnivanje udruženja ili ometa djelovanje udruženja.<sup>24</sup>

Međutim, naprijed navedeno ne znači da je pravo na slobodu udruživanja apsolutno, bezuvjetno pravo te se ono može ograničiti uz uvjete propisane odredbama kako europskih propisa tako i propisima pojedinih država radi osiguranja zakonitosti te zaštite viših interesa, ali pod vrlo strogim pretpostavkama. Tako je Poveljom Europske unije propisano da svako

---

<sup>22</sup> Bell, John, Boyron, Sophie i Whittaker, Simon, Principles of French Law, Second Edition, Oxford, Oxford University Press, 2008., str. 157-158.

<sup>23</sup> Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine” br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14).

<sup>24</sup> Kotlo, op. cit., str. 55-57.



ograničenje prava i sloboda zajamčenih Poveljom, pa tako i prava na slobodu udruživanja, mora biti propisano zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda, te samo ako su takva ograničenja potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.<sup>25</sup>

Isto tako i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda propisuje da se pravo na slobodu udruživanja može ograničiti ako je to propisano zakonom, ako je takvo ograničenje u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina te radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.<sup>26</sup> Slijedom navedenog, iz citirane odredbe Radin zaključuje da se pravo na slobodu udruživanja može ograničiti samo ako su zadovoljene sve tri pretpostavke: ako postoji zakonski propisano ograničenje, ako se ima legitimni cilj i ako je to neophodno u demokratskom društvu.<sup>27</sup>

U pogledu pretpostavke kojom se propisuje da ograničenje mora biti propisano zakonom potrebno je navesti kako ne mora nužno biti riječ o formalnom zakonu, nego to prema Konvenciji mogu biti i drugi pravni propisi uključujući ustav, podzakonske opće akte, međunarodne ugovore, ali i pravo Europske unije,<sup>28</sup> no nužno je da taj propis ima određene kvalitativne karakteristike kao što su dostupnost propisa kao i obvezatnost te da su njegove odredbe jasne i razumljive adresatima.<sup>29</sup>

U odnosu na drugu pretpostavku koja mora biti ispunjena da bi se pravo na slobodu udruživanja moglo ograničiti, a to je da ograničenje ima legitiman cilj, sukladno praksi Europskog suda ograničavanje te slobode treba biti usmjereno na postizanje samo jednog od ciljeva propisanih Konvencijom i to interesa državne sigurnosti, sprječavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja ili morala, odnosno zaštita prava i sloboda drugih.<sup>30</sup>

U odnosu na treću pretpostavku od slučaja do slučaja prosuđuje se što predstavlja nužnu mjeru u demokratskom društvu na način da se utvrđuje je li poduzeta mjera bila potrebna i je

---

<sup>25</sup> Članak 52. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

<sup>26</sup> Članak 11. stavka 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

<sup>27</sup> Radin, Mirjana, Pravo na slobodu okupljanja i udruživanja u praksi Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska pravna revija, vol. 10, br. 10(2010), str. 4-5. O tome više vidjeti Marochini, Maša, The Interpretation of European Convention of Human Rights, Zbornik radova Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Splitu, vol. 51, br. 1(2014), str. 71-74. i Cullen, Chelsea, The European Convention of Human Rights: Our Rights, N.E.L.R. vol. 5, br. 7(2017), str. 9.

<sup>28</sup> Kotlo, R., op. cit., str. 48.

<sup>29</sup> Radin, M., op. cit., str. 5.

<sup>30</sup> Članak 11. stavka 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

li njezina primjena razmjerna legitimnom cilju koji se htio postići ostavljajući državama ugovornicama određenu diskreciju prilikom procjene.<sup>31</sup>

Slijedom navedenog Kotlo zaključuje da države mogu poduzimati mjere za koje smatraju da su potrebne kako bi se zaštitila pravna sigurnost i ustavna prava građana, ali te mjere trebaju biti usklađene s Konvencijom te podložne nadzoru Suda, dok udruženja, uključujući i udruge, koje promoviraju nedemokratske ciljeve ili se koriste nedemokratskim metodama ne uživaju konvencijsku zaštitu.<sup>32</sup>

Zabrana osnivanja nekog udruženja, u konkretnom slučaju udruge, ili odluka o zabrani već postojećeg udruženja mora biti posljednja mjera i primijenjena samo u slučaju ako blaže mjere ograničenja ne mogu zaštititi više interese pa se tako može ograničiti rad ili zabraniti rad udruženja koje se bavi djelatnošću usmjerenom ograničavanju prava koja garantiraju međunarodni ugovori o ljudskim pravima. Također, sloboda udruživanja može se ograničiti i pripadnicima vojske, policije i službenicima u državnoj upravi.<sup>33</sup>

Naprijed navedena ograničenja slobode udruživanja propisana člankom 11. stavka 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda mogu se nazvati i posebnim granicama slobode udruživanja budući da se ona odnose isključivo na slobodu udruživanja te na specifična prava koja se iz nje izvode.<sup>34</sup>

Za razliku od ograničenja slobode udruživanja koja predstavljaju njezine posebne granice te se odnose samo na slobodu udruživanja kao takvu, legitimna ograničenja propisana člancima 15., 16. i 17. Konvencije odnose se na sva prava i slobode propisane Konvencijom pa tako i na slobodu udruživanja. Naime, legitimna ograničenja prava izvode se i na temelju odredbe članka 15. Konvencije kojom je propisano da država može u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika, poduzeti mjere kojima derogira svoju obvezu poštovanja prava na slobodno udruživanje, uz pretpostavku da su te mjere spojive s njezinim ostalim međunarodnopravnim obvezama. Zatim na temelju članka 16. Konvencije kojim se propisuje mogućnost nametanja ograničenja političkoj djelatnosti stranaca te članka 17. Konvencije kojim je propisano da se Konvencija ne smije tumačiti na način da obuhvaća sudjelovanje u bilo kojoj djelatnosti ili u izvršenju bilo

---

<sup>31</sup> Radin, M., op. cit., str. 5.

<sup>32</sup> Kotlo, R., op. cit., str. 48-49.

<sup>33</sup> Članak 11. stavka 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. O tome više vidjeti Kotlo, R., op. cit., str. 54.

<sup>34</sup> Praksa Europskog suda i Komisije u tom pogledu je kazuistične naravi. Rodin, Siniša, Sloboda udruživanja u hrvatskom ustavnom pravu i članak 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 9, br. 5(1999), str. 636.

kakvih postupaka koji bi ukazivali na oduzimanje prava i sloboda priznatih Konvencijom ili na ograničavanje tih prava i sloboda izvan granica predviđenih Konvencijom.<sup>35</sup>

Pored europskih propisa i ustavi svih naprijed navedenih europskih zemalja predviđaju ograničenja slobode udruživanja i to zabranom odnosno onemogućavanjem osnivanja onih udruženja čiji su ciljevi nezakoniti, odnosno u slučaju kada je takvo ograničenje potrebno radi zaštite javnog interesa. Tako je u Italiji zabranjeno osnivanje udruga čiji su ciljevi zabranjeni kaznenim pravom, tajnih udruga te onih koji smjeraju, čak i indirektno, političkim ciljevima osnivanjem organizacija vojnog karaktera.<sup>36</sup> U Njemačkoj, isto kao u Italiji, zabranjeno je osnivanje udruga čiji su ciljevi ili djelatnosti u suprotnosti s kaznenim zakonima, odnosno koje su usmjerene protiv ustavnog poretka ili ideje međunarodnog razumijevanja.<sup>37</sup> Švedski ustav propisuje da se sloboda udruživanja može ograničiti samo u odnosu na organizacije čije je djelovanje vojne ili kvazivojne naravi, ili smjera progonu populacijskih skupina određene rase, boje ili etničkog porijekla,<sup>38</sup> dok se sukladno nizozemskom ustavu pravo na udruživanje može ograničiti aktom parlamenta u interesu javnog poretka.<sup>39</sup> I u Litvi se sloboda udruživanja može ograničiti ako su ciljevi i aktivnosti udruženja u suprotnosti s Ustavom i zakonom,<sup>40</sup> dok su u Sloveniji zakonska ograničenja slobode udruživanja dopustiva ako to zahtijeva nacionalna sigurnost, javna sigurnost ili zaštita javnosti od širenja zaraznih bolesti.<sup>41</sup> Ustavom Republike Srbije zabranjeno je osnivanje tajnih i paravojnih udruženja, kao i onih usmjerenih na nasilno rušenje ustavnog poretka, povredu zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili vjerske mržnje.<sup>42</sup>

Isto tako, pravo na slobodu udruživanja propisano Ustavom Republike Hrvatske nije apsolutne naravi te se prilikom propisivanja ograničenja razlikuju dvije metode njezina ograničavanja: opća klauzula koja vrijedi za sva zajamčena ustavna prava i slobode pa tako i za slobodu udruživanja i posebna klauzula koja se odnosi samo na slobodu udruživanja.<sup>43</sup>

Opća klauzula obuhvaća različite kriterije za ograničenje ustavnih prava i sloboda kako u mirnodopskim vremenima tako i tijekom ratnog stanja, trenutaka kada je neovisnost i

---

<sup>35</sup> Kotlo, R. op. cit., str. 51.

<sup>36</sup> Članak 18. stavka 1. i stavka 2. Ustava Italije („Službeni glasnik” br. 298, od 27. prosinca 1947. godine).

<sup>37</sup> Članak 9. stavka 2. Ustava Njemačke („Službeni glasnik“ III.-dio, br. 100-1).

<sup>38</sup> Članak 24. stavka 2. poglavlja Ustava Švedske (Švedska 1974 - rev. 2012).

<sup>39</sup> Članak 8. Ustava Nizozemske („Službeni glasnik“ br. 2018, 493).

<sup>40</sup> Članak 35. stavka 1. Ustava Litve (Litva 1992-rev. 2019).

<sup>41</sup> Članak 42. stavka 2. i 3. Ustava Slovenije („Službene novine” br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62).

<sup>42</sup> Članak 55. Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik“ br. 98/06).

<sup>43</sup> Trgovac, Sanja, Pravo na slobodu udruživanja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska pravna revija, vol.10, br. 6(2010), str. 8.

jedinstvenost države neposredno ugrožena te u slučajevima velikih prirodnih nepogoda. Naime, ograničenja ustavnih prava i sloboda u mirnodopskom stanju propisana su odredbama članka 16. Ustava kojim je određeno da sva ograničenja ljudskih prava i osnovnih sloboda moraju biti regulirana zakonom, a ne i nižim pravnim aktima. Osim toga, takva ograničenja moraju imati legitiman cilj propisan Ustavom tj. moraju biti usmjerena na zaštitu prava i slobode drugih ljudi, očuvanje pravnog poretka, promicanje javnog morala i očuvanje zdravlja. Ograničenja također moraju biti razmjerna naravi potrebe za takvim ograničenjem u koju svrhu se provodi test razmjernosti.<sup>44</sup> Dakle, i tu je riječ o tri pretpostavke koje kumulativno moraju postojati da bi se prava i slobode propisane Ustavom mogle ograničiti.

U pogledu prve navedene pretpostavke koja mora biti ispunjena da bi se prava i slobode zajamčene Ustavom mogle ograničiti ukazuje se na to da se pravno pravilo ne može smatrati zakonom ako nije formulirano dovoljno precizno kako bi omogućilo građanima u razumnoj mjeri da predvide kakve bi posljedice određeno ponašanje moglo imati. Ustavni sud Republike Hrvatske je zauzeo stajalište kako je neprihvatljivo ekstenzivno tumačenje odredbe članka 16. Ustava kada bi se lokalnoj samoupravi dala mogućnost određivanja mjesta za javno okupljanje budući da je propisivanje tih ograničenja isključiva zakonska materija.<sup>45</sup> Na taj način je hrvatska sudska praksa postavila strože kriterije za ograničenje temeljnih prava nego što je to propisano Konvencijom. Štoviše, potrebno je da je ograničenje propisano zakonom u formalnom i materijalnom smislu koji mora biti donesen većinom glasova svih zastupnika u smislu odredbe članka 83. stavka 2. Ustava.<sup>46</sup> Takvo stajalište je po mišljenju autorice sasvim opravdano s obzirom na to da naglašava važnost prava i sloboda propisanih Ustavom Republike Hrvatske i dopušta njihovo ograničavanje samo zakonom kao višim pravnim propisom uz poštovanje procedure za njegovo donošenje.

U odnosu na drugu pretpostavku u pogledu koje je propisano da ograničenje mora imati legitiman cilj ukazuje se na to kako je odredbom članka 16. Ustava propisano da se prava i slobode mogu ograničiti samo radi zaštite sloboda i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje pri čemu se u odnosu na Konvenciju ne spominje interes nacionalne sigurnosti. Međutim, javni interes bi se trebao podvesti pod ciljeve zaštite pravnog poretka.<sup>47</sup>

U pogledu posljednje pretpostavke koja mora biti ispunjena da bi se pravo na slobodu moglo ograničiti praksa Europskog suda potrebno je navesti kako izraz „nužno“ treba

---

<sup>44</sup> Članak 16. stavka 1. i stavka 2. Ustava Republike Hrvatske i Trgovac, S., op. cit., str. 8.

<sup>45</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-241/1998, od 31. ožujka 1999. godine („Narodne novine“ br. 38/99).

<sup>46</sup> Rodin, S., op. cit., str. 636-637.

<sup>47</sup> Ibid., str. 636.

restriktivno tumačiti, da odrednice demokratskog društva predstavljaju pluralizam, tolerancija i širokoumlje te da je potrebno postići ravnotežu koja osigurava pravedan i ispravan postupak prema manjini te koja izbjegava zloupotrebu dominantnog položaja.<sup>48</sup> Isto tako, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem, što je potrebno utvrditi u svakom pojedinom slučaju.

U smislu naprijed navedenog može se zaključiti kako ograničenja ustavnih prava i sloboda imaju svoje granice među kojima se posebno ističe načelo racionalnosti i proporcionalnosti.<sup>49</sup> Ustavni je sud provodeći test razmjernosti prilikom ocjene suglasnosti s Ustavom više odredaba Zakona o udrugama naveo kako temeljna svrha Zakona o udrugama nije ograničavanje ustavne slobode udruživanja, već naprotiv, uređenje udruga građana radi njihovog nesmetanog djelovanja, a cilj zakonskih ograničenja je ostvarenje načela pravne sigurnosti, tj. zaštita samih udruga u pravnom prometu, kao i zaštita drugih u odnosu prema udrugama.<sup>50</sup>

Za razliku od ograničenja ustavnih prava i sloboda u mirnodopskom stanju, odredbama članka 17. Ustava propisana su ograničenja u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda. Posebnost ovog oblika ograničenja predstavlja činjenica da o njihovoj dopuštenosti odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik Republike. Također, opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. Štoviše, određena prava i slobode ne mogu se ograničiti niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države, a to su pravo na život, zabrana mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, pravna određenost kažnjivih djela i kazni te sloboda misli, savjesti i vjeroispovijedi.<sup>51</sup> Slijedom navedenog, razvidno je da pravo na slobodu udruživanja može biti predmetnom ograničenja uz strogo poštovanje naprijed navedenih pretpostavki.

---

<sup>48</sup> Loc. cit.

<sup>49</sup> Test racionalnosti koji prethodi testu proporcionalnosti sastoji se prvotno u analizi ide li zakon za ostvarivanjem racionalnih regulatornih ciljeva te potom u odvagivanju individualnog interesa i regulatornog interesa države, dok test proporcionalnosti nije izričito propisan odredbom članka 16. Ustava, već je sadržan u članku 17. Ustava propisujući da su moguća ograničenja temeljnih prava u doba ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih nepogoda pri čemu opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji. Rodin, S., op. cit., str. 637.

<sup>50</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I- 929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998, U-I-149/1999., od 3. veljače 2000. godine („Narodne novine“ br. 20/00)

<sup>51</sup> Članak 17. stavka 1., 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske.

Što se tiče posebnih ograničenja slobode udruživanja, Ustav Republike Hrvatske predviđa da je pravo na slobodu udruživanja ograničeno nasilnim ugrožavanjem demokratskog ustavnog poretka te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.<sup>52</sup>

Slijedom svega naprijed navedenog može se zaključiti u pogledu slobode udruživanja, što podrazumijeva i slobodu osnivanja udruga kao njezinog organizacijskog oblika, iako je ista zajamčena ustavima država te europskim propisima, u određenim slučajevima je dopušteno, pa čak i nužno radi zaštite interesa drugih osoba te javnog interesa njezino ograničenje odnosno poštovanje odgovarajućih pretpostavki čije neispunjenje rezultira nemogućnošću osnivanja udruge odnosno njezina djelovanja. Upravo iz tog razloga država je dužna osigurati, pored odgovarajućeg pravnog okvira koji će omogućiti slobodu osnivanja udruga, i odgovarajuće mehanizme nadzora kako bi se osigurala zakonitost kako u njihovom osnivanju tako i njihovom djelovanju.

## **2.2. Pojam civilnog društva i osnovne karakteristike neprofitnih oblika udruživanja**

Sloboda udruživanja nužno je povezana s pojmom neprofitnih organizacija kao dijelom „civilnog društva“, s obzirom na to da omogućava udruživanje građana u organizacije koje pozitivno pristupaju društvenim izazovima i pridonose općem interesu. Budući da se udruge po svojim obilježjima uklapaju u civilno društvo i neprofitne organizacije te da se na udruge u jednom dijelu primjenjuje teorija i regulativa civilnog društva i neprofitnih organizacija općenito, potrebno je prvotno objasniti navedene pojmove i ukazati na njihovo značenje.

Pojam „civilno društvo“ uključuje institucije koje se bave filantropijom, pokrete koji problematiziraju društvena, kulturna i politička pitanja, društvene aktivnosti i vrijednosti te ponašanje koje je s njima povezano, ali i dobrovoljne organizacije. Kada promatramo današnju ulogu civilnog društva, potrebno je navesti kako je naglasak na postizanju rezultata i usluga visoke kvalitete u zamjenu za financiranje iz javnih izvora, a organizacije civilnog društva moraju se natjecati s privatnim sektorom i u onim područjima u kojima su tradicionalno imale dominantnu ulogu. Poslovi od javnog interesa danas se obavljaju putem tržišta i proširenih upravljačkih mreža koje uključuju subjekte iz različitih sektora, a ne samo u javnom sektoru.

---

<sup>52</sup> Članak 43. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske. U praksi Ustavnog suda o zaštiti prava na slobodu udruživanja zajamčenu Ustavom u pravilu je bilo riječi u predmetima u kojima se odlučivalo o isključenju članova udruge iz članstva u istoj. O tom više vidjeti Trgovac, S., op. cit., str. 5-6. i str. 9.

Time se mijenja, ali i jača uloga civilnog društva u takvim procesima.<sup>53</sup> Civilno društvo odvojeno je od države i od obitelji, temelji se na dobrovoljnosti te je usmjereno na postizanje ciljeva koji nisu gospodarski. Vrlo često se govori o civilnom društvu kao o „trećem sektoru“ u mehanizmu društva pored države i tržišta. U tom sektoru utvrđuju se zajednički društveni ciljevi te se isti nastoje i ostvariti, što predstavlja osnovnu infrastrukturu za ispunjavanje potreba građana.<sup>54</sup>

Neprofitne odnosno nevladine organizacije predstavljaju značajan oblik organizacija u okviru civilnog društva pri čemu se ti pojmovi redovito koriste kao sinonim za opisivanje istih organizacijskih oblika djelovanja. Određenje neke organizacije kao neprofitne prvenstveno se temelji na njezinoj ekonomskoj prirodi. Takve organizacije obično kombiniraju karakteristike javnog sektora, jer djeluju u javnom interesu, i privatnog sektora, jer se temelje na dobrovoljnosti i imaju privatni karakter. Takva pojmovna konstrukcija koristi se kako bi se samim nazivom ukazalo i na najvažniju značajku tih organizacija, a to je zabrana raspodjele profita među direktorima, osnivačima ili članovima. Određenje neke organizacije kao nevladine podrazumijeva neprofitne organizacije koje se aktivno bave pitanjima međunarodnih odnosa, zaštitom okoliša, ljudskim pravima, humanitarnom pomoći i razvojnom suradnjom. Međunarodne organizacije poput Ujedinjenih naroda, OECD-a, Svjetske banke, EU i drugih prepoznaju važnost tih organizacija i dodjeljuju im savjetodavnu ulogu u oblikovanju javnih politika i donošenju odluka.<sup>55</sup> Slijedom navedenog može se zaključiti da i nevladine i neprofitne organizacije čine civilno društvo, dok se za samo dio neprofitnih organizacija može reći da su i nevladine organizacije.<sup>56</sup> Međutim, vrlo često se u literaturi, ali i u praksi pojmovi neprofitne organizacije te nevladine organizacije koriste kao sinonimi.<sup>57</sup>

Neprofitne organizacije osnivaju se kao različita udruženja građana koja su odvojena od vlasti i poslovnog sektora i koja su odlučna organizirano reagirati i/ili odgovoriti na neku potrebu ili problem svoje zajednice, a njihove bitne karakteristike očituju se u tome da povezuju

---

<sup>53</sup> Koprić, Ivan, Musa, Anamarija i Giljević, Teo, Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2017., str. 137.

<sup>54</sup> Van der Ploeg, Tymen J., Van Veen Wino J.M. i Versteegh Cornelia R.M. (eds.), *Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018., str. 4. O tome više vidjeti Zimmer, Annette, Priller, Eckhard (ur.) *Future of Civil Society: Making Central European Non-profit Organizations Work*, Springer, 2004., str. 14-22.

<sup>55</sup> Koprić, I., Musa, A. i Giljević, T., op. cit., str. 138.

<sup>56</sup> Salamon, Lester M., *The International Guide to Nonprofit Law*, New Jersey, John Wiley & Sons, Inc., 1998., str. 4.

<sup>57</sup> U proizvodnim poduzećima uprava donosi odluke radi stjecanja dobiti te se s navedenog stajališta te organizacije mogu nazvati profitnim. Međutim, to još uvijek ne znači da je i ta organizacija profitabilna pa će tako organizacija koja je orijentirana profitu, a posluje s gubitkom biti neprofitabilna organizacija, ali ne i neprofitna. Rukavina, Kornelija, *Karakteristike neprofitnih i neprofitabilnih organizacija u odnosu na profitne i profitabilne organizacije*, Pravni vjesnik, vol. 10, br. 1-4(1994), str. 145-153. i str. 154-155.

i osluškuju potrebe lokalne zajednice, fleksibilnost i inovativnost, inkluzivne metode rada u pitanjima poput humanitarnog, obrazovnog, kulturnog, sportskog, istraživačkog i profesionalnog karaktera, zaštite ljudskih prava i izgradnje građanskog društva, stručne analize stanja na terenu, te efikasno i pravovremeno djelovanje uz kreiranje mogućnosti interakcije s drugim relevantnim akterima društvenog života.<sup>58</sup>

Postoje različite definicije neprofitnih organizacija, međutim prema najčešće korištenoj definiciji Salamona i Anheier, osnovni elementi odnosno karakteristike takvih organizacija su njihov institucionalni karakter, karakteristika privatnosti, nedijeljena profita njihovim članovima, samouprave te dobrovoljnosti. Naime, institucionalni karakter odnosno postojanje određene unutrašnje organizacijske strukture ili određeni stupanj organiziranosti znači da pripadaju određenom tipu pravnih osoba (npr. udruge, zaklade). Karakteristika privatnosti znači da su u pitanju privatne organizacije koje su institucionalno odvojene od vlade, nezavisne od državnog aparata, vladinih tijela, u pravilu se ne financiraju od strane države te predstavnik vladinih tijela ne može biti član njihovog upravnog odbora. Nadalje, karakteristika nedijeljenja profita svojim članovima znači da čak i kad takve organizacije ostvaruju profit, isti se ne ulaže u povećanje vlastitog kapitala i raspodjelu stečenih sredstava svojim članovima ili upravi, nego se stečena sredstva koriste za neke druge svrhe, poput ispunjenja svojih ciljeva, koji su prvenstveno humanitarne i dobrotvorne prirode, a osnivači i članovi neprofitnih organizacija, za razliku od trgovačkih društava, nemaju status vlasnika. Višak prihoda nad rashodima, tj. dobit, ne može raspodijeliti primjerice osnivačima, članovima i dr., nego se ulaže u temeljne statutarne aktivnosti. Naprijed navedeno ne znači da se neprofitna organizacija mora suzdržavati od djelatnosti koje imaju profitni karakter, nego je važno da svaki prihod koji ostvari potroši isključivo za obavljanje i unaprijeđenje djelatnosti kojima ostvaruje ciljeve utvrđene svojim statutom. Slijedom navedenog, neprofitne organizacije se ne osnivaju radi stjecanja profita nego radi ostvarivanja ciljeva koji nisu komercijalne prirode, tj. za neprofitne ciljeve (npr. promjena kvalitete života, poštovanje ljudskih prava i sloboda i dr.). Sljedeća navedena karakteristika, a to je karakteristika samouprave, znači da su takve organizacije samostalne u unutrašnjem uređenju, kontroli i upravljanju, da imaju vlastitu upravu i mogućnost kontrolirati osnovne aktivnosti internom procedurom upravljanja. Posljednja navedena karakteristika, tj. karakteristika dobrovoljnosti ukazuje na to da su takve organizacije osnovane na temelju dobrovoljnog učešća građana u vidu volonterizma, tj. da funkcioniraju na temelju volonterskog rada i dobrovoljnog ulaganja privatnih donatora pa se slijedom

---

<sup>58</sup> Kotlo, R., op. cit., str. 121.



navedenog u nekim državama nazivaju dobrotvornim ili dobrovoljnim sektorom. Međutim, pored neprofitnih organizacija koje djeluju na potpuno volonterskoj osnovi, i onih profesionaliziranih za određene poslove, postoje i one u kojima je jedan broj ljudi zaposlen, primjerice obavljaju administrativne poslove ili tehničke poslove za naknadu, a ostali djeluju kao volonteri, no i one se smatraju neprofitnima jer dominira volonterski rad.<sup>59</sup> Nadalje, kao karakteristika neprofitnih organizacija navodi se kako takva organizacija mora djelovati u interesu svojih članova, a što će se odnositi primjerice na strukovna udruženja, društvene i sportske klubove, sindikate i slične organizacije ili u općem interesu u kojem slučaju će se organizacija smatrati neprofitnom samo u slučaju ako svojim djelovanjem ostvaruje korist za cijelu zajednicu ili njezinom značajnom dijelu. Slijedom upravo iznesenog pojam općeg interesa vrlo često će biti određen sudskom praksom ili odlukama zakonodavne vlasti.<sup>60</sup>

U smislu naprijed navedenog mogu se razlikovati tri vrste neprofitnih organizacija i to one koje se smatraju neprofitnim iz razloga što nisu osnovane u svrhu ostvarenja komercijalne svrhe, one koje su osnovane u svrhu ostvarenja dobrobiti za svoje članove i one koje su osnovane u svrhu ostvarenja nekog općeg interesa. Ovisno o tome o kojoj vrsti organizacije je riječ, iste mogu imati različit položaj primjerice u domeni oporezivanja ili u drugim područjima prava odnosno podvrgnute različitim uvjetima koje iste moraju ispuniti.<sup>61</sup>

Temeljne funkcije neprofitnih organizacija jesu uslužna funkcija koja podrazumijeva pružanje raznih socijalnih i drugih usluga građana, kao i funkcija monitoringa vlasti koja predstavlja praćenje djelovanja vlasti, tj. prikupljanje informacija o radu, njegovu analizu i informiranje građana, javnosti i medija o aktivnostima vlasti kako bi se postiglo unaprjeđenje stanja, odgovornosti i transparentnosti u radu tijela vlasti. Zatim, neprofitne organizacije mogu imati funkciju političke participacije koja podrazumijeva posredno ili neposredno učešće građana u odlučivanju ili vršenju vlasti ili utjecanju na njezino vršenje (javne rasprave, zborovi građana, građanske inicijative i referendumi), funkciju korekcije vlasti koja podrazumijeva aktivnosti neprofitnog sektora i cilj joj je ukazati na politiku drugačiju od vladajuće politike te medijacijsku funkciju koja podrazumijeva posredovanje treće neutralne strane u određenom konfliktu radi pronalaženja zajedničkog rješenja. U pogledu osnovnih funkcija neprofitnih organizacija još se ukazuje na edukacijsku funkciju, koja podrazumijeva pružanje svojim

---

<sup>59</sup> Salamon, Lester M. i Anheier, Helmut K., *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester i New York, Manchester University Press, 1996., str. 14-15. O tome vidjeti i Kotlo, R., op. cit., str. 126-128.

<sup>60</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 14-15.

<sup>61</sup> Tako će u SAD-u organizacije koje su osnovane u svrhu ostvarenja dobiti za svoje članove i one koje su osnovane u svrhu ostvarenja nekog javnog dobra u pravilu biti oslobođene od plaćanja poreza na dobit i poreza na nekretnine, ali samo potonje će moći primati donacije koje neće biti predmetom oporezivanja. Salamon, L. M., op. cit., str. 15-16.

korisnicima određene edukacijske usluge u različitim oblastima, funkciju razvoja civilnog društva, koja podrazumijeva postojanje javnog mnijenja koje prepoznaje određene društvene probleme i nudi moguća rješenja za njih, te socijalizirajuću i zaštitnu funkciju, koje podrazumijevaju nezavisnost građana od intervencije državne vlasti te zaštitu i uključivanje u društveni život marginaliziranih društvenih grupa.<sup>62</sup>

Neprofitne organizacije teže postizanju najboljih mogućih usluga u skladu s raspoloživom novčanom podlogom pri čemu ne mjere uspješnost poslovanja kroz profit. Kao posljedica toga u takvim organizacijama je teško mjerljiv uspjeh i nasuprot njemu troškovi budući da postoje poteškoće pri odabiru mjerila uspješnosti. Međutim, i među neprofitnim organizacijama postoje one koje se ponašaju na profitabilan način u određenim aspektima svog djelovanja. Primjerice, škole, bolnice i vjerske zajednice često primaju financijsku potporu iz državnog proračuna, što zahtijeva da se u okviru tog dijela njihovih aktivnosti ponašaju neprofitabilno. Ukoliko obavljanjem djelatnosti ostvaruju vlastiti prihod, u tom dijelu se mogu ponašati profitabilno.<sup>63</sup> Tu je potrebno istaknuti kako ne može baš svako poslovanje uživati neprofitni status. Naime, područja socijalne skrbi, religije, zdravlja i kulturnih aktivnosti u pravilu su podobna da potpadaju pod neprofitni status. Neprofitne organizacije mogu služiti kako privatnoj tako i javnoj svrsi te u pravilu mogu poslovati usporedo s profitnim organizacijama, ali je u tom kontekstu potrebno naglasiti kako postoje značajne razlike između država pa tako primjerice u SAD-u i Japanu zdravstvena zaštita u pravilu potpada pod privatni sektor dok je zdravstvena zaštita u Švedskoj organizirana putem državnog sektora.<sup>64</sup> Temeljna značajka koja određuje potpada li određena organizacija pod neprofitni sektor jest ta je li ona osnovana prvenstveno za obavljanje gospodarske djelatnosti, u kojem slučaju ne može potpadati pod neprofitni sektor. Međutim, oblici u kojima se takva zabrana ostvaruje itekako se razlikuju pa će se za organizacije koje su uključene u bilo kakvu gospodarsku djelatnost, uključujući i naplatu naknade za svoje usluge, smatrati da ne potpadaju pod neprofitni sektor. Za razliku od navedenog, organizacije mogu predstavljati neprofitni sektor iako su aktivno uključene u obavljanje djelatnosti sa svrhom stjecanja dobiti ako se cjelokupni ostvareni profit troši u javne svrhe odnosno za opće interese, odnosno ako se ne dijeli direktorima, zaposlenicima ili članovima. Dakle, u smislu naprijed navedenog može se reći da postoji „minimalni“ i „maksimalni“ test utvrđenja postojanja kriterija je li određena organizacija

---

<sup>62</sup> Kotlo, R., op. cit., str. 128-130.

<sup>63</sup> Rukavina, K., op. cit., str. 155.

<sup>64</sup> Oster, Sharon, Strategic Management for Nonprofit Organizations, New York, Oxford University Press, 1995., str. 6.

osnovana u komercijalne, gospodarske svrhe pa će se smatrati da nije ispunjen minimalni uvjet da bi organizacija potpadala pod neprofitni sektor ako organizacija ostvaruje profit i vrši njegovu raspodjelu direktorima i zaposlenicima.<sup>65</sup>

Za razliku od profitnih organizacija u kojima je profit rezultat uspješnosti i djelatnosti poslovanja, veće proizvodnosti i ekonomičnosti, u neprofitnim organizacijama gdje nema točnog prikaza izračuna profita puno je teže provoditi poduzetnički nadzor sustava, nema objektivnog tijeka aktivnosti, a članovi koji upravljaju organizacijom često se ne slažu oko toga koliko su neki ciljevi važni jer nema profita kao mjerila uspjeha u poslovanju. Upravo iz razloga što mjerenje profita omogućava komparaciju između organizacija koje imaju isti cilj profitabilnost, neprofitne organizacije mogu se komparirati samo ako su sličnih djelatnosti npr. bolnica s bolnicom ili fakultet s fakultetom.<sup>66</sup>

Nužna posljedica neprofitnosti je i činjenica da su u velikom broju država neprofitne organizacije izuzete od državnih, regionalnih i lokalnih poreza uz ograničenje da ostvarena dobit od poslovanja ne smije biti raspodijeljena onima koji upravljaju organizacijom, direktorima, zaposlenicima niti članovima. Takve porezne povlastice i pravni status neprofitnih organizacija omogućuje istima obavljanje aktivnosti koje je teško provoditi u području profita.<sup>67</sup>

Nadalje, većina neprofitnih organizacija su uslužne organizacije s relativno malim kapitalom te se teže kontroliraju za razliku od profitnih organizacija, a kvaliteta usluga koje neprofitne organizacije pružaju može se teško procijeniti s obzirom na to da je vrlo često riječ o uslugama ideološkog sadržaja.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 14.

<sup>66</sup> Za razliku od profitnih organizacija, kod neprofitnih organizacija mjerenje uspjeha odnosno rezultata poslovanja (izraženom kao prihod) i rashoda poslovanja koeficijentom ekonomičnosti poslovanja nije precizan način njihova mjerenja te dok se u profitnim organizacijama neprestano analiziraju procesi nabave i prodaje, u neprofitnim organizacijama glavni cilj je pružanje usluga. Za razliku od tradicionalnog tržišta gdje se proizvodi mogu lako procijeniti na temelju kvalitete, u neprofitnom sektoru dobra i usluge se teško mogu procijeniti s navedenog stajališta, štoviše mnoga dobra i usluge su plaćene od strane osoba koje u konačnici neće imati koristi od istih. U većini slučajeva usluge koje pružaju neprofitne organizacije služe kao dopuna uslugama koje pružaju profitne organizacije na način da ih dopunjuju i zamjenjuju kada su pojedinci nezadovoljni kvalitetom dobara ili usluga o kojima je riječ. Rukavina, K., op. cit., str. 155-157. i Oster, S., op. cit. str. 19.

<sup>67</sup> Većina neprofitnih organizacija je oslobođena od plaćanja poreza na dobiti budući da su to organizacije koje svoju dobit ne ostvaruju proizvodnom djelatnošću, a ako takve organizacije imaju neku djelatnost koja je profitabilno orijentirana, podliježu plaćanju poreza na dobit. U većini država obavljanje gospodarske aktivnosti neće utjecati na status neprofitnih organizacija koje one imaju u poreznoj domeni osim ako profitabilna strana postane dominantna. Djelatnosti kojima se ostvaruje profit i predstavljaju osnovni izvor prihoda, a nisu povezane sa svrhom zbog koje je organizacija osnovana, podliježu oporezivanju. U tom kontekstu postavlja se pitanje kako uopće utvrditi služi li djelatnost ili ne služi ispunjenju cilja zbog kojeg je organizacija osnovana pa je slijedom navedenog potrebno utvrditi o kakvim prihodima je riječ. Oster, S., op. cit. str. 4-5. i str. 94-95. i Rukavina, K., op. cit., str. 157.

<sup>68</sup> Oster, S., op. cit., str. 158. Međutim, iako je pravilo da neprofitne organizacije raspolažu puno manjim kapitalom, isto se ne odnosi na sve neprofitne organizacije pa je tako primjerice sukladno financijskom godišnjem

Posebnost neprofitnih organizacija očituje se i u njihovim ciljevima. Ciljevi neprofitnih organizacija utvrđuju granice njihova djelovanja, služe kao motivacija osoblju, odboru, volonterima i donatorima određujući ideološku osnovu organizacije te olakšavaju evaluaciju organizacije o kojoj je riječ.<sup>69</sup>

Za razliku od profitnih organizacija koje se financiraju iz proizvoda i usluga gdje tržište diktira cijenu pa tako i financiranje, neke neprofitne organizacije ostvaruju prihod od prodaje kod kojih poslovni uspjeh ovisi o kupcima, a druge se financiraju na temelju javnih potpora te su njihova sredstva utvrđena proračunom i mogu se samo namjenski koristiti.<sup>70</sup> Značajan izvor prihoda predstavljaju donacije od strane pojedinaca, zaklada i korporacija.<sup>71</sup>

Neprofitne organizacije razlikuju se od drugih organizacija i po korištenju volonterskog rada. Naime, takav oblik rada koji obavljaju volonteri karakterističan je za neprofitne organizacije.<sup>72</sup> Pored navedenog, velik broj neprofitnih organizacija ima i trajno zaposlene osobe. Zbog posebnosti dobara i usluga koje organizacija nudi, postoji zahtjev za njihovom visokom kvalificiranošću, iako primaju nižu naknadu za svoj rad nego je to slučaj kod profitnih organizacija.<sup>73</sup>

Nadalje, upravljanje u neprofitnim organizacijama je puno teže kontrolirati nego u profitnim organizacijama<sup>74</sup> gdje pri donošenju odluka posljednju riječ imaju dioničari odnosno imatelji udjela, a direktor koji predsjedava upravnim odborom odgovoran je njegov rad. U

---

izvješću Američkog Crvenog križa za 2018. godinu utvrđen neto iznos imovine od 1.582.100,00 dolara, prihodi od njihove djelatnosti u iznosu 3.665.300,00 dolara te prihodi od djelatnosti u iznosu od 1.496.300,00 dolara, dok su rashodi utvrđeni u iznosu od 3.200.800,00 dolara. Annual Report 2018 – Red Cross, dostupno na: <https://www.redcross.org/content/dam/redcross/National/pdfs/annual-reports/Annual-Report-2018.pdf> (23. 3. 2019.) Također, ako je riječ o Hrvatskom Crvenom križu, sukladno izvješću o obavljenoj reviziji društva Crvenog križa u Republici Hrvatskoj za 2017. godinu, utvrđen je ukupan iznos imovine od 233.407.547,00 kn. Državni ured za reviziju, dostupno na <http://www.revizija.hr/datastore/filestore/174/IZVJESCE-O-OBAVLJENOJ-FINANCIJSKOJ-REVIZIJI- DRUSTAVA-CRVENOG-KRIZA.pdf> (23. 3. 2019.).

<sup>69</sup> Ciljevi neprofitnih organizacija služe i kao pomoć prilikom evaluacije organizacija budući da predstavljaju zamjenu za profit kojim bi se mogao mjeriti uspjeh organizacije. Oster, S., op. cit., str. 22-23.

<sup>70</sup> Rukavina, K., op. cit, str. 158.

<sup>71</sup> Kod neprofitnih organizacija koje ovise o prikupljanju sredstava razlikuju se dvije vrste korisnika i to jedna koju čine korisnici usluga ili dobara koji će za velik broj neprofitnih organizacija biti izvor prihoda budući da će isti plaćati određenu naknadu za njihove usluge te donatori čija je uloga naglašena kod neprofitnih organizacija kod kojih se u pravilu ne plaćaju naknade za njihove usluge. Oster, S., op. cit., str. 111. i str. 37.

<sup>72</sup> U pravilu postoje dva razloga zašto se osobe odlučuju uključiti u volonterski rad određene organizacije. Jedan razlog odnosi se na to da osobe koje imaju namjeru postati volonteri smatraju da će im volonterski rad povećati njihovo iskustvo i pomoći razviti vještine koje će im kasnije koristiti u njihovoj karijeri, a drugi razlog odnosi se na to da su iste zainteresirane za sam cilj organizacije te smatraju korisnim to što mogu pomoći organizaciji da postigne taj cilj. Oster, S., op. cit., str. 73.

<sup>73</sup> Većinu zaposlenih u neprofitnim organizacijama čine profesionalci čija su motivacija za uspjehom i postignuti rezultati vidljivi samo određenom broju profesionalnih kolega pa su slijedom navedenog isti motivirani prema svojoj organizaciji i prema profesionalnim kolegama. Rukavina, K., op. cit, str. 159.

<sup>74</sup> Razlika se odnosi i na same odbore direktora te njihovu odgovornost pa se u tom smislu navodi da se odbori direktora neprofitnih organizacija razlikuju od odbora profitnih organizacija prije svega po svojoj veličini budući da odbori neprofitnih organizacija u pravilu imaju više članova. Oster, S., op. cit., str. 68 i str. 75-76.

mnogim neprofitnim organizacijama često nije jasno definiran odnos poslovne odgovornosti te odluke ne donosi samo čelnik nego i članovi upravnog vijeća pa čelnik ili voditelj organizacije ne snosi uvijek potpunu odgovornost.<sup>75</sup> Dodatni problem koji se javlja kod neprofitnih organizacija je taj da se njihovi proizvodi i usluge kao i mjere koje su provedene mogu teško kvantificirati.<sup>76</sup>

Slijedom svega navedenog može se zaključiti da se neprofitne organizacije odlikuju svojim karakteristikama odnosno obilježjima koja ih čine nezaobilaznim dijelom civilnog društva i njegovom pokretačkom snagom. Pored neprofitnosti kao njihovom osnovnom karakteristikom, značajke takvih organizacija sastoje se u nedostatku mjerila uspješnosti temeljenih na profitu, sklonosti prema pružanju uslužnih djelatnosti, ograničenju ciljeva i strategija u okviru njihove poslovne politike, ovisnosti o financijskoj potpori, različitim pristupima metodama i sustavima upravljanja, većoj mogućnosti političkog utjecaja te ne postoji adekvatan nadzor nad njihovom upravom. Upravo po tim svojim karakteristikama neprofitne organizacije se razlikuju od profitnih organizacija kojima se također može ostvarivati sloboda udruživanja, ali one ne predstavljaju dio civilnog društva.

Važan dio civilnog društva čine i udruge pa se pravila koja se odnose na djelovanje i nadzor neprofitnih organizacija odnose i na same udruge.

### **2.3. Pojam udruge i njezina bitna obilježja**

Udruge su vrsta neprofitne organizacije te se odlikuju naprijed navedenim značajkama, a samim time se razlikuju od profitnih organizacija. Naime, osnovne karakteristike udruge jesu njezina neprofitnost, namjera ostvarivanja zajedničkih ciljeva, zatim viša razina formalne organizacije u odnosu na javno okupljanje, dobrovoljnost članstva te neovisnost.<sup>77</sup>

Udruga se ne smije osnivati s ciljem ostvarenja profita niti dijeliti eventualno ostvareni profit svojim članovima niti tijelima. Osnovna djelatnost udruge ne smije biti obavljanje

---

<sup>75</sup> Rukavina, K., op. cit., str. 159. Za razliku od odbora profitnih organizacija koji pruža zaštitu imateljima udjelima u organizaciji u odnosu na upravu, takvu funkciju odbor nema kod neprofitnih organizacija. Međutim, i donatori neprofitnih organizacija moraju imati određenu vrstu zaštite pa se smatra da odbor neprofitnih organizacija pruža takvu zaštitu istima. Oster, S., op. cit., str. 77.

<sup>76</sup> Oster, S., op. cit., str. 77-80.

<sup>77</sup> Obilježje udruge koje se sastoji u ostvarivanju nekog zajedničkog cilja, zatim u višem stupnju formalnog organiziranja od javnog okupljanja te obilježje dobrovoljnost udruživanja utvrdio je Europski sud u predmetu Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1981.). Naime, u navedenoj odluci Europski sud je ustanovio načela koja su primjenjiva na slobodu udruživanja u širem smislu, a ne samo na slobodu sindikalnog udruživanja. O tome više vidjeti Dika, Mihailo i dr., Komentar Zakona o udrugama s obrascima, Zagreb, B.a.b.e., 2003., str. 11-14.

gospodarske djelatnosti, iako udruga pod određenim pretpostavkama takvu djelatnost može obavljati.

Budući da se udruge ne smiju osnivati sa svrhom stjecanja profita, udruge vrlo često raspolažu malim kapitalom, iako navedeno nije uvijek pravilo. Udruge svoje prihode najčešće ostvaruju, kao i neprofitne organizacije općenito, putem svojih korisnika i to u pravilu u vidu članarina, a značajan izvor prihoda za većinu udruga su donacije. U određenim slučajevima udruge mogu biti i korisnici državnih i lokalnih proračunskih sredstava koja tada moraju koristiti isključivo namjenski. Udruge uživaju određene povlastice u domeni oporezivanja te su u pravilu oslobođene od plaćanja poreza na dobit.

Naprijed navedeno obilježje neprofitnosti usko je vezano za sljedeće obilježje udruga koje se sastoji u postizanju nekog zajedničkog cilja bez namjere ostvarivanja dobiti tj. primarni cilj udruge ne smije biti stjecanje profita. Naime, pravo na slobodno udruživanje implicira pravo udruge da obavlja različite djelatnosti u svrhu ostvarivanja različitih legitimnih ciljeva, isto kao što to može činiti pojedinac kao fizička osoba. Država ne može samo tako uskratiti slobodu udruživanja na način da proglasi ciljeve udruga nezakonitima ili nedopuštenima jer je ta sloboda zajamčena Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava. Slijedom navedenog, svi unutarnji propisi, uključujući i Ustav, moraju biti usklađeni s Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda i podložni su provjeri Europskog suda.<sup>78</sup> Udruge se mogu osnivati radi ostvarenja odnosno zaštite probitaka samih osnivača i članova udruge. To će u pravilu biti interesne udruge koje se osnivaju s ciljem zaštite interesa određene skupine čiji članovi imaju istovjetne ili vrlo bliske interese (npr. osobe oboljele od nekih bolesti, osobe koji su pripadnici nekog kluba i dr.). Međutim, udruge se mogu osnovati i radi ostvarenja općih interesa, prije svega radi zaštite ljudskih prava i sloboda kako na općenitoj razini tako i radi zaštite i promicanja prava određene ciljane skupine (npr. prava djece, žena, invalidnih osoba i dr.), zaštite i promicanja ekoloških, zdravstvenih i drugih ciljeva i uvjerenja,<sup>79</sup> koji nadilaze interese samih članova udruge.

U radu udruge, pored manjeg broja osoba zaposlenih u udruzi, u prvom redu sudjeluju osobe volonteri koji svojim znanjem i vještinama doprinose ostvarenju njezinih ciljeva i svrhe. Iz naprijed navedenog razloga, ali i činjenice da su udruge neovisne u izboru svojih ciljeva i načina njihova ostvarenja, poseban problem predstavlja pitanje evaluacije njihovog programa, tako i učinkovitosti obavljanja djelatnosti i ostvarenja ciljeva zbog kojih su i osnovane.

---

<sup>78</sup> Mataga, Zvonimir, Pravo na slobodu udruživanja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Strasbourg, Gong, 2006., str. 15.

<sup>79</sup> Ivanović, Mladen, Kako registrirati udrugu u Republici Hrvatskoj, Zagreb, B.a.b.e., 2002., str. 13-15.

Kada je riječ o trećem navedenom obilježju udruga, koje se sastoji u višoj razini formalnog organiziranja, važno je napomenuti da je dovoljno da udruga posjeduje samo neke strukturalne elemente, poput statuta i tijela udruge, prema kojima će se jasno razlikovati od običnog javnog okupljanja. Naime, svatko ima pravo na slobodu okupljanja ako je ono mirno, a isto podrazumijeva slobodu kako privatnog tako i javnog okupljanja. Razlog okupljanja je potpuno irelevantan dokle god je okupljanje mirno, ali to ne uključuje i zaštitu prava okupljanja ako razlog za okupljanje uopće ne postoji.<sup>80</sup> Građani imaju pravo na okupljanje i izražavanje svojeg mišljenja putem različitih aktivnosti poput manifestacija, skupova, rasprava i demonstracija, pod pretpostavkom da to čine uz poštovanje javnog reda i mira te opće sigurnosti ljudi i njihove imovine.<sup>81</sup> Ako navedeno usporedimo s pravom na slobodu udruživanja, a pobliže udugom kao njezinim institucionalnim oblikom, razvidno je da javno okupljanje ne podrazumijeva nikakve dodatne institucionalne elemente da bi potpadalo pod zaštitu propisanu odredbom članka 11. Konvencije, za razliku od udruge koja mora udovoljavati drugim bitnim obilježjima da bi uživala zaštitu Konvencije. Naime, za postojanje udruge nužno je da ona posjeduje institucionalne karakteristike, što znači da ima određeni stupanj organiziranosti i trajnosti koji je razlikuje od neformalnih društvenih grupa ili prolaznih zajednica također zaštićenim člankom 11. Konvencija, ali pravom na slobodu mirnog okupljanja. Slijedom navedenog, među pojedincima udruženim u grupu traži se postojanje svjesne namjere i vidljivog napora u uspostavi organizacijske strukture.<sup>82</sup>

Iako udruga podrazumijeva viši stupanj formalnog organiziranja od javnog okupljanja, to nikako ne znači da udruga mora imati i pravnu osobnost da bi se radilo o tom organizacijskom obliku slobode udruživanja te da bi uživala zaštitu koju pružaju konvencijske i ustavne odredbe o slobodi udruživanja. Naime, razlikuju se udruge s pravnom osobnosti i bez nje. Nije upitno da stjecanje pravne osobnosti udrugama pruža niz prednosti, uključujući ograničenje odgovornosti za preuzete obveze te djelovanje u pravnom prometu u svoje ime i za svoj račun. Zbog ovih prednosti, većina udruga ima interes za stjecanje pravne osobnosti. Međutim, odluku o registraciji trebalo bi prepustiti samim udrugama. Naprijed navedeno ne isključuje mogućnost da države uvedu obaveznu registraciju za određene udruge, kao što su udruge koje planiraju primiti financijska sredstva od države ili one koje ostvaruju pravo na porezne olakšice, s ciljem zaštite javnog interesa.<sup>83</sup> Zaštita koju pruža članak 11. Europske

---

<sup>80</sup> Nikolić, Oliver, Sloboda okupljanja i udruživanja, Beograd, Strani pravni život, br. 1-3(2002), str. 150.

<sup>81</sup> Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko, Ustavno pravo, četvrto neizmijenjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine d.d., 2009., str. 144.

<sup>82</sup> Mataga, Zvonimir, op. cit., str. 11.

<sup>83</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 11-12.

konvencije odnosi se jednako kako na udruge s pravnom osobnosti tako i na udruge bez pravne osobnosti pri čemu je nužno napomenuti da se time ne daje udrugama niti pravo na pravnu osobnost, a ako je prema odredbama nacionalnog prava registracija pretpostavka za stjecanje pravne osobnosti, odbijanje registracije ne predstavlja povredu Konvencije.<sup>84</sup>

Dobrovoljni karakter udruživanja kao sljedeće obilježje udruga ima posebno značenje u odnosu na pravo pojedinca da ne pristupi nekoj udruzi, što predstavlja "negativno" ostvarivanje slobode udruživanja.<sup>85</sup> Naime, za razliku od strukovnih udruženja, tj. komora koje su baš kao i udruge zajednice osoba, ali su osnovane nekim javnopravnim aktom i imaju javne ovlasti te njihovi članovi najčešće nisu okupljeni dobrovoljno, dobrovoljnost je bitna karakteristika udruga. Kako bi se utvrdilo je li riječ o udruzi u koju se članovi udružuju dobrovoljno ili strukovnom udruženju koje se temelji na obvezatnom članstvu, potrebno je utvrditi je li udruženje osnovano na temelju zakona koji uređuje udruge te udružuju li se osobe radi promicanja privatnih interesa odnosno općeg interesa. Osim toga, treba utvrditi je li udruženje rezultat inicijative pojedinca ili zakonodavne vlasti, postoji li integracija udruženja u državne strukture, ima li administrativna, regulatorna i disciplinska ovlaštenja te je li potpuno samostalno u određivanju svojih ciljeva i uređivanju svojeg unutarnjeg ustrojstva.<sup>86</sup> Može se zamijetiti da Europska konvencija osigurava slobodu udruživanja za tzv. članske organizacije, međutim ona se ne odnosi na ustanove koje se smatraju tzv. korisničkim organizacijama, niti na strukovna udruženja kao što su liječničke, odvjetničke, obrtničke komore i slične organizacije. U tim organizacijama članstvo je obavezno za pripadnike profesija i ne dovodi do povrede tzv. negativnog prava na slobodu udruživanja. Takva povreda bi postojala ako bi ta udruženja sprečavala osnivanje drugih udruženja ili njihovo međusobno povezivanje.<sup>87</sup> Takvo stajalište zauzela je Europska komisija u slučaju *Le Compte, Van Lueven i de Mayere protiv Belgije* (1981.)<sup>88</sup> u kojem je utvrdila da odredbe zakona koje su propisivale obvezu tužitelja (grupa liječnika) da se učlani u belgijsku liječničku komoru nisu u suprotnosti s odredbama članka 11. Europske konvencije. Naime, sloboda udruživanja zajamčena

---

<sup>84</sup> Rodin, S., op. cit., str. 632.

<sup>85</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 12. O tome više vidjeti Golubović, Dragan, *Freedom of Association in the Case Law of the European Court of Human Rights*, *International Journal of Human Rights*, vol. 17, br. 7-8(2013), str. 765-766.

<sup>86</sup> O tome više vidjeti *Chassagnou i ostali protiv Francuske*, br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, *Mytilinaios i Kostakis protiv Grčke*, br. 29389/11, *Herrmann protiv Njemačke*, br. 9300/07, *Slavensko sveučilište u Bugarskoj i drugi protiv Bugarske* br. 60781/00 i *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*, br. 16130/90, *Odjel za praćenje sudske prakse, Vijeće Europe / Europski sud za ljudska prava, Vodič kroz članak 11. Europske konvencije-sloboda okupljanja i udruživanja*, 2019., str. 23-24., dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_HRV.pdf) (20. 1. 2020.).

<sup>87</sup> Rodin, S., op. cit., str. 632.

<sup>88</sup> *Le Compte, Van Lueven i de Mayere protiv Belgije*, ESLJP, br. 6878/75, 7238/75, od 18. listopada 1982. godine



odredbama Europske konvencije ne odnosi se na strukovna udruženja. Osim toga, zakon koji je propisivao osnivanje komore nije zabranio liječnicima članstvo u drugim udruženjima koja se bave istom ili sličnom statutarnom djelatnošću.<sup>89</sup>

U odnosu na posljednje obilježje udruga koje se manifestira u njihovoj neovisnosti potrebno je navesti kako udruge imaju pravo sastavljati vlastite pravilnike i upravljati vlastitim poslovima. Međutim, sloboda udruživanja ne sprječava države da utvrde pravila i zahtjeve u vezi s korporativnim upravljanjem i rukovođenjem udrugama te da vrše nadzor kako bi se utvrdilo pridržavaju li ih se udruge. Iako je zakonito da države uvedu određene minimalne zahtjeve koji se tiču uloge i strukture upravljačkih tijela udruge, nije uloga vlasti osiguravati poštovanje svake pojedine formalnosti utvrđene aktima udruge.<sup>90</sup> Naprijed navedeno obilježje udruga uživa posebnu zaštitu u sustavu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a na njegovu važnost ukazao je i Europski sud za ljudska prava i to u predmetu koji se vodio pred navedenim sudom *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdzana* ističući posebnu važnost autonomije udruge.<sup>91</sup> Naime, važan element slobode udruživanja zajamčene člankom 11. Konvencije predstavlja autonomija udruge u pogledu njezine organizacije.

Slijedom svega navedenog može se zaključiti da udruge kao članske organizacije u potpunosti ispunjavaju pretpostavke koje organizacija mora imati da bi se smatrala neprofitnom. Također, razvidno je da upravo takav organizacijski oblik slobode udruživanja uživa posebnu zaštitu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te

---

<sup>89</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 13-14. Neki oblici suradnje pojedinaca ne mogu se smatrati udruživanjem u smislu članka 11. Konvencije pa tako odnos između radnika zaposlenih kod istog poslodavca ne predstavlja takav oblik udruživanja budući da se temelji isključivo na ugovornom odnosu između posloprimca i poslodavca, kao niti želja zatvorenika da budu u društvu drugih zatvorenika budući da nije usmjerena na osnivanje udruga. Ibid., str. 632. – 633. Za razliku od navedenog sloboda udruživanja zajamčena člankom 11. Europske konvencije odnosi se na trgovačka društva, što je u skladu sa stajalištem Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Cesnieks protiv Latvije*, ESLJP, br. 56400/00, od 12. prosinca 2002. godine.

<sup>90</sup> O tome više vidjeti *Lovrić protiv Hrvatske*, br. 38458/15 i *Cheall protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 10550/83, Odjel za praćenje sudske prakse, Vijeće Europe / Europski sud za ljudska prava, Vodič kroz članak 11. Europske konvencije - sloboda okupljanja i udruživanja, 2019., str. 25., dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_HRV.pdf) (20. 1. 2020.)

<sup>91</sup> U konkretnom slučaju nacionalna upravna vlast raspustila je jednu udrugu, između ostalog, i zbog nepostupanja sukladno statutu udruge. Takvo postupanje Europski sud je ocijenio kao povredu prava na slobodno udruživanje sukladno odredbi članka 11. Europske konvencije te utvrdio da je sankcija raspuštanja udruge nerazmjerna. Posebno je bitno da je Europski sud naglasio autonomiju udruge u pogledu pitanja implementacije svog statuta kao područje u kojem državna vlast nije pozvana intervenirati prije same udruge. Naime, može se zaključiti kako je autonomija udruge vrijednost koja može prevladati čak i zahtjeve pozitivne zakonske norme te nije uputno u upravnoj i sudskoj praksi ograničavati ovu vrijednost bez dobrog i obranjivog razloga. O tome više vidjeti *Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdzana*, ESLJP, br. 37083/03, 8. listopada 2009. godine i Šprajc, Ivan, Načela djelovanja udruga prema Zakonu o udrugama, *Pravni vjesnik*, vol. 31, br. 1(2014), str. 161-162.

Europskog suda za ljudska prava. Iz navedenog razloga potrebno je utvrditi pod kakav pravni režim potpadaju udruge u usporednom pravu te u pravu Republike Hrvatske.

### 2.3.1. Udruge u usporednom pravu

Ako je riječ o pravima usporednih država, razvidno je da se u pogledu udruga traži ispunjenje različitih pretpostavki koje određena organizacija mora ostvariti kako bi se na nju primjenjivale odredbe o udrugama te kako bi bila subjektom određenih povlastica koju taj institucionalni oblik udruživanja uživa. Za razliku od drugih oblika udruženja, prava različitih država tretiraju udruge na isti način, tj. da potpadaju pod neprofitni sektor, međutim s razlikom u pogledu zahtjeva koje države postavljaju, a koje taj oblik neprofitne organizacije mora ispuniti da bi se smatrao udrugom.

Udruge se razlikuju ne samo od ostalih oblika neprofitnih organizacija, već postoji razlikovanje unutar samih udruga ovisno o tome jesu li osnovane s pravnom osobnosti (formalne i neformalne udruge) ili bez nje ovisno o cilju zbog kojeg su osnovane. Naime, udruge s pravnom osobnošću potpadaju pod poseban pravni režim te u pravilu uživaju posebne povlastice kako u odnosu na udruge koje nemaju pravnu osobnost tako i u odnosu na druge oblike neprofitnih organizacija. S obzirom na to da cilj udruge čini okosnicu njezina osnivanja, razlikovanje udruga po njihovoj svrsi u pitanjima nadzora zauzima središnje mjesto. Pored navedenog, promatrane države na različit način uređuju i način osnivanja udruga, potreban minimalan broj osnivača za valjano osnivanje udruga kao i njihova obvezna tijela.

Naprijed navedena obilježja udruga od posebne su važnosti u pitanjima nadzora nad udrugama budući da se upravo po tim obilježjima udruge razlikuju od drugih oblika neprofitnog udruživanja koji se ne smatraju udrugama, a pravni režim nadzora koji se dalje razmatra ne odnosi se i na ove asocijacije. Naime, u pravilu sve države prepoznaju pored udruga i druge oblike neprofitnih organizacija. Promatrajući tako njemačko pravo razvidno je da se razlikuju udruge i zaklade kao oblici neprofitnih organizacija, ali u određenim slučajevima i društva s ograničenom odgovornošću (njem. *GmbH*) koja su osnovana radi obavljanja neke neprofitne djelatnosti, primjerice radi obavljanja zdravstvene djelatnosti.<sup>92</sup> Francusko pravo od udruga i zaklada razlikuje sindikate, određene oblike osiguravajućih

---

<sup>92</sup> Von Hippel, Thomas, *Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Germany*, u: Van der Ploeg, Tymen J, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M. (eds.), *Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018., str. 384.

društava (franc. *mutuelle*) i zadruge kao oblike neprofitne organizacije,<sup>93</sup> dok talijansko pravo od zaklada i udruga kao oblika neprofitnih organizacija razlikuje društvene zadruge i društvena poduzeća te odbore.<sup>94</sup> Nizozemsko pravo također razlikuje tri oblika neprofitnih organizacija: udruge, zaklade i crkvu.<sup>95</sup> Švedsko pravo razlikuje dva osnovna oblika neprofitnih organizacija i to udruge i zaklade.<sup>96</sup> Slovensko pravo razlikuje udruge, zaklade i ustanove kao neprofitne organizacije, dok srpsko pravo razlikuje više oblika: udruge, zaklade, fondacije, političke stranke, sindikate, sportske organizacije i udruženja te vjerske organizacije. Obilježja udruga čine osnovu za pravnu regulaciju nadzora nad udrugama, jer nadzor uvelike ovisi o načinu njihova osnivanja, cilju zbog kojeg se osnivaju, njihovim djelatnostima, unutarnjoj organizaciji, imovini te eventualno drugim obilježjima. Unatoč tome što udruga zajedno s naprijed navedenim oblicima udruživanja čini neprofitni sektor, stupanj nadzora razlikuje se ovisno o njihovim naprijed navedenim značajkama. Isto je potrebno kako bi se bolje razumjela problematika nadzora nad udrugama kao neprofitnim organizacijama te specifičnost nadzora upravo nad tim oblikom organizacija.<sup>97</sup>

Njemačko pravo te njemački Građanski zakonik (njem. *Bürgerliches Gesetzbuch-BGB*) pod pojmom negospodarske, tj. nekomercijalne udruge (njem. *Nicht wirtschaftlicher Verein*) podrazumijeva udrugu koja se ne osniva s ciljem obavljanja gospodarske djelatnosti.<sup>98</sup> U pravilu je općeprihvaćeno stajalište da isto podrazumijeva zabranu raspodjele dobiti članovima takve udruge bez odgovarajuće kompenzacije, a udruga može biti osnovana s bilo kojim ciljem koji nije zakonom zabranjen.<sup>99</sup> Njemačko pravo razlikuje formalne i neformalne udruge. Pravnu osobnost imaju formalne udruge. Međutim, prema novom stajalištu u njemačkoj doktrini pravnu osobnost imaju i neformalne udruge, ali njihova pravna osobnost je ograničena te ne mogu steći nekretnine ni druga dobra koja potpadaju pod poseban režim registracije. Formalne udruge smatraju se osnovane njihovom registracijom, dok se neformalne udruge

---

<sup>93</sup> Salamon, Lester M., op. cit., str. 100.

<sup>94</sup> Vaccario, Cristina i Barbeta, Gian Paolo, Legal Aspects of Civil Society Organisations Their Relation with Government: Italy, u: Van der Ploeg, Tymen J, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M. (eds.), *Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018., str. 447.

<sup>95</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 232.

<sup>96</sup> Ibid., str. 294.

<sup>97</sup> Sve promatrane države pored udruga prepoznaju zaklade kao oblike neprofitnih organizacija pa razlikovanje zaklada od udruga zahtijeva posebnu pažnju u pitanjima pravne regulacije nadzora nad udrugama.

<sup>98</sup> Članak 21. njemačkog Građanskog zakonika („Glasnik saveznih zakona“ str. 42, str. 2909: 2003, str. 738, od 2. siječnja 2002. godine) („Glasnik saveznih zakona“ br. 51, od 22. veljače 2023. godine).

<sup>99</sup> Von Hippel, Thomas, *Nonprofit Organizations in Germany*, u: Hopt, Klaus J. i Von Hippel, Thomas (eds.), *Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations*, New York, Cambridge University Press, 2010., str. 200-201.

moгу osnovati bez posebnog dokumenta.<sup>100</sup> One se razlikuju i u odnosu na broj osnivača potrebnih za njihovo osnivanje pa tako formalnu udrugu može osnovati najmanje sedam pojedinaca,<sup>101</sup> a neformalnu udrugu najmanje tri osobe. Njemački zakonski propisi ne sadrže odredbe o minimalnom iznosu sredstava potrebnim za osnivanje i djelovanje formalnih i neformalnih udruga.<sup>102</sup>

Ako je riječ o svrsi odnosno cilju osnivanja, potrebno je navesti kako se udruga može osnovati radi ostvarenja bilo kojeg zakonitog cilja izuzev ako takav cilj nije cilj trgovačkog društva.<sup>103</sup> Naime, u njemačkoj sudskoj praksi prevladalo je stajalište da cilj udruge ne smije biti obavljanje gospodarske djelatnosti odnosno da takva djelatnost treba biti podređena njihovoj temeljnoj negospodarskoj, tj. nekomercijalnoj djelatnosti, a nije dopušteno ni komercijalno trgovanje između samih članova udruge koje bi također predstavljalo dominantnu djelatnost. Ako neformalna udruga obavlja gospodarsku djelatnost koja nije podređena obavljanju osnovne negospodarske djelatnosti, takva udruga se treba smatrati ortaklukom.<sup>104</sup> Posebnost njemačkog prava je da njemački Građanski zakonik definira i gospodarske udruge (njem. *Wirtschaftlicher Verein*) i to kao udruge koje su usmjerene na obavljanje gospodarske djelatnosti te stječu pravnu osobnost putem posebnog odobrenja izdanog od države u slučaju kada se ne može osnovati drugi pravni oblik.<sup>105</sup> U smislu naprijed navedenog te u svrhu razgraničenja između negospodarske udruge koja je regulirana odredbom članka 21. njemačkog Građanskog zakonika te gospodarske udruge koja je regulirana odredbom članka 22. njemačkog Građanskog zakonika, potrebno je utvrditi hoće li se ostvariti glavna ekonomska svrha uzimajući u obzir značenje naprijed citiranih odredbi njemačkog Građanskog zakonika. Nije dovoljno utvrditi samo što je navedeno u statutu udruge, već isto mora biti u skladu s njezinom stvarnom svrhom pa je u tu svrhu potrebno izvršiti procjenu o tome sudjeluje li udruga u pravnom prometu poput poduzetnika. Postoje tri osnovne vrste gospodarskih udruga i to udruge koje redovito i trajno nude usluge uz naknadu na vanjskom tržištu, udruge koje obavljaju poduzetničku aktivnost na unutarnjem tržištu koje čine članovi te udruge koje svojim članovima povjeravaju poduzetničke aktivnosti. Osnovna svrha odredbi članka 21. i članka 22. njemačkog Građanskog zakonika je uputiti udruge s gospodarskim ciljevima u pravne oblike

---

<sup>100</sup> Von Hippel, T., Legal..., cit., str. 384-385.

<sup>101</sup> Članak 56. stavka 1. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>102</sup> Von Hippel, T., Legal..., cit., str. 385.

<sup>103</sup> Članak 21. i članak 22. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>104</sup> Von Hippel, T., Legal..., cit., str. 387.

<sup>105</sup> Članak 22. njemačkog Građanskog zakonika. O tome više vidjeti Deutsches Ehrenamt, dostupno na: <https://deutsches-ehrenamt.de/wirtschaftlicher-verein/> (2. 4. 2019.)

trgovačkog prava koji su dostupni u tu svrhu i spriječiti gospodarske aktivnosti negospodarskih udruga prije svega iz razloga zaštite vjerovnika ako je gospodarska aktivnost njihova osnovna aktivnosti, tj. ako prelazi okvire tzv. povlastice sekundarne namjene (njem. *Nebenzweckprivileg*). Također je potrebno napomenuti kako se sukladno njemačkoj sudskoj praksi sloboda poslovnog nastana propisana odredbom članka 54. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ne odnosi na isključivo neprofitne organizacije, tj. one koji slijede isključivo vjerske, dobrotvorne, kulturne ili društvene ciljeve, nego na one udruge koje s takvim ciljem provode profitnu svrhu primjerice profesionalni sportski klubovi ili gospodarski aktivne zaklade. To u okviru njemačkog prava obuhvaća društva s ograničenom pravnom osobnošću, zadruge s pravnom osobnošću, ali i udruge s pravnom osobnošću koja provodi profitnu svrhu. Naprijed navedene elemente razlikovanja između gospodarske i negospodarske udruge utvrdio je nadležni sud u Augsburgu u presudi VG Augsburg: Au 4 K 18.1400, od 14. studenoga 2018. godine.<sup>106</sup>

Za osnivanje udruge u njemačkom pravu potrebno je, pored dovoljnog minimalnog broja osnivača, tj. najmanje sedam fizičkih ili pravnih osoba,<sup>107</sup> imenovanje prvog odbora udruge od strane glavne skupštine udruge te donošenje statuta. Odluku o registraciji i upisu udruge u registar udruga kojom udruge stječe pravnu osobnost donosi općinski sud prema sjedištu udruge,<sup>108</sup> a udruge ima dva obvezna tijela: glavnu skupštinu te upravni odbor.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> U konkretnom slučaju sud je odlučivao povodom žalbe austrijske udruge koja je stekla pravnu osobnost sukladno austrijskom zakonu te je htjela prebaciti sjedište u Njemačku, a čiji cilj je bio promicanje mirovinskih programa poduzeća i sigurnost sredstava za život zaposlenika. U tom smislu austrijska udruge podnijela je prijedlog za priznavanje pravne osobnosti u Njemačkoj i to kao gospodarska udruge. Sud prvog stupnja odbio je zahtjev za priznavanjem pravne osobnosti kao gospodarske udruge navodeći da podnositelj zahtjeva nije gospodarska udruge budući da taj pravni oblik nije dostupan u Austriji od 2000. godine te da austrijski zakon o udrugama poznaje samo negospodarsku udruge, da su udruge koje su ograničene isključivo na neplaćene, dobrotvorne, političke ili kulturne aktivnosti isključene iz slobode poslovnog nastana te da čak i da je riječ o gospodarskoj udruzi ne bi postojalo pravo države dodijeliti pravnu osobnost jer bi ju takva udruge zadržala na temelju članka 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. U obrazloženju presude kojom je odbijena žalba austrijske udruge sud je utvrdio da je negospodarska udruge negacija gospodarske udruge jer se može registrirati samo ako nije usmjerena na gospodarsko poslovanje te da dobrotvorni fond može slobodno birati pravni oblik te uz društvo s ograničenom odgovornošću i zaklade često bira pravni oblik negospodarske udruge. O tome više vidjeti Rewis Legal Tehnology, dostupno na: <https://rewis.io/urteile/urteil/jgg-14-11-2018-au-4-k-181400/> (2. 4. 2019.).

<sup>107</sup> Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 385.

<sup>108</sup> Von Hippel, T., *Nonprofit...*, cit., str. 201.

<sup>109</sup> Odredba članka 55. njemačkog Građanskog zakonika. Pored udruga, njemačko pravo prepoznaje i zaklade kao najčešći oblik neprofitnih organizacija koje se također mogu osnovati radi ostvarenja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja. Za razliku od udruga, zakladu može osnovati jedna fizička ili pravna osoba pismenom izjavom uključujući i oporuku sastavljenu kod javnog bilježnika, kao i vlastoručnu oporuku. Za osnivanje zaklade je, pored donošenja statuta, potrebno postojanje minimalnog kapitala u visini potrebnoj za ispunjenje svrhe zbog koje je zaklada osnovana, a odluku o stjecanju pravne osobnosti donosi nadležno državno upravno tijelo. Zaklade se, za razliku od udruga, ne upisuju u registar zaklada te iz razloga što nisu članske organizacije, imaju kao obvezno tijelo samo upravni odbor. O tome više vidjeti Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 385-388. i Von Hippel, T., *Nonprofit...*, cit., str. 201.

Slijedom navedenog može se zaključiti da se u Njemačkoj udruge mogu osnivati radi postizanja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja izuzev obavljanja gospodarske djelatnosti, da se razlikuju formalne i neformalne udruge, kao i gospodarske i negospodarske udruge te da je razvijen sustav pravila kojim se utvrđuje obavlja li udruga gospodarsku djelatnost samo podredno ili kao svoju osnovnu djelatnost. Također, njemačkim Građanskim zakonikom propisana su pravila i o minimalnom broju osnivača potrebnom za valjano osnivanje udruge, o načinu osnivanja udruge te o obveznim tijelima udruge.

Francuskim Zakonom o udrugama od 1. srpnja 1901. godine (franc. *Association loi de 1901*) propisano je da je udruga sporazum kojim dvije ili više osoba trajno udružuju svoja znanja ili svoje aktivnosti u svrhu koja nije dijeljenje dobiti, te se na takav sporazum primjenjuju opća pravila koja uređuju ugovore i obveze. Nije dopušteno osnovati udrugu čiji je cilj suprotan zakonu ili moralu društva ili sa svrhom zadiranja u nacionalni teritorij ili republikanski oblik vladavine.<sup>110</sup>

I u francuskom pravu, kao i u njemačkom, udruge se razlikuju ovisno o tome jesu li formalne ili neformalne, tj. jesu li osnovane s pravnom osobnosti ili bez pravne osobnosti. Naime, udruge se osnivaju ugovorom između dvije ili više osoba kojim te osobe trajno udružuju svoja znanja i djelatnosti radi postizanja cilja koji ne smije biti stjecanje profita (neformalne udruge). Također, pojam udruge odnosi se i na pravnu osobu koja je nositelj prava i obveza različitih od svojih članova (formalne udruge), a koja svoju pravnu osobnost stječe objavom u službenim novinama. Međutim, ako do naprijed navedenog ne dođe, možemo govoriti samo o udruzi kao ugovoru.<sup>111</sup>

Što se tiče same svrhe osnivanja udruge u francuskom pravu, potrebno je navesti kako se njezini članovi dakle udružuju na naprijed navedeni način radi postizanja bilo kojeg zakonski dopuštenog cilja, koji je utvrđen statutom udruge te iste čak i mogu svakodnevno obavljati aktivnosti kojima stječu profit, međutim ne mogu biti osnovane s ciljem raspodjele sredstava svojim članovima. Svako postupanje protivno navedenom ograničenju može dovesti do toga da udruga bude prekvalificirana od strane nadležnog suda u trgovačko društvo.<sup>112</sup> Posebnost francuskog prava predstavlja činjenica da se udruge razlikuju i ovisno o tome s kakvim ciljem su osnovane. Na udruge koje su osnovane radi postizanja određenog specifičnog cilja,

---

<sup>110</sup> Članak 1. i članak 3. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine („Službeni glasnik br. 117/1901... zadnja izmjena od 1. prosinca 2019. godine).

<sup>111</sup> Deckert, Katrin, *Nonprofit Organizations in France*, u: Hopt, Klaus J. i Von Hippel, Thomas (eds.), *Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations*, New York, Cambridge University Press, 2010., str. 272.

<sup>112</sup> *Ibid.*, str. 273.

primjerice lovačke udruge, sportske udruge, obiteljske udruge i dr. primjenjuju se opće odredbe propisane Zakonom od 1. srpnja 1901., ali i određene posebne obvezujuće odredbe. Tu se prvotno misli na licencirane udruge (franc. *association agréée*) u odnosu na koje nadležno tijelo posebnim aktom, prema diskrecijskoj ocjeni, dodijeli određene posebne povlastice: primjerice odobrenje za obavljanje određene djelatnosti, određene porezne povlastice i dr.<sup>113</sup> Udruge s pravnom osobnosti u ovoj se državi dodatno raščlanjuju na dvije skupine: udruge koje obavljaju javno korisne poslove (franc. *association reconnue d'utilité publique*) i ostale udruge. Naime, obje ove skupine udruge imaju pravnu osobnost, no pri tome udruge koje obavljaju javno korisne poslove raspolažu pravima poput svake druge pravne osobe. One u svojem vlasništvu mogu imati svaki oblik imovine koji služi ostvarivanju njihove svrhe, uključujući i zemljišta. Ovlaštene su primati donacije bez obzira na visinu iznosa, uz obvezu prijave takvih donacija nadležnom upravnom tijelu.<sup>114</sup> Zanimljiva ovlast ovih udruge je da mogu podnijeti sudu tužbu u svakom predmetu koji se odnosi na područje djelovanja takve udruge, što predstavlja iznimku od pravila da nitko ne može podnijeti tužbu u predmetima koji se odnose na drugu osobu, koje se kao opće primjenjuje u Francuskoj. Iako imaju pravo sudjelovati u sudskim i drugim pravnim postupcima, njihova su prava ograničena u vezi s primanjem donacija i stjecanjem dobara. One imaju mogućnost primati donacije u dobrima i uslugama, donacije putem darovanja ili nasljeđivanja, međutim samo do određenoga novčanog iznosa. Te donacije moraju prijaviti nadležnom upravnom tijelu, koje zatim može izjaviti prigovor smatrajući kako se udruge s obzirom na cilj njezina osnivanja ne može okoristiti takvom donacijom.<sup>115</sup> Drugim riječima, ove udruge mogu u vlasništvu imati jedino imovinu koja služi obavljanju djelatnosti radi koje su osnovane.<sup>116</sup>

U francuskom pravu udruge mogu osnovati najmanje dvije fizičke ili pravne osobe.<sup>117</sup> Pretpostavka za stjecanje pravne osobnosti udruge je izjava o osnivanju koju osnivači udruge podnose nadležnom upravnom tijelu (franc. *Préfecture du département*) prema sjedištu udruge, što prethodi njezinoj objavi u službenom glasniku Francuske (franc. *Journal Officiel*).<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> Članak 10. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine. O tome više vidjeti Deckert, K., op. cit., str. 272-273.

<sup>114</sup> Nadležno upravno tijelo može izjaviti prigovor na donaciju ako smatra da donacija ne može biti korištena u svrhu radi koje je udruge osnovana i djeluje i u tom slučaju takva donacija neće imati učinka. Prije donošenja konačne odluke nadležno tijelo je obvezno pozvati udruge na očitovanje o predmetnom slučaju te potom donijeti odluku. Članak 910. stavka 2. francuskog Građanskog zakonika (objavljen 21. ožujka 1804. godine... zadnja izmjena od 23. veljače 2023. godine) i članak 2. Uredbe br. 2007-807, od 11. svibnja 2007. godine.

<sup>115</sup> Deckert, K., op. cit., 274-275.

<sup>116</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 101.

<sup>117</sup> Članak 1. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine.

<sup>118</sup> Članak 5. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine.

Zakonski nije propisana nikakva unutarnja organizacijska struktura udruga, već odluku o istoj donose osnivači, izuzev kada je riječ o posebnim oblicima udruga (sportske udruge, udruge osnovane radi obavljanja poslova od javnog interesa i dr.).<sup>119</sup>

S obzirom na naprijed navedeno, može se zaključiti da u francuskom pravu osnovu udruživanja fizičkih i pravnih osoba u udrugu radi postizanja ciljeva koji ne smiju biti stjecanje dobiti čini sporazum. Francusko pravo, kao i njemačko, razlikuje formalne i neformalne udruge, ali i udruge ovisno o cilju njihovog osnivanja na koje se primjenjuju posebni propisi. Također, posebnost francuskog prava predstavlja i činjenica da zakonom nije propisana nikakva obvezatna unutarnja organizacijska struktura udruge.

U talijanskom pravu pojam udruge (tal. *associazione*) karakterizira postojanje ugovora kojim se sudionici, koji mogu biti fizičke ili pravne osobe, udružuju radi ostvarenja zajedničkog cilja. Članovi udruge obvezni su plaćati članarinu,<sup>120</sup> a eventualno ostvarena dobit ne može se dijeliti njezinim članovima već se mora investirati u udrugu, tj. koristiti za potrebe udruge. Neprofitnost kao jedna od karakteristika udruge nije izričito propisana zakonskom normom, ali proizlazi iz prakse koja se primjenjuje u pogledu neprofitnog tzv. trećeg sektora kao i iz sadržaja, tj. sustava talijanskog Građanskog zakonika (tal. *Codice Civile*) koji u glavi V. definira profitna društva, dok su odredbe koje se odnose na zaklade, udruge i odbore, tj. neprofitne organizacije regulirane odredbama sadržanim u glavi I. talijanskog Građanskog

---

<sup>119</sup> Za razliku od udruga, zakladu kao oblik neprofitne organizacije u Francuskoj može osnovati jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba koje su odlučile nepovratno posvetiti, tj. uložiti određena dobra, prava i sredstva za postizanje cilja od općeg interesa, uz ograničenje da svrha zaklade ne smije biti stjecanje profita, tj. podjela istoga osnivačima zaklade. Dakako, zaklada može u svojem radu ostvariti profit, međutim mora biti upotrijebljen za ostvarivanje cilja od općeg interesa zbog kojeg je ista i osnovana. Zaklade mogu, za razliku od udruga, djelovati samo kao pravne osobe koje također moraju objaviti podatke o osnivanju u službenom glasniku, a svrha odnosno cilj osnivanja zaklade mora biti jasan i očit budući da isto predstavlja i razlog samog osnivanja zaklade. Zanimljivo je primijetiti da odluku o stjecanju pravne osobnosti zaklada donose različita tijela ovisno o tome o kojoj zakladi je riječ. Naime, ako je riječ o korporativnoj zakladi (franc. *foundation d' enterprise*), odluku o stjecanju pravne osobnosti donosi nadležno upravno tijelo (franc. *préfet*), dok o stjecanju pravne osobnosti zaklada osnovanih radi obavljanja javno korisnih poslova (franc. *reconnaissance d'utilité publique*) odluku donosi Državni savjet (franc. *Conseil d'Etat*). Dakle, i kod zaklade razlikujemo više vrsta tog oblika neprofitne organizacije. Naime, razlikujemo zakladu koja je osnovana radi obavljanja javno korisnih poslova koja predstavlja klasičan odnosno osnovni oblik zaklade te zakladu koja je osnovana radi pružanja pokroviteljstva na ograničeno vrijeme odnosno obavljanja djelatnosti puno manjeg financijskog značaja nego prvotno navedena zaklada. Potonja vrsta zaklade nije potpuno neovisna od svojih osnivača koji uvijek zadrže određeni stupanj kontrole nad istom. Naime, iako je osnovana po uzoru na javnokorisnu zakladu, puno je fleksibilnija od iste. Zaklade se u francuskom pravu razlikuju od udruga i u odnosu na obvezna tijela koja iste moraju imati te se tek dio osoba koje upravljaju zakladom imenuje od strane osnivača, dok odluku o ostalima donosi država. O tome više vidjeti članak 18. stavka 1. francuskog Zakona broj 87-571 od 23. lipnja 1987. godine, Archambaluth, Edit, Foundations in France, str. 6-7., dostupno na: <https://www.researchgate.net/profile/Edith-Archambault> (13. 3. 2020.), Lester, S. M., op. cit., str. 103-104. i Deckert, K., op. cit., str. 280-281. Francusko pravo pored udruga i zaklada razlikuje sindikate, određene oblike osiguravajućih društava (franc. *mutuelle*) i zadruge kao oblike neprofitne organizacije. Salamon, L. M., op. cit., str. 100.

<sup>120</sup> Zucchetti, Sara, I soggetti non profit: Alcune indicazioni per la scelta, ur. Elefanti, Marco, Non profit: dalla buona volonta` alla responsabilita` economica, Edizioni Dehoniane Bologna, Bologna, 2011., str. 20-21.



zakonika. Nadalje se u prilog tvrdnji da se radi o neprofitnoj organizaciji u talijanskoj pravnoj literaturi navodi i to da neprofitnost proizlazi i iz same prirode interesa kojim se takvim oblikom udruživanja želi postići kao i iz činjenice da članovi udruge nemaju nikakvih prava u pogledu imovine udruge. Svrha udruge sukladno talijanskom pravu može biti usmjerena na ostvarenje interesa svojih članova ili na ostvarenje interesa trećih osoba, tj. općeg interesa, a te dvije svrhe mogu i koegzistirati. Primjerice, udruga koja se bavi zaštitom prava osoba s invaliditetom može organizirati radionice za svoje članove, ali i seminare za sve zainteresirane osobe.<sup>121</sup>

Talijansko pravo također razlikuje formalne i neformalne udruge<sup>122</sup> pri čemu je potrebno napomenuti kako postoji velik broj upravo neformalnih udruuga. Naime, većina smatra da ne postoje posebne povlastice koje imaju formalne udruge, a koje bi opravdale dodatne pretpostavke koje udruga mora ispuniti da bi bila formalna, tj. da bi od strane nadležnog tijela bila registrirana te time stekla pravnu osobnost.<sup>123</sup> Neformalne udruge osnivaju se sklapanjem ugovora između osnivača te ne podliježu nikakvim formalnim ograničenjima. Dakle, neformalne udruge se, za razliku od formalnih udruuga u Italiji, mogu osnovati i usmenim putem. Iako neformalne udruge nemaju pravnu osobnost, imaju vlastiti subjektivitet te mogu biti nositelj tzv. zajedničkog fonda koji se sastoji od doprinosa članova i imovine kupljene tim doprinosima.<sup>124</sup> Osobito je zanimljivo istaknuti da je svim neprofitnim organizacijama u Italiji, pa tako i formalnim i neformalnim udrugama, zajedničko to da moraju biti osnovane sa svrhom koja ne smije biti stjecanje profita. Međutim, naprijed navedeno nije zakonski propisano već se smatra njegovom logičkom posljedicom. Naime, talijanski Građanski zakonik ne razlikuje izričito profitne i neprofitne organizacije već razlikuje organizacije osnovane sa svrhom stjecanja dobiti odnosno organizacije osnovane radi ostvarivanja bilo koje druge svrhe izuzev stjecanja dobiti. Također je potrebno napomenuti kako se organizacije ne smiju osnovati radi

---

<sup>121</sup> Ibid., str. 21.

<sup>122</sup> Posebne odredbe koje se odnose na udruge bez pravne osobnosti sadržane su u člancima 36., 37. i 38. talijanskog Građanskog zakonika („Službeni glasnik“ br. 79/42... zadnja izmjena od 2. ožujka 2023. godine) te je njima propisano da se interna organizacija i uprava udruge bez pravne osobnosti regulira sporazumom između članova udruge, da doprinosi koji plaćaju članovi udruge bez pravne osobnosti te dobra koja su kupljena od tih doprinosa predstavljaju sredstva udruge i ne mogu se dijeliti odnosno vraćati članovima udruge za vrijeme postojanja udruge te da treće osobe mogu ostvariti svoja prava na takvim sredstvima udruge za obveze koje su preuzele osobe koje su ovlaštene zastupati takvu udruhu, a potonje osobe su osobno i solidarno odgovorne za tako preuzete obveze.

<sup>123</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 183.

<sup>124</sup> Ferrari, Marcella, Associazioni non riconosciute: la guida completa, dostupno na: <https://www.altalex.com/guide/associazioni-non-riconosciute> (7. 7. 2021.)

postizanja cilja koji je protivan zakonu, a zabranjeno je osnivanje tajnih udruga te udruga koje bi čak indirektno bile osnovane s političkom svrhom i vojnom strukturom.<sup>125</sup>

Posebnim zakonom i to Zakonom br. 266 iz 1991. godine<sup>126</sup> bilo je uređeno osnivanje tzv. volonterskih organizacija koje nisu uživale neki poseban pravni status već su mogle biti osnovane kao bilo koji pravni oblik koji će biti odgovarajući za postizanje određenog socijalnog cilja radi kojeg su osnovane.<sup>127</sup> Donošenjem Kodeksa trećeg sektora (tal. *Codice del Terzo Settore*),<sup>128</sup> koji još nije u cijelosti stupio na snagu, a koji predstavlja jedan od stupova reforme neprofitnog sektora u Italiji,<sup>129</sup> prestao je važiti Zakon 266 iz 1991. godine. Kodeks se odnosi na udruge, zaklade i na druge privatne subjekte koji su osnovani radi ostvarenja ciljeva od općeg interesa bez namjere stjecanja dobiti, a koji se upisuju u Jedinostveni nacionalni registar trećeg sektora (tal. *Registro unico nazionale del Terzo settore*). Kodeks definira popis djelatnosti koje se sukladno Kodeksu smatraju djelatnostima od općeg interesa, obavljanje tih djelatnosti te postupke upisa u Jedinostveni nacionalni registar trećeg sektora pri Ministarstvu rada i socijalne politike. Osnovna svrha upisa organizacija u takav registar je mogućnost

---

<sup>125</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 185.

<sup>126</sup> U Italiji je u tijeku proces reforme neprofitnog sektora (tal. *Riforma del terzo settore*) koji predviđa donošenje paketa različitih zakona, uredbi i pravilnika koji reguliraju različita područja djelovanja neprofitnog sektora s ciljem podizanja njegove kvalitete.

<sup>127</sup> Takve organizacije nisu mogle biti osnovane kao trgovačka društva te su u pravilu bile osnovane kao udruge i bile definirane kao organizacije koje djeluju radi ostvarenja nekog cilja socijalne naravi, imaju više volonterskog osoblja nego zaposlenika, djeluju bez namjere stjecanja dobiti, imaju demokratsku strukturu, članstvo u njima je besplatno i njihovim članom može postati svatko tko je zainteresiran za ostvarenje cilja radi kojeg su osnovane, bile su registrirane kod nadležnog tijela te su tako registrirane ostvarivale određene povlastice. U tom pogledu je potrebno navesti kako pored toga što su uživale određene porezne olakšice te mogle primati ostavštinu i donacije koje moraju biti upotrijebljene radi ostvarenja cilja radi kojeg su osnovane, iste su mogle sklapati ugovore s državnim odnosno regionalnim tijelima radi pružanja određenih usluga na temelju podugovora te su, za razliku od neformalnih udruga, mogle biti vlasnikom nekretnina koje su potrebe za obavljanje njihove djelatnosti bez obzira na to jesu li stekle pravnu osobnost ili nisu. Članak 2. i članak 3. Zakona br. 266/191 („Službeni glasnik“ br. 106, od 22. kolovoza 1991. godine), Salamon, L. M., op. cit., str. 185.

<sup>128</sup> Kodeks trećeg sektora donesen je Zakonodavnom uredbom br. 117 iz 2017. godine („Službeni glasnik“ br. 179, od 2. kolovoza 2017. godine).

<sup>129</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 185. I zaklade, kao i udruge, osnivaju se u obliku javnobilježničkog akta, međutim za razliku od udruga, zaklade se mogu osnovati i oporukom. Registraciju zaklade, kao i formalnih udruga, vrše nadležna upravna tijela (tal. *prefetto* ili regionalna tijela). Za razliku od udruga, zaklade se mogu osnovati samo s pravnom osobnošću radi ispunjenja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja, izuzev stjecanja profita. Različite vrste zaklada regulirane su posebnim propisima donesenim na temelju talijanskog Građanskog zakonika pa se tako razlikuju obiteljske zaklade regulirane na temelju Kraljevskog dekreta br. 99 iz 1891. godine sa svrhom pružanja socijalnih i obrazovnih usluga članovima određene obitelji, obrazovne zaklade regulirane Kraljevskim dekretom br. 1297 iz 1928. godine te Predsjedničkim dekretom br. 3 iz 1972. godine sa svrhom pružanja ekonomske pomoći učenicima s financijskim poteškoćama, fakultetske zaklade regulirane Kraljevskim dekretom br. 1592 iz 1933. godine s ciljem povećanja broja osoba na fakultetima te pomoći studentima s njihovim kreditima, vojne zaklade osnovane sa svrhom pružanja ekonomske pomoći vojnicima i članovima njihove obitelji, vjerske zaklade regulirane Konkordatom iz 1929. godine te amandmanima na isto iz 1985. godine, a koje obuhvaćaju različite organizacije s religijskim i socijalnim ciljevima te bankarske zaklade osnovane 1990. godine. Za razliku od udruga, zaklade kao obvezno tijelo imaju upravni odbor. O tome više vidjeti Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 447-448. i str. 451-454., Salamon L. M., op. cit., str. 183-185. te članak 14. stavka 1. i 2. talijanskog Građanskog zakonika. Talijansko pravo uz zaklade i udruge kao oblike neprofitnih organizacija razlikuje društvene zadruge i društvena poduzeća te odbore. Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 447.

korištenja različitih poreznih olakšica. Zanimljivo je primijetiti da udruga za stjecanje subjekta trećeg sektora mora imati kapital u iznosu najmanje od 15.000,00 eura.<sup>130</sup>

Udrugu u talijanskom pravu mogu osnovati najmanje dvije fizičke i/ili pravne osobe i/ili neformalne neprofitne organizacije.<sup>131</sup> Udruge se osnivaju u obliku javnobilježničkog akta, a registraciju formalnih udruga vrše nadležna upravna tijela (tal. *prefetto* ili regionalna tijela).<sup>132</sup> Obvezna tijela udruge jesu glavna skupština udruge i upravni odbor.<sup>133</sup>

Slijedom svega naprijed navedenog razvidno je da i u talijanskom pravu, kao i u francuskom, temelj udruživanja fizičkih i pravnih osoba u udrugu čini njihov sporazum sa svrhom ostvarivanja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja, izuzev stjecanja dobiti. I talijansko pravo razlikuje formalne i neformalne udruge, a posebnu kategoriju predstavljaju udruge osnovane radi ostvarenja ciljeva od općeg interesa. U talijanskom pravu, kao i u njemačkom, zakonski su propisana obvezna tijela udruge.

U slovenskom pravu pojam udruge (slo. *društva*) određen je Zakonom o udrugama (slo. *Zakon o društvih*) te podrazumijeva neovisnu i neprofitnu organizaciju koju osnivaju osnivači radi ostvarivanja zajedničkih interesa. Udruga samostalno utvrđuje svrhu i ciljeve kao i djelatnost te način rada, također uz dvije iznimke. Naime, svrha osnivanja udruge ne smije biti ostvarivanje dobiti, a nije dopušteno ni osnivanje udruge čija su svrha, ciljevi ili djelatnost usmjereni na nasilnu promjenu ustavnog poretka, počinjenje kaznenih djela ili poticanje nacionalne, rasne, vjerske ili druge nejednakosti, poticanje nacionalne, rasne, vjerske ili druge mržnje i netrpeljivosti te poticanje na nasilje ili rat.<sup>134</sup>

Slovensko pravo također razlikuje udruge ovisno o tome jesu li osnovane s pravnom osobnosti ili bez nje, a kod onih koje su osnovane s pravnom osobnošću razlikuju se udruge ovisno o njihovom cilju osnivanja, tj. jesu li osnovane radi ostvarenja javnog interesa. Zakon o udrugama regulira udruge s pravnom osobnošću te su one definirane kao neovisne neprofitne organizacije koje se temelje na članovima osnovane radi ostvarenja zajedničkih interesa. Posebne vrste udruga i to političke stranke, politički pokreti, crkve i religijske organizacije regulirane su posebnim zakonima. Iako udruge ne mogu biti osnovane radi ostvarenja profita, mogu sudjelovati u obavljanju gospodarske djelatnosti koje su u skladu s njihovom svrhom odnosno ciljem i to do granice koja je potrebna radi ostvarenja tog cilja.<sup>135</sup> Naprijed citirani

---

<sup>130</sup> O tome više vidjeti talijanski Kodeks trećeg sektora.

<sup>131</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 447-448.

<sup>132</sup> Ibid., str. 454.

<sup>133</sup> Ibid., str. 451-453.

<sup>134</sup> Članak 1. stavka 1., 2. i 3. i članak 3. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama („Službeni glasnik“ br. 64/11 i 21/18).

<sup>135</sup> Council of Foundations, dostupno na: <https://www.cof.org/country-notes/slovenia> (3. 3. 2020.).

Zakon ne regulira izričito udruge bez pravne osobnosti. Međutim, takve udruge zakonito djeluju na području Republike Slovenije te se na njih na odgovarajući način primjenjuju odredbe o ortakluku. I takve udruge razlikuju se ovisno o svrsi zbog koje su osnovane, njihovu unutarnjoj organizaciji te jesu li osnovane radi ostvarenja općeg interesa.<sup>136</sup> Udruživanje u udruge je dobrovoljno te svatko može postati članom udruge sukladno statutu, a djelatnost u udruzi temelji se na ravnopravnosti.<sup>137</sup> U slovenskom pravu zabranjeno je trgovačkom društvu osnovati udruhu u odnosu na koju je osnovnim aktom određeno da obavlja djelatnost trgovačkog društva.<sup>138</sup> I u slovenskom pravu, slično kao u francuskom, udruga može steći status nevladine organizacije, u konkretnom slučaju udruge koja djeluje u javnom interesu. Naime, nevladina organizacija je pravna osoba privatnog prava sa sjedištem u Republici Sloveniji, osnovana od strane domaćih ili stranih fizičkih osoba ili pravnih osoba privatnog prava, koja mora biti neprofitna,<sup>139</sup> neovisna o drugim subjektima te koja nije osnovana kao politička stranka, crkva ili druga vjerska zajednica, sindikat ili komora, a za stjecanje takvog statusa moraju biti ispunjene posebne pretpostavke.<sup>140</sup>

U slovenskom pravu udruhu mogu osnovati najmanje tri fizičke ili pravne osobe radi ostvarenja cilja koji nije u suprotnosti sa zakonom,<sup>141</sup> a koji ne smije biti ostvarivanje profita.<sup>142</sup> Udruga stječe pravnu osobnost upisom u registar udruha koji vodi nadležno upravno tijelo

---

<sup>136</sup> Predlog Zakona o društvih, dostupno na: [https://www.pdziri.si/wp-content/uploads/Obrazlozitev\\_predloga\\_zakona\\_o\\_drustvih.pdf](https://www.pdziri.si/wp-content/uploads/Obrazlozitev_predloga_zakona_o_drustvih.pdf) (10. 10. 2021.).

<sup>137</sup> Članak 2. stavka 1., 2. i 3. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>138</sup> Članak 8. stavka 1. i 2. Zakonom o udrugama.

<sup>139</sup> U odnosu na slovensko pravo potrebno je posebno navesti kako se koriste dva pojma koje organizacija mora ispuniti da bi joj se priznao status organizacije koja djeluje u javnom interesu, a koji podrazumijevaju u hrvatskom pravu jedan pojam i to pojam neprofitne organizacije. Naime, u slovenskom jeziku pod pojmom „nedobitne organizacije“ podrazumijeva se organizacija koja nije osnovana sa svrhom stjecanja dobiti, dok se pod pojmom „neprofitne organizacije“ podrazumijeva organizacija koja ostvareni profit koristi isključivo radi postizanja ciljeva ili svrhe zbog koje je osnovana i ne dijeli ih svojim članovima ili drugim osobama.

<sup>140</sup> Udruzi se može dodijeliti takav poseban status u području kulture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, obiteljske politike, razvoja demokracije, zaštite od diskriminacije, zaštite ljudskih prava, zaštita osoba s invaliditetom i humanitarne aktivnosti, promicanja jednakih mogućnosti za žene i muškarce, zaštite starijih osoba, integriteta u zemlji i civilnog društva, zaštite potrošača, prehrane, promicanja i organizacije volontiranja, sektora mladih, promicanja turizma, zaštite kulturne baštine, zaštite okoliša, očuvanja prirode, prostornog planiranja, zaštite životinja, poljoprivrede, šumarstva, ruralnog razvoja, sporta, obrane, zaštite od prirodnih i drugih katastrofa, sigurnosti prometa, međunarodnih odnosa, vanjskih poslova, međunarodne razvojne suradnje, međunarodne humanitarne pomoći, razvoja nevladinih organizacija, razvoja informacijskog društva, znanosti ili drugih područja, ako njihovo djelovanje nadilazi interese njegovih članova i od općeg je interesa, a da bi udruga dobila status udruge od javnog interesa mora ispunjavati posebne zakonom propisane uvjete. Odredbe članka 2. stavka 1. i članka 6. stavka 1. i 2. slovenskog Zakona o nevladinim organizacijama („Službeni glasnik“ br. 21/18).

<sup>141</sup> Članak 8. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>142</sup> Udruge mogu obavljati gospodarsku djelatnost uz kumulativno ispunjavanje određenih pretpostavki. Naime, obavljanje takve djelatnosti mora biti predviđeno temeljnim aktom te se ista mora obavljati sukladno zakonu, gospodarska djelatnost mora biti povezana sa svrhom i ciljevima zbog koje je udruga osnovana, mora se obavljati samo kao dopunska djelatnost neprofitnoj djelatnosti udruge i to samo u mjeri potrebnoj za postizanje svrhe i ciljeva ili obavljanje neprofitne djelatnosti. Vidi članak 25. slovenskog Zakona o udrugama.

prema sjedištu udruge.<sup>143</sup> Obvezna tijela udruge sukladno slovenskom pravu jesu skupština udruge te osoba ovlaštena za zastupanje udruge, a temeljnim aktom mogu se predvidjeti i druga tijela udruge.<sup>144</sup>

S obzirom na sve naprijed navedeno može se zaključiti da udruga u slovenskom pravu podrazumijeva udruženje više fizički i pravnih osoba radi ostvarivanja na zakonu osnovanih ciljeva, izuzev stjecanja dobiti. I u slovenskom pravu razlikuju se formalne i neformalne udruge, a posebnu vrstu formalnih udruge čine udruge osnovane u javnom interesu. U slovenskom pravu, kao i u njemačkom i talijanskom pravu, zakonski su propisana obvezna tijela udruge.

Sukladno srpskom Zakonu o udrugama (srp. *Zakon o udruženjima*) pojam udruge (srp. *udruženja*)<sup>145</sup> podrazumijeva dobrovoljnu i nevladinu neprofitnu organizaciju koja se temelji na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih osoba, radi ostvarivanja i unaprjeđenja određenog zajedničkog ili općeg cilja i interesa. Udruga je slobodna u odabiru ciljeva, uz ograničenje da cilj udruge ne smije biti zabranjen Ustavom ili zakonom, a posebno se ističe da ciljevi i samo djelovanje udruge ne smiju biti usmjereni na nasilno rušenje ustavnog poretka i narušavanje teritorijalne cjelovitosti Republike Srbije, kršenje zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje i poticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, vjerskoj ili drugoj pripadnosti ili opredjeljenju, kao i spolu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama i sposobnostima. Također, izričito je zabranjeno osnivanje tajnih i paravojnih udruge.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Članak 5. stavka 17. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>144</sup> Članak 13. stavka 3. slovenskog Zakona o udrugama. Za razliku od udruge, zakladu može osnovati jedna fizička ili pravna osoba i to pravnim poslom među živima ili za slučaj smrti. Ako se zaklada osniva pravnim poslom među živima, tada isti mora biti sastavljen u obliku javnobilježničkog akta, dok pravni posao u slučaju smrti mora biti sastavljen u obliku oporuke sukladno Zakonu o nasljeđivanju. Zaklada može obavljati djelatnost koja je potrebna radi ostvarenja svrhe zbog koje je osnovana ili je namijenjena njezinom promicanju. Naime, zaklade (slo. *ustanove*) osnivaju se radi postizanja općekorisne ili dobrotvorne svrhe i u pravilu su trajne. Zaklada ima općekorisnu svrhu ako je osnovana za potrebe znanosti, kulture, sporta, odgoja i obrazovanja, zdravstva, zaštite djeteta, osoba s invaliditetom i socijalne zaštite, zaštite prirodnih vrijednosti i kulturne baštine, u svjetske svrhe i dr., dok je zaklada osnovana u dobrotvorne svrhe ako je osnovana radi pružanja pomoći osobama u potrebi. Nakon donošenja akta o osnivanju zaklade potrebno je da suglasnost na takav akt da nadležno ministarstvo te da potom takva suglasnost bude objavljena u Službenom glasilu, a danom davanja suglasnosti imovina prelazi na zakladu. Nadležno ministarstvo dat će suglasnost ako akt o osnivanju ispunjava uvjete propisane zakonom, ako je svrha zaklade od opće koristi ili dobrotvorna svrha, ako je osigurana osnivačka imovina te ako osnivanje zaklade nije u suprotnosti s javnim poretkom. Za razliku od udruge, zaklada mora imati osnivačku imovinu koja može biti u novcu, pokretninama, nekretninama i imovinskim pravima u iznosu koji je dovoljan za ispunjenje svrhe zbog koje je zaklada i osnovana. Obvezno tijelo zaklade je upravni odbor, a također osnivačkim aktom mogu se predvidjeti druga tijela zaklade. O tome više vidjeti članak 2. stavka 5. članak 4., članak 11. i članak 21. stavka 1. slovenskog Zakona o zakladama („Službeni glasnik“ br. 70/05 i 91/05). Slovensko pravo pored udruge i zaklada razlikuje i ustanove kao neprofitne organizacije.

<sup>145</sup> Pojam udruženja u srpskom pravu odgovara pojmu udruge u hrvatskom pravu.

<sup>146</sup> Članak 2. stavka 1. i 4. te članak 3. stavka 1. i 2. srpskog Zakona o udrugama („Službeni glasnik“ br. 51/09, 99/11 i 44/18).

Naprijed citirani zakon primjenjuje se na sve vrste udruga koje ispunjavaju sljedeće pretpostavke: koje su osnovane privatnopravnim aktom, kao što je akt o osnivanju ili ugovor, koje za cilj imaju postizanje ili unaprjeđenje zajedničkog ili općeg cilja i interesa koji nisu protivni Ustavu ili zakonu te nisu usmjereni na stjecanje dobiti, čije članstvo se temelji na dobrovoljnosti te koje nisu uključene u organizacijsku strukturu državne vlasti. Međutim, na određene vrste udruga koje su regulirane posebnim zakonom (sindikati, političke stranke, udruženja osnovana radi stjecanja dobiti, crkve i vjerske zajednice, sportske organizacije i sportska udruženja i druga udruženja čiji je rad reguliran posebnim zakonom) odredbe Zakona o udrugama primjenjuju se na odgovarajući način samo u pitanjima koja nisu posebno regulirana tim zakonom.<sup>147</sup> U odnosu na neformalne udruge koje nisu stekle pravnu osobnost primjenjuju se propisi o ortakluku.

Udrugu sukladno srpskom pravu mogu osnovati najmanje tri fizičke ili pravne osobe radi ostvarivanja i unaprjeđenja određenog zajedničkog ili općeg cilja i interesa koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom.<sup>148</sup> Udruga stječe pravnu osobnost upisom u Registar udruga koji vodi Agencija za privredne registre,<sup>149</sup> a zakonom propisana obvezna tijela udruge su skupština kao najviše tijelo udruge i osoba ovlaštena za zastupanje.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Benmansur, Jasmina i dr., Vodič za primjenu Zakona o udruženjima, Građanska inicijativa, Beograd, 2009., str. 11.

<sup>148</sup> O tome više vidjeti članak 10. stavka 1-4. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>149</sup> Članak 26. stavka 1. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>150</sup> Članak 22. stavka 1. i članak 23. stavka 1. srpskog Zakona o udrugama. U srpskom pravu za razliku od udruga koje mogu imati pravnu osobnost, ali i djelovati bez pravne osobnosti, djeluju i zaklade koje se mogu osnovati samo kao pravne osobe. Zanimljivo je napomenuti kako se pored zaklada može osnovati i fundacija koja je za razliku od zaklada, koja je pravna osoba bez članova i kojoj je osnivač namijenio određenu imovinu (osnovna imovina) radi dobrotvornog ostvarivanja općekorisnog cilja ili privatnog interesa, odnosno cilja koji nije zabranjen Ustavom ili zakonom, pravna osoba bez članova i osnovne imovine koja je osnovana radi dobrotvornog ostvarivanja općekorisnog cilja koji nije zabranjen Ustavom ili zakonom. Zaklade mogu osnovati jedna ili više poslovno sposobnih domaćih ili stranih fizičkih ili pravnih osoba. Zaklade i fundacije u pravilu se osnivaju na neodređeno vrijeme osim ako osnivačkim aktom nije određeno da traje do određenog vremena, nastupanja određenog događaja ili postizanja određenog cilja. Za osnivanje zaklade u srpskom pravu ista mora imati imovinu koja se može sastojati u stvarima, pravima i novcu, a najmanja vrijednost osnovne imovine neophodne za osnivanje zaklade iznosi 30.000 eura. Zaklade stječu pravnu osobnost upisom u Registar zaklada i fondacija koji također vodi Agencija za privredne registre, a obvezna tijela zaklade su upravni odbor i upravitelj zaklade. Zakonom je dopušteno osnivaču da svoje interese u zakladi zaštiti na dva načina i to unutar organizacije tako da isti može biti član upravnog odbora ili drugog tijela zaklade, ali i tako što može osnivačkim aktom ili statutom propisati da posebno važne odluke, koje inače spadaju u redovnu nadležnost tijela upravljanja, donosi osnivač ili da odluke tijela upravljanja o tom pitanju postaju pravno valjane samo ako je osnivač dao suglasnost. Također, potrebno je istaknuti da osnivač ne može svoja upravljačka prava prenijeti na svoje nasljednike. Članak 2., članak 9. stavka 2., članak 10. stavka 1., članak 12. i članak 35. stavka 1. srpskog Zakona o zakladama i fondacijama („Službeni glasnik“ br. 88/10, 99/11 i 44/18). O tome više vidjeti Čulić, Nives, Trifunović, Jasna i Golubović, Dragan, Vodič za primenu Zakona o zadužbinama i fondacijama, Balkanski fond za lokalne inicijative, Beograd, 2011., str. 15. Srpsko pravo pored udruga, zaklada i fondacija, prepoznaje kao oblike neprofitnih organizacija i političke stranke, sindikate, sportske organizacije i udruženja te vjerske organizacije.

Slijedom navedenog može se zaključiti da je i u Srbiji udruga zajednica više fizičkih ili pravnih osoba koje se udružuju radi ostvarivanja na zakonu osnovanog cilja koji ne smije biti stjecanje profita. I u Srbiji, kao i u svim naprijed navedenim državama, razlikuju se formalne i neformalne udruge, a srpskim Zakonom o udrugama propisana su obvezna tijela udruge.

Uspoređujući pravnu regulaciju naprijed promatranih država, može se zaključiti da, unatoč činjenici da svaka država ima slobodu pravnog reguliranja udruge te njezinog djelovanja u pravnom sustavu, njezina osnovna obilježja po kojima se ona i razlikuje od ostalih oblika udruživanja u pravilu su identična odnosno vrlo slična. Naime, udruge se temelje na dobrovoljnosti, moraju imati određeni stupanj organiziranosti te samostalno odlučuju o unutarnjem uređenju, o svojim ciljevima i djelatnosti, moraju biti neovisne i odvojene od države te eventualno ostvareni profit udruge ne smiju dijeliti svojim članovima ili tijelima. Također, upravo iz razloga što su odvojene od države, temelje se na dobrovoljnosti te su usmjerene na postizanje ciljeva koji nisu gospodarski, udruge su dio civilnog društva. Štoviše, udruge u pravilu doprinose općem interesu te svojim djelovanjem ostvaruju korist za zajednicu ili njezin značajan dio. Čak i u slučaju kada je riječ o udrugama koje svojim djelovanjem ostvaruju dobrobit za svoje članove, time se ispunjavaju potrebe određenog broja građana te ni u takvim slučajevima nije upitno da udruge predstavljaju značajan dio civilnog društva.

Dakle, sve promatrane države kao neprofitne organizacije prepoznaju udruge koje se odlikuju naprijed navedenim zajedničkim obilježjima neprofitnosti, dobrovoljnosti, određenom stupnju organiziranosti, samostalnosti i neovisnosti. S druge strane, između udruga postoji razlika ovisno o tome da li imaju ili nemaju pravnu osobnost tj. da li se radi o formalnim ili neformalnim udrugama. Određene države, prije svega Francuska i Slovenija, posebno reguliraju udruge koje su osnovane sa ciljem obavljanja javno korisnih poslova odnosno u općem interesu dajući im poseban status te propisujući posebne pretpostavke za stjecanje takvog statusa. Razlikuje se i način osnivanja udruge, broj osnivača potrebnim za valjano osnivanje udruga kao i pravila o unutarnjoj organizaciji udruge.

### **2.3.2. Udruge u hrvatskom pravu**

U Republici Hrvatskoj Zakon o udrugama u članku 4. stavku 1. definira udruge: „...kao 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, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj, te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i

ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja.“ Pojam udruge, koji je određen Zakonom o udrugama, ne uključuje političke stranke, vjerske zajednice, sindikate i udruge poslodavaca.<sup>151</sup>

Citiranom zakonskom odredbom ukazuje se na bitne elemente, tj. obilježja udruge koja kumulativno moraju postojati da bi se uopće moglo raspravljati o postojanju udruge. Tako je zakonodavac istaknuo da udruga nastaje kao posljedica slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih i/ili pravnih osoba s ciljem zaštite različitih uvjerenja i ciljeva koji nisu protivni Ustavu i zakonu, izuzev političkih, vjerskih i ekonomskih. Također, istaknuo je važnost neovisnosti i neprofitnosti udruge, uz naglasak na postojanje određene organizacijske strukture.<sup>152</sup>

Posebno istaknuti elementi udruge su sloboda i dobrovoljnost udruživanja iz razloga što kolektivni subjekti nastali obligatornim udruživanjem nisu udruge, već u pravilu osobe javnog prava. Osim toga, važno je napomenuti da se pridruživanjem udruzi tj. postajući njezinim članom prihvaćaju statut i ostala pravila udruge.<sup>153</sup> Udruge moraju biti utemeljene na dobrovoljnoj članskoj osnovi, tj. moraju nastati i prestati voljom građana, a na njih država ne prenosi javne ovlasti.<sup>154</sup>

Nadalje, udruge se razlikuju od ostalih oblika udruživanja u Hrvatskoj i po tome što sukladno citiranoj zakonskoj odredbi udругu mogu osnovati te njezinim članovima biti i fizičke i pravne osobe. Po tome se udruge razlikuju od drugih oblika udruživanja kojima je pristup dopušten samo fizičkim osobama ili samo pravnim osobama. Primjerice, političkim strankama<sup>155</sup> pristup je dopušten samo fizičkim osobama,<sup>156</sup> kao i pristup sindikatima,<sup>157</sup> dok primjerice, udruge više razine (saveze ili druge oblike udruživanja u kojima se njihovi interesi povezuju na višoj razini) u području radnog prava mogu osnovati samo pravne osobe i to najmanje dva sindikata ili udruga poslodavaca.<sup>158</sup>

---

<sup>151</sup> Članak 1. stavka 2. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22).

<sup>152</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 30.

<sup>153</sup> Loc. cit.

<sup>154</sup> O tome više vidjeti Odluku Ustavnog suda broj: U-I-496/1994, od 17. siječnja 2001. godine („Narodne novine“ br. 10/2001).

<sup>155</sup> Odredbom članka 6. stavka 1. Zakona o političkim strankama („Narodne novine“ br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01 i 28/06) je propisano da političku stranku može osnovati najmanje 100 punoljetnih, poslovno sposobnih državljana Republike Hrvatske.

<sup>156</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 31.

<sup>157</sup> Člankom 171. stavka 1. Zakona o radu („Narodne novine“ br. 93/14, 127/17, 98/19 i 151/22) propisano je da sindikat može utemeljiti najmanje deset punoljetnih poslovno sposobnih fizičkih osoba.

<sup>158</sup> Članak 171. stavka 3. Zakona o radu.



Udruge u Hrvatskoj mogu se osnivati načelno radi ostvarenja najrazličitijih ciljeva te su svi ciljevi u pravilu pristupačni izboru osnivača udruge, izuzev onih koji su u suprotnosti s Ustavom ili zakonom.<sup>159</sup> Ipak, neki ciljevi ne mogu se ostvariti kroz pravni oblik udruge, a to su politički ciljevi koji se realiziraju kroz političke stranke, promicanje vjerskih uvjerenja što se ostvaruje kroz vjerske zajednice, te ekonomski ciljevi koji su legitimni za sindikate i udruge poslodavca.<sup>160</sup> Nadalje, udruge u Hrvatskoj samostalno utvrđuju svoje područje djelovanja, ciljeve i djelatnosti, svoj unutarnji ustroj te samostalno obavljaju djelatnosti koje nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom pa se time ukazuje na načelo neovisnosti kao posebno obilježje udruge.<sup>161</sup>

Kako bi se istakla posebna važnost neprofitnosti kao karakteristika udruge, odredbom članka 9. Zakona o udrugama određeno je da se djelovanje udruge temelji na načelu neprofitnosti što znači da se udruga ne osniva sa svrhom stjecanja dobiti. Udruga se ne smije tijekom osnivanja niti kasnije normativno, tj. „statutarno definirati kao pravna osoba kojoj je cilj ostvarivanje dobiti iz čega proizlazi da eventualno ostvarena dobit ne bi trebala biti prepuštena udruzi na potpuno slobodno raspolaganje“.<sup>162</sup> Neprofitnost udruge kao jedno od njezinih razlikovnih obilježja u odnosu na ostala pravna udruženja osnovana radi stjecanja dobiti te razlike u cilju rezultiraju različitostima i u drugima aspektima pravnog poretka, kao što su porezni status, postupanje s imovinom u slučaju prestanka postojanja i dr.<sup>163</sup>

Nadalje, udruga mora imati i minimalnu organizacijsku strukturu potrebnu radi razlikovanja udruge od primjerice grupe pojedinaca jednokratno okupljenih na nekom javnom događaju. Pored navedenog, taj minimalni organizacijski okvir unutar udruge treba postojati relativno trajno, a njezino organizacijsko djelovanje treba biti u skladu s autonomno uspostavljenim pravilima.<sup>164</sup>

U konačnici udruge kao institucije nemaju propisano vrijeme važenja. Naime, određeni stupanj trajnosti važna je karakteristika udruge jer se po tome razlikuju od neformalnog javnog okupljanja osoba.<sup>165</sup>

---

<sup>159</sup> Člankom 26. Zakona o udrugama propisano je da će se zahtjev za upis u registar udruge odbiti ako su statutom utvrđeni ciljevi i djelatnosti udruge u suprotnosti s Ustavom ili zakonom ili ako podnositelj u roku ne postupi po zaključku iz članka 25. stavka 2. citiranog zakona, tj. ne dostavi potrebnu dokumentaciju odnosno ne uskladi statut po nalogu službene osobe nadležnog tijela.

<sup>160</sup> Člankom 2. Zakona o udrugama kojim je propisano da su od primjene citiranog zakona isključene političke stranke, vjerske zajednice, sindikati i udruge poslodavaca. O tome više vidjeti Dika, M. i dr., op. cit., str. 31.

<sup>161</sup> Članak 6. Zakona o udrugama. O tome više vidjeti Šprajc, I., op. cit., str. 161-162.

<sup>162</sup> Ibid., str. 169.

<sup>163</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 31.

<sup>164</sup> Loc. cit.

<sup>165</sup> Iako prema stajalištu Ustavnog suda udruge u pravilu nemaju propisano trajanje, određeni stupanj trajnosti važna je karakteristika udruge jer se po tome razlikuju od neformalnog javnog okupljanja osoba. Odluka Ustavnog

S obzirom na naprijed navedeno, razvidno je da je poimanje udruga sukladno hrvatskim propisima u pogledu njihovih osnovnih obilježja u potpunosti u skladu s definiranjem udruga u usporednom pravu odnosno praksi Europskog suda.

Nadalje je potrebno navesti kako hrvatsko pravo također razlikuje formalne i neformalne udruge. Udruga koja je registrirana ima svojstvo pravne osobe, što znači da može ulaziti u pravne odnose s drugim osobama pa i sa svojim članovima i u tome stjecati prava te biti nositeljem stvarnih prava i preuzimati obveze, može sudjelovati u sudskim i arbitražnim postupcima kao i u postupcima pred državnim tijelima te podliježe odgovornosti za svoje postupke.<sup>166</sup> Naime, pravna osobnost ima svoju pasivnu odnosno statičku dimenziju koja se sastoji u sposobnosti biti nositeljem prava i obveza, i aktivnu odnosno dinamičku dimenziju koja se sastoji u sposobnosti proizvoditi pravne učinke vlastitim djelovanjem. Najvažnija karakteristika potonje dimenzije je sposobnost osobe da zaključi ugovore, poduzme pravne radnje za zaštitu svojih prava te snosi odgovornost za nezakonite radnje.<sup>167</sup> Sukladno naprijed navedenom, u hrvatskom pravu udruge kao trajno organizirano, slobodno, dobrovoljno i privatnopravno udruživanje više fizičkih i/ili pravnih osoba s ciljem zaštite njihovih interesa te promicanja ljudskih prava i sloboda, ekoloških, socijalnih, sportskih i drugih uvjerenja i ciljeva, a bez namjere stjecanja dobiti, razlikuju se ovisno o tome je li riječ o subjektu koji ima pravnu osobnost ili je riječ o slobodnom udruživanju pri čemu ne nastaje novi pravni subjekt. Udruga s pravnom osobnošću stječe to svojstvo, kao i poslovnu i deliktnu sposobnost, u postupku registracije udruge dok za udruge koje nisu pravne osobe vrijede pravila koja se odnose na ortaštvo.<sup>168</sup> U hrvatskom pravu ne postoji razlika između različitih oblika udruge, tj. između udruga ovisno o njihovoj djelatnosti, već samo ovisno o tome ima li udruga pravnu osobnost ili nema te se sukladno naprijed navedenom primjenjuju odgovarajući propisi.

Naime, odredbom članka 1. stavka 1. Zakona o udrugama propisano je da se citiranim Zakonom uređuje osnivanje, pravni položaj, djelovanje, registracija, financiranje, imovina, odgovornost, statusne promjene, nadzor, prestanak postojanja udruge sa svojstvom pravne osobe te upis i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Za razliku od navedenog, neregistrirane udruge (neformalne

---

suda Republike Hrvatske broj U-I-496/1994, od 17. siječnja 2001. godine („Narodne novine br. 10/2001). O tome više vidjeti Trgovac, S., op. cit., str. 3.

<sup>166</sup> Barbić, Jakša, Pravo društava – knjiga druga, Društva kapitala, Zagreb, Organizator, 1999., str. 7.

<sup>167</sup> Muhvić, Davor, Legal Personality as a Theoretical Approach to Non State Entities in International Law: The Example of Transnational Corporations, Pécs Journal of International and European Law, vol. 4, br. 1(2017) str. 9.

<sup>168</sup> Brnabić, Ratko, Odgovornost za obveze udruga s pravnom osobnošću, Pravo u gospodarstvu, br. 6(2012), str. 1515.

udruge) na koje se primjenjuju propisi o ortaštvu ne uživaju mogućnosti ostvarivanja onih prava i povlastica koje mogu ostvariti samo registrirane udruge (formalne udruge). To uključuje mogućnost financiranja programa udruga sredstvima iz javnih izvora, porezne olakšice i sl. Važno je naglasiti da registracija udruge rezultira određenim pravima koja nemaju neregistrirane udruge, primjerice, samo se registrirane udruge mogu natjecati za dodjelu sredstava iz državnog proračuna. Osim toga, neregistrirane udruge ne mogu osigurati financijska sredstva iz državnog proračuna ili proračuna jedinice lokalne i područne samouprave. Također, pravni status članova tih udruga razlikuje se u smislu njihove osobne odgovornosti za obveze jer članovi registrirane udruga nisu osobno odgovorni za obveze svoje udruge, dok su članovi neregistrirane udruge osobno odgovorni za obveze udruge čiji su članovi.<sup>169</sup>

U pogledu neregistriranih udruga ukazuje se na odredbe članka 637. stavka 1. i stavka 2. Zakona o obveznim odnosima<sup>170</sup> kojima je propisano da se ugovorom o ortaštvu uzajamno obvezuju dvije ili više osoba uložiti svoj rad i/ili imovinu radi postizanja zajedničkog cilja te da je ortaštvo zajednica osoba i dobara bez pravne osobnosti. Upućivanje na primjenu odredbi Zakona o obveznim odnosima postaje relevantno u situacijama kada osnivači udruge ne registriraju udruhu budući da registracija nije obvezna. Isto je također od važnosti za razdoblje od trenutka kada je udruha osnovana do trenutka kada je registrirana i to prvenstveno za imovinsko-pravno područje djelovanja udruge budući da do trenutka njezine registracije može proći određeno vrijeme u kojem udruha može obavljati djelatnost. Važnost citirane zakonske odredbe dolazi do izražaja i u situaciji kada se broj članova registrirane udruge smanji ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge<sup>171</sup> u kojem slučaju, iako dolazi do prestanka djelovanja registrirane udruge, nema razloga da preostali članovi udruge ne nastave s djelatnošću u obliku udruge koja je izgubila pravnu osobnost. Propisi o ortaštvu primjenjuju se i u situaciji kada zahtjev za registraciju udruge bude odbijen od strane nadležnog tijela, a udruha i dalje želi nastaviti svoje djelovanje.<sup>172</sup> Zakon o udrugama je propisujući sam cilj Zakona ograničio svoju primjenu na udruge s pravnom osobnošću navodeći u odredbi članka 2. Zakona

---

<sup>169</sup> Zlatović, Dragan, Neformalne udruge prema Zakonu o udrugama i Zakonu o obveznim odnosima, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1243> (19. 10. 2019.).

<sup>170</sup> Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine“ br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22).

<sup>171</sup> Sukladno članku 48. stavka 1. Zakona o udrugama udruha će prestati postojati, između ostalog, na zahtjev člana, ako je broj članova udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge, a nadležno tijelo udruge u roku od godinu dana od nastupanja te činjenice nije donijelo odluku o prijmu novih članova, dok je odredbom članka 11. stavka 1. citiranog Zakona propisano da udruhu mogu osnovati najmanje tri osnivača.

<sup>172</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 35.

kako je cilj Zakona, između ostalog, osigurati učinkovito djelovanje udruga sa svojstvom pravne osobe.

Slijedom svega naprijed navedenog može se zaključiti da se i u Republici Hrvatskoj, kao i kod usporednih država, razlikuju udruge s pravnom osobnosti i bez nje, tj. formalne i neformalne udruge te i jedne i udruge uživaju zaštitu u smislu zakonskih i konvencijskih odredbi o slobodi udruživanja. Međutim, samo se na udruge s pravnom osobnošću primjenjuje Zakon o udrugama te samo takve udruge mogu biti samostalni subjekt u pravnom prometu. Također je potrebno primijetiti da u našem pravu nisu posebno regulirane pretpostavke za stjecanje statusa udruge koja je osnovana za obavljanje javno korisnih poslova kao što je primjer u Sloveniji, Francuskoj i Italiji.

Udrugu sukladno hrvatskom pravu mogu osnovati najmanje tri poslovno sposobne fizičke i/ili pravne osobe, a udruga stječe pravnu osobnost upisom u Registar udruga koji vodi nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba.<sup>173</sup> Udruge imaju dva obvezna tijela i to skupštinu udruge kao najviše tijelo udruge i osobu ovlaštenu za zastupanje.<sup>174</sup>

Ako promotrimo različite oblike udruživanja u Republici Hrvatskoj koji se osnivaju bez namjere stjecanja dobiti, razvidno je da se oni međusobno razlikuju kako po temelju njihova osnivanja, djelatnosti koju obavljaju, tijelima koja imaju i drugim bitnim obilježjima. Naime, u Republici Hrvatskoj pravo na slobodu udruživanja koje je zajamčeno odredbom članka 43. Ustava Republike Hrvatske te se sastoji u pravu osnivanja različitih udruženja radi postizanja određenoga zajedničkoga cilja i u slobodi uključivanja i istupanja iz udruženja, odnosi se kako na sindikate koji su izrijekom navedeni, tako i na udruge u užem smislu riječi, ali i na zaklade, političke stranke, vjerske zajednice, udruge poslodavaca, humanitarne organizacije, studentske zborove i druge neprofitne organizacije. Za većinu navedenih organizacijskih oblika zakonodavac je donio posebne zakone kojima je uredio njihovo osnivanje, registraciju, pravni položaj, nadzor i prestanak postojanja npr. Zakon o udrugama, Zakon o zakladama, Zakon o političkim strankama i dr.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> U pogledu osobe koja može biti osnivač udruge novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 151/22) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2023. godine propisuje dodatno ograničenje prema kojem osnivač udruge ne može biti osoba pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma ili kazneno djelo pranja novca za vrijeme dok traju pravne posljedice osude te osoba za koju su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ili osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenim kaznenim djelima. Osnivač udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije. Članak 11. stavka 7. i 8. Zakona o udrugama.

<sup>174</sup> O tome više vidjeti članak 16. stavka 1-6. i članak 22. stavka 1-5. Zakona o udrugama.

<sup>175</sup> O tome više vidjeti Trgovac, S., op. cit., str. 1. i Koprić, I. i dr., op. cit., str. 138.

Udruga kao oblik udruživanja dijeli zajedničko obilježje svih drugih promatranih oblika udruživanja civilnog sektora, koje se sastoji u neprofitnosti odnosno obavljanju djelatnosti bez namjere stjecanja dobiti. Međutim, unatoč sličnostima udruga u određenim obilježjima sa zakladama, sindikatima, ustanovama, političkim strankama i drugim oblicima neprofitnih organizacija, udruge potpadaju pod poseban pravni režim te je upravo njihovo razlikovanje osnova različitog pristupa u pitanjima nadzora njihova osnivanja i djelovanja. Udruge su regulirane posebnim zakonskim i podzakonskim propisima uvažavajući njihovu posebnost kao subjektima privatnog prava. Naime, njihova obilježja koja pored neprofitnosti uključuju dobrovoljnost udruživanja fizičkih i pravnih osoba, ostvarenje zajedničkih ciljeva, neovisnost u osnivanju i djelovanju te postojanje određene organizacijske strukture, rezultiraju uspostavom posebnog režima nadzora. Osnovni cilj takvog oblika nadzora je osigurati zakonitost u osnivanju i djelovanju udruga, ali i osigurati ostvarenje slobode udruživanja. Na taj način jamči se građanima postojanje pravnog okvira koji omogućuje njihovo udruživanje radi ostvarenja različitih ciljeva i interesa uz obveznu zaštitu javnog interesa i interesa trećih osoba. Slijedom navedenog, u nastavku rada ukazat će se na sličnosti odnosno razlike udruge u odnosu na zaklade, ustanove, sindikate i političke stranke po pitanju njihova osnivanja, djelatnosti koju obavljaju, tijela koja imaju, imovine kojom raspolažu te eventualno drugih bitnih obilježja budući da njihove sličnosti te različitosti utječu na uspostavu posebnog pravnog režima prije svega u području nadzora.

### *2.3.2.1. Odnos udruga i zaklada*

Zakon o zakladama<sup>176</sup> u članku 2. stavku 1. propisuje da je zaklada: „...imovina namijenjena da sama odnosno prihodima što ih stječe trajno služi ostvarivanju neke

---

<sup>176</sup> Zakon o zakladama („Narodne novine“ br. 106/18, 98/19 i 151/22). Do donošenja Zakona o zakladama („Narodne novine“ br. 106/18) koji je stupio na snagu 1. ožujka 2019. godine na snazi je bio Zakon o zakladama i fondacijama („Narodne novine“ br. 36/95 i 64/01) kojim su bila uređena dva oblika pravnih osoba čiju osnovu čini imovina. Naime, odredbom članka 2. stavka 1. potonjeg Zakona bilo je propisano da je zaklada imovina namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe, dok je odredbom stavka 2. istoga članka Zakona bilo propisano da je fundacija imovina namijenjena da u određenom vremenskom razdoblju služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Oba ova instituta su odredbom stavka 7. citiranog članka bila određena kao pravne osobe. Osnovna distinkcija između zaklade i fundacije ležala je u vremenskom okviru koji je bio predviđen za ostvarivanje njihove svrhe. Dakle, zakladu je odlikovala trajna svrha, dok je fundacija imala određeno vremensko ograničenje za postizanje svoje svrhe. Obje su se temeljile na istoj zakonskoj pretpostavci, koja je istovremeno bila i njihova glavna karakteristika, a to je da su one imovina s jasno definiranim namjenom, koja je morala služiti općekorisnim ili dobrotvornim ciljevima. Drugim riječima, ovo uređenje je omogućilo osnivanje ovih pravnih subjekata u rasponu od onih s općom javnom svrhom do onih s gotovo privatnim karakterom, pod pretpostavkom da su ispunjavali zahtjev da su osnovani s općekorisnom ili dobrotvornom svrhom. O tome više vidjeti Mihailo, Dika, O zakladama u važećem hrvatskom pravu, Zakladništvo u Republici Hrvatskoj, Okrugli stol održan 22. listopada 2018. godine u palači Akademije u

općekorisne svrhe ili dobrotvorne svrhe“ dok stavak 2. istoga članka Zakona propisuje da je zaklada: „...neprofitna pravna osoba bez članova.“ Nadalje se propisuje da se zaklada osniva na neodređeno vrijeme, a da se samo iznimno može osnivati na određeno vrijeme dok se ne ispuni svrha zaklade, ako je tako određeno aktom o osnivanju zaklade.<sup>177</sup> Ovakvim definiranjem vremenskog trajanja pojedinih zaklada omogućeno je da se u skladu s važećim Zakonom obuhvati koncept zaklade kao imovine koja bi trebala trajno omogućiti ostvarivanje neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe (što bi odgovaralo definiciji zaklade prema ranijem Zakonu o zakladama i fondacijama) te koncept zaklade kao imovine koja bi trebala omogućiti ostvarivanje takvih svrha samo tijekom određenog vremena (što bi odgovaralo definiciji fondacije prema ranijem Zakonu o zakladama i fondacijama).<sup>178</sup>

Zaklade možemo podijeliti u dvije skupine i to: privatne zaklade, poput Zaklade Zlatko Crnić koja je osnovana 1993. godine s ciljem promicanja pravne struke i vladavine prava u Republici Hrvatskoj. Njezina specifična svrha uključuje potpore u obliku stipendija studentima i postdiplomantima prava te nagrađivanje ponajboljih stručnih i znanstvenih radova iz područja građanskog prava. S druge strane, postoje i državne zaklade koje se osnivaju u skladu s posebnim propisima i čiji je osnivač država, kao što je slučaj s Hrvatskom zakladom za znanost, osnovanom temeljem Zakona o Nacionalnoj zakladi za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj Republike Hrvatske.<sup>179</sup>

Temelj razlikovanja udruga u odnosu na zaklade predstavlja činjenica da udrugu osniva više fizičkih ili pravnih osoba koje se udružuju s ciljem zaštite svojih interesa ili promicanja najrazličitijih ciljeva i uvjerenja, dok zaklada predstavlja zajednicu imovine, bez članova. Dakle, osnovu udruživanja kod zaklada, a i ranije fondacija čini imovina, dok se za osnivanje udruge ne propisuje minimalan potreban kapital kao pretpostavka njezinog osnivanja.

I udruga i zaklada osnivaju se radi ostvarivanja istih odnosno sličnih ciljeva. Međutim, kod udruga, za razliku od zaklada, ne razlikuju se udruge koje imaju općekorisnu svrhu i one koje su osnovane radi ostvarenja dobrotvorne svrhe, izuzev u pogledu mogućnosti financiranja svojih programa i projekata iz javnih izvora što mogu ostvariti samo udruge osnovane u općem interesu.<sup>180</sup>

---

Zagrebu, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2019., str. 57-58.

<sup>177</sup> Članak 5. stavka 1. i 2. Zakona o zakladama.

<sup>178</sup> Mihailo, D., op. cit., str. 59.

<sup>179</sup> Bodul, Dejan i Vuković, Ante, Novo uređenje zakladništva u Hrvatskoj: gospodarska djelatnost i druga pravna pitanja, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2(2019), str. 107.

<sup>180</sup> O tome više vidjeti članak 32. Zakona o udrugama.

I udruga i zaklada stječu pravnu osobnost upisom u registar, ali za razliku od udruga za čije se osnivanje traži udruživanje minimalno tri fizičke ili pravne osobe, zakladu može osnovati samo jedna fizička ili pravna osoba te se zaklada smatra osnovanom također donošenjem akta o osnivanju u obliku ugovora, ali i, s obzirom na posebnosti takvog oblika neprofitne organizacije, izjavom o osnivanju zaklade ako zakladu osniva jedan zakladnik što uključuje i osnivanje oporukom.<sup>181</sup>

Obvezna tijela udruge su skupština udruge i osoba ovlaštena za zastupanje udruge,<sup>182</sup> dok su obvezna tijela zaklade upravni odbor i upravitelj zaklade.<sup>183</sup>

Za razliku od udruge za čije osnivanje se ne propisuje postojanje minimalnog potrebnog kapitala, osnovu udruživanja zaklade čini imovina te ta osnovna imovina zaklade koja može biti u novcu, stvarima ili pravima služi za trajno ostvarivanje svrhe zaklade, a njezinu vrijednost i predvidljive prihode koje bi ona mogla davati te dostatnost za ostvarivanje svrhe zaklade mora procijeniti ovlašteni sudski vještak.<sup>184</sup>

Slijedom svega navedenog može se zaključiti da temelj razlikovanja između udruga i zaklada predstavlja činjenica da su udruge članske organizacije koje se osnivaju udruživanjem više fizičkih i/ili pravnih osoba, dok je zaklada zajednica imovine. Za osnivanje udruge nije potrebno postojanje minimalnog kapitala već su potrebne osobe osnivači, za razliku od zaklada koje moraju imati osnovnu imovinu dostatnu za ostvarenje svrhe zbog koje su osnovane. Iz navedenog razloga upravo je imovina zaklade razlog provođenja nadzora nad tim oblikom neprofitne organizacije za razliku od udruge.

### *2.3.2.2. Odnos udruga i ustanova*

U pogledu razlikovanja udruge od ustanova potrebno je navesti kako je Zakonom o ustanovama<sup>185</sup> u članku 1. stavku 1. i stavku 2. propisano da je ustanova: „... pravna osoba...“ koja se osniva „...za trajno obavljanje djelatnosti od javnog interesa sukladno posebnom zakonu.“ Ustanova se osniva kao javna ustanova ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju obavlja zakonom određena kao javna služba, a može se osnivati i za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti koje nisu određene kao javna služba, ako se one obavljaju na način i pod

---

<sup>181</sup> Članak 6. stavka 1. i članak 7. stavka 2., 3. i 4. Zakona o zakladama te članak 5. i članak 11. stavka 1. Zakona o udrugama.

<sup>182</sup> O tome više vidjeti članak 18. stavka 1. i članak 19. stavka 1. Zakona o udrugama.

<sup>183</sup> O tome više vidjeti članak 27. stavka 3. i članak 28. stavka 1. Zakona o zakladama.

<sup>184</sup> Članak 9. stavka 1. i 2. Zakona o zakladama.

<sup>185</sup> Zakon o ustanovama („Narodne novine“ br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19 i 151/22).

pretpostavkama koje su propisane za javnu službu te za obavljanje povjerenih poslova državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave i posebnom zakonu.<sup>186</sup>

Za osnivanje ustanova, za razliku od udruga, ne propisuje se minimalan broj osoba potrebnih za njezino osnivanje, već se samo određuje da ustanovu može osnovati strana ili domaća fizička ili pravna osoba, dok osnovu razlikovanja predstavlja činjenica da se ustanova može osnovati samo radi obavljanja djelatnosti od javnog interesa i to sukladno posebnom zakonu,<sup>187</sup> dok se udruge osnivaju radi zaštite probitaka osoba koje se udružuju ili zauzimanja za zaštitu najrazličitijih ciljeva i uvjerenja.

Ustanova isto kao i udruga stječe pravnu osobnost upisom u registar uz razliku što se udruga upisuje u Registar udruga Republike Hrvatske pri županijama odnosno Gradu Zagrebu, prema sjedištu udruge, a ustanova se upisuje u sudski registar koji vode trgovački sudovi prema sjedištu ustanove.<sup>188</sup>

Također, ustanovu od udruge razlikuje i činjenica da se ustanova može osnovati i kao javna ustanova ako je osnovana radi obavljanja djelatnosti koja je određena kao javna služba. Udruga se ne može osnovati kao javna udruga, ali ipak može obavljati dio poslova, sukladno posebnim zakonima, koji potpadaju pod domenu javnih službi pa se tako muzej može osnovati kao ustanova, ali i zaklada, udruga, zadruga ili trgovačko društvo, osim ako Zakonom o muzeju nije drukčije propisano pri čemu se javni muzej osniva kao ustanova čiji su osnivači Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravna osoba u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a privatni muzej može osnovati druga pravna i fizička osoba.<sup>189</sup>

Akt o osnivanju ustanove koji donosi osnivač razlikuje se u odnosu na akt o osnivanju udruge u slučaju kad Republika Hrvatska osniva ustanovu budući da se tada ista osniva zakonom ili uredbom te rješenjem ministarstva ako je to zakonom izrijeком propisano, dok jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ustanovu osnivaju odlukom, a druge fizičke i pravne osobe ustanovu osnivaju odlukom o osnivanju te se u tom smislu ne razlikuju od udruga.<sup>190</sup>

I sama tijela ustanove razlikuju se od onih od udruga pa je tako propisano da ustanovom upravlja upravno vijeće ili drugo kolegijalno tijelo, a obvezno tijelo ustanove je i ravnatelj.

---

<sup>186</sup> Članak 1. stavka 2. Zakona o ustanovama.

<sup>187</sup> Članak 5. i članak 1. stavka 1. Zakona o ustanovama.

<sup>188</sup> Članak 22. stavka 3. Zakona o udrugama i članak 2. stavka 2. Zakona o ustanovama.

<sup>189</sup> Članak 6. stavka 1. i 2. Zakona o ustanovama te članak 16. i članak 17. stavka 1. i 2. Zakona o muzejima („Narodne novine“ br. 61/18, 98/19 i 114/22).

<sup>190</sup> Članak 12. stavke 2., 3. i 4. Zakona o ustanovama.



Nadalje, ustanova može imati i stručnog voditelja, stručno vijeće kao i druga nadzorna, stručna i savjetodavna tijela.<sup>191</sup>

Također je potrebno ukazati i na još jednu posebnost u pogledu ustanova čiji je osnivač druga pravna ili fizička osoba. Naime, iako se djelovanje ustanove temelji na načelu neprofitnosti,<sup>192</sup> ostvarena dobit može se osim za obavljanje i razvoj djelatnosti ustanove upotrijebiti i na druge načine, uz odgovarajuću primjenu propisa o trgovačkim društvima, a osnivač ustanove solidarno i neograničeno odgovara za njene obaveze.<sup>193</sup>

Ako razmotrimo temelj razlikovanja udruga i ustanova – činjenicu da se ustanove mogu osnivati isključivo radi obavljanja neke javne djelatnosti (npr. obavljanje djelatnosti zdravstva, odgoja i obrazovanja, socijalne skrb i dr.), a čije obavljanje je zbog svoje važnosti detaljno uređeno posebnim zakonima (npr. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakonom o socijalnoj skrbi i dr.), razvidno je da država ima poseban interes za provođenje značajnog oblika nadzora nad obavljanjem takvih djelatnosti kako bi se utvrdilo provode li ustanove te djelatnosti sukladno propisanim pravilima.

### *2.3.2.3. Odnos udruga i sindikata*

Za razliku od općeg pojma udruga, sindikati su organizacije radnika čiji je osnovni cilj poboljšanje materijalnih i nematerijalnih uvjeta zaposlenja njihovih članova te se udružuju na različitim razinama: na razini poduzeća, pojedinih industrijskih grana, na međugranskoj razini te na multiregionalnoj razini, a pravo učlanjivanja u sindikat je temeljno ljudsko pravo. Naime, rad je ključan dio ljudskog života pojedinca, a zaposlenost i ekonomska prava imaju neposredan utjecaj na ostvarivanje svih ostalih prava. Upravo u ostvarivanju naprijed navedenog, posebnu važnu ulogu ima sindikat.<sup>194</sup>

Zakonom o radu je propisano da radnici mogu po svojem slobodnom izboru utemeljiti sindikat te se u njega učlaniti, uz pretpostavke koje mogu biti propisane samo statutom ili pravilima toga sindikata te da se sindikat može osnovati bez bilo kakvoga prethodnog

---

<sup>191</sup> Članak 36. stavka 1., članak 37. stavka 1. i 2., članak 46. stavka 1., članak 50. i članak 51. stavka 1. Zakona o ustanovama.

<sup>192</sup> Djelovanje ustanova temelji se, pored načela neprofitnosti, na načelu samostalnosti, načelu zakonitosti, načelu moralnosti i etičnosti, načelu kontinuiteta (trajnosti), načelu dužnosti pružanja usluga i načelu jednakosti korisnika usluga i načelu javnosti. O tome više vidjeti Ivanda, Stipe, Javne ustanove, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2008., str. 33-34.

<sup>193</sup> Članak 57. stavka 2. i 3. i članak 59. stavka 2. Zakona o ustanovama.

<sup>194</sup> Obadić, Alka, Utjecaj pojedinih institucija tržišta rada na sindikaliziranost društva, Zbornik radova okruglog stola „Uloga sindikata u suvremenom društvu“ održanog 23. studenoga 2012. godine na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 104-105.

odobrenja. Radnik slobodno odlučuje o svojem pristupanju sindikatu i istupanju iz sindikata te nitko ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva u sindikatu, odnosno sudjelovanja ili nesudjelovanja u djelatnosti sindikata. Također, Zakonom o radu je propisano da sindikati mogu utemeljiti svoje saveze ili druge oblike udruživanja u kojima se njihovi interesi povezuju na višoj razini (sindikati više razine), da sindikati više razine uživaju sva prava i slobode zajamčene sindikatima te da sindikati i sindikati više razine imaju pravo slobodno se udruživati i surađivati s međunarodnim organizacijama utemeljenima radi promicanja istih prava i interesa.<sup>195</sup>

Posebno ovlaštenje sindikata sastoji se u tome da sindikat može biti stranka kolektivnog ugovora uz pretpostavku da je utemeljen i registriran u skladu s odredbama citiranog zakona te da može u radnim sporovima kod poslodavca, pred sudom, u mirenju i arbitraži te pred državnim tijelima zastupati svoje članove.<sup>196</sup> Jedna od osnovnih funkcija sindikata sastoji se u kolektivnom pregovaranju, a sklapanje kolektivnog ugovora je način na temelju kojeg se učvršćuje pozicija sindikata u kolektivnom pregovaranju.<sup>197</sup>

Za razliku od udruga koje mogu osnovati najmanje tri osnivača koji mogu biti fizičke ili pravne osobe, sindikat može utemeljiti najmanje deset punoljetnih poslovno sposobnih fizičkih osoba, ali ne i pravne osobe, a osnivač ne mogu biti ni osobe lišene sposobnosti kao ni maloljetne osobe. Sindikat kao i udruga stječe pravnu osobnost upisom u registar udruga, ali uz razliku da se oni sindikati koji djeluju samo u jednoj županiji upisuju u registar udruga koji se vodi u nadležnom upravnom tijelu, a one koje djeluju u dvije ili više županija u registar udruga koji se vodi u ministarstvu. Također, bitna razlika sastoji se u činjenici da statutom određena svrha sindikata mora biti sklapanje kolektivnog ugovora.<sup>198</sup>

Zanimljivo je uočiti kako Zakonom o radu nisu predviđena obvezna tijela sindikata te, ako promatramo različite takve strukturalne oblike, možemo uočiti da oni imaju različita tijela, u pravilu skupštinu i upravni odbor, ali i druga tijela.<sup>199</sup>

---

<sup>195</sup> Članak 165. stavka 1. i stavka 3., članak 166. stavka 1. i stavka 2. i članak 168. stavka 1., stavka 2. i stavka 3. Zakona o radu

<sup>196</sup> Odredba članka 169. stavka 1. i 2. Zakona o radu.

<sup>197</sup> Ferrer, Hélèn, Oven, Guliermo i Valognes, Fabrice, Stable syndicates of factor of owners and distribution of social: a Shapley value approach, *Social Choice and Welfare*, vol. 39, br. 2(2012), str. 553.

<sup>198</sup> Članak 11. stavka 1., stavka 2. i stavka 3. Zakona o udrugama te članak 171. stavka 1., članak 173. stavka 1., članak 174. stavka 1. i stavka 2. Zakona o radu i članak 172. stavka 4. Zakona o radu.

<sup>199</sup> Primjerice, Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske ima skupštinu kao najviše tijelo sindikata koju čine sindikalni povjerenici svih podružnica Sindikata, republički odbor kao najviše tijelo upravljanja između dvije skupštine Sindikata, upravni odbor koje je kolegijalno-izvršno tijelo Sindikata i predsjednik Sindikata koji, između ostalog, zastupa sindikat. Vidi više na Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi, dostupno na: <http://www.szssh.hr/tijela-sindikata/> (3. 3. 2020.). Preporod ima skupštinu sindikata koje je najviše tijelo sindikata koju čine svi povjerenici sindikalnih podružnica, glavno vijeće Sindikata koje je najviše tijelo Sindikata između dvije Skupštine Sindikata, predsjednik glavnog vijeća Sindikata, predsjednika Sindikata, predsjedničko

U odnosu na imovinu sindikata koju predstavljaju sredstva ostvarena prikupljanjem upisnina i članarina te kupnjom, darovanjem ili na drugi zakonit način, a u slučaju prestanka djelovanja sindikata, s imovinom sindikata mora se postupati na način propisan statutom sindikata, pri čemu se imovina sindikata ne može podijeliti njegovim članovima, kako je to propisano i za udruge.<sup>200</sup>

S obzirom na naprijed navedena obilježja sindikata može se zaključiti da sindikat predstavlja posebnu vrstu udruge čiji su cilj odnosno svrha osnivanja poboljšanje materijalnih i nematerijalnih uvjeta zaposlenja. Za razliku od navedenog, cilj odnosno svrha osnivanja udruga definiranih Zakonom o udrugama mnogo su različiti. Naprijed navedeno posebno je izraženo u činjenici da statutom određena svrha sindikata mora biti sklapanje kolektivnog ugovora. Upravo iz tog razloga i koncept provedbe nadzora nad sindikatima kao posebnim oblicima udruga temelji se na utvrđenju postupanja u skladu s pravilima kojima se jamči zaštita radnika i unaprjeđenje njihovih prava i interesa.

#### *2.3.2.4. Odnos udruga i političkih stranaka*

Kao dio civilnog društva u Republici Hrvatskoj političke stranke imaju izuzetno važnu ulogu u suvremenom društvu te su postale s vremenom jednom od središnjih institucija političkih sustava današnjice. Pokušaj pojmovnog određenja političkih stranaka nailazi na teškoće zbog nekoliko razloga i to: prvo, položaj i značenje političkih stranaka određen je prirodom društvenog poretka u kojem djeluju, drugo, na definiciju političke stranke izravno utječu njihove različite pa čak i suprotstavljene programske osnove te treće, političke stranke razlikuju se po tipu organizacije kojem pripadaju i po mjestu koje zauzimaju u borbi za vlast i oko javne vlasti. Nadalje, razlike nastaju i po samoj okolnosti jesu li političke stranke vladajuće ili oporbene, moćne ili periferne u odnosu na distribuciju političkog utjecaja i političke moći

---

vijeće kao savjetodavno tijelo, nadzorno vijeće Sindikata koje obavlja nadzor nad financijsko-materijalnim poslovanjem Sindikata, sud časti Sindikata te povremena i stalna pomoćna tijela. Vidi više na Sindikat zaposlenika u hrvatskom školstvu - Preporod, dostupno na: <http://sindikat-preporod.hr/wp-content/uploads/2016/01/STATUTpro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-listopad-2015..pdf>. (3. 3. 2020.). Sindikat trgovine Hrvatske ima najviše tijelo Sindikata trgovine Hrvatske, kojemu pripadaju sve ovlasti odlučivanja u granicama ovoga statuta, glavni odbor kao tijelo upravljanja između dvije skupštine, izvršni odbor koji, između ostalog, provodi odluke glavnog odbora, nadzorni odbor koji obavlja nadzor nad financijskim poslovanjem i raspolaganjem imovinom, statutarnu komisiju koja, između ostalog, tumači statut, predsjednika Sindikata koji zastupa Sindikat te tajnika Sindikata. Vidi više na Sindikat trgovine Hrvatske, dostupno na: <https://www.sth.hr/statut.html> (3. 3. 2020.).

<sup>200</sup> Članak 181. stavka 1. i članak 182. stavka 1., stavka 2. i stavka 3. Zakona o radu.

te po načinu na koji legitimiraju svoju društvenu poziciju i svoj položaj u odnosu na državu i javni život.<sup>201</sup>

Slijedom navedenog, neki autori definiraju političke stranke kao dobrovoljne političke organizacije koje čine osobe s istom političkom ideologijom, a koje teže tome da je što više prošire, s osnovnim ciljem potpunog ili djelomičnog vršenja državne vlasti, do koje dolaze prvenstveno legalnim, demokratskim putem.<sup>202</sup> Nadalje, prema drugima političke stranke su dobrovoljne organizacije građana koje se formiraju s ciljem sudjelovanja u natjecanju za političku vlast i obavljanje javnih funkcija te se mogu definirati kao političke skupine koje sudjeluju na izborima i imaju sposobnost postavljanja svojih kandidata na javne položaje, a upravo sudjelovanje na izborima predstavlja bitno obilježje ovog oblika organizacije.<sup>203</sup> Neki autori inzistiraju na užem određenju pa je prema njima politička stranka organizacija za posredovanje između države i društva.<sup>204</sup>

Ono što je zajedničko naprijed navedenim definicijama političke stranke jest da je riječ o organizaciji koja se udružuje i stvara šansu da putem političke borbe osvoji državnu vlast, utječe na procese odlučivanja i tako realizira svoj program.<sup>205</sup>

Zakonom o političkim strankama<sup>206</sup> propisano je da su političke stranke svojim slobodnim osnivanjem izraz demokratskoga višestranačkog sustava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske<sup>207</sup> te da predstavljaju pravne osobe<sup>208</sup> koje politički djeluju u skladu s ciljevima utvrđenim programom i statutom.<sup>209</sup>

Za razliku od udruga, političku stranku može osnovati najmanje 100 i to fizičkih osoba koje moraju biti punoljetne i poslovne sposobne osobe te isključivo državljani Republike Hrvatske. Udrugu mogu osnovati najmanje tri kako fizičke tako i/ili pravne osobe, a fizička osoba ne mora imati državljanstvo Republike Hrvatske te osnivač može biti i strana pravna osoba.<sup>210</sup>

---

<sup>201</sup> Dujčić, Andrija, Višestranačje i demokratski razvoj Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 30, br. 1(1993), str. 311.

<sup>202</sup> Dujčić, A., op. cit., str. 311.

<sup>203</sup> Hrvatska enciklopedija, dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=49237> (3. 3. 2020.).

<sup>204</sup> Dujčić, A., op. cit., str. 311.

<sup>205</sup> Loc. cit.

<sup>206</sup> Zakon o političkim strankama („Narodne novine“ br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01 i 28/06).

<sup>207</sup> Članak 1. stavka 1. Zakona o političkim strankama.

<sup>208</sup> Pravnu osobnost, sukladno odredbi članka 7. stavka 2. Zakona o političkim strankama političke stranke stječu upisom u registar političkih stranaka.

<sup>209</sup> Članak 2. Zakona o političkim strankama.

<sup>210</sup> Članak 6. stavka 1. Zakona o političkim strankama te članak 4. Zakona o udrugama i članak 11. stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.

I političke stranke, kao i udruge, stječu pravnu osobnost upisom u registar s time da se političke stranke upisuju u registar političkih stranaka koje vodi Ministarstvo uprave. Također, u pogledu djelovanja političkih stranaka potrebno je navesti da za razliku od udruga kod kojih osnivači odlučuju kada će zahtjev za upis podnijeti te hoće li ga uopće podnijeti i time steći pravnu osobnost ili će nastaviti djelovati kao neformalna udruga, zahtjev za upis u registar političkih stranaka mora se podnijeti u roku od 15 dana od dana održavanja osnivačke skupštine.<sup>211</sup>

U pogledu tijela političkih stranaka potrebno je navesti da je svako takvo udruženje obvezno imenovati upravna tijela te osobe ovlaštene za zastupanje i predstavljanje,<sup>212</sup> a imovinu političkih stranaka čine prihodi od članarina, dobrovoljnih priloga, izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnih materijala, organizacije stranačkih manifestacija, državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne samouprave i drugih propisima dozvoljenih izvora. Međutim, posebnost propisana u pogledu sredstava predviđenih za rad političkih stranaka jest ta da svaka politička stranka koja ima najmanje jednog zastupnika u Hrvatskom saboru ima pravo na dio sredstava za rad iz državnog proračuna<sup>213</sup> razmjerno broju njezinih zastupnika<sup>214</sup> pri čemu se dodatna naknada utvrđuje za svakog izabranog zastupnika podzastupljenog spola.<sup>215</sup> U ovom kontekstu je potrebno navesti da političke stranke, ako u svojem djelovanju ostvare dobit, moraju s njom raspolagati kao neprofitne organizacije.<sup>216</sup>

Slijedom svega navedenog može se zaključiti kako političke stranke, kao i sindikati, imaju užu svrhu osnivanja u odnosu na udruge, koja se sastoji u djelovanju na političkoj sceni i političkoj borbi. Samim time i oblik nadzora koji se provodi nad političkim strankama definiran je ciljevima koje one imaju u društvu, a posebno u odnosu na mogućnost i dopuštenost financiranja tih oblika neprofitnih organizacija.

---

<sup>211</sup> Članak 7. stavka 1., stavka 2. i stavka 3. te članak 13. stavka 1. Zakona o političkim strankama.

<sup>212</sup> Članak 9. i 10. Zakona o političkim strankama.

<sup>213</sup> Dio sredstava za rad političkih stranaka koji se osigurava u državnom proračunu za iduću proračunsku godinu iznosi 0,056 % sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine. Članak 19. stavka 1. Zakona o političkim strankama.

<sup>214</sup> Vidi članak 19. stavka 3. Zakona o političkim strankama.

<sup>215</sup> Za svakog izabranog zastupnika podzastupljenog spola političkim strankama pripada i pravo na naknadu u visini od 10 % iznosa predviđenog po svakom zastupniku, a određenog stavkom 3. ovoga članka. Članak 19. stavka 4. Zakona o političkim strankama.

<sup>216</sup> Članak 18. Zakona o političkim strankama.

#### *2.3.2.5. Obilježja odnosa udruga s drugim oblicima neprofitnih organizacija*

Uspoređujući različite oblike neprofitnih organizacija, prvenstveno zaklade, ustanove, sindikate i političke stranke s udrugama razvidno je da se te organizacije, izuzev u neprofitnosti koje je zajedničko obilježje svi njih, razlikuju u njihovim ostalim bitnim obilježjima: cilju odnosno svrsi osnivanja, načinu osnivanja i obavljanja djelatnosti, organizacijskoj strukturi, imovini i dr. Različitost u bitnim obilježjima od drugih neprofitnih organizacija razlog je propisivanju različitih pravila koja reguliraju djelovanje takvih organizacija, što nužno rezultira posebnim pravnim režimom nadzora nad provođenjem takvih pravila. Kako bi se moglo ukazati na posebnosti nadzora nad udrugama kao posebnim oblikom neprofitnih organizacija, potrebno je prvotno razmotriti opća obilježja nadzora koja su karakteristična kako za sve neprofitne organizacije, tako i za svaki oblik ljudske djelatnosti.

### 3. Nadzor nad zakonitošću djelovanja udruga

Osiguranje zakonitosti u svim oblicima ljudske djelatnosti je ideal kojem se nastoji približiti svaki pravni sustav. Zakonitost predstavlja temeljnu vrijednost na kojoj počivaju pravni sustavi u svim državama svijeta te je osnovni zahtjev prava uopće.<sup>217</sup> Načelo zakonitosti čini osnovu vladavine prava koja predstavlja ključni element pravne sigurnosti, ali i stabilnosti pravnog poretka.<sup>218</sup> Kako bi se osigurala provedba načela zakonitosti kao temeljnog zahtjeva prava, potrebno je utvrditi pravni okvir koji omogućuje nadzor nad njegovim ostvarivanjem te utvrditi mehanizme takvog oblika nadzora.

Temeljno značenje pojma „nadzor” sastoji se u osiguravanju pravilnosti i otklanjanju nepravilnosti u različitim oblicima djelatnosti.<sup>219</sup> U tom smislu osnovna svrha nadzora je osigurati postupanje sukladno unaprijed propisanim pravilima, a odstupanje od tako postavljenih pravila rezultira u konačnici neostvarivanjem postavljenih ciljeva ili nezakonitim ostvarenjem ciljeva. Podloga za funkcioniranje svakog sustava su određena načela, pravila i norme ponašanja i djelovanja. Takav pristup shvaćanju nadzora nužno uključuje dva bitna elementa koja se sastoje u tome da za djelotvoran nadzor unaprijed moraju biti određeni ciljevi te da nadzor uključuje djelovanje nekoga ili nečega s namjerom djelovanja prema ciljevima.<sup>220</sup>

U konkretnom slučaju cilj nadzora je osigurati zakonitost u različitim oblicima ljudske aktivnosti, a isti se provodi kako nad osobama javnog prava tako i nad osobama privatnog prava. Naime, iako se ovisno o području u kojem se nadzor provodi izvode i različiti ciljevi koji se žele postići nadzorom, možemo reći da je općenito cilj nadzora ispitati i uskladiti cjelokupni društveno-ekonomsko-politički sustav s utvrđenim kriterijima (normama, pravilima, zakonima i standardima),<sup>221</sup> tj. osigurati zakonitost u postupanju. Nadzor obuhvaća dvije aktivnosti: prva se sastoji u prikupljanju relevantnih podataka kako je neki posao izvršen odnosno kako je neka radnja poduzeta, a druga u ocjeni je li posao izvršen odnosno je li radnja poduzeta sukladno propisanim pravilima. Nadzor predstavlja trajnu djelatnost koja se kontinuirano provodi na sustavan način kako bi se poboljšala njezina učinkovitost.<sup>222</sup> Slijedom navedenog države su dužne putem svojih nadzornih tijela osigurati ostvarenje načela

---

<sup>217</sup> Đerđa, Dario, Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 37, br. 1(2016), str. 175.

<sup>218</sup> Rihter, Ana, Načela poreznog/upravnog postupka, Porezni vjesnik, vol. 25, br. 1(2016), str. 39.

<sup>219</sup> Petrović, Nada, Značaj internog nadzora u otkrivanju nepravilnosti u poslovnim procesima i njegov doprinos poreznom nadzoru, Porezni vjesnik, vol. 21, br. 7-8(2012), str. 89.

<sup>220</sup> Tušek, Boris i Sever, Sanja, Uloga interne revizije u povećanju kvalitete poslovanja poduzeća u Republici Hrvatskoj - empirijsko istraživanje, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, vol. 5, br. 1(2007), str. 274-275.

<sup>221</sup> Ibid., str. 275.

<sup>222</sup> Blažević, Robert, Upravna znanost, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka, 2019., str. 118.

zakonitosti na način da se utvrdi postupaju li nadzirane osobe sukladno propisanim pravilima te ispunjavaju li propisane uvjete.

Kao osnovni pokazatelji kvalitete nadzora općenito, pa tako i nadzora nad privatnim osobama, ističu se: pravovremenost nadzora, što znači da je nadzor potrebno provoditi prije nego što nastupe štetne posljedice; ekonomičnost nadzora, odnosno osiguranje da troškovi nadzora ne premašuju njegovu korisnost; obuhvat nadzora, što podrazumijeva razmatranje što više relevantnih aspekata aktivnosti koja se nadzire; te uravnoteženost nadzora, kako bi se osiguralo da nadzor ne dovodi do zanemarivanja drugih aktivnosti ili zadataka osoba koje se nadziru.<sup>223</sup>

U provođenju nadzora razlikuju se: „...subjekti nadzora, predmet nadzora i nadzorne ovlasti...” kao osnovni elementi nadzora. Subjekti nadzora obuhvaćaju nositelje nadzora, što podrazumijeva subjekte koji su pravno ovlašteni za obavljanje određenog oblika nadzora nad subjektima koje nadziru i raspolažu nadzornim ovlastima, tj. aktivni subjekti nadzora, kao što je sud. Također, subjekti nadzora uključuju nadzirane subjekte, što su subjekti nad kojima se provodi nadzor, tj. pasivni subjekti nadzora, kao što su udruge.<sup>224</sup> U promatranoj domeni subjekti nadzora su osobe privatnog prava pri čemu je poseban naglasak na pravnim osobama kojima se ostvaruje sloboda udruživanja.

Predmet nadzora predstavljaju sve radnje nadziranih osoba pri čemu se kod nadzora nad udrugama u prvom redu misli na način ostvarenja slobode udruživanja kroz njihovo osnivanje, upravljanje, djelovanje te prestanak njihova djelovanja, a u kojim područjima bez obzira na stupanj autonomije kojima raspolažu javni interes odnosno interes trećih osoba može biti povrijeđen.

Nadzorne ovlasti obuhvaćaju sve mjere koje nositelj nadzora može primijeniti kada utvrdi da nadzirana osoba ne postupa u skladu s propisima ili svrhovito u određenoj situaciji.<sup>225</sup> Naime, pravila kojih se nadzirana osoba mora pridržavati odnosno ciljevi koje treba ispuniti, moraju biti unaprijed propisana, a zatim nositelj nadzora uspoređuje ta propisana pravila i ciljeve s faktičnim radom nadzirane osobe. Ako utvrdi da se propisana pravila i ciljevi ne poštuju, nositelj nadzora raspolaže različitim ovlastima kako bi se utvrđene nepravilnosti uklonile. Nadzorna ovlast može se sastojati samo u utvrđenju nezakonitosti ili nepravilnosti u postupcima nadzirane osobe (ovlast konstatacije) u kojem slučaju nositelj nadzora ima obvezu

---

<sup>223</sup> Đerđa, Dario i Antić, Teodor, Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 1(2016), str. 165.

<sup>224</sup> Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine d.d., 2002., str. 113.

<sup>225</sup> Loc. cit.



obavijestiti druge osobe koje imaju odgovarajuće ovlasti kako bi se uočene nezakonitosti odnosno nepravilnosti uklonile. Nadalje, nadzorna ovlast može se sastojati u ovlasti nositelja nadzora da izravno intervenira prema odlukama za koje je utvrdio da su nepravilne ili nezakonite na način da ih stavi izvan snage (ovlast objektivnog stavljanja izvan snage). Konačno, nositelj nadzora može imati i ovlast da nakon što je stavio izvan snage odluke za koje je utvrdio da su nepravilne odnosno nezakonite, svojom odlukom zamijeni odluku nadzirane osobe (ovlast meritornog rješavanja).<sup>226</sup>

Nadzor ima svoj preventivni i represivni učinak. Naime, preventivni učinak očituje se u činjenici da nadzirane osobe, pa i u području privatnog prava, unaprijed vode računa o zakonitosti i svrhovitosti svojih postupaka, svjesne da eventualne pogreške u postupanju mogu rezultirati primjenom nadzornih ovlasti nositelja nadzora s potencijalnim posljedicama za nadziranu osobu. Represivni učinak nadzora manifestira se kroz ovlaštenje nositelja nadzora za poduzimanje mjera u granicama svojih nadzornih ovlasti u situacijama kada utvrde nezakonitost ili nepravilnost u postupanju osobe koju nadziru čime se onemogućava da ostanu na snazi odluke i mjere protivne načelima zakonitosti i svrhovitosti.<sup>227</sup>

Učinkovitost nadzora prvenstveno ovisi o dva podjednako važna čimbenika: broju osoba ovlaštenih za provođenje nadzora i opsegu njihovih nadzornih ovlasti. Drugim riječima, što je veći broj osoba koje provode nadzor i što su njihova ovlaštenja opsežnija, to će nadzor biti učinkovitiji, dok će smanjenje broja nositelja nadzora i smanjenje njihovih ovlasti smanjiti djelotvornost nadzora.<sup>228</sup> U tom smislu nadzor može biti usmjeren samo na prikupljanje općih podataka o nadziranoj osobi pa govorimo o orijentacijskom nadzoru, može obuhvaćati sve aspekte rada nadzirane osobe pa govorimo o općem nadzoru, a može biti ograničen na jedan ili nekoliko aspekata pa govorimo o specijalnom nadzoru.<sup>229</sup>

Nadzor nad fizičkim i pravnim osobama, a posebno pravnim osobama koje slijede privatne ciljeve i interese, odlikuje se posebnim karakteristikama čija je osnovna svrha utvrđenje poštovanja unaprijed propisanih pravila. To je od osobitog značaja za udruge koje su najbrojnije neprofitne organizacije kako bi se s jedne strane zajamčila sloboda udruživanja, a s druge strane omogućila zaštita javnog interesa kao i interesa trećih osoba od nezakonitog postupanja takvog oblika udruživanja.

---

<sup>226</sup> Đerđa, D. i Antić, T., op. cit., str. 174.

<sup>227</sup> Borković, I., op. cit., str. 114.

<sup>228</sup> Đerđa, D. i Antić, T., op. cit., str. 172.

<sup>229</sup> Pusić, Eugen, Nauka o upravi, Zagreb, Školska knjiga, 2002., str. 354.

### 3.1. Nadzor nad osobama privatnog prava

Provođenje nadzora nad zakonitošću djelovanja udruga određeno je općim elementima nadzora koji su zajednički i jednako se odnose na sve osobe privatnog prava, osobito pravne osobe privatnog prava, kao i posebnim elementima nadzora koji su karakteristični upravo za taj organizacijski oblik.

Nadzor nad osobama privatnog prava podrazumijeva nadzor koji se provodi nad fizičkim i pravnim osobama kao osobama privatnog prava.<sup>230</sup> Osnovu nadzora nad osobama privatnog prava čini pravni nadzor<sup>231</sup> kojim se utvrđuje postupa li nadzirana fizička osoba u skladu s unaprijed propisanim pravilima, odnosno obavlja li nadzirana pravna osoba privatnog prava svoju djelatnost sukladno propisima donesenim od strane zakonodavca te sukladno pravilima za obavljanje određene djelatnosti. Također, procjenjuje se je li neka radnja koju je poduzela nadzirana osoba u skladu s načelima i stavovima prihvaćenim u nekom društvu odnosno u skladu s načelima i stavovima zbog kojeg je ista osnovana te je li u skladu s pravednosti i moralom.

Nadzor nad osobama privatnog prava, kao i nadzor nad javnopravnim tijelima, u prvom redu manifestira se kao nadzor zakonitosti i nadzor svrhovitosti.<sup>232</sup> Nadzor zakonitosti nad javnopravnim osobama podrazumijevao bi nadzor kojim bi se utvrdilo poduzima li nadzirana osoba radnje odnosno obavlja djelatnost radi koje je osnovana u skladu s propisanim pravnim pravilima, dok bi se nadzor svrhovitosti sastojao u procjeni toga postupa li nadzirana osoba u skladu s ciljem prihvaćenim u nekom društvu odnosno u skladu s ciljem zbog kojeg je i osnovana.

---

<sup>230</sup> Općenito se može reći da privatno pravo regulira pravne odnose između građana, za razliku od javnog prava koje regulira djelatnost državnih tijela kao i na odnose između države i građana. Privatno pravo, koje regulira odnose između građana i ostalih javnopravnih subjekata, polazi od slobode i od privatne autonomije pojedinačnog čovjeka te regulira odnos između privatnih osoba. Fondacija centar za javno pravo, <http://www.fcjp.ba/index.php/19-uncategorised/77-blank-27602339> (7. 7. 2020.).

<sup>231</sup> U pravnoj doktrini u pravilu se govori o nadzoru nad javnopravnim tijelima kod kojeg se razlikuju: „... četiri osnovne vrste nadzora: tehnički, politički, društveni i pravni nadzor“. Tehnički nadzor u javnopravnim tijela obuhvaća evaluaciju djelovanja tog tijela usporedbom s relevantnim proračunima ili drugim tehničkim smjernicama koje bi tijelo trebalo poštovati. Kroz politički nadzor, provjerava se usklađenost radnji javnopravnih tijela s političkim odlukama, stajalištima, temeljnim usmjerenjima i sl. Društvenim nadzorom procjenjuje se usklađenost postupanja sa standardima vezanim za javno djelovanje, moral, pravednost i sl., ovisno o okolnostima i kontekstu vremena i mjesta. Pravnim nadzorom provjerava se usklađenost postupanja nekog tijela s pravnim mjerilima definiranim putem pravnih pravila. Ova vrsta nadzora uvijek mora biti unaprijed regulirana pravnim pravilima, temeljiti se na poštovanju pravnih normi i kriterija, a nadzorno tijelo mora imati pravne ovlasti nad tijelom koje se nadzire u vezi s područjem nadzora. Đerđa, D. i Antić, T., op. cit., str. 171.

<sup>232</sup> Nadzor zakonitosti nad javnopravnim tijelima predstavlja oblik nadzora u kojem se ocjenjuje jesu li odluke i radnje nadziranih tijela u skladu s pravnim pravilima koja definiraju kada su takve odluke i radnje dopuštene i kako se odluke donose odnosno radnje poduzimaju, te jesu li u skladu s materijalnim propisima. S druge strane, nadzor svrhovitosti obuhvaća ocjenu usklađenosti odluka i radnji nadziranih tijela s ciljevima koje je trebalo postići. Đerđa, D. i Antić, T., op. cit., str. 172-173.

Također, u pitanjima nadzora možemo govoriti o nadzoru rezultata i načina rada,<sup>233</sup> sadržaja i ekonomičnosti,<sup>234</sup> općem i specijalnom nadzoru<sup>235</sup>, unutarnjem i vanjskom nadzoru, prethodnom i naknadnom nadzoru te nadzoru akata i rada. Za potrebe ovog rada od posebne su važnosti prethodni i naknadni nadzor te unutarnji i vanjski nadzor.

Kada govorimo o prethodnom i naknadnom nadzoru u odnosu na pravne osobe privatnog prava, potrebno je istaknuti da isto u pravilu podrazumijeva provođenje takvog oblika nadzora od strane nadležnih tijela u različitim fazama postojanja odnosno djelovanja takvih pravnih osoba. Primjerice, ako se nadzor provodi u fazi osnivanja pravne osobe, tada bi bila riječ o prethodnom nadzoru, dok bi svaki nadzor koji se provodi nakon njezina osnivanja bio naknadni nadzor. Također, o prethodnom i naknadnom nadzoru u odnosu na pravne osobe privatnog prava možemo govoriti ovisno o tome provodi li se nadzor prije donošenja neke odluke tijela pravne osobe koja će u pravilu imati utjecaj na njezine članove ili nakon njezina donošenja.

Cilj odnosno svrha prethodnog, tj. preventivnog nadzora koji se provodi u fazi osnivanja pravne osobe prvenstveno se sastoji se u tome da se utvrdi je li ona osnovana sukladno zakonskim propisima te ispunjava li propisane pretpostavke za stjecanje pravne osobnosti. Na taj način se nastoji spriječiti nezakonitost prije nego što je osoba stekla pravnu osobnost. Ovakvim oblikom nadzora naglasak je na zaštiti trećih osoba te javnog interesa. Prethodnim nadzorom koji se provodi prije donošenja neke odluke tijela pravne osobe koja će u pravilu imati utjecaj na njezine članove nastoji se prvenstveno osigurati njihova zaštita.

Naknadni nadzor nad pravnim osobama privatnog prava ima za cilj osigurati zakonitost u njezinom djelovanju i to nakon njezina osnivanja. Slijedom navedenog takvim nadzorom nastoji se utvrditi poštuje li nadzirana osoba, tj. njezina tijela propisana pravila u svojem djelovanju i obavljanju djelatnosti, ali i prestanku postojanja osobe privatnog prava.

Unutarnji i vanjski nadzor razlikuju se u tome jesu li nositelji nadzorne djelatnosti u sastavu same nadzirane osobe (npr. član udruge) ili izvan njega (npr. sudski nadzor).

Kada govorimo o unutarnjem nadzoru nad pravnim osobama privatnog prava, važno je napomenuti da je već unutar same nadzirane pravne osobe potrebno osigurati nadzor zakonitost

---

<sup>233</sup> Nadzor rezultata i nadzor načina rada ovisi o tome uspoređuju li se s unaprijed postavljenim kriterijima postignuti rezultati ili je predmet usporedbe metoda koja je primijenjena u odnosu na propisanu metodu. Blažević, R., op. cit., str. 119.

<sup>234</sup> Nadzor sadržaja i ekonomičnosti ovisi o tome hoće li se prilikom usporedbe stvarnih rezultata i primijenjenih metoda s očekivanim rezultatima i propisanim metodama razmotriti omjer postignutog učinka. Blažević, R., op. cit., str. 119.

<sup>235</sup> Opći i specijalni nadzor razlikuju se ovisno o tome jesu li predmetom nadzora svi elementi djelatnosti koja se nadzire ili neki njezini aspekti. Blažević, R., op. cit., str. 119.

i pravilnost njezinog rada. Drugim riječima, smatra se da nema potrebe za uključivanjem vanjskih nadzornih tijela u postupak nadzora, osim ako se nezakonitost ili nepravilnost ne može učinkovito riješiti unutar same pravne osobe koja je donijela određenu odluku ili poduzela određenu radnju. Takav način postupanja kojim se omogućava da se utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti otklone od same privatnopravne osobe koja ih je uzrokovala značajno doprinosi učinkovitosti i ekonomičnosti njezinog rada, obavljanju njezine djelatnosti i ostvarivanju ciljeva zbog kojih je osnovana. U skladu s time, u okviru pravnog nadzora razvijeni su mehanizmi koji potiču takav unutarnji nadzor koji prvenstveno mogu inicirati članovi promatrane pravne osobe. Cilj tih mehanizama nije samo ispraviti utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti, već i spriječiti da se one ponove u budućnosti.<sup>236</sup>

U odnosu na vanjski nadzor potrebno je naglasiti da se njegova osnovna karakteristika sastoji u tome da nadzor obavlja tijelo koje je izvan same nadzirane pravne osobe, tj. „vanjsko“ tijelo. U pogledu vanjskog nadzora nad privatnopravnim osobama posebno značenje ima sudski nadzor koji se u pravilu provodi na zahtjev odnosno inicijativu zakonom ovlaštene osobe i to u slučajevima kada se unutarnji nadzor nije pokazao učinkovitim te nadzor koji provode upravna tijela.<sup>237</sup> Važnost vanjskog nadzora je mnogostruka. Njegovo značenje ne dolazi do izražaja samo u odnosu na represivni učinak koji se manifestira kroz primjenu sankcija kada dođe do konkretne povrede pravnog poretka, nego taj oblik nadzora ima naglašeno i preventivno značenje jer unaprijed utječe na tijek postupanja nadziranih osoba.<sup>238</sup> Naprijed navedeno odnosi se kako na osobe privatnoga prava tako i na javnopravna tijela koja svojim postupanjem mogu povrijediti prava takvih osoba.

Ako prethodni i naknadni nadzor dovedemo u vezu s razmatranim unutarnjim i vanjskim oblicima nadzora, razvidno je kako se unutarnji nadzor može javiti kao prethodni nadzor budući da je njegova osnovna svrha utvrditi nezakonitosti i nepravilnosti unutar same nadzirane osobe prije nego što su nastupile štetne posljedice odnosno njegova je svrha utjecati na rad tijela pravne osobe prije donošenja odluke koja utječe na prava, obveze i pravne interese drugih osoba. Međutim, unutarnji nadzor se može javiti i kao naknadni nadzor koji će se provoditi nakon što je već odluka donesena, a u svrhu da se ubuduće izbjegniju eventualne nepravilnosti koje su pri tome nastupile.

---

<sup>236</sup> Đerđa, D. i Antić, T., op. cit., str. 175-176.

<sup>237</sup> Za razliku od vanjskog nadzora nad privatnopravnim osobama, vanjski nadzor nad javnopravnim tijelima provode, osim sudova, predstavnička tijela, pučki pravobranitelj i državno odvjetništvo. Također, vanjski nadzor se provodi i kao nadzor unutar same uprave te društveni nadzor. Borković, I., op. cit., str. 112.

<sup>238</sup> Borković, I., op. cit., str. 128.

Vanjski nadzor može se manifestirati i kao prethodni i kao naknadni nadzor. Primjerice, inspekcijski nadzor koji provode upravna tijela može biti i prethodni sa svrhom sprječavanja nastupanja štetnih posljedica, kao i naknadni nadzor koji se obavlja kada su štetne posljedice već nastupile, a sa svrhom sprječavanja njihova daljnjeg nastupanja. Za razliku od navedenog, sudski nadzor se u pravilu javlja kao naknadni, tj. nakon što je nastupila radnja ili događaj za koje stranka smatra da ima štetnu posljedicu, odnosno nakon što je već odlučeno o određenom pravu, obvezi odnosno pravnom interesu stranke.

Temeljem svega naprijed navedenog može se zaključiti da je nadzor nad osobama privatnog prava nužan u svrhu ispitivanja zakonitosti i otklanjanja nepravilnosti, kako bi se osigurala zakonitost u njihovom djelovanju odnosno obavljanju njihove djelatnosti, kao i ostvarenje ciljeva prihvaćenih u društvu odnosno ciljeva zbog kojih su osnovane. Oblik nadzora mora biti prilagođen djelatnosti nad kojom se obavlja. U znanstvenoj literaturi u pravilu se govori o nadzoru nad javnopravnim tijelima koja u konačnici odlučuju o određenim pravima i obvezama građana. Međutim, pored navedenog, jednako važan je nadzor koji se provodi nad fizičkim osobama te organizacijama u koje se osobe slobodno udružuju radi ostvarivanja najrazličitijih ciljeva. U tom smislu se ukazuje kako je nadzor nužan nad udrugama kao posebnim oblicima takvih organizacija koji se provodi cijeneći sve njezine specifičnosti i karakteristike, bez kojih danas ne možemo zamisliti suvremeno društvo. Takvim nadzorom je potrebno omogućiti ostvarenje slobode udruživanja, ali i zaštitu javnog interesa i interes trećih osoba.

### **3.2. Posebnost nadzora nad udrugama**

Postoji više oblika nadzora koji se provodi nad udrugama te takav nadzor također možemo podijeliti ovisno o trenutku kada se provodi te ovisno o tijelima koja ga provode.

U pogledu prve podjele potrebno je naglasiti da sve države za stjecanje pravne osobnosti udruge zahtijevaju ispunjenje zakonom propisanih pretpostavki. Primjerice, sukladno hrvatskom pravu, pravnu osobnost ima udruga upisana u registar udruga koji je odobrilo nadležno upravno tijelo županije i to samo ako udruga koja je podnijela zahtjev za upis ispunjava zakonom i pravilnikom propisane pretpostavke te ako su podnesene sve isprave nužne za upis. Slijedom navedenog, određeni nadzor se obavlja nad udrugom prije nego što je udruga stekla pravnu osobnost, u trenutku kada kod članova udruge postoji namjera za stjecanjem pravne osobnosti pa u tom slučaju govorimo o preventivnom nadzoru, tj. nadzoru koji se provodi pri registraciji udruge. Cilj takvog nadzora je omogućiti poduzimanje radnji s

pravnim učinkom samo onim udrugama koje udovoljavaju pretpostavkama propisanim zakonom. Takav oblik nadzora dakle prethodi svim drugim oblicima nadzora koji se provode kada je udruga već upisana u registar udruga, kada je stekla pravnu osobnost te je započela s djelovanjem.

Naime, iako je potrebno poštovati autonomiju udruge te neovisnost u djelovanju udruge, što prvenstveno podrazumijeva samostalnost udruge u određivanju svojeg područja djelovanja, ciljeva i djelatnosti, uređenju svojeg unutarnjeg ustroja i obavljanju djelatnosti koje nisu protivne ustavu i zakonima, potrebno je provoditi nadzor nad radom udruge u cilju sprječavanja nezakonitosti u djelovanju, ali i u cilju osiguranja zaštite članova udruge od njezinog samovoljnog postupanja. Naprijed navedeno postiže se provedbom naknadnog nadzora koji se razlikuje ovisno o tome provodi li se on nad tijelima udruge i načinom upravljanja udrugom, djelatnostima koje udruga obavlja i načinom kojim se postižu ciljevi zbog koje je udruga osnovana ili prestankom djelovanja udruge. Osnovna svrha provođenja nadzora sastoji se samo u tome da se osigura zakonitost u djelovanju udruge, ali i omogućiti uspješno ostvarenje postavljenih ciljeva.

U pogledu druge podjele potrebno je navesti kako je osnovno razlikovanje u tome provode li nadzor nad radom udruge sami članovi udruge i njezina tijela pa je riječ o unutarnjem nadzoru ili rad udruge nadziru tijela izvan udruge pa je riječ o vanjskom nadzoru. Takvim oblicima nadzora i njihovim provođenjem teži se ostvarenju koncepta „dobrog upravljanja“ udrugama. Naime, pojam „dobro upravljanje“ podrazumijeva transparentan proces odlučivanja u kojem vodstvo udruge učinkovito i odgovorno usmjerava resurse i provodi svoje ovlasti na temelju zajedničkih vrijednosti te se u tom smislu povlači paralela s upravljanjem u javnom sektoru. U javnom sektoru dobro upravljanje utemeljeno je na sustavu provjera i protuteže između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti te uključuje proces redovitih konzultacija između tijela vlasti i javnosti kako bi se osiguralo da vlast služi javnosti te kako bi se vlast mogla pozvati na odgovornost za svoje postupke. Isto tako i u neprofitnim organizacijama općenito, a onda svakako i u udrugama kao njihovom posebnom obliku, dobro upravljanje funkcionira na gotovo isti način te takva organizacija provodi dobro upravljanje kada ima interni sustav provjera i protuteža koji osigurava da organizacija služi javnom interesu. Takav oblik ustrojstva koji se temelji na različitim organizacijskim strukturama (rukovodstvo i upravljačko tijelo) i raspodjelom moći za donošenje odluka među njima pomaže ograničavanju i ublažavanju kontrole bilo kojeg pojedinca ili grupe, osigurava dobro korištenje organizacijskih resursa i

čuva usmjerenost ostvarivanju ciljeva od javnog interesa.<sup>239</sup> Koncept dobrog upravljanja kojim se pokušava povezati zahtjev demokratičnosti i zahtjev efikasnosti, što ima posebnu važnost za institucije i organizacije usmjerene na društvene potrebe i interese, donosi velike izazove u upravljanju ne samo u profitnom nego i neprofitnom sektoru.<sup>240</sup>

Dobro upravljanje udrugama ovisi prvenstveno o načinu imenovanja tijela udruga i njihovim ovlastima, mogućnosti i potrebi provedbe nadzora nad istima, ali i pitanjima članstva u udruzi budući da su članovi udruge oni koji putem različitih tijela oblikuju poslovanje udruge te su odgovorni kako za zakonitost u poslovanju tako i za uspješno ostvarenje njezinih ciljeva. Upravo iz tog razloga osobito značenje imaju odredbe koje uređuju članstvo u udruzi te tijela udruge i njihove ovlasti u sustavu nadzora nad udrugama jer, s jedne strane, uspješnost u ostvarenju ciljeva zbog koje je udruga osnovana ovisi o načinu upravljanja i poslovanja udruge te, s druge strane, propisivanjem organizacijske strukture udruge na određeni se način osigurava zaštita trećih osoba i javnog interesa utvrđivanjem obveza tijela udruge te njihove odgovornosti, ali i samih članova udruge.

Odredbe o regulaciji članstva u udruzi, tijela udruge i njihovih obveza i ovlasti čine dio zakonodavstva brojnih država. Značajnu ulogu imaju i Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi – CM/Rec (2007)14, koje unatoč činjenici da nisu obvezujuće ukazuju na način postupanja koji bi se trebao primjenjivati u državama članicama Vijeća Europe kako bi se postigla ujednačena praksa te podigla pravna sigurnost u pitanjima nevladinih organizacija općenito odnosno udruga posebno. Odredbe o članstvu i tijelima udruge sadržane su u zakonskim propisima usporednih država, ali u velikoj mjeri i u statutima udruga kao njihovim najvišim aktima. Naime, osnovni akt udruge je statut te se njime uređuju sva osnovna pitanja vezana za rad udruge, članstvo i njezinu unutarnju strukturu i organizaciju. Osnovu organizacijske strukture utemeljene na principima dobrog upravljanja čine različita tijela i to upravljačka i rukovodeća, s različitim mandatima, na način koji je propisan prvenstveno statutom udruge kojim će se definirati njihove različite uloge i ovlasti, opisi poslova te procedure odlučivanja.<sup>241</sup> Dakle, članovi udruge upravljaju udrugom preko svojih tijela poštujući zakonske i statutarne odredbe.

Kako bi se potreba za provođenjem vanjskog nadzora smanjila te podigla razina uspješnog rješavanja važnih pitanja za funkcioniranje unutar same udruge, nameće se potreba

---

<sup>239</sup> Wyatt, Marilyn, *The Central and Eastern European Working Group on Nonprofit Governance, A Handbook of NGO Governance*, Budimpešta, European Center for Not-for-Profit Law, 2004., str. 6a.

<sup>240</sup> Radna skupina za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, *Principi dobrog upravljanja za organizacije civilnog društva u Hrvatskoj*, Zagreb, Američka agencija za međunarodni razvoj, 2006., str. 6.

<sup>241</sup> *Ibid.*, str. 9.

kvalitetnog propisivanja materije koja se odnosi na ukupnost djelovanja udruge uključujući članstvo u udruzi, tijela udruge, način njezina djelovanja, prestanka i dr. i to putem njezinih unutarnjih akata. Ako prvotno razmotrimo Preporuke CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi, razvidno je da je njima propisano da bi sve nevladine organizacije s pravnom osobnošću, u konkretnom slučaju udruge, u pravilu trebale imati statut, kao i druge akte kojima se uređuje njihovo djelovanje. Nadalje se utvrđuje i minimalni sadržaj koji bi statut trebao imati pa se tako određuje da bi statut trebao sadržavati naziv i ciljeve organizacije, njezine ovlasti, najviše tijelo organizacije te koliko često i na koji način se isto saziva, način na koji najviše tijelo odobrava financijska i druga izvješća kao i postupak izmjene i dopune statusa te odredbe o prestanku postojanja organizacije.<sup>242</sup> Što se tiče izmjena i dopuna statuta, određeno je da se za iste ne bi trebalo tražiti odobrenje od strane javnih tijela izuzev ako se odnose na naziv i ciljeve organizacije, tj. u konkretnom slučaju udruge.<sup>243</sup> Dakle, i Preporuke CM/Rec (2007)14 prepoznaju važnost unutarnjih akata udruga te potrebu da se istima utvrdi sve što je potrebno za kvalitetno i efikasno funkcioniranje udruga.

Budući da su udruge u velikoj mjeri slobodne samostalno odrediti vlastitu unutarnju organizaciju, forma i sadržaj internih akata udruge utječe na zakonitost rada i djelovanja udruge, kvalitetu ostvarivanja postavljenih ciljeva, zaštitu članova udruge kao i trećih osoba te javnog interesa. Iako sve države prepoznaju statut kao osnovni akt udruge, države se međusobno razlikuju ovisno o tome kakav sadržaj statut mora imati i na koji način se donosi kako bi bio pravno valjan.

Pravno uređenje tijela udruge, unutarnje organizacije i načina upravljanja u udruzi od osobitog su značaja i za pitanje unutarnjeg nadzora te njegove efikasnosti. Na važnost unutarnjeg nadzora ukazuje i Preporuka br. 70 o pravnom statusu nevladinih organizacija koja utvrđuje da je vanjska intervencija u odnosu na djelovanje nevladine organizacije, u tom smislu i udruge, potrebna samo ako je došlo do ozbiljne povrede odredbi koje se primjenjuju na nevladine organizacije ili se osnovano sumnja da će doći do takve povrede. U obrazloženju citirane Preporuke nadalje se navodi da je najbolji način za osiguranje etički odgovornog ponašanja nevladinih organizacija upravo promicanje samoregulacije kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini te da su takve odgovorne organizacije itekako svjesne činjenice da uspjeh sektora u kojem djeluju u velikoj mjeri ovisi o mišljenju javnosti u odnosu na njihovu

---

<sup>242</sup> Preporuke br. 18 i 19 CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi.

<sup>243</sup> Preporuka br. 43.



učinkovitost i etiku. U smislu naprijed navedenog neke države donose i kodekse ponašanja (engl. *code of conduct*) nevladinih organizacija kako bi se potrebe i izazovi određenog sektora što bolje razumjeli.<sup>244</sup>

U pravima usporednih država na različit se način regulira pitanje unutarnjeg nadzora te njegovo provođenje od strane članova udruge. Naime, neke od promatranih država izričito reguliraju postupak unutarnjeg nadzora, dok druge nemaju takve izričite odredbe već se takav nadzor podrazumijeva i proizlazi iz odredbi koje reguliraju pravo na pristup sudu članovima udruge. Članovi udruge su ovlaštene i dužni provoditi unutarnji nadzor nad udrugama koji je od posebnog značaja prvenstveno iz dva razloga. Prvi razlog sastoji se u tome da će upravo članovi udruge, a ne nadležna nadzorna tijela, prvi primijetiti određenu nepravilnost u radu same udruge, a drugi razlog je taj da takva vrsta nadzora predstavlja temelj za pružanje sudske zaštite članovima udruge, ali i mogućnost udruge da sama korigira nezakonitost u radu. S obzirom na to da članovi udruge provode unutarnji nadzor, odredbe koje uređuju pitanje članstva u udruzi moraju biti jasno i potpuno propisane statutom udruge, dok se zakonskim propisima u pravilu utvrđuje najmanji broj potrebnih članova za zakoniti rad udruge te neka pitanja vezana za potrebne karakteristike za prijam u članstvu kao što su punoljetnost, valjana suglasnost za prijem u članstvo maloljetnih osoba i sl. Preporukom CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi propisano je da nitko ne smije biti prisiljen na članstvo u nekoj udruzi, a pretpostavke za prijem neke osobe u članstvo udruge trebale bi prvenstveno biti utvrđene statutom udruge pri čemu pristup u članstvo ne smije biti temeljen na diskriminaciji niti bi se trebao nepotrebno zakonski ograničavati. Također, nitko ne bi trebao trpjeti nikakve sankcije zbog članstva u određenoj udruzi, izuzev ako je isto u suprotnosti s određenim zanimanjem, a članovi udruge bi trebali biti zaštićeni od isključenja iz članstva na način utvrđen statutom udruge.<sup>245</sup>

Budući da članovi udruge upravljaju udrugom putem njezinih tijela, za kvalitetno provođenje unutarnjeg nadzora, pored odredbi o članstvu u udruzi, od osobite važnosti su odredbe koje reguliraju pitanja vezana za rad tijela udruge, njihove obveze i ovlasti kao i nadzor nad njihovom provedbom. Preporukama CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi, u dijelu koji se odnosi na upravljanje nevladinim organizacijama, pa onda i svakako udrugama, propisano je da upravu

---

<sup>244</sup> Primjerice Kodeks Svjetske udruge nevladinih organizacija („World Association of Non-governmental Organizations“) iz 2004. godine, Kodeks nevladinih organizacija u Etiopiji iz 1998. godine, Etički kodeks za organizacije civilnog društva u BIH iz 2017. godine i dr. U pogledu Republike Hrvatske ističe se kako neke udruge donose etičke kodekse pa se tako primjerice ukazuje na Etički kodeks Udruge SOS – Dječje selo Hrvatske.

<sup>245</sup> Preporuke br. 21-24.

takve organizacije mora izabrati njezino najviše tijelo ili tijelo na koje je to tijelo prenijelo navedenu ovlast i to na način propisan njezinim statutom. Takvi oblici organizacija moraju osigurati da su uprava i tijela koja donose odluke organizirani u sukladnosti sa statutom, međutim u pogledu eventualne izmjene njihove organizacijske strukture nije potrebno nikakvo odobrenje nikakvog javnog tijela. Također, pitanja koja se odnose na imenovanje, isključenje ili zamjenu imenovanih osoba u tijelima udruge su pitanja o kojima organizacija samostalno odlučuje, međutim može se predvidjeti da određene osobe koje su osuđene za određena kaznena djela ili prekršaje zbog kojih se smatraju da nisu podobne da obavljaju određenu funkciju, budu isključene od mogućnosti obavljanja iste proporcionalno opsegu i trajanju u odnosu na djelo. U svakom slučaju takve organizacije, uključujući udruge, ne smiju biti subjektom nikakvih ograničenja u pogledu osoba koje su strani državljani da budu članovima uprave odnosno zaposlenici takve organizacije. S obzirom na naprijed navedeno, potrebno je utvrditi u kojoj mjeri zakoni promatranih država uređuju pitanje tijela udruge, njihove ovlasti i dužnosti te nadzor nad njihovom provedbom, a u kojoj mjeri je isto predmet samostalnog uređenja od strane udruge, prvenstveno putem statuta.

Prilikom propisivanja odredbi kojima se reguliraju tijela, njihove ovlasti i nadzor nad njihovim izvršavanjem, posebnu pažnju treba posvetiti tome da je potrebno u najvećoj mogućoj mjeri razdvojiti upravljačke i rukovodeće funkcije čime se postiže efikasnost njihove provedbe te povećanje unutarnjeg nadzora nad operativnom razinom gdje je koncentrirana svakodnevna moć odlučivanja o resursima te o smjeru ostvarenja vrijednosti i misije organizacije.<sup>246</sup>

Usklađeno djelovanje udruge uz djelotvorno korištenje resursa, temeljeno na zajedničkim vrijednostima, a usmjereno na ostvarenje misije organizacije ima svoj temelj i osigurava se upravo kroz njezinu upravljačku strukturu. Ako se upravljanje shvaća kao skup jasno definiranih i delegiranih odgovornosti za rad organizacije, onda upravljačka struktura predstavlja okosnicu razvoja te pouzdan i odgovoran oslonac za svaku udruhu. Tako organizirana upravljačka struktura ima sljedeće prednosti: jasno podijeljene uloge i odgovornosti, unaprijed utvrđena pravila funkcioniranja, vrijednosni sustav djelovanja, sustav programskog planiranja, plan nadzora i procjenu utjecaja, definira poželjne obrasce ponašanja te sustav međusobnog komuniciranja, odgovornog izvještavanja prema javnosti i drugim relevantnim akterima, a upravo se putem jednostavnih i jasnih pravila odlučivanja i rada većina navedenih ciljeva može ostvariti i u manjim organizacijama.<sup>247</sup> U kontekstu vođenja udruge,

---

<sup>246</sup> Radna skupina za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, op. cit., str. 9.

<sup>247</sup> Wyatt, M., op. cit., str. 7-8.

postavlja se pitanje kako će taj pristup utjecati na same osobe koje su odgovorne za vođenje udruge. U tom smislu, važno je istaknuti da su neki rukovoditelji usmjereni isključivo na zadatak i žele samo postizanje ciljeva, dok su drugi usmjereni na ljude te teže stvaranju ugodnog radnog okruženja. Također, neki rukovoditelji primjenjuju kombinaciju ova dva pristupa.<sup>248</sup>

Snažan naglasak potrebno je staviti na etičnost djelovanja čime bi takve organizacije civilnog društva trebale doprinijeti ukupnom društvu. To se postiže razgradnjom kulture klijentelizma i korupcije, a ključnu ulogu u tome ima aktivno sudjelovanje članova organizacije u oblikovanju etičkih načela, kao i postojanje jasnih i učinkovitih mehanizama nadzora nad usklađenosti rada s etičkim načelima organizacije.<sup>249</sup>

Kako bi se ostvario cilj nadzora nad udrugama, postavlja se pitanje i kvalifikacija i profesionalnog iskustva osoba uključenih u rad tijela udruge. Naime, manje organizacije se u pravilu oslanjaju na savjete i upute dane od strane članova odbora pa bi takve osobe trebale biti dobro informirane i posjedovati potrebno znanje kako bi dale adekvatne upute za djelovanje. Ako bi takve osobe davale upute, bez da su dobro informirane ili su previše zaokupljene ciljem organizacije, mogle bi se naći odgovorne za savjete/upute koje daju kao članovi odbora izuzev ako prije nego što budu izabrane daju do znanja da njihova funkcija u odboru neće biti temeljena na profesionalnoj osnovi.<sup>250</sup>

Potreba za kvalificiranim osobama javlja se i u odnosu na druga tijela udruge koja ona može imati. Naime, kada se govori o današnjem upravljanju udrugama, u svrhu ostvarenja ciljeva nadzora nad njima, pokazalo se da imenovanje izvršnih direktora koji posjeduju određeno znanje na području ekonomije značajno financijski doprinosi organizaciji te se u pravilu napušta praksa prema kojoj su iste osobe i njezini osnivači i članovi odbora. Naime, najviše sredstava neprofitne organizacije općenito, a udruge posebno, prikupljaju putem

---

<sup>248</sup> Potrebno je prepoznati razlike između dva osnovna pristupa: jednog koji je usmjeren na izvršavanje zadataka i drugog koji je usmjeren na ljude i njihove potrebe, kao i kombinaciju tih dva pristupa. Ukoliko je riječ o usmjerenosti na ljude, rukovoditelj uzima u obzir potrebe tima i interese članova, pretpostavljajući da će zadovoljni članovi rezultirati uspješnim obavljanjem posla. Međutim, ovakav pristup može dovesti do nedostatka discipline i problema u izvršavanju zadataka zbog nedostatka usmjerenja i kontrole. S druge strane, usmjerenost na zadatke podrazumijeva autokratski pristup, gdje se članovi tretiraju kao sredstvo za postizanje ciljeva, uz definiranje strogih pravila i sankcija. Nedostatak usmjerenosti na zadatke i ljude može rezultirati dezorganizacijom, nezadovoljstvom i potencijalnim raspadom udruge. Iz ovoga proizlazi potreba za timskim menadžerom koji istovremeno iskazuje snažan interes prema zadacima i prema članovima tima. On postavlja ciljeve, rokove i politiku udruge s velikom preciznošću, istovremeno se fokusirajući na potrebe članova kako bi se postigli najbolji rezultati u ostvarivanju misije organizacije. Takav pristup rezultira timom koji je zadovoljan svojim zajedničkim radom, ali i postignućima tijekom tog rada. Rupčić, Nataša, Kako upravljati udrugom, Udruga.hr, Zagreb, vol.1, br. 2(2014), str. 34.

<sup>249</sup> Radna skupina za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, op. cit., str. 10.

<sup>250</sup> Twaits, Andrew, The Duties of Officers and Employees in Non-Profit Organisations, Bond Law Review, vol. 10, br. 2(1998), str. 321.

donatora ili korisnika koji nemaju nikakvu kontrolu niti raspolažu kakvim sredstvima na temelju kojih bi mogli utvrditi na koji način se koristi njihov novac. Povećanje profesionalizma u odborima dovelo je do revolucijskih promjena u upravljačkoj kompoziciji budući da su sada njezini članovi u pravilu „stranci“ čiji je zadatak povećati ekonomiju udruge. Na taj način dolazi do razdvajanja onih koji su osnovali organizaciju te onih koji organizaciju kontroliraju pri čemu se u prvom redu misli na tijela organizacije. Tako se, u konačnici, neće smatrati da članovi upravnog odbora kao tijela udruge djeluju u njezinom najboljem interesu ako se pokažu nesposobnim u imenovanju i kontroli članova izvršnog odbora kao drugog tijela udruge.<sup>251</sup>

Ako se upravljanje udrugom regulira na naprijed navedeni način, postiže se zakonitost u djelovanju udruge, uspješno ostvarenje postavljenih ciljeva, efikasnost u provođenju nadzora te jasno definirana odgovornost osoba koje upravljaju udrugom.

Iako je unutarnja organizacija udruge prvenstveno pitanje njezine autonomije te provođenje unutarnjeg nadzora osnova za pravilno i kvalitetno obavljanje njezine djelatnosti te postizanje ciljeva zbog kojih je udruga osnovana, u određenim slučajevima unutarnji nadzor udruge nije dovoljno osiguranje zakonitosti postupanja takvog oblika organizacije. U takvim slučajevima u kojima je zakonodavac ukazao na važnost zaštite interesa trećih osoba, javnog interesa, ali i interesa članova udruge te je takve interese stavio ispred interesa udruge, provodi se nadzor nadležnih tijela izvan udruge, u pravilu upravnih i sudskih.

Promatrane države međusobno se razlikuju ovisno o tome obavljaju li vanjski nadzor upravna ili sudska tijela. Također, i između upravnih tijela postoji razlika ovisno o upravnoj organizaciji države o kojoj je riječ. Primjerice, sukladno hrvatskom pravu u provođenju nadzora razlikujemo nadzor nad prijavom podataka u registar udruga koji provode nadležna upravna tijela u županijama, inspekcijski nadzor nad obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi osnivanja udruge i nad obavljanjem gospodarskih djelatnosti koje obavljaju nadležne inspekcije Državnog inspektorata i resornih ministarstava odnosno ovlašteni državni službenici ovisno o djelokrugu udruge u skladu s posebnim propisima. Zatim razlikujemo financijski nadzor koji provodi Ministarstvo financija, a unutar kojeg se posebno ističe nadzor nad upravljanjem financijskim sredstvima iz javnih izvora obavljaju nadležna državna tijela, jedinice lokalne i područne samouprave i druge javne institucije koje odobravaju ta sredstva.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> Tamburini, Giovanni, *The Agency Problem in Non-Profit Corporations: A Comparative Law and Economics of US and Italian System*, London, Lambert Academic Publishing, 2011., str. 32.

<sup>252</sup> Udruge, kao i sve druge neprofitne organizacije dužne su podnositi financijske izvještaje Ministarstvu financija koji uključuju izvještaje o stanju i strukturi te promjenama u vrijednosti i obujmu imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda i rashoda, odnosno godišnji financijski izvještaj o primicima i izdacima ako je vrijednost imovine udruge na kraju svake od prethodne tri godine uzastopno manja od 230.000,00 kuna i ako je godišnji prihod neprofitne organizacije u svakoj od prethodne tri godine uzastopno manji od 230.000,00 kuna godišnje. O tome

U konačnici razlikuje se i upravni nadzor koji provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave, kao i nadzor koji obavljaju viša upravna tijela nad nižima povodom uložених правних lijekova.<sup>253</sup> U pogledu sudskog nadzora potrebno je navesti da će on doći do izražaja u pravilu u situacijama kada sudovi provode nadzor povodom tužbi na pojedinačne akte upravnih tijela pa je riječ o nadzoru nad javnopravnim tijelom koje je odlučilo o kakvom pravu ili obvezi udruge, a posebno značenje ima sudski nadzor koji se provodi u funkciji zaštite članova udruge od postupanja njezinih tijela.

---

više vidjeti članke 9., 28. i 29. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija („Narodne novine“ br. 121/14 i 114/22).

<sup>253</sup> Upravni nadzor nad radom udruge provodi Ministarstvo uprave.

## 4. Nadzor pri osnivanju udruga

Nadzor pri osnivanju udruge, tj. preventivni nadzor provodi se dakle prije stjecanja pravne osobnosti udruge, u trenutku kada je udruga donijela odluku o njezinom stjecanju. Osobitost ovog oblika nadzora očituje se u tome što utječe na stjecanje pravne osobnosti, odnosno na nemogućnost stjecanja pravne osobnosti, a samim time i svih povlastica koje udruga s pravnom osobnošću može imati, ali i odgovarajućih obveza. Naime, pravna osobnost je kreacija prava čija funkcija je individualizacija subjekata s pravima i obvezama dajući im legitimitet u vršenju svojih prava te ispunjavanju odgovarajućih obveza.<sup>254</sup> Pravna osobnost je priznanje subjektu sposobnosti vršenja određenih prava i biti subjektom određenih obveza u određenom pravnom sustavu. U unutarnjim pravnim sistemima država pravnu sposobnost imaju pojedinci kao fizičke osobe te određeni subjekti kako privatnog tako i javnog prava kao primjerice trgovačka društva, ustanove, političke stranke, ali i sama država, gradovi i dr. Takvi subjekti imaju osobnost različitu od osobnosti pojedinaca koji ih osnivaju pa slijedom navedenog mogu ulaziti u pravne poslove u svoje ime i za svoj račun.<sup>255</sup> Pravna sposobnost pravne osobe proizlazi iz pravnog subjektiviteta te nastaje i prestaje temeljem zakona.<sup>256</sup> Slijedom navedenog, udruge s pravnom osobnošću su nositelji prava i obveza u pravnom sustavu sa svim posljedicama koje iz navedenog proizlaze. Udruge kao pravne osobe mogu zaključiti ugovore s drugim fizičkim i pravnim osobama, imati u vlasništvu nekretnine i pokretnine, poduzimati pravne radnje radi zaštite svojih prava<sup>257</sup> kao i snositi odgovornost za poduzete nezakonite radnje.

---

<sup>254</sup> Arcelia Quintana Adriano, Elvira, *The Natural Person, Legal Entity or Juridical Person and Juridical Personality*, Penn State Journal of Law & International Affairs, vol. 4, br. 1(2015), str. 390.

<sup>255</sup> Menon, P.K., *The Legal Personality of Individuals*, Sri Lanka Journal of International Law, Faculty of Law, University of Colombo, vol. 6(1994), str. 128.

<sup>256</sup> Klasiček, Damir, *Mjerodavno pravo za prosuđivanje pravne i poslovne sposobnosti trgovačkih društava u međunarodnom privatnom pravu*, Pravni vjesnik, vol. 13, br. 3-4(1997), str. 267.

<sup>257</sup> Udruge mogu u određenim slučajevima tražiti zaštitu pred sudom ne samo radi zaštite svojih prava i interesa nego kako bi utjecale i na zakonodavni proces, postupanje ili javno mnijenje pri čemu se ne nastoji postići zaštita prava konkretne osobe koja je u pitanju, nego i utjecati na zaštitu prava drugih koji bi se mogli naći u sličnoj situaciji. Na taj način učinkoviti strateški pristup sudskoj zaštiti trebao bi uroditi promjenama oslanjajući se na odabrane pojedinačne slučajeve kršenja ljudskih prava, odnosno nastojeći uspostaviti pravne presedane. Povelja o temeljnim pravima Europske unije ima posebno značenje u pitanjima strateškog pristupa Europskom sudu koji omogućava udrugama takav pristup u slučaju kada se tužbeni zahtjev radi povrede ljudskih prava temelji samo na odredbama Povelje u slučajevima kada pravo nije zajamčeno drugim obvezujućim dokumentom koji jamči sudsku zaštitu (primjerice pravo na dobru upravu) te u slučaju kada se na Povelju pozivaju radi zaštite kršenja ljudskih prava paralelno s pozivom na Europsku konvenciju. Takav strateški pristup sudskoj zaštiti smatra se sredstvom koje se koristi u sudskim postupcima pred nacionalnim sudovima, ali nevladine organizacije mogu potaknuti i nacionalni sud da pokrene prethodni postupak pred Sudom Europske unije u situacijama kada europsko pravo (po pitanju temeljnih prava) zahtijeva dodatno objašnjenje. O tome više vidjeti Bojarski, Łukasz, Hofbauer, Jane A. i Mileszyk, Natalia, *Povelja o temeljnim pravima kao živi instrument-Smjernice za civilno društvo*, publikacija izrađena u okviru projekta „PTP EU-a kao živi instrument“ (JUST/2012/FRAC/AG/2705), Rim-Varšava-Beč, 2014., str. 30. Udruge koje nisu stranke u postupcima, ali imaju interes u stvari koja je u pitanju, npr. želi određenu promjenu propisa ili presude, mogu djelovati kao organizacija Amicus Curiae (prijatelj suda) te kao takva

Pravno uređenje preventivnog nadzora prvenstveno je pitanje unutarnjeg prava europskih država. Međunarodni dokumenti, poput Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Povelje Europske unije o temeljnim pravima, ostavljaju državama široku slobodu uređenja slobode udruživanja. Oni ne postavljaju gotovo nikakva pravila niti ograničenja u vezi s provedbom nadzora nad osnivanjem i radom udruga, čime ova pitanja ostaju u isključivoj nadležnosti svake pojedine države. Stoga države različito uređuju nadzor koji se provodi u trenutku registriranja udruge, za što se redovito vezuje stjecanje pravne osobnosti udruge, uz obvezu svih da poštuju načela slobode udruživanja. Naime, svrha preventivnog nadzora je spriječiti odnosno onemogućiti djelovanje udruge koja ne ispunjava zakonom predviđene pretpostavke, a osobito čija je svrha osnivanja protivna zakonu i ustavu, i to prije nego što je ona započela sa svojim djelovanjem u svojstvu pravne osobe odnosno prije nego je nastupila štetna posljedica uzrokovana djelovanjem takve nezakonite udruge. To se osigurava različitim nadzornim mehanizmima koji se razlikuju ovisno o kojoj je državi riječ. Primjerice, provođenje posebnog upravnog postupka kojim se utvrđuju pretpostavke za stjecanje pravne osobnosti i koji prethodi odluci nadzornog tijela o upisu udruge u registar udruga čime udruga stječe pravnu osobnost, karakteristika je država kao što je Hrvatska, Slovenija, Srbija i Italija. S druge strane, posebne nadzorne ovlasti kojima raspolažu javni bilježnik i sud prilikom utvrđenja pretpostavki za stjecanje pravne osobnosti karakteristične su za njemačko, a dijelom i francusko pravno područje.

Da bi nadzor od strane tijela ovlaštenih za provedbu registracije bio učinkovit te ispunio svoju osnovnu svrhu, neovisno o kojoj je državi riječ, sam postupak i pretpostavke stjecanja pravne osobnosti moraju biti jasno definirani i propisani. Naprijed navedeno utječe na stupanj pravne sigurnosti s obzirom na to da, s jedne strane, osnivači udruge točno znaju na koji način i uz predočenje koje dokumentacije udruga može steći pravnu osobnost, a s druge strane, nadzorna tijela raspolažu točno propisanim nadzornim ovlastima koja se sastoje u utvrđenju definiranih pretpostavki te primjene relevantnog propisa ovisno o njihovom utvrđenju. Na taj

---

podnijeti sudu zahtjev da mu stavi na uvid dodatne informacije podatke ili znanje. Poseban status imaju udruge u području zaštite prirode i okoliša koje mogu podnijeti tužbu sudovima kad god smatraju da je došlo do povrede odredbi koje služe zaštitu prirode i okoliša, na što je ukazao i Sud Europske unije u predmetu C-115/09 Bund für Umwelt, od 12. svibnja 2011. godine navodeći kako bi inzistiranje na zahtjevu da tužbu mogu podnijeti samo osobe kojoj je povrijeđeno pravo, suprotno intenciji Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti o odlučivanju i pristupu pravosuđa u pitanjima okoliša, onemogućilo udrugama da svoj cilj ostvaruju i pred sudovima slijedom čega udruge mogu podnijeti tužbu kad god tvrde da je došlo do povrede odredbi koje služe zaštitu prirode i okoliša. O tome više vidjeti Bojarski, L., Hofbauer, J. A. i Mileszyk, N., op. cit., str. 33., Zelena Istra, dostupno na: <http://aarhus.zelena-istra.hr/agggregator/sources/2> (3.1.2019) i Ofak, Lana, Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravom EU-a u području zaštite voda s posebnim osvrtom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1(2018), str. 274-281.

način jamči se stjecanje pravne osobnosti udrugama osnovanim na temelju zakona radi ostvarenja ciljeva zbog kojeg osobe udružuju u takav oblik organizacije. Pri tome je potrebno razlikovati osnivanje udruge od njezine registracije. Osnivanje udruge prethodi njezinoj registraciji te dok odluka o osnivanju udruge ovisi isključivo o volji njezinih osnivača, konačnu odluku o registraciji udruge donosi zakonom propisano nadležno tijelo u za to propisanom postupku koji se razlikuju ovisno o kojoj državi je riječ. Naime, udruga se osniva osnivačkim aktom. Osnivački akt udruge je ustvari odluka kojom se iskazuje volja njezinih članova da osnuju udrugu te u pravilu sadrži one elemente koji su potrebni da bi se udruga mogla smatrati osnovanom. Slijedom navedenog osnivački akt se najčešće donosi na osnivačkoj skupštini gdje se, između ostalog, utvrđuje je li prisutan zakonom propisan broj osnivača te koja je njihova namjera pa bi iz tog razloga osnivački akt, kao i statut, trebao biti u pisanom obliku.<sup>258</sup> Tek podnošenjem zahtjeva za registraciju udruge nadležna tijela započinju s provedbom preventivnog nadzora.

Prilikom uređenja i provođenja preventivnog nadzora države posebno trebaju paziti na činjenicu da odbijanje zahtjeva za registraciju udruge, a time i stjecanja pravne osobnosti može predstavljati i povredu konvencijskog i ustavnog prava na slobodu udruživanja, kao i registracija nezakonite udruge.

Naime, da bi udruženje uživalo zaštitu u smislu odredbe članka 11. Europske konvencije, ne mora biti pravna osoba, ali odbijanje registracije odnosno nepriznavanje statusa pravne osobe rezultira ograničenjem prava na slobodu udruživanja koje u određenim slučajevima može predstavljati povredu Europske konvencije.<sup>259</sup> Povredu Konvencije u određenim slučajevima može predstavljati odluka o odbijanju registracije udruge, ako za takvu odluku ne postoje opravdani razlozi. Isto se posebno odnosi na situacije kada nadležno tijelo odbije registraciju udruge, a ciljevi u statutu udruge čiji su registraciju vlasti odbile su bili jasni i opravdani mjerilima utvrđenim u više europskih dokumenata koji se odnose na ljudska prava. Tako je Europski sud u predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (1998.) utvrdio povredu citirane odredbe Konvencije iz razloga što je nacionalni sud odbio registraciju udruge prije nego što je udruga poduzela ikakva djelovanja,<sup>260</sup> kao i u predmetu *Ujedinjena komunistička partija i drugi protiv Turske* (1998.) u kojem je politička stranka bila raspuštena prije nego što

---

<sup>258</sup> Pored statuta i osnivačkog akta udruge mogu imati i druge unutarnje akte (npr. različite kodekse ponašanja ili poslovničke) koji moraju biti u skladu sa statutom kao najvišim aktom udruge.

<sup>259</sup> Kotlo, R., op. cit., str. 50-51.

<sup>260</sup> U presudi Sud je dodatno utvrdio da u pravnom sustavu Grčke nema učinkovitog prethodnog razmatranja zahtjeva za osnivanje neprofitnih udruga već su sudovi ovlašteni ukinuti udrugu ako djeluje mimo ciljeva utvrđenih statutom. O tome više vidjeti *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke*, ESLJP, br. 57/1997, 841/1047, od 10. lipnja 1998. godine



je počela djelovati isključivo na temelju svojeg programa i statuta te zbog upotrebe izraza „komunistička“ u svojem nazivu.<sup>261</sup> I u predmet Udruga žrtava rumunjskih sudaca i drugi protiv Rumunjske (2014.)<sup>262</sup> Europski sud je utvrdio povredu citirane odredbe Europske konvencije navodeći, između ostalog, kako je u konkretnom slučaju rumunjski sud odbio registraciju udruge, a time istoj onemogućio stjecanje pravne osobnosti sukladno odredbama rumunjskog zakona, iz razloga što je utvrdio kako su ciljevi propisani statutom udruge suprotni vladavini prava prije nego što je udruga započela sa svojim djelovanjem. Europski sud je zaključio da takvo postupanje suda nije nužno u demokratskom društvu, štoviše, udruzi nije dana mogućnost uskladiti sporne odredbe statuta.

S druge strane, odbijanje zahtjeva za registraciju udruge u slučaju kada za to postoje opravdani razlozi neće predstavljati povredu Konvencije. Naime, Europski sud je u presudi donesenoj u predmetu Refah Partisi i drugi protiv Turske (2003.) zauzeo stajalište da zabrana djelovanja političke stranke čiji cilj je rušenje demokracije ne predstavlja povredu Konvencije.<sup>263</sup> Također, Europski sud u predmetu Rekvenyi protiv Mađarske (1999.)<sup>264</sup> nije utvrdio povredu odredbe članka 11. kada je policijskim službenicima Ustavom bilo zabranjeno sudjelovanje u političkim djelatnostima te članstvo u političkim strankama.<sup>265</sup>

Slijedom navedenog može se zaključiti da registracija udruge nije suprotna slobodi udruživanja već, naprotiv, omogućava državi zaštititi slobodu udruživanja. Međutim, ako bi registracija udruge u državi bila znatno otežana, takvo postupanje bi predstavljalo povredu slobode udruživanja.<sup>266</sup>

Posebno pitanje prethodnog, tj. preventivnog nadzora predstavlja nadzor nad stranim udrugama, tj. udrugama osnovanim sukladno propisima druge države, u odnosu na činjenicu pod kakav pravni režim potpadaju u državi u kojoj imaju namjeru obavljati svoju djelatnost. U pogledu statusa i nadzora nad međunarodnim nevladinim organizacijama u koje se ubrajaju i

---

<sup>261</sup> U konkretnom slučaju politička stranka je bila raspuštena uz obrazloženje da se program političke stranke i njezinog lidera može razlikovati od stvarnog cilja i namjere. Međutim, Sud je utvrdio da se isto može dokazati samo usporedbom sadržaja programa i tvrdnji s djelovanjem stranke i njezinog lidera kao i sa stajalištima koje zastupaju u cjelini. O tome više vidjeti Ujedinjena komunistička partija i drugi protiv Turske, ESLJP, br. 133/1996/752/951, od 30. siječnja 1998. godine i Radin, M., op. cit., str. 5-6.

<sup>262</sup> Udruga žrtava rumunjskih sudaca i drugi protiv Rumunjske, ESLJP, br. 47732/06, od 14. siječnja 2014. godine.

<sup>263</sup> U konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva pred Sudom je bila politička stranka koja je bila zabranjena odlukom turskog Ustavnog suda te je Sud utvrdio da se ista protivi načelima sekularizma, da se šerijatsko pravo za koje se zalagao podnositelj razlikuje od vrijednosti zaštićenih Konvencijom te da se lideri udruge koji zagovaraju politiku čiji je cilj rušenje demokracije ne mogu pozivati na zaštitu utvrđenu Konvencijom. O tome više vidjeti Refah Partisi i drugi protiv Turske, ESLJP, br. 41340/98, 41342/98 i 41343/98, od 13. veljače 2003. godine i Radin, M., op. cit., str. 6.

<sup>264</sup> Rekvenyi protiv Mađarske, ESLJP, br. 25390/94, od 20. svibnja 1999. godine.

<sup>265</sup> Radin, M., op. cit., str. 6.

<sup>266</sup> Kotlo, op. cit., str. 55-57.

udruge koje imaju karakteristike takve organizacije,<sup>267</sup> potrebno je ukazati i na Europsku konvenciju o priznavanju pravne osobnosti međunarodnih nevladinih organizacija (engl. *European Treaty Series* – ETS broj 124)<sup>268</sup> koja je stupila na snagu 1. siječnja 1991. godine. Iako je Konvenciju danas ratificiralo svega 12 država članica i to Austrija, Belgija, Cipar, Francuska, Grčka, Lihtenštajn, Nizozemska, Portugal, Slovenija, Švicarska, Makedonija i Ujedinjeno Kraljevstvo,<sup>269</sup> njezino značenje je neupitno u odnosu na udruge koje ispunjavaju sljedeće pretpostavke: imaju neprofitni cilj koji ima međunarodnu korisnost,<sup>270</sup> osnovane su instrumentom unutarnjeg prava države članice,<sup>271</sup> obavljaju aktivnost koja ima učinak u najmanje dvije države<sup>272</sup> te imaju statutarno sjedište (engl. *statutory office*)<sup>273</sup> na teritoriju

---

<sup>267</sup> Međunarodna nevladina organizacija je organizacija koja je međunarodna po svome članstvu, nevladina po članstvu i djelovanju te neprofitna po svojim ciljevima. O tome više vidjeti Runjić, Ljubo, *Transvladine organizacije - nova vrsta međunarodnih organizama*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. 8, br. 1-2(2014), str. 93-94.

<sup>268</sup> Konvencijom je utvrđena razlika između nevladinih organizacija na koje se odnosi navedena Konvencija te trgovačkih društava i drugih tijela koja postoje kako bi distribuirala financijsku dobit između svojih članova, a cilj nevladine organizacije mora biti usmjeren na dobrobit međunarodnoj zajednici, a ne samo na nacionalnoj ili lokalnoj razini. Slijedom navedenog iz primjene su isključene političke stranke i druge organizacije i druge organizacije čiji cilj i aktivnosti su usmjereni na probleme unutar određene države. Komentar broj 8. Obrazloženja Konvencije broj 124.

<sup>269</sup> Konvencija broj 124 otvorena je za potpisivanje 24. travnja 1986. godine u Strasbourgu kada ju je potpisalo 6 država članica i to Austrija, Belgija, Grčka, Portugal, Švicarska i Ujedinjeno Kraljevstvo, a stupila je na snagu 1. siječnja 1991. godine kada su je ratificirale tri države članice i to prvotno Ujedinjeno Kraljevstvo dana 3. veljače 1989. godine, pa Grčka dana 30. lipnja 1989. godine pa potom Belgija dana 4. rujna 1990. godine. Nastala je kao rezultat rada Odbora stručnjaka za međunarodne nevladine organizacije (engl. *Committee of experts on international non-governmental organizations-CJ-R-OR*) koji je nakon održana tri sastanka tijekom 1982. i 1983. godine izradio nacrt Konvencije broj 124. Nacrt Konvencije je uz nekoliko amandmana odobrio Europski odbor za pravnu suradnju te je potom usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 24. listopada 1985. godine. O tome više vidjeti Council of Europe, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/> (5. 5. 2018.).

<sup>270</sup> Iako Konvencijom nije izričito određeno što označava izraz „međunarodna korisnost“, iz Preambule Konvencije 124 može se utvrditi da bi organizacije trebale doprinijeti postizanju ciljeva i načela Povelje UN-a i Statuta Vijeća Europe i to u području znanosti, kulture, zdravlja, obrazovanja i dr. Komentar broj 9. Obrazloženja Konvencije broj 124.

<sup>271</sup> Sukladno odredbi članka 1. Konvencije broj 124, Konvencija je primjenjiva samo na one nevladine organizacije koje su osnovane sukladno unutarnjem pravu države članice, slijedom čega su iz primjene isključene one organizacije koje su osnovane ugovorima ili drugima instrumentima međunarodnog prava budući da su potonje subjekt međunarodnog prava, a ne unutarnjeg prava država članica. Komentar broj 10. Obrazloženja Konvencije broj 124.

<sup>272</sup> Nvladina organizacija mora obavljati aktivnosti u najmanje dvije države, a navedena pretpostavka mora biti ispunjena i u situaciji kada je nevladina organizacija osnovana u državi članici, ali aktivnost obavlja u nekoj drugoj državi koja nije država članica Vijeća Europe. Komentar broj 11. Obrazloženja Konvencije broj 124.

<sup>273</sup> Postoje dva glavna razloga zašto se kao osnovni kriterij u smislu primjene odredbe članka 2. Konvencije broj 124 primjenjuje kriterij statutarnog sjedišta (engl. *statutory office*) određenog memorandumom ili drugim aktom organizacije. Prvi razlog je da je određivanjem svojeg statutarnog sjedišta nevladina organizacija izrazila svoju želju da bude subjektom određenog pravnog sustava i da se ta njezina želja treba poštovati, a drugi razlog je taj da su se prihvaćanjem tog kriterija izbjegli mogući prekidi kontinuiteta pravne osobnosti u slučajevima kada se njezino stvarno sjedište promijeni iz razloga što je izabran novi predsjednik ili jer je glavni tajnik promijenio prebivalište u drugu državu. Lindblom, Anna-Karin, *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005., str. 165-166. Kriterij statutarnog sjedišta razlikuje se od kriterija stvarnog sjedišta, a isto je opravdano ne samo iz praktičnih razloga nego i zbog činjenice da su ekonomski razlozi

države članice i upravu (engl. *central management*) i kontrolu na teritoriju te države članice ili druge države članice.<sup>274</sup>

Konvencijom se jamči priznanje pravne sposobnosti koja je stečena u državi ugovornici u kojoj nevladina organizacija ima sjedište u drugoj državi ugovornici s time da, ako zakonodavstvo države ugovornice u kojoj se traži priznanje, kada to zahtjeva osnovni javni interes, predviđa posebne restrikcije, ograničenja ili poseban postupak u pogledu ostvarivanja prava koja proizlaze iz poslovne sposobnosti, isto će se odnositi i na nevladinu organizaciju osnovanu u drugoj državi ugovornici.<sup>275</sup> Naprijed navedeno je od posebnog značenja u pogledu nadzornih ovlasti kojima u konkretnom slučaju nadzorno tijelo raspolaže. Naime, udruga je dužna kao dokaz o stjecanju pravne sposobnosti priložiti memorandum ili drugi temeljni akt organizacije, a koji dokaz će biti popraćen dokumentacijom koja uključuje administrativno odobrenje, registraciju ili bilo kakav drugi oblik javnosti (engl. *publicity*) u državi ugovornici u kojoj je stečena pravna sposobnost.<sup>276</sup> Slijedom navedenog, nadzorne ovlasti nadzornih tijela bile bi ograničene time da se utvrdi da li je udruga dostavila dokaz u smislu naprijed navedenog, a ne utvrđivati ispravnost samog postupka stjecanja pravne osobnosti.

Budući da se razlikuju pretpostavke koje moraju biti ispunjene i postupci koji su propisani za osnivanje udruge od države do države, ne može niti dokaz o tome biti isti. Naime, u državama u kojima udruga stječu pravnu sposobnost na temelju samog pisanog sporazuma sklopljenog od osnivača organizacije, potreban je dokaz da je takav ugovor zaista i sklopljen.<sup>277</sup> O naprijed navedenom mora voditi računa i nadzorno tijelo.

---

koji opravdavaju primjenu stvarnog sjedišta kada su u pitanju trgovačka društva nisu toliko bitni budući da nevladine organizacije teže ostvarenju neprofitnih ciljeva. Komentar broj 15. Obrazloženja Konvencije broj 124.

<sup>274</sup> Posljednja pretpostavka koja mora biti ispunjena, a kojom se zahtijeva da nevladina organizacija ima centralni menadžment i kontrolu u državi ugovornici u kojoj ima sjedište odnosno da isto mora imati u drugoj državi ugovornici, ima svrhu zaštititi osobe koje zaključuju ugovore s nevladinim organizacijama time što osiguravaju da nevladine organizacije imaju određenu imovinu u državi ugovornici.

<sup>275</sup> Članak 1. stavka 1. i 2. Konvencije broj 124.

<sup>276</sup> Ako takav postupak nije predviđen u državi ugovornici u kojoj je stečena pravna i poslovna sposobnost, instrument kojim se osniva nevladina organizacija mora biti propisno potvrđen od strane nadležnog tijela o kojem mora biti obaviješten Glavni tajnik Vijeća Europe prilikom potpisa odnosno ratifikacije Konvencije. Države ugovornice mogu predvidjeti i neki drugi opcionalni oblik javnosti (engl. *publicity*) u kojem slučaju neće biti potrebno dostavljati naprijed navedene dokaze. Članak 3. stavka 1. i stavka 2. Konvencije broj 124.

<sup>277</sup> U tom slučaju potrebna je potvrda nadležnog tijela o kojem su države ugovornice dužne obavijestiti glavnog tajnika Vijeća Europe prilikom popisivanja ili ratifikacije Konvencije kako bi se izbjegle eventualne nejasnoće te odbijanje priznanja zbog nepodnošenja odgovarajućih dokaza. Tako je prilikom ratifikacije primjerice Austrija odredila da je nadležno tijelo u smislu naprijed navedenog članka Federalno ministarstvo unutarnjih poslova, Belgija Registar trgovačkog suda (franc. *Grefe du Tribunal du Commerce*), Grčka prvostupanjski sud (grč. *Monomeles Protodikio*) i dr. Komentar br. 21. Obrazloženja Konvencije broj 124., Council of Europe, dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124/declarations?p\\_auth=vGL40bti](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124/declarations?p_auth=vGL40bti) (5. 5. 2018.).

Pored utvrđenja je li udruga dostavila dokaz o stjecanju pravne osobnosti sukladno unutarnjem pravu, nadzorno tijelo je dužno utvrditi kakvi su ciljevi, svrha odnosno aktivnost udruge. Naime, primjena Konvencije može se isključiti ako udruga svojim ciljem, svrhom ili aktivnošću narušava državnu sigurnost i javni red ili ako je to potrebno radi sprječavanja nereda i zločina, zaštite zdravlja i morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih odnosno ako udruga ugrožava odnos s drugom državom ili održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.<sup>278</sup>

Značenje ove Konvencije je ograničeno s obzirom na mali broj država ugovornica te činjenicom da Konvencijom nije predviđena nikakva mogućnost podnošenja pravnih lijekova i postupaka prilikom njihova podnošenja od strane nevladine organizacije u slučaju povrede odredaba Konvencije, kao ni tijela koje će biti nadležno za odlučivanje u tim sporovima ili tijela koje bi vršilo neki oblik nadzora nad primjenom Konvencije broj 124, za razliku od drugih pravnih instrumenata koji sadrže takve odredbe.<sup>279</sup> Međutim, unatoč navedenom Konvencija bi trebala predstavljati vodilju na koji način regulirati pitanje prethodnog nadzora u odnosu na strane udruge. Naime, sama svrha Konvencije sastoji se u tome da se udrugama, koje su pravnu osobnost stekle sukladno propisima države u kojoj udruga ima sjedište, a koja ima namjeru provoditi svoju djelatnost i na području druge države, omogućuje da postupaju u skladu sa svojim identitetom i statusom bez podnošenja zahtjeva za novim priznavanjem u različitim

---

<sup>278</sup> Članak 4. Konvencije broj 124. Prvi dio citirane odredbe Konvencije ima nacionalni karakter te odgovara odredbi članka 11. stavka 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda pri čemu se ističe kako je time izbjegnuta primjena izraza „javni poredak” (franc. *public policy, ordre public*) koji u nekim državama ima dvojako značenje. Naime, prema jednom značenju navedeni izraz obuhvaća sva obvezujuća nacionalna pravila, dok prema drugom značenju isto obuhvaća samo osnovna pravna načela pravnog sustava. Dakle, prva navedena koncepcija značenja pojma „javni poredak” rezultirala bi nepriznavanjem nevladine organizacije ako ista ne bi zadovoljavala bilo koju obvezujuću odredbu domaćeg prava, dok bi prihvaćanje druge koncepcije rezultiralo time da bi se priznanje moglo odbiti samo u slučaju povrede osnovnih načela pravnog sustava. Slijedom navedenog, prihvaćen je koncept sadržan i u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Drugi dio citirane odredbe Konvencije uključuje međunarodni element te se ukazuje na činjenicu kako bi bilo neprihvatljivo sa stajališta izraženih u Statutu Vijeća Europe kojim se promoviraju ideali mira i demokracije da nevladina organizacija bude priznata u državi ugovornici u kojoj bi legalno obavljala svoje djelatnosti ako se zna da je uključena u aktivnosti koje će naštetiti državi u kojoj je priznata ili nekoj drugoj državi, što bi bilo protivno i razvoju mira i dobrih odnosa između država. Komentar br. 26. i br. 28. Obrazloženja Konvencije broj 124.

<sup>279</sup> Tako je primjerice Protokolom 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda uspostavljena nadležnost Europskog suda za ljudska prava za odlučivanje o povredama navedene Konvencije od strane država ugovornica, Konvencijom o pravima djeteta („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ br. 12/93, 5/02 i 2/17) predviđeno je osnivanje Odbora za prava djeteta kojem su države članice dužne slati izvješća kroz određeno vremensko razdoblje u pogledu ispunjavanja obveza predviđenih tom Konvencijom, Konvencijom o procjeni utjecaja na okoliš preko državne granice („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ br. 6/96, 7/08, 1/09, 7/09, 3/10, 6/14 i 11/17) kojom je predviđena mogućnost rješavanja spora oko primjene Konvencije, ovisno o izboru države ugovornice, bilo pred Međunarodnim sudom ili arbitražom, Europskom konvencijom o zaštiti arheološke baštine kojom je predviđen nadzor primjene Konvencije od strane povjerenstva stručnjaka osnovanog od strane Odbora ministara i dr.

država.<sup>280</sup> Na taj način se, s jedne strane, olakšava i potiče djelovanje udruga na područjima drugih država, a druge strane, smanjuje teret na sama nadzorna tijela.

Na važnost Konvencije i na takav način postupanja u pogledu prethodnog nadzora nad stranim udrugama ukazala su još dva dokumenta Vijeća Europe i to Temeljna načela o statusu nevladinih organizacija u Europi i Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi – CM/Rec (2007)14.<sup>281</sup> Pored toga, i tim dokumentima ukazuje se na potrebu olakšavanja djelovanja stranih udruga na području drugih država uz napomenu da je za strane udruge moguće predvidjeti da je za njihovo obavljanje djelatnosti u drugoj državi potrebno odobrenje te države, ali iste ne bi trebale osnovati novi i odvojeni subjekt u tu svrhu. Također, strane udruge bi mogle biti podvrgnute obvezama koje se odnose na dostavu izvješća i provođenje nadzora u svrhu transparentnosti i odgovornosti.<sup>282</sup> I navedenim dokumentima nastoji se ograničiti potreba preventivnog nadzora u dvije države u odnosu na strane udruge, ali i nadzor u pogledu djelovanja same udruge. Posebno je potrebno naglasiti kako se sukladno Preporukama odobrenje za djelovanje u drugoj državi može opozvati samo u slučaju bankrota, dulje neaktivnosti ili teške povrede o čemu odlučuje sud protiv čije odluke mora postojati pravo žalbe.<sup>283</sup> Na taj način utvrđena je potreba uspostave sudskog nadzora za mogućnost povlačenja odobrenja za obavljanje djelatnosti strane udruge.

Nužnost različitog propisivanja postupaka preventivnog nadzora unutarnjim pravom država za domaće i strane udruge, i to zahtjevnijeg za domaće udruge, a manje zahtjevnog za strane udruge, posljedica je činjenice da su strane udruge već stekle pravnu osobnost u državi u kojoj imaju sjedište u za to propisanom postupku i od strane nadležnog tijela.

Slijedom svega naprijed navedenog može se zaključiti kako je potrebno provođenje preventivnog nadzora pri osnivanju udruga kako bi se utvrdilo poštovanje unaprijed utvrđenih pravila i propisanih pretpostavki te omogućilo poduzimanje radnji s pravnim učinkom samo onim udrugama za koje je utvrđeno da udovoljavaju propisanim pravilima i pretpostavkama. U pogledu preventivnog nadzora nad stranim udrugama ukazuje se na to kako mehanizmi nadzora trebaju biti usmjereni na to da se udrugama koje su pravnu osobnost stekle sukladno propisima države u kojoj udruga ima sjedište omogući djelovanje bez podnošenja zahtjeva za

---

<sup>280</sup> Martens, Kerstin, Examining the (Non-) Status of NGOs in International Law, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, br. 2(2003), str. 23.

<sup>281</sup> Odredbom broj 38 Temeljnih načela propisano je da bi se djelovanje nevladinih organizacija na međunarodnoj razini trebalo olakšati ratifikacijom Europske konvencije o priznavanju pravne osobnosti međunarodnih nevladinih organizacija.

<sup>282</sup> Odredba broj 65 Temeljnih načela i Preporuke broj 66 i 67.

<sup>283</sup> Preporuka broj 74.

novim priznavanjem u različitim državama u kojima takva udruga ima namjeru djelovati, ali tim nadzorom mora se osigurati i zakonitost u djelovanju takvih udruga. Razlog tome je činjenica da su takve udruge već bile podvrgnute preventivnom nadzoru od strane nadležnih tijela države sjedišta udruga koja su utvrdila da udruge udovoljavaju pretpostavkama propisanim zakonom za stjecanje pravne osobnosti.

#### **4.1. Pravno uređenje registracije udruga i stranih udruga u usporednom pravu**

U razmatranju preventivnog nadzora u usporednim državama potrebno je utvrditi koje zahtjeve za stjecanje pravne osobnosti udruge postavljaju zakonski propisi promatranih država i to u odnosu na interne akte udruga, članstvo u udruzi i tijela udruge, zatim koja tijela provode preventivni nadzor nad udrugama te kojim nadzornim ovlastima raspolažu nadzorna tijela. Navedeno se odnosi kako na udruge osnovane sukladno unutarnjem pravu država, tako i na strane udruge, tj. udruge osnovane sukladno propisima druge države budući da o tome ovisi i mogućnost djelovanja stranih udruga na području druge države, kao i na njihova prava i obveze u istoj.

Da bi udruga sukladno njemačkom pravu stekla pravnu osobnost, mora ispunjavati pretpostavke propisane njemačkim Građanskim zakonikom. Slijedom navedenog preventivnim nadzorom je potrebno utvrditi je li statut udruge u skladu s navedenim zakonskim propisom te sadržava li svrhu osnivanja udruge, naziv i sjedište udruge te namjeru da se ista upiše u registar udruga. Također je potrebno utvrditi i sadržava li statut odredbe o pretpostavkama prijema u članstvo i prestanku članstva u udruzi odredbe o tome jesu li članovi udruge dužni plaćati doprinose i u kojem iznosu, o načinu formiranja odbora i pravilima predstavljanja udruge te o načinu i uvjetima sazivanja skupštine kao i o načinu evidentiranja odluka donesenih na glavnoj skupštini. Statut kao najviši unutarnji akt udruge mora potpisati najmanje sedam članova udruge prisutnih na osnivačkoj skupštini, a mora sadržavati i datum osnivanja udruge.<sup>284</sup>

S obzirom na značenje i ulogu koju članovi udruge imaju u nadzoru nad udrugom i zakonitosti djelovanja udruge, preventivnim nadzorom utvrđuje se i je li statut u skladu s njemačkim Građanskim zakonikom koji propisuje da statut mora sadržavati odredbe kojima se određuje da je članstvo u udruzi neprenosivo i da nije nasljedno te da se ostvarivanje članskih

---

<sup>284</sup> Članak 57. stavka 1., članak 58. i članak 59. stavka 3. njemačkog Građanskog zakonika.

prava ne može povjeriti drugoj osobi. Također, mora sadržavati i odredbe o pravu članova udruge da napuste udrugu uz napomenu da je napuštanje udruge dopušteno samo na kraju poslovne godine ili tek nakon otkaznog roka.<sup>285</sup> Sva ostala pitanja vezana za članstvo u udruzi i to prijem članova i pretpostavkama prijema te napuštanja i otpustu iz članstva samostalno uređuju osnivači udruge statutom.<sup>286</sup>

Nadalje, udruge s pravnom osobnošću u njemačkom pravu moraju u pogledu svojeg unutarnjeg ustrojstva ispuniti minimalne uvjete koji se odnose na to koja tijela udruge mora imati. Slijedom navedenog nadzorom se utvrđuje ima li udruge sukladno zakonskim propisima dva tijela i to skupštinu udruge kao najviše tijelo udruge i upravni odbor koji imenuje skupština udruge. Odredbe kojima se uređuje djelovanje ta dva obvezna tijela udruge moraju biti sadržane u statutu udruge, što je potrebno utvrditi u provođenju preventivnog nadzora.<sup>287</sup>

Pored naprijed navedenog negospodarska udruge mora u statutu sadržavati i odredbe propisane Poreznim zakonom kako bi ista uživala porezne povlastice. Naime, navedene odredbe izričito su propisane Dodatkom I. Poreznog zakona, a odnose se prije svega na samu neprofitnu svrhu njezinog osnivanja i način obavljanja djelatnosti udruge.<sup>288</sup> Na taj način podignuta je razina transparentnosti u vrlo važnom području djelovanja udruge, a i olakšana mogućnost provedbe nadzora nad istima.

Ako je riječ o stranim udrugama, one u njemačkom pravu u pravilu trebaju podnijeti dokaz da su pravnu osobnost stekle sukladno pravu države u kojoj imaju sjedište.

Udruge u njemačkom pravu stječe pravnu osobnost upisom u registar udruge koji se vodi pri općinskom sudu (njem. *Amtsgericht*) prema sjedištu pojedine udruge. U svrhu stjecanja pravne osobnosti udruge, upravni odbor obavezan je podnijeti sve isprave donesene u postupku osnivanja udruge javnome bilježniku (njem. *Notar*). Zadaća je javnoga bilježnika provjeriti jesu li dokumenti potrebni za osnivanje udruge u skladu sa zakonom.<sup>289</sup>

---

<sup>285</sup> Članak 38. i 39. stavka 1. i 2. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>286</sup> Primjerice, statutom streljačke udruge Schützenverein Bisingen von 1910 e.V. propisano je da redoviti članovi udruge mogu biti sve fizičke osobe koje su navršile 18 godina života te da o prijemu članova odlučuje upravni odbor, dok je za članstvo osoba mlađih od 18 godina potrebna izjava o pristanku njihovog zakonskog zastupnika. Nadalje je propisano da je svaki član udruge dužan promovirati udrugu što najbolje može, davati stalne doprinose i postupati po nalogima upravnog odbora za održavanje rada udruge. Nastavno se navodi da članstvo u udruzi prestaje smrću ili ostavkom što je dopušteno na kraju kalendarske godine, da se ostavka podnosi upravnom odboru najmanje 3 mjeseca prije kalendarske godine te da ostavkom prestaju svi zahtjevi prema udruzi, ali ista ne utječe na već nastale i postojeće obveze prema udruzi. Članak 4. statuta streljačke udruge Schützenverein Bisingen von 1910 e.V., dostupno na: <https://schuetzenverein-bisingen.de/> (5. 5. 2021.).

<sup>287</sup> Salamon, L. M., op. cit. str. 122.

<sup>288</sup> O tome više vidjeti odredbe članka 60. Poreznog zakona te Dodatak I. („Službeni glasnik“ br. 63, od 24. prosinca 2008. godine, str. 2794).

<sup>289</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 121.

Nakon što je javni bilježnik utvrdio da je dostavljena dokumentacija, prije svega statut udruge, u skladu sa zakonskim propisima, upravni odbor podnosi sudu zahtjev za upisom udruge u registar. Sud posebnu pozornost posvećuje cilju udruge, koji ne smije biti usmjeren na obavljanje neke gospodarske djelatnosti.<sup>290</sup> U slučaju da su pretpostavke za osnivanje udruge ispunjene, sud upisuje udruhu u registar udruga. Ako pretpostavke nisu ispunjene, sud odbija zahtjev za registraciju udruge, a podnositelji zahtjeva sudsku odluku imaju pravo osporiti u žalbenom postupku pred hijerarhijski višim sudom. Dakle, u Njemačkoj se već pri samome osnivanju udruge provodi preventivni nadzor i to pred dvije instance: pred javnim bilježnikom, koji provjerava vjerodostojnost dokumenata donesenih na osnivačkoj skupštini udruge, a zatim i sudom, koji posebno razmatra ciljeve osnivanja udruge. Udruge koje nemaju status pravne osobe ne podliježu ovdje opisanom postupku registracije.<sup>291</sup> Iz svega se može zaključiti kako osnivanje udruge kao pravne osobe u Njemačkoj podliježe sudskom nadzoru pri upisu takve udruge u registar udruga, a sve s ciljem utvrđenja pretpostavki za osnivanje udruge, posebno djelatnosti udruge, prije početka njezina rada.

Njemačko pravo u pravilu priznaje pravnu osobnost stranih udruga koje su one stekle sukladno pravu strane države te se smatraju pravnim osobama i u Njemačkoj. Međutim, potrebno je naglasiti da postoji mogućnost odbijanja priznavanja pravne osobnosti strane udruge u određenim slučajevima.<sup>292</sup> Dakle, udruga koja želi obavljati djelatnost na području Njemačke nije dužna podnositi nadzornom tijelu prijedlog za stjecanje pravne osobnosti, već se pravna osobnost priznaje na temelju njezinog priznanja od strane druge države. Slijedom navedenog može se zaključiti da će u konkretnom slučaju nadzor biti usmjeren na djelovanje te udruge, a nikako na ispunjavanje pretpostavki za stjecanje pravne osobnosti. Budući da se stranom udrugom smatra udruga sa sjedištem u inozemstvu, potrebno je navesti kako se sukladno praksi njemačkih sudova, a vodeći se praksom Suda Europske unije, teorijom „stvarnog sjedišta“<sup>293</sup> ne može opravdati poricanje pravne osobnosti udruženja drugih država članice Europske unije na koje se primjenjuje pravo na slobodu poslovnog nastanka (engl. *the*

---

<sup>290</sup> Von Hippel, T., *Nonprofit...*, cit., str. 201.

<sup>291</sup> Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 385.

<sup>292</sup> Primjerice, u slučaju izbjegavanja oporezivanja od strane udruge sa sjedištem u inozemstvu. O tome više vidjeti Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 397.

<sup>293</sup> Prema teoriji sjedišta osobni status pravne osobe ocjenjuje se po pravu države u kojoj se nalazi njezino stvarno sjedište, bez obzira na to gdje je društvo registrirano. Sukladno navedenom domaće pravo će se primjenjivati na sve subjekte koji posluju unutar teritorija neke države, bez obzira na to jesu li oni osnovani na teritoriju te države ili neke druge države. Akšamović, Dubravka, Je li Europa konačno spremna osigurati preduvjete za punu slobodu kretanja poslovnih subjekata? - implikacije na hrvatsko pravo, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 1(2014), str. 85-86.



*right of establishment*) temeljem odredbe članka 49.<sup>294</sup> i članka 54.<sup>295</sup> Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Naprijed navedeno ne odnosi se na države koje nisu članice Europske unije.<sup>296</sup>

Sukladno francuskom pravu razlikuju se pretpostavke za stjecanje pravne osobnosti udruga te pretpostavke za stjecanje posebnoga statusa udruga osnovanih radi obavljanja javno korisnih poslova. Naime, kako bi u Francuskoj udruga stekla pravnu osobnost, potrebno je da osnivači udruge podnesu prefektu departmana (franc. *préfet*) u kojem je sjedište udruge izjavu o osnivanju udruge. Nadzorom je potrebno utvrditi sadržava li takva izjava zakonom propisane elemente, tj. naznaku naziva i ciljeva udruge, sjedišta udruge te imena, adresu prebivališta i državljanstvo osoba ovlaštenih upravljati udrugom. Statut udruge s pravnom osobnošću mora biti u pisanom obliku što posljedično proizlazi iz samog Zakona od 1. srpnja 1901. godine budući da je njime propisano da je udruga dužna dostaviti nadležnom prefektu uz izjavu o osnivanju udruge i kopiju statuta.<sup>297</sup> Opće je pravilo da članovi takve udruge slobodno utvrđuju sadržaj statuta. Unatoč navedenom, udruge se vrlo često odlučuju za jedan od oblika statuta predloženih od strane različitih prefektura za udruge s pravnom osobnošću koji, iako nisu obvezatni, vrlo su korisni.<sup>298</sup> Iako sadržaj statuta udruga nije izričito propisan, on u pravilu sadrži naziv udruge, svrhu odnosno cilj osnivanja udruge, njezino trajanje i sjedište. Zatim odredbe o pretpostavkama za prijem i otpust iz članstva, o unutarnjem ustrojstvu udruge te ovlastima osoba odgovornih za upravljanje udrugom, odredbe o pretpostavkama za izmjenu statuta, odredbe o prestanku postojanja udruge te načinu raspodjele imovine u slučaju prestanka postojanja udruge.<sup>299</sup> Također, francusko pravo ne sadrži ni posebne zakonske odredbe kojima bi se reguliralo članstvo u udruzi i način upravljanja udrugom s pravnom osobnošću te su

---

<sup>294</sup> Člankom 49. stavkom 1. i 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije 2016/C202/47 propisano je: „U okviru niže navedenih odredaba, ograničavanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice zabranjuje se. Ta se zabrana odnosi i na ograničavanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice. Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima, osobito trgovačkim društvima u smislu drugog stavka članka 54., sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljanke, a podložno odredbama poglavlja koje se odnosi na kapital.“

<sup>295</sup> Člankom 54. stavkom 1. i 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano je: „Za potrebe ovog poglavlja trgovačka društva osnovana sukladno pravu neke države članice, a čije se registrirano sjedište, središnja uprava ili glavno mjesto poslovanja nalazi unutar Unije, tretiraju se na isti način kao i fizičke osobe koje su državljanici država članica. Pojam „trgovačka društva“ znači trgovačka društva koja su osnovana na temelju pravila građanskog ili trgovačkog prava, uključujući i zadruge te ostale pravne osobe uređene javnim ili privatnim pravom, osim onih koje su neprofitne.“

<sup>296</sup> Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 397.

<sup>297</sup> Članak 5. stavka 2. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine.

<sup>298</sup> Deckert, K., op. cit., str. 276.

<sup>299</sup> Secrétariat D'état Chargé De L'Économie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative, dostupno na: <https://www.associations.gouv.fr/1001-redaction-statuts-association.html> (12. 3. 2020.).

sukladno tome udruge slobodne utvrditi vlastitu organizacijsku strukturu svojim statutom. Unatoč navedenom, statut udruge ne smije biti protivan odredbi francuskog Zakona od 1. srpnja 1901. godine kojom je propisano da svaki član udruge koja nije osnovana na određeno vrijeme istu može napustiti u svako doba nakon što podmiri svoje financijske obveze prema udruzi za tekuću godinu, a svaka odredba koja bi propisivala suprotno neće biti pravno valjana.<sup>300</sup>

Za razliku od navedenih pretpostavki, da bi udruga stekla poseban status udruge osnovane radi obavljanja javnokorisnih poslova, u pravilu treba imati 200 članova ili više, mora obavljati djelatnost koja je zakonom određena djelatnošću od posebnog interesa za državu, mora biti financijski stabilna, djelovati neprofitno te biti neovisna. Prije priznavanja posebnoga statusa takvoj udruzi nadzorom je potrebno utvrditi je li ona djelovala tri godine u tzv. probnom razdoblju.<sup>301</sup> Pored odluke o osnivanju, koja mora biti objavljena u službenom glasilu, utvrđuje se i sadržava li statut takve udruge posebno propisane odredbe. Riječ je o standardiziranim modelima statuta (franc. *statuts types*) odobrenim od strane Državnog savjeta (franc. *Conseil d'État*) za koje je preporučeno da se primjenjuju od strane takvih uduga, i to onih uduga koje imaju namjeru podnijeti zahtjev za stjecanje takvog statusa kao i onih koje su već stekle takav status. Takvi modeli statuta su vrlo detaljni i imaju veoma razrađen sadržaj.<sup>302</sup> Iako su sukladno francuskom pravu udruge slobodne odrediti vlastitu unutarnju strukturu, to se ne odnosi na udruge osnovane za obavljanje javnokorisnih poslova. Naime, posebne zakonske odredbe u francuskom pravu propisane su u odnosu na tijela upravni odbor i izvršni odbor tih vrsta uduga. S obzirom na naprijed navedeno, statut udruge osnovane radi obavljanja javnokorisnih poslova mora sadržavati te obvezne odredbe, što je dužno utvrditi nadzorno tijelo.

Za razliku od njemačkog prava, u francuskom pravu preventivni nadzor nad stranim udrugama ovisi prije svega o tome da li udruga koja ima sjedište u inozemstvu, tj. strana udruga ima namjeru trajno obavljati djelatnost na području francuske države ili ima namjeru djelatnost obavljati jednokratno. Naime, strane osobe mogu osnovati udrugu u Francuskoj te su u takvim slučajevima pretpostavke za stjecanje pravne osobnosti identične kao i u pogledu bilo koje udruge s namjerom stjecanja pravne osobnosti. Također, ako ista ispunjava propisane pretpostavke, može steći i status udruge koja obavlja javno korisne poslove (primjerice, Francuski Crveni križ je udruga sukladno francuskom pravu, ali i podružnica međunarodnog

---

<sup>300</sup> Članak 4. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine.

<sup>301</sup> Deckert, K., op. cit., str. 277-278.

<sup>302</sup> Primjer statuta javnokorisnih uduga vidjeti na Ministère de l'Intérieur, dostupno na: file:///C:/Users/38591/Downloads/2020-statuts-type-arup-associations-reconnues-d-utilite-publique.pdf (12. 3. 2020.).

odbora Crvenog križa).<sup>303</sup> Druga mogućnost trajnijeg obavljanja djelatnosti strane udruge u Francuskoj je da strana udruga osnuje podružnicu u Francuskoj, osnivanje takve podružnica može ili ne mora biti objavljeno. Ako osnivanje podružnice nije objavljeno, ista može djelovati kao neformalna udruga bez pravne osobnosti.<sup>304</sup> Za jednokratno obavljanje djelatnosti strana udruga u Francuskoj će imati pravnu osobnost ako je to predviđeno nacionalnim zakonom te ista može, ako joj zakonodavstvo države to dopušta, poduzimati pravne radnje.<sup>305</sup>

Kako se razlikuju pretpostavke za stjecanje pravne osobnosti udruge te pretpostavke za stjecanje statusa udruge osnovane radi obavljanja javno korisnih poslova, razlikuju se i tijela koja obavljaju nadzor nad ispunjavanjem tih pretpostavki te nadzorne ovlasti kojima ta tijela raspolažu. Naime, ako osnivači udruge podnesu prefektu departmana u kojem je sjedište udruge izjavu o osnivanju udruge te ako takva izjava bude objavljena u službenom glasilu, u francuskom pravu ne zahtijeva se nikakva dodatna formalnost za stjecanje pravne osobnosti udruge pa kada god izjava sadrži sve propisane dijelove, nadležno državno tijelo ne smije je odbiti.<sup>306</sup> Razlog relativno nezahtejnoga postupka stjecanja pravne osobnosti ovih udruuga te niskog stupnja nadzora koji se provodi nad njihovim osnivanjem ogleda se u vrlo ograničenim pravima kojima one raspolažu, unatoč pravnoj osobnosti.

Za razliku od navedenog, ispunjava li udruga posebne pretpostavke u svrhu priznavanja statusa udruge koje obavljaju javno korisne poslove, odlučuje se u upravnom postupku, a zahtjev za priznavanje takvog statusa ovlaštena je podnijeti osoba koju je imenovala glavna skupština udruge. Zahtjev se podnosi ministru unutarnjih poslova (franc. *Ministre de l'Intérieur*), koji u vezi s postavljenim zahtjevom može zatražiti mišljenje gradskog vijeća grada u kojemu je sjedište udruge te mišljenje prefekta. Konačno mišljenje o ispunjavanju uvjeta za stjecanje posebnog statusa takve udruge donosi Državni savjet. Ako je ovo mišljenje pozitivno, o stjecanju posebnog statusa odlučuje se dekretom koji supotpisuju francuski premijer i ministar unutarnjih poslova. Ako zahtjev za stjecanje posebnog statusa udruge bude odbijen, udruga može pobijati takvu odluku pred nadležnim sudom koji je pri tom ovlašten ispitati samo je li prilikom odlučivanja došlo do zloupotrebe ovlasti.<sup>307</sup> Radi važnosti udruuga

---

<sup>303</sup> Secrétariat D'état Chargé De L'Économie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative, dostupno na: <https://www.associations.gouv.fr/peut-on-transférer-une-association-étrangère-en-france.html> (12. 3. 2020.).

<sup>304</sup> Secrétariat D'état Chargé De L'Économie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative, dostupno na: <https://www.associations.gouv.fr/association-étrangère.html> (12. 3. 2020.).

<sup>305</sup> Sposobnost takve strane udruge može biti veća od francuske pravne osobnosti (primjerice u pogledu primanja donacija), ako udruga djeluje *ad hoc*. Secrétariat D'état Chargé De L'Économie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative, dostupno na: <https://www.associations.gouv.fr/association-étrangère.html> (12. 3. 2020.).

<sup>306</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 103.

<sup>307</sup> Deckert, K., op. cit., str. 278-279.

koje obavljaju javno korisne poslove u Francuskoj, postupak stjecanja posebnog statusa takvih udruga čvrsto je vezan za državu.

Preventivni nadzor nad stranim udrugama koje su se odlučile za osnivanje podružnice koje je objavljeno u službenom glasniku ograničen je time što je nadzorno tijelo, tj. prefekt departmana u kojem se nalazi sjedište podružnice dužan utvrditi ona prava i povlastice koje udruga ima u državi u kojoj ima sjedište. Isto je posljedica činjenice da je poslovna sposobnost takvih udruga ograničena povlasticama koje se priznaju udruzi sukladno nacionalnom zakonu, kao i onima koje se priznaju francuskoj udruzi čije osnivanje je objavljeno u Službenom glasniku.<sup>308</sup> Preventivni nadzor nad udrugama koje u Francuskoj obavljaju jednokratnu djelatnost usmjeren je samo na to je li udruga stekla pravnu osobnost u državi sjedišta.

I u Italiji, da bi udruga stekla pravnu osobnost, mora ispunjavati pretpostavke propisane zakonom za registraciju udruge kao pravne osobe, što se prije svega odnosi na statut udruge, ali i osnivački akt udruge. Naime, posebnost talijanskog prava predstavlja činjenica da su talijanskim Građanskim zakonikom propisane obvezne odredbe koje mora sadržavati statut, ali i odredbe koje mora sadržavati osnivački akt te su one u tom dijelu identične. Slijedom navedenog nadzorom je potrebno utvrditi sadržavaju li ti akti naziv udruge, naznaku cilja odnosno svrhe osnivanja, imovine i sjedišta, kao i odredbe o unutarnjoj organizaciji i upravi. Također, utvrđuje se sadržavaju li naprijed navedeni akti udruge i obvezne odredbe koje uređuju prava i obveze članova udruge te pretpostavke za njihov prijem u članstvo udruge. Takvim odredbama mora biti propisano da je članstvo u udruzi neprenosivo, osim ako istima nije izričito drukčije propisano te da član udruge može napustiti članstvo u udruzi u svakom trenutku, izuzev ako se član udruge nije obvezao na članstvo u istoj na određeno vrijeme, a iste moraju sadržavati i odredbe o zaštiti članova udruge u slučaju donošenja odluke o njihovom isključenju.<sup>309</sup> Pored navedenog, statut i akt o osnivanju mogu sadržavati i odredbe koje se odnose na obvezna tijela udruge, prestanak postojanja udruge te postupanje imovine u navedenom slučaju.<sup>310</sup>

U aktu o osnivanju utvrđuju se glavne karakteristike svake udruge i to njezina neprofitnost, slobodno osnivanje, demokratičnost, ravnopravnost i neograničeno trajanje, a isti sadrži i podatke o njezinim tijelima. Nadalje, u istom aktu su navedeni i svrha i glavna

---

<sup>308</sup> Secrétariat D'état Chargé De L'Économie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative, dostupno na: <https://www.associations.gouv.fr/association-etrangere.html> (12. 3. 2020.).

<sup>309</sup> Skupština udruge ne može donijeti odluku o isključenju člana udruge iz članstva osim iz ozbiljnih razloga, a u slučaju donošenja takve odluke član udruge ima pravo podnijeti žalbu sudu u roku od 6 mjeseci od dana objave odluke. Članak 24. stavka 3. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>310</sup> Članak 16. stavka 1. i 2. talijanskog Građanskog zakonika.

djelatnost udruge, podaci o osnivačima udruge i njihovom doprinosu u osnivanju zajedničkog fonda kao i podaci o sastavu Upravnog odbora.<sup>311</sup>

Sve druge odredbe o organizaciji, upravi te pravima i obvezama članova izričito su propisane statutom udruge. Slijedom navedenog statut sadrži detaljan opis provedenih aktivnosti, način financiranja udruge i prikupljanja sredstava, način korištenja zajedničkog fonda, pravila o zastupanju udruge, uvjete za isključenje članova iz članstva u udruzi, prava i obveze tijela udruge te odredbe u pogledu prezentiranja financijskih izvješća.<sup>312</sup>

Nadalje, statut mora sadržavati i odredbe koje su nužne sa stajališta poreznog zakona kako bi udruga uživala porezne povlastice, prije svega oslobođenje od plaćanja poreza na djelatnost koju udruga provodi u korist svojih članova, i to odredbe kojima je propisana zabrana raspodjele dobiti, čak i neizravno, svojim članovima, kao i drugih sredstava, pričuve ili kapitala tijekom trajanja udruge. Pored navedenog statut mora sadržavati i odredbe kojima je propisana, u slučaju prestanka postojanja udruge, obveza raspodjele imovine udruzi sa sličnom namjenom, odredbe kojima se jamči učinkovito uređenje unutarnjih odnosa na način da se svim članovima jamči pravo glasovanja u skupštini prilikom donošenja i izmjene statuta te imenovanja članova upravnog odbora te odredbe o obvezi sastavljanja godišnjeg ekonomskog i financijskog izvještaja. Nastavno, isti bi trebao sadržavati i odredbe kojima se jamči slobodan izbor tijela udruge, suverenitet skupštine udruge te se propisuju uvjeti za prijem i isključenje iz članstva u udruzi, osigurava poštovanje načela javnosti u radu skupštine udruge, njezinih odluka te proračunu udruge kao i odredbe kojima se jamči neprenosivost članarine i doprinosa udruge te nemogućnost njihove revalorizacije.<sup>313</sup>

Sukladno talijanskom pravu strane udruge će se smatrati pravnim osobama, tj. priznat će se pravna osobnost i u talijanskom pravnom sustavu ako se iste smatraju pravnim osobama sukladno pravu države u kojoj su osnovane.<sup>314</sup> U tom smislu je potrebno navesti kako se sukladno Zakonu br. 218/1995 na udruge, kao i na zaklade, trgovačka društva i druge subjekte javnog i privatnog prava primjenjuje pravo države u kojoj su ti subjekti osnovani, međutim, primijenit će se talijansko pravo, ako se uprava subjekta nalazi na prostoru Republike Italije ili se njegova glavna djelatnost obavlja na području Italije.<sup>315</sup> Ako se uprava subjekta, u

---

<sup>311</sup> Ferrante, Nicola, Atto costitutivo e statuto dell'associazione, dostupno na: <https://www.associazioni.avvocatoferrante.it/atto-costitutivo-e-statuto.html> (14. 4. 2020.).

<sup>312</sup> Cherubini, Cristina, Fac simile modello di statuto di un'associazione, dostupno na: <https://www.informazionefiscale.it/fac-simile-statuto-associazioni-ets-e-non> (14. 4. 2020.).

<sup>313</sup> O tome više vidjeti članak 148. Zakona o porezu na dohodak („Službeni glasnik“ br. 917, od 22. prosinca 1986. godine, zadnja izmjena br. 178, od 30. prosinca 2020. godine).

<sup>314</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 464.

<sup>315</sup> Članak 52. stavka 1. Zakona 218/1995 („Službeni glasnik“ br. 128, od 3. lipnja 1995, zadnja izmjena od 29. prosinca 2022. godine).

konkretnom slučaju udruge, ne nalazi na području Italije odnosno ako udruga ne obavlja osnovnu djelatnost u Italiji, pravo strane države primjenjivat će se u pogledu imena i pravnog statusa udruge, osnivanja, statusnih promjena odnosno prestanka djelovanja udruge, pravne osobnosti, organizacijske strukture te prava odnosno obveza tijela udruge, zastupanja udruge, primanja u članstvo udruge i prestanak članstva u udruzi te prava i obveza članova udruge, odgovornosti za obveze udruge te u pogledu posljedica u slučaju povrede zakonskih odnosno statutarnih odredbi udruge.<sup>316</sup>

I u Italiji udruga stječe pravnu osobnost u formalnom postupku koji vodi nadležno tijelo u provinciji ili regiji (tal. *prefetto*).<sup>317</sup> Ovo tijelo posebno razmatra cilj osnivanja udruge te raspolaze li ona dostatnim financijskim sredstvima za ostvarivanje toga cilja. Također, posebnu pozornost posvećuje tome sadrži li statut udruge, ali i osnivački akt udruge sve zakonom propisane odredbe. Nadležno tijelo o zahtjevu za upisom udruge u registar udruga treba odlučiti u roku od 120 dana ili u istome roku treba obavijestiti podnositelje zahtjeva o razlozima koji priječe njezinu registraciju. U slučaju da je u postupku utvrđeno kako nisu ispunjene pretpostavke za upis udruge u registar, podnositelj zahtjeva može u roku od 30 dana dopuniti dokumentaciju priloženu uz zahtjev. Međutim, ako u roku od narednih 30 dana tijelo nadležno za upis udruge ne obavijesti podnositelja o razlozima odbijanja niti odluči o upisu udruge u registar, predmnijeva se da je zahtjev za upis udruge u registar odbijen.<sup>318</sup> Interesantno je primijetiti kako u Italiji važi negativna predmnijeva odlučivanja u postupku upisa udruge u registar, a slijedom čega, ako nadležno tijelo u zakonom propisanom roku ne odluči upisati udrugu u registar, smatra se da je zahtjev za upisom udruge u registar odbijen.

Da bi udruga sukladno talijanskom pravu stekla status subjekta trećeg sektora, mora biti registrirana u Jedinostvenom nacionalnom registru trećeg sektora koji je uspostavljen pri Ministarstvu rada i socijalne politike. Zahtjev se podnosi javnom bilježniku koji utvrđuje jesu li ispunjene pretpostavke propisane zakonom te, ako jesu, u roku od 20 dana od dana podnošenja zahtjeva zahtjev dostavlja nadležnom uredu Ministarstva rada i socijalne politike. Nadležni ured utvrđuje jesu li ispunjene formalne pretpostavke te vrši upis u registar. Ako javni bilježnik smatra da nisu ispunjene pretpostavke za upis udruge u registar, o tome obavještava udrugu koja je podnijela zahtjev u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva. U tom slučaju

---

<sup>316</sup> Članak 52. stavka 2. Zakona 218/1995.

<sup>317</sup> Registraciju udruge u Italiji obavlja državni predstavnik u provinciji (tal. *prefetto*) ako zahtjev za registraciju podnosi udruga koja djeluje na nacionalnoj, višeregionalnoj ili međunarodnoj razini, odnosno nadležno regionalno tijelo, ako udruga djeluje na području jedne regije. Vidi i Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 454-455.

<sup>318</sup> Preite, Filippo i Cagnazzo Alessandra, Atti notarili volontaria giurisdizione, Il procedimento, incapaci, scomparsa, assenza e dichiarazione di morte presunta, Torino, UTET Giuridica, 2012., str. 299-300.

udruga može u roku od 30 dana od dana dostave takve obavijesti zatražiti upis udruge u registar od strane nadležnog ureda. Ako u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva nadležnom uredu isti ne obavijesti udrugu o razlozima odbijanja, odnosno upisu udruge, smatra se da je zahtjev odbijen.<sup>319</sup> Dakle, i tu je propisana negativna predmnjeva odlučivanja u postupku upisa udruge u registar. Također, potrebno je primijetiti da se nadzor pretpostavki potrebnih za stjecanje statusa subjekta trećeg sektora, za razliku od nadzora pretpostavki potrebnih za stjecanje pravne osobnosti, provodi pred dvije instance i to od strane javnoga bilježnika te od strane nadležnog Ministarstva. Na taj način ukazuje se na potrebu dodatnog preventivnog nadzora udruga kod kojih postoji namjera stjecanja posebnog statusa subjekta trećeg sektora s obzirom na povlastice, prije svega porezne olakšice, koje uživaju udruge s takvim statusom. U provođenju preventivnog nadzora nad stranim udrugama, u talijanskom pravu, kao i njemačkom, nadzorna tijela nisu ovlaštena ispitivati zakonitost samog postupka stjecanja pravne osobnosti, već samo činjenicu da su udruge istu stekle sukladno propisima strane države.

O žalbama (tal. *ricorso*) na upravne akte u talijanskom pravu koje se moraju izjaviti u roku od 60 dana od dana dostave upravnog akta, odlučuje regionalni upravni sud (tal. *Tribunale Amministrativo Regionale*), a o žalbama na odluke prvostupanijskih sudova Državno vijeće (tal. *Consiglio di Stato*).<sup>320</sup>

I u Sloveniji statut udruge mora imati minimalan sadržaj propisan slovenskim Zakonom o udrugama pri čemu se u citiranom zakonu koristi pojam „temeljni akt,“ iako isti u pravilu nosi naziv „statut“ ili „pravila“ udruge. Statut udruge donose, kao i odluku o osnivanju udruge, osnivači udruge na osnivačkoj skupštini.<sup>321</sup> Nadzorom se utvrđuje sadržava li statut osnovne odredbe koje sukladno slovenskom pravu jesu odredbe o nazivu i sjedištu udruge, o svrsi i ciljevima udruge kao i djelatnostima udruge. Nadalje se utvrđuje sadržava li statut i odredbe o pretpostavkama i načinu prijema u članstvo te prestanku članstva, o pravima i obvezama članova te načinu upravljanja udrugom i zastupanju udruge. Posebno mora sadržavati odredbu da je članstvo u udruzi osobno, a da pravnu osobu u udruzi zastupa ovlaštena osoba. Statut udruge mora sadržavati i odredbe o financiranju udruge te načinu provođenja nadzora nad raspolaganjem imovinom udruge te nad financijskim i materijalnim poslovanjem udruge. Konačno, statut udruge mora sadržavati i odredbe kojima se osigurava poštovanje načela

---

<sup>319</sup> Članak 22. stavka 3. Kodeksa trećeg sektora.

<sup>320</sup> O tome više vidjeti Zakonik upravnog prava (tal. *Codice del processo amministrativo*) („Službeni glasnik“ br. 156. od 7. srpnja 2010. godine).

<sup>321</sup> Članak 8. stavka 3. slovenskog Zakona o udrugama. O tome više vidjeti Postal GOV.SI, dostupno na: <https://www.gov.si teme/drustva-in-ustanove-2/> (7. 4. 2019.).

javnosti u radu udruge, odredbe o načinu donošenja izmjena i dopuna statuta te načinu prestanka postojanja udruge kao i raspolaganja imovinom u takvom slučaju. Pored naprijed navedenih odredbi koje predstavljaju obvezni sadržaj statuta, statutom se mogu urediti i druga pitanja važna za upravljanje i rad udruge.<sup>322</sup> Statut se izrađuje u obliku općeg pravnog akta, a njegove odredbe moraju biti jasne i usklađene.<sup>323</sup>

I u slovenskom pravu, slično kao u francuskom, udruga može steći status nevladine organizacije, ako ispunjava posebne pretpostavke. Naime, udruzi će se priznati status nevladine organizacije koja djeluje u javnom interesu u određenom području ako njezino djelovanje premašuje interese njezinih osnivača ili članova i ako je općenito korisno, ako njezini članovi nisu pravne osobe regulirane javnim pravom te ako je osnovana radi obavljanja djelatnosti od javnog interesa. Nadalje, nadzorom se utvrđuje djeluje li udruga najmanje dvije godine prije podnošenja zahtjeva za stjecanje takvog statusa, je li posljednje dvije godine prije podnošenja zahtjeva ostvarila značajno postignuće, je li u posljednje dvije godine prije podnošenja zahtjeva sredstva koristila za obavljanje djelatnosti od javnog interesa u području u kojem traži priznavanje statusa, je li provodila programe, projekte ili druge aktivnosti za postizanje svrhe i ciljeva u javnom interesu te je li pripremila najmanje dvogodišnji program budućih aktivnosti koji uključuje njihovu redovitu provedbu u području javnog interesa. Udruga neće moći steći takav status ako bude utvrđeno da je kažnjena novčanom kaznom za teški porezni prekršaj ili djelo posebno teške prirode i ako je osuđena za kazneno djelo, ako je protiv udruge pokrenut stečajni postupak ili postupak likvidacije te ako ne ispunjava ostale pretpostavke, ako su iste predviđene zakonom.<sup>324</sup> Zanimljivo je primijetiti da, u pogledu udruuga koje su stekle status udruuga koje djeluju u javnom interesu, iako uživaju poseban status, nije propisan poseban sadržaj koji statut kao temeljni akt takvih organizacija mora imati, a koji bi eventualno bio pretpostavka za stjecanje posebnog statusa. Iz naprijed navedenog se može zaključiti kako statut takve udruge mora imati isti sadržaj kao i statuti drugih udruuga, uz ispunjavanje drugih pretpostavki propisanih zakonom.<sup>325</sup>

Strana udruga sukladno slovenskom pravu može djelovati na teritoriju Republike Slovenije preko podružnice, ako je podružnica upisana u registar podružnica stranih udruuga, te takva registrirana podružnica djeluje u pravnom prometu u Republici Sloveniji u ime i za račun strane udruge.

---

<sup>322</sup> Članak 9. stavka 1. i stavka 3. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>323</sup> Cilenšek, Petra, Kako ustanoviti nevladno organizaciju?, Litija, Stričišče NVO osrednje Slovenije, 2015., str. 9.

<sup>324</sup> Članak 6. stavka 4. slovenskog Zakona o nevladinim organizacijama.

<sup>325</sup> O tome više vidjeti slovenski Zakon o nevladinim organizacijama.



U Sloveniji registraciju udruge obavlja upravno tijelo (slo. *enota*) nadležno prema sjedištu udruge. Uz zahtjev za registracijom obvezno se prilaže zapisnik s osnivačke skupštine, osnivački akt udruge, popis osnivača i odluka nadležnog tijela pravne osobe kao osnivača udruge. Naznačuje se sjedište udruge, podaci o osobi ovlaštenoj za zastupanje i ovlastima zastupanja te prijedlog djelatnosti udruge.<sup>326</sup> Nadležno tijelo odlučuje o zahtjevu za registracijom u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva. Ako je zahtjev nepotpun ili tijelo utvrdi kako temeljni akt udruge nije u skladu sa zakonom, obavijestit će o tome podnositelja i pozvati ga da otkloni nedostatke u roku koji ne može biti kraći od 15 dana niti duži od tri mjeseca. Ako podnositelj zahtjeva u ostavljenom roku ne otkloni uočene nedostatke, smatra se da je zahtjev za registracijom udruge povučen. Protiv odluke kojom se odlučuje o registraciji udruge može se izjaviti žalba ministarstvu nadležnom za unutarnje poslove. Žalba protiv rješenja o registraciji udruge ne odgađa upis udruge u registar udruga.<sup>327</sup> Protiv rješenja ministarstva može se izjaviti tužba Upravnom sudu Slovenije, a o žalbama na prvostupanjsku presudu odlučuje Vrhovni sud Slovenije.<sup>328</sup> Zanimljivo je primijetiti kako u Sloveniji ne postoji predmnjeva donošenja odluke o registraciji udruge, već o povlačenju zahtjeva za registracijom udruge u slučaju kada je takav zahtjev neuređan, a podnositelj ne postupi po traženju nadležnog upravnog tijela u za to ostavljenom roku.

Zahtjev za odobrenje posebnog statusa udruge koja djeluje u javnom interesu podnosi se ministarstvu nadležnom za odgovarajuće područje (primjerice ako udruga djeluje u području kulture, zahtjev se podnosi ministarstvu kulture, a ako djeluje u području sporta, ministarstvu nadležnom za sport).<sup>329</sup> Ni u pogledu priznavanja takvog statusa nije propisano postojanje predmnjeve priznavanja takvog statusa, ako nadležno tijelo ne donese odluku u određenom roku. Štoviše, zakonom nije predviđen ni poseban rok u kojem je ministarstvo dužno donijeti odluku po zahtjevu. Za razliku od talijanskog prava, u slovenskom pravu kod udruga kod kojih postoji namjera stjecanja posebnog statusa subjekta koji djeluje u javnom interesu nije predviđen postupak nadzora pred dvije instance. Naime, iako nadležno ministarstvo utvrđuje posebne pretpostavke koje takva udruga mora ispunjavati, ono u cijelosti samo provodi postupak te na temelju tako provedenog postupka donosi odluku ovisno o tome ispunjava li udruga propisane pretpostavke.

---

<sup>326</sup> Članak 18. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>327</sup> Članak 17. stavka 1. i 2. te članak 19. stavka 1-3. i 5. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>328</sup> Službene internetske stranice Europske unije, dostupno na: [https://e-justice.europa.eu/19/HR/national\\_specialised\\_courts?SLOVENIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/19/HR/national_specialised_courts?SLOVENIA&member=1) (3. 6. 2020.).

<sup>329</sup> O tome više vidjeti članak 7. slovenskog Zakona o nevladinim organizacijama.

Na sam postupak registracije podružnice strane udruge primjenjuju se odredbe o registraciji udruge kao i u odnosu na upis promjena podataka propisanih zakonom.<sup>330</sup> Dakle, sukladno slovenskom pravu nadzorno tijelo je ovlašteno i dužno prilikom podnošenja zahtjeva za registraciju podružnice strane udruge provesti postupak kao i u odnosu na udruge sa sjedištem u Sloveniji. Također, potrebno je napomenuti kako je i Slovenija jedna od država koja je ratificirala Europsku konvenciju o priznavanju pravne osobnosti međunarodnih nevladinih organizacija pa će u pogledu udruga na koje se Konvencija primjenjuje nadzor biti usmjeren na to je li udruga dostavila dokumentaciju o stjecanju pravne osobnosti u drugoj državi ugovornici.

Kao i u ranije promatranim državama i u Republici Srbiji udruga stječe pravnu osobnost ako ispunjava zakonom predviđene pretpostavke, a to se prije svega odnosi na to da akt o osnivanju udruge („osnivački akt“) i statut udruge imaju obvezatni sadržaj propisan srpskim Zakonom o udrugama. Naime, citirani Zakon propisuje obvezatni sadržaj kako akta o osnivanju udruge tako i statuta udruge pri čemu se neke odredbe i podudaraju, a isti se donose na osnivačkoj skupštini. Nadzorom je potrebno utvrditi sadržava li akt o osnivanju udruge podatke o osobnom imenu i prebivalištu odnosno nazivu i sjedištu osnivača, nazivu i sjedištu udruge, području ostvarivanja ciljeva udruge kao ciljevima radi kojih se udruga osniva. Nadalje, utvrđuje se sadržava li osnivački akt podatke o imenu i prebivalištu osobe ovlaštene za zastupanje udruge te potpise osnivača i njihov jedinstveni matični broj odnosno, ako je osnivač strani državljanin, i broj putne isprave i državu izdavanja putne isprave. U konačnici, osnivački akt mora sadržavati datum njegovog donošenja, a istoga potpisuje osoba ovlaštena za zastupanje.<sup>331</sup>

I statut kao osnovni akt udruge mora sadržavati naziv i sjedište udruge, područje ostvarivanja ciljeva te ciljeve radi kojih se udruga osniva. Nadalje, potrebno je utvrditi sadržava li statut i odredbe o unutrašnjoj organizaciji, tijelima udruge i to njihovim ovlastima, sastavu, načinu izbora i opozivu te trajanju mandata, odredbe o postupku izmjene i dopune statuta te o

---

<sup>330</sup> Zahtjevu za upis u registar podnosi se dokaz o registraciji udruge u zemlji osnivanja u kojem mora biti navedeno ime, sjedište i predstavnik strane udruge, ili ako zakon države osnivanja ne propisuje upis u registar, javnobilježničku odluku o osnivanju s potrebnim podacima i dokaz da udruga ima status pravne osobe u stranom pravu, temeljni ili drugi akt iz kojeg su vidljiva svrha, ciljevi, djelatnost, način upravljanja, zastupanje, financiranje strane udruge i način rada i djelovanja udruge u Republici Sloveniji, odluku nadležnog tijela o osnivanju podružnice u Republici Sloveniji i o imenovanju osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Sloveniji, naziv, sjedište i adresa sjedišta podružnice strane udruge u Republici Sloveniji; osobno ime, jedinstveni identifikacijski broj ili datum rođenja i spol, državljanstvo i adresa prebivališta ili boravišta predstavnika strane udruge u Republici Sloveniji, ako nema prebivalište u Republici Sloveniji. Članak 23. stavka 1., 2. i 4. slovenski Zakon o udrugama.

<sup>331</sup> Članak 11. stavka 1., 2. i 3. srpskog Zakona o udrugama.

postupku donošenja i izmjena drugih općih akata ako ih udruga donosi<sup>332</sup> kao i odredbe o zastupanju udruge. Zatim statutom se uređuje ostvarivanje javnosti rada udruge, uvjeti i način prijema u članstvo i prestanka članstva u udruzi kao i prava, obveze i odgovornosti članova udruge. U pogledu odredbi kojima se uređuje članstvo u udruzi statut udruge obvezno propisuje da svaka osoba može postati član udruge pod jednakim uvjetima te da fizička osoba može biti članom udruge neovisno o svojoj dobi, u skladu sa zakonom i statutom. Statutom se propisuje i način stjecanja sredstava za ostvarivanje ciljeva i raspolaganje sredstvima, odredbe o gospodarskoj ili drugoj djelatnosti kojom se stječe dobit ako ih udruga obavlja, o načinu odlučivanja o statusnim promjenama i prestanku postojanja udruge, o postupanju s imovinom udruge u slučaju prestanka postojanja udruge te postupak usvajanja finansijskih i drugih izvješća. U konačnici statut sadrži i odredbe o izgledu i sadržaju pečata udruge te druga pitanja utvrđena zakonom, a statutom udruge mogu se urediti i druga pitanja značajna za rad udruge.<sup>333</sup>

Sukladno srpskom pravu strana udruga može osnovati predstavništvo, ured ili drugi organizacijski oblik djelovanja na teritoriju Republike Srbije te je osnivanje istoga odnosno njegov upis u registar stranih udruga preduvjet za djelovanje te strane udruge na teritoriju Republike Srbije. Naprijed navedeno treba tumačiti na način da je osnivanje predstavništva, ureda ili drugog organizacijskog oblika djelovanja na teritoriju Republike Srbije i njihova registracija preduvjet samo za trajno ili trajnije djelovanje strane udruge ili međunarodne organizacije na teritoriju Republike Srbije. S druge strane, ne postoje pravne prepreke da te organizacije djeluju privremeno u Republici Srbiji, npr. sudjeluju na seminarima ili u pružanju humanitarnu pomoć, bez potrebe otvaranja stalnog predstavništva.<sup>334</sup>

U Republici Srbiji registar udruga vodi Agencija za privredne registre, koja ujedno odlučuje o upisu udruge u registar.<sup>335</sup> Agencija kao nadzorno tijelo prilikom provođenja preventivnog nadzora pored toga što utvrđuje imaju li akt o osnivanju udruge i statut udruge obvezatni sadržaj propisan srpskim Zakonom o udrugama, posebnu pozornost posvećuje ciljevima i djelatnosti udruge. Naime, ako u postupku upisa udruge u registar utvrdi kako je udruga tajna ili paravojna ili da su ciljevi i djelatnost takve udruge usmjereni na nasilno rušenje ustavnog poretka i narušavanje teritorijalne cjelovitosti Republike Srbije, povredu ljudskih prava ili prava manjina ili izazivanje i poticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti

---

<sup>332</sup> Primjerice Poslovnik o radu udruge.

<sup>333</sup> Članak 12. stavka 1., 3., 4. i 5. i članak 19. stavka 1. i 2. srpskog Zakona o udrugama. Više o tome vidjeti Organizacija društvenog aktivizma-Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kako osnovati i registrovati NVO, dostupno na: <http://www.oda.rs/kako-osnovati-i-registrovati-nvo?lang=en> (26. 2. 2020.).

<sup>334</sup> Benmansur, J. op. cit. str. 22.

<sup>335</sup> Članak 26. srpskog Zakona o udrugama.

zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, vjerskoj ili drugoj osnovi, kao i na osnovi spola, roda, fizičkih, psihičkih ili drugih obilježja i sposobnosti osobe, zaključkom će, protiv kojeg nije dopuštena žalba, prekinuti postupak upisa udruge u registar. Pri tome će Agencija Ustavnom sudu podnijeti prijedlog za izricanje zabrane rada takve udruge. Po donošenju ustavnosudske odluke, a ovisno o njezinu sadržaju, ona će rješenjem odbaciti prijavu za upis udruge u registar ako je izrečena zabrana rada ili će, ako je prijedlog za izricanje zabrane rada udruzi Ustavni sud odbio, nastaviti s postupkom upisa udruge u registar.<sup>336</sup> Za razliku od svih naprijed promatranih država, posebnost srpskog prava je u tome što predviđa mogućnost prekida postupka upisa udruge u registar udruge do okončanja postupka koji se vodi pred Ustavnim sudom po prijedlogu za izricanje zabrane rada udruge. Naime, takav se prijedlog može podnijeti, iako udruge kao pravna osoba još nije započela sa svojim radom pa je svakako upitna opravdanost podnošenja prijedloga za izricanje zabrane rada udruge koja je podnijela zahtjev za stjecanje pravne osobnosti, koja ju još nije stekla.

U slučaju namjere trajnog djelovanja strane udruge na području Republike Srbije, na osnivanje stranog predstavništva također se primjenjuju odredbe o upisu udruge u Registar udruge i radu udruge sa sjedištem na teritoriju Republike Srbije, te takav organizacijski oblik strane udruge može početi djelovati na teritoriju Republike Srbije nakon što bude upisan u Registar stranih udruge koji također vodi Agencija za privredne registre u pisanom obliku i kao jedinstvenu centralnu elektronsku bazu podataka,<sup>337</sup> na temelju prijave za upis predstavništva.<sup>338</sup> U slučaju da su ciljevi i djelovanje predstavništva strane udruge suprotni propisima, postupak za zabranu rada predstavništva strane udruge pokreće se na prijedlog Vlade, javnog tužitelja, ministarstva nadležnog za poslove uprave, ministarstva nadležnog za područje u kojem se ostvaruju ciljevi udruženja ili tijela nadležnog za registraciju, a odluku o zabrani rada predstavništva strane udruge donosi Ustavni sud.<sup>339</sup>

---

<sup>336</sup> Članak 31. srpskog Zakon o udrugama.

<sup>337</sup> Članak 59. stavka 2. i članak 60. stavka 1. i 2. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>338</sup> Uz prijavu za upis podnosi se: ovjerena fotokopija akta i ovjeren prijevod akta o registraciji udruge u matičnoj državi ili ovjerena fotokopija potvrde (izjave) ovjerene od strane suda ili javnog bilježnika da udruge ima prema pravu matične države status pravne osobe i bez upisa u registar i ovjeren prijevod potvrde (izjave); ovjerena fotokopija odluke i ovjeren prijevod odluke nadležnog tijela strane udruge o otvaranju predstavništva u Republici Srbiji; ovjeren dokument i ovjeren prijevod dokumenta matične države iz koga se utvrđuje tko su osnivači udruge koja osniva predstavništvo u Republici Srbiji; ovjerena odluka i ovjeren prijevod odluke o osobi ovlaštenoj za zastupanje i predstavljanje predstavništva strane udruge, ovjerena fotokopija isprave o identitetu te osobe i prijava prebivališta, odnosno boravišta u Republici Srbiji; fotokopija i ovjeren prijevod statuta ili odgovarajućeg akta koji sadrži podatke o sjedištu i unutrašnjoj organizaciji predstavništva strane udruge na teritoriju Republike Srbije. Članak 63. stavka 3. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>339</sup> Nadzorno tijelo posebnu pozornost posvećuje ciljevima i djelovanju predstavništva strane udruge s obzirom na to da je predstavništvo strane udruge ovlašteno slobodno djelovati na teritoriju Republike Srbije, ako njegovi ciljevi i djelovanje nisu u suprotnosti s Ustavom Republike Srbije, Zakonom o udrugama, međunarodnim

Unatoč naprijed navedenom postupku i upisu u registar, predstavništvo, ured odnosno drugi organizacijski oblici strane udruge nemaju status pravne osobe pa slijedom navedenog ne mogu zaključivati ugovore u svoje ime i za svoj račun, već samo u ime i za račun strane udruge, a ne može niti imati aktivnu ili pasivnu legitimaciju u sudskom postupku. Također, takav organizacijski oblik ne raspolaže niti s vlastitom imovinom već sredstva kojima raspolaže predstavljaju imovinu strane udruge.<sup>340</sup>

Slijedom svega naprijed navedenog razvidno je da sve promatrane države propisuju pretpostavke koje udruga mora ispunjavati da bi stekla pravnu osobnost kao i nadzorna tijela s odgovarajućim ovlastima koja provode preventivni nadzor pri čemu se pretpostavke i tijela kao i njihove ovlasti razlikuju ovisno o kojoj je državi riječ. Propisane pretpostavke i nadzorne ovlasti nadzornih tijela mogu biti minimalne kao primjerice u Francuskoj u pogledu stjecanja pravne osobnosti udruga koje nemaju status javno korisnih udruga, odnosno sam postupak može biti detaljno propisan kao primjerice u Sloveniji. Međutim, svim nadzornim tijelima zajedničko je to što su se države svojim propisima opredijelile za odgovarajući preventivni nadzor čija se osnovna svrha sastoji prvenstveno u stjecanju pravne osobnosti udruga čiji su ciljevi i djelovanje u skladu sa zakonskim propisima odnosno u onemogućavanju nezakonitog djelovanja istih. U tu svrhu Slovenija i Italija propisuju i predmnjevu odbijanja zahtjeva stranke, odnosno povlačenja zahtjeva ako podnositelj u za to ostavljenom roku ne postupi po traženju nadležnoga tijela. Na taj način osigurava se zakonitost i u slučaju neažurnosti nadležnih tijela odnosno pravna sigurnost u slučaju pasivnog ponašanja udruge kao podnositelja zahtjeva.

S obzirom na značenje koje statut ima za udruge, sve promatrane države propisuju obvezni sadržaj koji statut udruge mora imati da bi bio pravno valjan, što predstavlja osnovnu pretpostavku za stjecanje pravne osobnosti. Iznimku predstavlja Francuska kod koje obvezatnost sadržaja statuta udruge ovisi o vrsti udruge, a postoje modeli statuta za koje se preporuča da ih udruge primjenjuju. Također, države Italija i Srbija, pored obvezatnog sadržaja koji mora imati statut, propisuju i obvezni sadržaj osnivačkog akta udruge, dok druge države nemaju izričito propisan sadržaj akta o osnivanju. Nadalje, sam sadržaj statuta udruga u Njemačkoj i Italiji uključuje i odredbe koje su nužne sa stajališta poreznih zakona te se na taj način dodatno smanjuje potreba za nadzorom od strane ovlaštenih tijela kako bi se utvrdilo ispunjavaju li udruge pretpostavke za korištenje poreznih povlastica.

---

ugovorima koje je zaključila Republika Srbija te drugim propisima. Članak 67. stavka 1., 2. i 3. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>340</sup> Benmansur, J. op. cit., str. 23.

Budući da bi statut udruge kao njezin najviši pravni akt trebao sadržavati sve što je potrebno kako bi se omogućilo ostvarenje ciljeva zbog kojih je udruga osnovana, ali i zakonitost u njezinom djelovanju, zakonodavci su se u pravilu odlučili za propisivanje minimalnog obvezatnog sadržaja statuta kojim se nastoji postići naprijed navedeno, što predstavlja poseban oblik nadzora. Posebnu pozornost nadzorna tijela posvećuju tome je li statut u skladu sa zakonskim odredbama kojima se uređuje pitanje članstva u udruzi i o njezinim obveznim tijelima. Naime, iako sve promatrane države u pravilu sadrže tek nekoliko zakonskih odredbi kojima se uređuje pitanje članstva u udruzi i tijelima udruge, a sva ostala pitanja udruge su slobodne regulirati svojim statutom, takve odredbe su od osobite važnosti i za pitanje provedbe nadzora jer su članovi udruge ti koji su ovlašteni, ali u svrhu ostvarenja ciljeva udruge i dužni provoditi nadzor nad udruhom.

Za razliku od statuta u odnosu na koji sve države propisuju minimalni sadržaj koji isti mora sadržavati, osnivački akt se može sastojati samo u izjavi o osnivanju da bi bio valjan kao primjerice u Francuskoj ili može sadržavati sve što sadrži i sam statut kao što je primjerice u Italiji. U svakom slučaju oportuno je utvrditi osnivačkim aktom osnovnu svrhu odnosno cilj osnivanja udruge kao namjeru njezinih osnivača u trenutku osnivanja udruge.

U pogledu pravnog uređenja stranih udruge potrebno je navesti kako su njemačko, talijansko i u određenoj mjeri francusko pravo primjeri unutarnjih prava koji svojim propisima utvrđuju nadležnost strane države u kojoj udruga ima sjedište. Također je razvidno da su Francuska i Slovenija potpisnice Europske konvencije o priznavanju pravne osobnosti međunarodnih nevladinih organizacija. Takvo pravno uređenje u skladu je s Preporukama i Temeljnim načelima Vijeća Europe u odnosu na status stranih udruge u državama članicama. Sukladno pravima tih država preventivni nadzor usmjeren je prije svega na utvrđenje ima li strana udruga pravnu osobnost u državi sjedišta udruge, a svaka država je ovlaštena propisati i dodatne pretpostavke koje strana udruga mora ispunjavati da bi joj se priznala i pravna osobnost u državi o kojoj je riječ. Tako primjerice Francuska propisuje potrebu objave osnivanja udruge u Službenom glasilu.

## 4.2. Pravno uređenje registracije udruga i stranih udruga u hrvatskom pravu

I u Republici Hrvatskoj osnovna svrha preventivnog nadzora udruga je onemogućiti djelovanje kao pravnih subjekata onim udrugama koje ne udovoljavaju zakonom propisanim zahtjevima. Naime, udruga upisom u Registar udruga postaje pravna osoba, a gubi pravnu osobnost brisanjem iz Registra. Ovakav način postupanja ukazuje na činjenicu da u našem pravnom sustavu vrijedi načelo konstitutivnog upisa. Registracija udruge u Registar udruga ima za cilj stjecanje pravne sposobnosti udruge kao zasebnog pravnog subjekta. To omogućuje udruzi sudjelovanje u pravnom prometu, stjecanje prava i preuzimanje obveza, stjecanje vlasništva nad imovinom te sudjelovanje kao stranka u postupcima pred nadležnim tijelima.<sup>341</sup>

Međutim, trenutak upisa udruge u registar udruga nije odlučan za početak obavljanja djelatnosti udruge već je za isto odlučan trenutak osnivanja udruge. Od trenutka osnivanja udruge do trenutka njezine registracije, primjenjuju se propisi o ortakluku. Nakon registracije, udruga može sudjelovati u pravnom prometu „kao pravna osoba, a ne kao ortakluk“.<sup>342</sup> Razdoblje u početnom pravnom stadiju udruge, koje obuhvaća vrijeme od osnivanja udruge do njezine registracije, može se nazvati "predudruga".<sup>343</sup> Iako Zakon o udrugama ne sadrži izričitu odredbu o "preddruzi", mogu se analogno primijeniti relevantne odredbe članka 6. Zakona o trgovačkim društvima.<sup>344</sup> Naime, članak 6. stavak 1. Zakona propisuje da pred društvo nastaje sklapanjem društvenog ugovora, odnosno usvajanjem statuta i preuzimanjem svih dionica od strane osnivača trgovačkog društva. U odnosu na osnivače prije upisa društva u sudski registar primjenjuje se društveni ugovor odnosno statut. Bitno je naglasiti da i trgovačka društva i udruge stječu pravnu osobnost upisom u odgovarajući registar. Odnos osnivača udruge prije upisa u Registar udruga i stjecanja pravne osobnosti isključivo je privatnopravnog karaktera, a nakon upisa taj odnos poprima statusnopravni karakter. Predudruga nema status pravne osobe te nastaje na osnivačkoj skupštini u trenutku usvajanja statuta pri čemu se na odnose njezinih osnivača primjenjuju odredbe usvojenog statuta. Predudruga može stjecati prava i preuzimati obveze isključivo u ime i za račun udruge. Takva prava koja predudruga stekne zajednička su

---

<sup>341</sup> Zlatović, Dragan, Neformalne udruge prema Zakonu o udrugama i Zakonu o obveznim odnosima, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1243> (19.10.2019.). O tome više vidjeti Rajko, Alen, Pravna priroda činjenice upisa u Registar udruga i ovlast za zastupanje udruge, Informator, Zagreb, vol. 63, br. 6349(2015), str. 8.

<sup>342</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 33.

<sup>343</sup> Zlatović, Dragan, Neformalne udruge prema Zakonu o udrugama i Zakonu o obveznim odnosima, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1243> (19. 10. 2019.).

<sup>344</sup> Zakon o trgovačkim društvima („Narodne novine“ br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22 i 114/22).

nepodijeljena imovina osnivača, dok za njezine obveze odgovaraju oni koji su ih preuzeli u ime udruge, uključujući i osnivače, i to cjelokupnom svojom imovinom. Predudruga prestaje postojati upisom udruge u Registar udruga, a prava koja je stekla i obveze koje je preuzela svojim djelovanjem, postaju prava i obveze same udruge.<sup>345</sup>

Da bi udruga u Republici Hrvatskoj stekla pravnu osobnost, mora ju osnovati zakonom ovlaštena osoba, statut udruge mora biti u skladu sa zakonom te uz zahtjev za registraciju udruge mora biti podnesena i odgovarajuća dokumentacija.

Naime, u hrvatskom pravu udругu kao pravnu osobu mogu osnovati najmanje tri osnivača, a osnivač može biti svaka poslovno sposobna fizička osoba ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova i pravna osoba te maloljetna osoba s navršenih 14 godina života, kao i punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova uz ovjerenu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama<sup>346</sup> koji je stupio na snagu 1. siječnja 2023. godine propisana je dodatna pretpostavka odnosno ograničenje prema kojem osnivač udruge ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma ili kazneno djelo pranja novca za vrijeme dok traju pravne posljedice osude te osoba za koju su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi kao ni osoba pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenim kaznenim djelima. Dodatno ograničenje predviđeno je za osnivača udruge koja je u izravnom doticaju s djecom s obzirom na to da to ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije.<sup>347</sup> Provođenjem nadzora nad time ispunjavaju li osobe osnivači propisana svojstva nastoji se osigurati prije svega viši stupanj zakonitosti u djelovanju udruge te zaštititi osobe u čijem interesu su udruge osnovane.

Za valjanost odluka donesenih na osnivačkoj skupštini, odnosno za mogućnost sudjelovanja u njezinom radu, potrebno je da zakonski zastupnik odnosno skrbnik iskaže potrebnu suglasnost prije održavanja osnivačke skupštine. Takva suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika mora biti ovjerena putem javnog bilježnika. Istovremeno, Zakon o udrugama propisuje da u trenutku osnivanja udruge minimalno jedan osnivač mora biti

---

<sup>345</sup> Zlatović, Dragan, Neformalne udruge prema Zakonu o udrugama i Zakonu o obveznim odnosima, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1243> (19. 10. 2019.).

<sup>346</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 151/22).

<sup>347</sup> Članak 11. stavka 7. i 8. Zakona o udrugama.



punoljetna, poslovno sposobna osoba kojoj nije oduzeta poslovna sposobnost u dijelu sklapanja pravnih poslova, te da osoba ovlaštena za zastupanje udruge može biti samo punoljetna, poslovno sposobna osoba ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova.<sup>348</sup> Dodatna ograničenja propisana su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama<sup>349</sup> i u pogledu osobe ovlaštene za zastupanje udruge pa tako se osobom ovlaštenom za zastupanje ne može imenovati osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma, pranja novca, zlouporabe povjerenja u gospodarskom poslovanju, prijevare u gospodarskom poslovanju, prouzročenja stečaja, pogodovanja vjerovnika ili povrede obveze vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga iz zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije ili ranije važeća kaznena djela zlouporabe stečaja i zlouporabe u postupku stečaja i to za vrijeme dok traju pravne posljedice osude kao i kojoj su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi, ili pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenom kaznenom djelu. Također, osoba ovlaštena za zastupanje udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije.<sup>350</sup> Propisivanjem tih pretpostavki kao i nadzorom nad njihovim ispunjenjem postiže se viši stupanj zakonitosti u djelovanju udruga na način da se onemogućuje da se osobama odgovornim za vođenje poslovanja udruge imenuju osobe koje su već počinile kaznena djela u poslovanju pravnih osoba te se također osigurava zaštita osoba radi čijeg interesa su udruge osnovane.

Preventivnim nadzorom utvrđuje se i je li dostavljen zapisnik o radu i odlukama osnivačke skupštine, odluka skupštine o pokretanju postupka za upis u registar udruga, ako takva odluka nije donesena na osnivačkoj skupštini, dva primjerka statuta, popis osnivača kao i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge. Nadalje, uz zahtjev ovlaštena osoba obvezna je podnijeti i presliku osobne iskaznice ili putovnice za osnivače, likvidatora i osobe ovlaštene za zastupanje udruge, izvod iz sudskog ili drugog registra za stranu pravnu osobu osnivača udruge i presliku osobne iskaznice ili putovnice za njenog predstavnika u udruzi te suglasnost ili odobrenje nadležnog tijela za obavljanje određene djelatnosti, kada je to propisano posebnim zakonom kao uvjet za upis udruge. Ako je osnivač udruge maloljetna osoba s navršениh 14 godina života odnosno punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih

---

<sup>348</sup> O tome više vidjeti članak 11. Zakona o udrugama.

<sup>349</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 151/22).

<sup>350</sup> Članak 19. stavka 2. i 3. Zakona o udrugama.

poslova, tada je potrebno dostaviti i ovjerenu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika. Ako se u naziv udruge unosi ime ili dio imena osobe, tada se dostavlja i ovjerena izjava te osobe odnosno pristanak njezinih nasljednika, a ako se uz naziv udruge unosi naziv ili znak međunarodne organizacije, tada se dostavlja i ovjerena suglasnost te međunarodne organizacije.<sup>351</sup> Propisivanjem dobne granice te poslovne sposobnosti za valjano osnivanje udruge, kao i formalnih pretpostavki kao što je ovjera potpisa od strane javnog bilježnika u naprijed navedenim situacijama, ukazuje se na potrebu svjesnosti o osnivanju tog pravnog oblika te posljedica koje takvo osnivanje ima u pravnom prometu.

Poseban preventivni nadzor provodi se u pogledu obveze dostave ovjerene izjave osnivača, osoba ovlaštenih za zastupanje i likvidatora o nepostojanju zapreka propisanih Zakonom o udrugama, tj. nepostojanju pravomoćnih osuda za propisana kaznena djela. Naime, nadležno upravno tijelo je dužno u postupcima upisa u registar udruga provjeriti u službenoj evidenciji podatke o osnivaču udruge, osobi ovlaštenoj za zastupanje udruge i likvidatoru. Takav nadzor je olakšan na način da se registri udruga povezuju s odgovarajućim službenim evidencijama i zbirkama podataka u svrhu provedbe Zakona o udrugama.<sup>352</sup>

I sukladno hrvatskom pravu statut je određen kao temeljni opći akt udruge koji donosi skupština, a svi drugi opći akti, ako ih udruga donosi, moraju biti u skladu sa statutom.<sup>353</sup> Statut udruge donosi skupština udruge kao najviše tijelo, a budući da je udruga prilikom podnošenja zahtjeva za upis u registar udruga dužna dostaviti i statut, može se zaključiti da isti donosi osnivačka skupština. Naime, u svrhu osnivanja udruge potrebno je održati osnivačku skupštinu. Održavanje ove skupštine zapisnički se evidentira. Iako ne postoji propisan tijek održavanja osnivačke skupštine, uobičajeno je da se na početku sjednice utvrdi broj nazočnih osoba te utvrdi jesu li ove osobe ujedno i osnivači. Popis osnivača udruge prilaže se zapisniku s osnivačke skupštine te čini njegov sastavni dio. Na osnivačkoj skupštini donosi se najprije odluka o osnivanju udruge, zatim se usvaja statut udruge te se pristupa izboru tijela udruge. Ujedno se ovlašćuju osobe ovlaštene zastupati udrugu i imenuje se njezin likvidator. Konačno, donosi se i odluka o pokretanju postupka upisa ove udruge u registar udruga.

Za razliku od osnivačkog akta čiji sadržaj nije zakonski propisan, u hrvatskom pravu statut mora imati propisani sadržaj pa se tako određuje da statut mora sadržavati odredbe o nazivu i sjedištu udruge, o zastupanju udruge, o područjima djelovanja sukladno ciljevima, o

---

<sup>351</sup> Članak 23. Zakona o udrugama i članak 7. Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja registra udruga Republike Hrvatske i registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ br. 4/15 i 14/20).

<sup>352</sup> Članak 24.a. i 24.b. Zakona o udrugama.

<sup>353</sup> Članak 13. stavka 2. Zakona o udrugama.

ciljevima udruge, o djelatnostima kojima se ostvaruju takvi ciljevi udruge kao i o gospodarskim djelatnostima sukladno zakonu, ako ih udruga obavlja. Statut mora sadržavati i odredbe o načinu osiguranja javnosti djelovanja udruge, o uvjetima i načinu učlanjivanja i prestanku članstva u udruzi, o pravima, obvezama i odgovornosti te stegovnoj odgovornosti članova udruge te o načinu vođenja popisa članova udruge. Takve odredbe statuta ne smiju biti protivne odredbi članka 12. Zakona o udrugama kojim je propisano da svaka fizička i pravna osoba može postati članom udruge, sukladno zakonu i statutu, što uključuje i osobu mlađu od 14 godina za koju pisanu izjavu o učlanjivanju u udrugu daje zakonski zastupnik ili skrbnik, kao i maloljetnu osobu s navršениh 14 godina za koju je zakonski zastupnik ili skrbnik dao pisanu suglasnost. Zatim, statut udruge obvezno sadrži i odredbe o tijelima udruge, njihovu sastavu i načinu sazivanja sjednica, izboru, opozivu, ovlastima, načinu odlučivanja i trajanju mandata te načinu sazivanja skupštine u slučaju isteka mandata kao i o izboru i opozivu likvidatora udruge. Nadalje, kao obvezni sadržaj statuta propisuju se i odredbe o prestanku postojanja udruge, imovini, načinu stjecanja i raspolaganja imovinom, o postupku s imovinom u slučaju prestanka udruge te o načinu rješavanja sporova i sukoba interesa unutar udruge. Pored naprijed navedenog obvezatnog sadržaja, statut može imati i fakultativni sadržaj te isti može sadržavati i odredbe o teritorijalnom djelovanju udruge, znaku udruge i njegovu izgledu i drugim pitanjima od značaja za udrugu.<sup>354</sup> Statut udruge ne mora sadržavati posebne odredbe u pogledu poreznih propisa, izuzev obveze unošenja u statut udruge odredbi o gospodarskoj djelatnosti ako je udruga obavlja. Propisivanje obvezatnog sadržaja statuta udruge također je vid nadzora nad udrugama s obzirom na to da je time zakonodavac ukazao na one elemente djelovanja udruge za koje postoji nužnost njihova reguliranja te nisu prepušteni autonomiji udruge budući da predstavljaju temelj obavljanja djelatnosti zbog koje je udruga osnovana, ali i zaštite kako članova udruge tako i javnog interesa te trećih osoba.

Pored naprijed navedenih udruga osnovanih sukladno hrvatskom pravu na području Republike Hrvatske djeluju i udruge osnovane sukladno pravu drugih država. Provođenje preventivnog nadzora nad stranim udrugama koje imaju namjeru djelovati na području Republike Hrvatske također je uređeno Zakonom o udrugama. Naime, pod stranom udrugom podrazumijeva se strana udruga ili drugi oblik udruživanja osnovan bez namjere stjecanja

---

<sup>354</sup> Odredbe članka 13. stavka 3. i stavka 4. Zakona o udrugama. O tome više vidjeti Vodič za osnivanje udruge i usklađivanje s novim propisima, Ured za udruge i Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, dostupno na: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Vodi%C4%8D%20za%20osnivanje%20udruge%20i%20uskl a%C4%91ivanje%20s%20novim%20propisima%20-%20New.pdf> (3. 3. 2019.).

dobiti, a sukladno članku 4. Zakona<sup>355</sup> te je valjano osnovana na temelju pravnog poretka strane države.<sup>356</sup> Strana udruga može obavljati svoju djelatnost na području Republike Hrvatske nakon upisa u Registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj, sukladno posebnim propisima kojima se uređuju pretpostavke za obavljanje te vrste djelatnosti. Strana udruga upisom u registar stranih udruga ne stječe svojstvo pravne osobe. Razlog je to što je udruga već stekla pravnu osobnost u državi sjedišta sukladno propisima te države za stjecanje pravne osobnosti. Kako bi se moglo utvrditi je li strana udruga stekla pravnu osobnost u državi sjedišta, potrebno je da uz zahtjev za upis u registar stranih udruga priloži izvadak iz registra u kojem je u državi po čijem pravu je osnovana strana udruga upisana, ne stariji od šest mjeseci, iz kojega je vidljivo tko je ovlašten zastupati stranu udrugu. Zatim, strana udruga je dužna dostaviti i odluku o osnivanju ovjerenu od nadležnog tijela strane države, ako prema pravu države po kojem je osnovana nije propisan upis u registar, odluku o imenovanju osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj, odluku o ciljevima i djelatnostima koje će strana udruga obavljati u Republici Hrvatskoj i izvod iz statuta ili drugog akta iz kojeg su vidljivi ciljevi i djelatnosti strane udruge te ovjereni prijevod na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu naprijed navedene dokumentacije. Posebno se nadzire i je li strana udruga podnijela ovjerenu izjavu nadležnog tijela udruge da za stranu udrugu i osobu ovlaštenu za zastupanje strane udruge ne postoji zapreka u smislu postojanja kaznenih djela propisanih Zakonom o udrugama, što se odnosi i na osobu ovlaštenu za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj. Pored navedenog, strana udruge je dužna podnijeti i presliku isprave o identitetu osobe ovlaštene za zastupanje strane udruge u Republici Hrvatskoj, potvrdu o OIB-u strane udruge izdanu od Ministarstva financija – Porezne uprave i druge dokaze ako su posebnim zakonom propisane posebne pretpostavke za upis u registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj.<sup>357</sup> Na strane udruge, kao posebne modalitete neformalnih udruga, prema odredbi članka 1. stavka 3. Zakona o udrugama, primjenjuju se propisi koji se odnose na ortaštvo.<sup>358</sup>

---

<sup>355</sup> Člankom 4. Zakona o udrugama propisano je da je udruga u smislu ovog Zakona 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, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj, te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja.

<sup>356</sup> Članak 21. Zakona o udrugama.

<sup>357</sup> Članak 28. Zakona o udrugama i članak 16. stavka 3. Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja registra udruga Republike Hrvatske i registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

<sup>358</sup> Zlatović, Dragan, Neformalne udruge prema Zakonu o udrugama i Zakonu o obveznim odnosima, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1243> (19. 10. 2019.).

O upisu udruge u registar udruga u Republici Hrvatskoj odlučuje se u upravnom postupku, a o upisu udruge u registar udruga konačnu odluku donose nadležna upravna tijela u županiji odnosno Gradu Zagrebu prema sjedištu udruge. Tek od trenutka podnošenja zahtjeva za upis udruge u registar udruga od strane osobe ovlaštene za zastupanje udruge, nadležno upravno tijelo je ovlašteno i dužno provesti nadzor nad samim osnivanjem udruga uključujući i činjenicu jesu li udrugu osnovale zakonom ovlaštene osobe, je li status udruge u skladu sa zakonom te je li uz zahtjev podnesena i odgovarajuća dokumentacija. Pitanje nadzora od trenutka osnivanja udruge sve do podnošenja zahtjeva za njezin upis u registar nije u nadležnosti upravnog tijela županije odnosno Grada Zagreba.

Ako po podnošenju zahtjeva za upis udruge u Registar udruga službena osoba koja vodi postupak utvrdi da statut udruge nije u skladu sa zakonom ili ako zahtjevu nisu priloženi propisani prilozi, zaključkom će pozvati podnositelja zahtjeva za upis u registar da uskladi statut, odnosno dostavi dokaze, u roku koji ne može biti kraći od 15 dana. O zahtjevu za upis u registar nadležno tijelo odlučuje rješenjem. Zakonom je propisano kako se ovo rješenje treba donijeti u roku od 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva za upis. Rješenje o upisu u registar udruga mora sadržavati naziv, sjedište, registarski broj upisa, ciljeve i djelatnosti udruge, gospodarske djelatnosti, ako su propisane statutom, utvrđenje da udruga upisom u registar udruga stječe svojstvo pravne osobe te da će se upis u registar udruga izvršiti danom izvršnosti rješenja, ime ili naziv likvidatora udruge te imena osoba ovlaštenih za zastupanje udruge. U registar udruga upisuju se i promjene zakonom propisanih podataka. Registar udruga i registar stranih udruga te podaci upisani u iste kao i statut udruge su javni te se objavljuju na mrežnoj stranici središnjeg tijela državne uprave nadležnog za opću upravu,<sup>359</sup> a na zahtjev svake zainteresirane osobe, nadležni ured, neovisno o sjedištu udruge, izdaje izvadak iz registra udruga.<sup>360</sup>

Zahtjev za upis u registar udruga nadležno će tijelo odbiti ako su statutom utvrđeni ciljevi i djelatnosti udruge u suprotnosti s Ustavom ili zakonom, kao i kada podnositelj u roku koji je odredilo nadležno tijelo, a koji ne može biti kraći od 15 dana, ne postupi po zaključku kojim se poziva podnositelj zahtjeva da uskladi statut udruge sa zakonom odnosno dostavi zakonom propisane priloge. Ovdje je važno zamijetiti kako pri osnivanju udruge nadležno tijelo

---

<sup>359</sup> Članak 27. stavka 1. i članak 24. Zakona o udrugama.

<sup>360</sup> Izvadak iz registra udruga sadrži registarski broj, OIB udruge, oblik udruživanja, datum upisa, naziv, skraćeni naziv, ako je utvrđen statutom udruge, sjedište (mjesto, ulica i broj), područje djelovanja sukladno ciljevima, ciljeve, djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, gospodarske djelatnosti, ako su propisane statutom, osobe ovlaštene za zastupanje u Republici Hrvatskoj (ime, prezime, OIB i svojstvo), podatke koji se upisuju u rubriku „Napomena“ i podatke o prestanku postojanja udruge. Članak 1. stavka 3. Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja registra udruga Republike Hrvatske i registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

pozornost posebno posvećuje razmatranju ciljeva i djelatnosti udruge, koji moraju biti jasno naznačeni u njezinu statutu. Na taj način ovo tijelo nadzire hoće li udruga svojom djelatnošću narušiti pravni poredak, javni moral i zdravlje ljudi u Republici Hrvatskoj te hoće li nasilno ugroziti demokratski ustavni poredak te neovisnost, jedinstvenost i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske. Ako procijeni postojanje takve opasnosti, nadležno tijelo odbit će rješenjem zahtjev za upis udruge u registar udruga. Protiv takvoga rješenja dopuštena je žalba, međutim, ona ne odgađa izvršenje rješenja. Upis u registar udruga provodi se po izvršnosti rješenja o upisu.<sup>361</sup>

Na sam postupak upisa stranih udruga u registar stranih udruga primjenjuju se na odgovarajući način odredbe o registraciji udruga sa sjedištem u Republici Hrvatskoj.

Kako bi se utvrdilo postupa li nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba kao vanjsko nadzorno tijelo prilikom registracije udruga i stranih udruga u skladu sa svojim propisanim ovlastima, bitan je i hijerarhijski nadzor zakonitosti nad pojedinačnom odlukom o upisu udruge u registar koji se provodi u žalbenim postupcima.<sup>362</sup> Naime, upravo iz razloga što takvim aktom mogu biti povrijeđena prava udruge koja je podnijela zahtjev za upis u registar udruga, protiv takvog pojedinačnog akta nadležnog upravnog tijela može se izjaviti žalba nadležnom ministarstvu.<sup>363</sup>

Pravo na žalbu udruge u upravnom postupku protiv prvostupanjskog rješenja proizlazi iz samog Ustava Republike Hrvatske,<sup>364</sup> a pobliže je uređeno Zakonom o općem upravnom postupku.<sup>365</sup> Stranka, u konkretnom slučaju udruga, koja nije zadovoljna odlukom prvostupanjskog tijela, može osporavati zakonitost ili pravilnost te odluke u žalbenom postupku pred nadležnim drugostupanjskim tijelom. Takvim hijerarhijskim nadzorom zakonitosti odlučivanja osigurava se zaštita pravnih interesa stranaka u postupku.<sup>366</sup> Žalba je pravni institut koji omogućuje dvjema različitim instancama donošenje odluke o istoj upravnoj stvari. Time se osigurava otklanjanje eventualnih pogrešaka u prvostupanjskoj odluci i jamči

---

<sup>361</sup> Članak 25. stavka 1-4. i 6. Zakona o udrugama.

<sup>362</sup> Đerđa, D. i Antić, T., op. cit., str. 184.

<sup>363</sup> Protiv odluke o upisu udruge u registar udruga upravnog tijela županije odnosno Grada Zagreba odlučuje Ministarstvo pravosuđa i uprave. O tome više vidjeti Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi („Narodne novine” br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 98/19 i 144/20) i Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine” br. 66/19).

<sup>364</sup> Člankom 18. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske propisano je da se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, dok je stavkom 2. istoga članka Ustava propisano da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.

<sup>365</sup> Članak 105-121. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ br. 47/99 i 110/21).

<sup>366</sup> Britvić Vetma, Bosiljka i Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 3-4(2016), str. 48.

viša razina zaštite prava i interesa udruga o čijim pravima je odlučeno prvostupanjskim rješenjem u upravnom postupku, kao i viša razine zaštite javnog interesa.<sup>367</sup>

Slijedom navedenog, razvidno je da takav oblik nadzora viša upravna tijela provode samo na zahtjev ovlaštene udruge, a nikako po službenoj dužnosti. Isto je slučaj i u odnosu na nadzor koji vrši sud kao nadležno tijelo. Naime, protiv odluke nadležnog ministarstva nezadovoljna udruga može pokrenuti upravni spor kojim se ostvaruje dvostruki cilj i to osiguranje zakonitosti te sudska zaštita prava i pravnih interesa udruge kao privatnopravne osobe povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.<sup>368</sup> Ustavom Republike Hrvatske jamči se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.<sup>369</sup> U pravilu se često događa da se upravno sudovanje svodi na upravni spor, što predstavlja osnovnu djelatnost sudova u nadzoru nad zakonitošću postupanja tijela državne uprave. Drugim riječima, upravni spor predstavlja temeljni nadzorni mehanizam za ocjenu usklađenosti upravnih akata s pravnim normama. Upravo učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave uvelike ovisi o pravilnom organiziranju i djelovanju ovog pravnog instituta.<sup>370</sup> Međutim, da bi se mogao primijeniti ovakav tip nadzora, potrebno je da udruga koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom odnosno postupanjem javnopravnog tijela, podnese tužbu.<sup>371</sup> U tom slučaju sud će ocijeniti zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu odnosno pravnom interesu udruge u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek.<sup>372</sup>

---

<sup>367</sup> Đerđa, D. i Antić, T., op. cit., str. 185.

<sup>368</sup> Rajko, Alen, Upravni spor - glavne razlike u odnosu na upravni postupak i parnični postupak, dostupno na: <https://www.edusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=32262> (5. 5. 2018.).

<sup>369</sup> Članak 19. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>370</sup> Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, (1991), vol. 29, br. 1(2008), str. 2.

<sup>371</sup> Također, tužitelj može biti osoba koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi, javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, kao i državno tijelo ovlašteno zakonom. Članak 17. stavka 1., 2., 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21). Tužbom se može zahtijevati: 1. poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke; 2. donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku; 3. postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti i 4. oglašavanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora. Članak 22. stavka 2. točke 1., 2., 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima.

<sup>372</sup> Predmet upravnog spora je, pored ocjene zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, i ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitim pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu te ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora, kao i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja

O tužbenom zahtjevu upravni sud odlučuje presudom. Presudom sud može odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan ili, ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.<sup>373</sup> Protiv presude upravnog suda donesene u prvom stupnju nezadovoljna udruga ima pravo podnijeti žalbu Visokom upravnom sudu koji može odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili da razlozi ne utječu na donošenje drukčije odluke. Ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo, dužan je poništiti prvostupanjsku presudu te sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar.<sup>374</sup> Za razliku od navedenog, žalbeni sudovi u parničnim i kaznenim postupcima nemaju ovlast poništiti prvostupanjsku presudu te sami presudom riješiti stvar, već isključivo ukinuti presudu te vratiti predmet prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje kada su za to ispunjene zakonske pretpostavke.<sup>375</sup>

Naprijed navedeni vid nadzora ima posebno značenje iz razloga što odbijanje zahtjeva za upis udruge u Registar udruga Republike Hrvatske može predstavljati povredu prava na slobodu udruživanja zajamčenu odredbom članka 43. Ustava Republike Hrvatske i odredbe članka 11. Europske konvencije u slučaju kada nadležna upravna tijela nisu navela razloge koji su ih doveli do zaključka da su ciljevi i djelatnosti udruge u suprotnosti s Ustavom i zakonom, što je utvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci broj: U-III-4997/2013, od 29. studenoga 2016. godine.<sup>376</sup> U obrazloženju citirane Odluke Ustavni sud se pozvao na presudu

---

obavlja javnu službu. Također, sud će u okviru tužbenog zahtjeva odlučiti i o naknadi štete te o povratu stvari. Članak 3. stavka 1. i 2. i članak 59. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

<sup>373</sup> Također, ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela ništava, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i oglasiti odluku ništavom; ako utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni u kojem slučaju će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok; ako utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i narediti postupanje u primjerenom roku; ako utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i narediti postupanje u primjerenom roku, ako sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor oglasiti ništetnim. Ako sud utvrdi da je javnopravno tijelo nezakonito raskinulo upravni ugovor, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti odluku o raskidu upravnog ugovora. Članak 55. stavka 1., članak 57. stavka 1. i članak 58. stavka 1., 2., 3., 4., 5. i 6. Zakona o upravnim sporovima.

<sup>374</sup> Članak 74. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima

<sup>375</sup> Vezmar Barlek, Inga, Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), vol. 34, br. 1(2013), str. 596.

<sup>376</sup> Odlučujući u konkretnom slučaju Ustavni sud je u svojoj odluci broj: U-III-4997/2013, od 29. studenoga 2016. godine, utvrdio da osporena presuda Visokog upravnog suda kojom je odbijena tužba podnositelja izjavljena protiv drugostupanjskog rješenja, kojim je odbijena žalba podnositelja izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja o odbijanju zahtjeva udruge za upis u Registar udruga Republike Hrvatske, predstavlja miješanje u pravo na



Europskog suda za ljudska prava Udruženje građana Radko i Paunovski protiv Makedonije (2009.)<sup>377</sup> u kojoj je Europski sud utvrdio da se izuzeci od prava na slobodu udruživanja moraju tumačiti strogo i samo uvjerljivi i snažni razlozi mogu opravdati ograničavanja te slobode te da svako miješanje mora odgovarati „prijeko društvenoj potrebi“ (engl. *pressing social need*) za nametanje zadanih ograničenja u općem interesu koju u prvom redu procjenjuje državna vlast.<sup>378</sup> Također, i odluka o odbijanju zahtjeva za upis promjena Statuta udruge u Registar udruga može predstavljati povredu prava na slobodu udruživanja. U svojoj presudi Posl. br. 2UsI-1371/14-12, od 7. travnja 2016. godine, Upravni sud u Rijeci je utvrdio da u konkretnom slučaju ne postoji takva povreda budući da je odluka nižih tijela donesena sukladno zakonskim propisima.<sup>379</sup>

---

slobodno udruživanje zajamčeno člankom 43. Ustava i člankom 11. Konvencije, da je nedvojbeno da je miješanje propisano Zakonom o udrugama i da ono slijedi legitimni cilj zaštite javnog interesa društvene zajednice (pravnog poretka) i/ili drugih ljudi te da, prema tome, Ustavni sud jedino mora odlučiti o pitanju je li miješanje u pravo na slobodno udruživanje, u konkretnom slučaju, bilo nužno i razmjerno u demokratskom društvu. Naime, nadležna tijela nisu u potpunosti procijenila postoji li „prijeka društvena potreba“ za nametanje ograničenja odnosno za miješanjem u pravo podnositelja na slobodu udruživanja budući da nisu uopće uzeli u obzir Statut udruge, posebne odredbe kojima su propisani ciljevi i djelatnosti udruge, već su utvrdila da su ciljevi i djelatnosti udruge u konkretnom slučaju u suprotnosti s Ustavom i zakonom bez detaljnijeg obrazloženja za takvo utvrđenje. Obrazlažući svoje stajalište Ustavni sud je naveo kako prihvaća stajališta upravnih tijela i Visokog upravnog suda da se poker kao igra na sreću može priređivati samo u *casinima* i igrati sukladno pravilima propisanim Zakonom o igrama na sreću i Pravilnika o obveznim evidencijama za obračun naknade od priređivanja igara na sreću, međutim da iz Statuta udruge proizlazi da „sportski poker“ nije igra za novac te da je riječ o igri koja se odvija isključivo prema pravilima igre i pozicijama natjecanja koje donosi Skupština udruge i u kojoj ni jedan igrač ne ostvaruje dobit te da nije riječ o sportskoj udruzi u smislu Zakona o sportu. Slijedom navedenog Ustavni sud je utvrdio da nadležna upravna tijela nisu navela razloge koji su ih doveli do zaključka da su ciljevi i djelatnosti udruge u suprotnosti s Ustavom i zakonom, tj. propustila su obrazložiti zbog čega su ciljevi i djelatnosti udruge propisane Statutom u suprotnosti s Ustavom ili zakonom. Naime, obrazloženja koja su ista dala nisu relevantna i dostatna da bi mogla opravdati miješanje u pravo na slobodno udruživanje slijedom čega Ustavni sud utvrđuje da je došlo do povrede odredbe članka 43. Ustava Republike Hrvatske i odredbe članka 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. IUSINFO, dostupno na <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2013B4997AIII> (9. 3. 2020.).

<sup>377</sup> Udruženje građana Radko i Paunovski protiv Makedonije, ESLJP, br. 74651/01, od 15. siječnja 2009. godine.

<sup>378</sup> U citiranoj presudi Europski sud je naglasio da Konvencija ostavlja vlastima slobodu procjene te da je ta procjena predmet nadzora Suda i to i u odnosu na pravo i u odnosu na odluke na koje je ono primijenjeno, uključujući i odluke koje su donijeli neovisni sudovi. U tom smislu nadalje se navodi da zadaća Suda nije nadomjestiti svojim stajalištem ono mjerodavnih državnih tijela, već da sukladno članku 11. ispita odluke koje su ona donijela u obavljanju svoje procjene. Nastavno se ističe kako naprijed navedeno ne znači da se Sud mora ograničiti na utvrđivanje je li odgovorna država svoju procjenu izvršila razumno, pažljivo i u dobroj vjeri već se osporeno miješanje mora sagledavati u svjetlu slučaja kao cjeline i utvrditi je li ono bilo „razmjerno legitimnom cilju koji se želio postići“ te jesu li razlozi koje je državna vlast pružila radi njegova opravdanja „relevantni i dostatni“.

<sup>379</sup> U konkretnom slučaju prvostupanjsko tijelo je odbilo zahtjev za upis promjene Statuta u Registar udruga Republike Hrvatske. Postupajući po žalbi drugostupanjsko tijelo je u svojoj odluci navelo kako je tužitelj podnio zahtjev za upis promjene Statuta u Registar udruga Republike Hrvatske na temelju odluka Skupštine udruge, da je u provođenju postupka tužitelj bio upoznat s nedostacima Statuta koje je potrebno uskladiti sa Zakonom o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01 i 11/02) budući da je u preambuli istoga navedeno da je tužitelj savez fizičkih i pravnih osoba za zaštitu potrošačkih interesa, a da je savez viši oblik udruživanja udruga kao pravnih osoba što slijedi iz Zakona o udrugama i Zakona o zaštiti potrošača („Narodne novine“ br. 79/07, 125/07, 79/09, 89/09, 133/09, 78/12 i 56/13) slijedom čega drugostupanjsko tijelo smatra da fizičke osobe ne mogu biti aktivni članovi saveza, dok fizičke osobe svoja prava mogu ostvariti kroz rad u članicama saveza. Odlučujući u predmetnom sporu, Upravni sud je prihvatio stajalište drugostupanjskog tijela te je, između ostalog, naveo kako

Iznimka od preventivnog nadzora pri osnivanju udruga u Republici Hrvatskoj propisana je Zakonom o udrugama kao posebnim zakonom. Naime, u slučaju kada nadležno tijelo ne donese rješenje o upisu u registar udruga u roku od 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva, treba smatrati da je udruga upisana u registar udruga idućeg dana nakon proteka toga roka.<sup>380</sup> Time je u slučaju propuštanja donošenja rješenja o upisu u registar udruga u zakonom propisanom roku u Hrvatskoj usvojena pozitivna, tj. afirmativna predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke u slučaju šutnje uprave. Takva predmnjeva u hrvatskom pravnom sustavu predstavlja iznimku od temeljnoga pravila sadržanog u Zakonu o općem upravnom postupku, koji propisuje kako je propuštanje roka za rješavanje upravne stvari osnova za zaštitu prava stranke izjavljivanjem žalbe u upravnom postupku ili pokretanjem upravnoga spora.<sup>381</sup> Stoga, kako bi stranka mogla zaštititi svoja prava i pravne interese, ona u Hrvatskoj ima mogućnost koristiti odgovarajuća pravna sredstva kako je naprijed navedeno. Međutim, u odnosu na upis strane udruge nije izričito propisana primjena odredbe kojom je predviđeno da će se u slučaju kada nadležno upravno tijelo ne donese rješenje o upisu u registar udruga u roku od 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva smatrati da je udruga upisana u registar udruga idućeg dana nakon isteka tog roka. Slijedom navedenog može se zaključiti da se u odnosu na registraciju stranih udruga u pogledu preventivnog nadzora ne primjenjuje afirmativna predmnjeva, tj. predmnjeva usvajanja zahtjeva.

Slučajevi predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke u Hrvatskoj općenito predstavljaju iznimku u pravnoj regulaciji.<sup>382</sup> Predmnijevanje usvajanja zahtjeva stranke načelno nije

---

takvo tumačenje ne ograničava ustavno, konvencijsko i zakonsko pravo potrošača – fizičkih osoba na promicanje i zaštitu svojih prava i interesa putem udruživanja/članstva u udrugama potrošača, osobito kada se ima na umu da su za osnivanje udruge dovoljna tri osnivača te se nedopuštenost neposrednog članstva ne može smatrati ograničenjem koje dovodi u pitanje ostvarenje samog prava i interesa putem udruživanja, da situacija u kojoj bi u skupštini saveza dio potrošača bio predstavljen putem predstavnika udruga čiji su članovi, a dio potrošača izravno sudjelovao u radu skupštine, bila protivna načelima demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova, da ciljevi osnivanja i djelovanja saveza udruga za zaštitu potrošača nisu u cijelosti istovrsni te nadilaze ciljeve samih udruga za zaštitu potrošača zbog čega je savezima udruga svojstveno članstvo sastavljeno isključivo od udruga te da i Preporuka Odbora Ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih udruga u Europi – CM/Rec (2007)14 uređuje slobodu udruživanja nevladinih udruga kroz članstvo u udruženjima, federacijama i konfederacijama uz referiranje isključivo na članstvo udruga u njihovu udruženju što ne implicira neposredno članstvo fizičkih osoba u udruženjima udruga, a navedeno stajalište ne dovodi u pitanje ni Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine. Odluka Upravnog suda u Rijeci, Posl. br. 2UsI-1371/14-12, od 7. travnja 2016. godine.

<sup>380</sup> Članak 25. stavka 8. Zakona o udrugama.

<sup>381</sup> Članak 12. stavka 1. i članak 105. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku te članak 3. stavka 1. podstavka 3. Zakona o upravnim sporovima. O tome više vidjeti Đerđa, Dario i Dereta, Marina, *Administrative Adjudication in the Process of the Association Registration in the Republic of Croatia*, EU Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), Pravni fakultet Osijek, vol. 4(2020), str. 1097-1118.

<sup>382</sup> Članak 102. Zakona o općem upravnom postupku. Primjere predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke u hrvatskom pravnom sustavu može se pronaći npr. u članku 142. stavka 6. Zakona o zaštiti prirode („Narodne novine“ br. 80/13, 15/18, 14/19 i 127/19), članku 42. stavka 4. i članku 45. stavka 3. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“ br. 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22 i 33/23) i sl. Ograničivši predmnjevu usvajanja

nedopušteno s aspekta zakonodavca, ali se ne bi trebalo uzimati kao pravilo. Zakon o općem upravnom postupku utvrdio je takvu mogućnost u pojedinom upravnom području, no ujedno ju je vezao za više kumulativno ispunjenih pretpostavki. Ovaj je Zakon propisao kako će se smatrati da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku pokrenutom na uredan zahtjev stranke u kojem je ono ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar, ne donese rješenje u propisanom roku, no samo ako je tako izričito propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje. U tom slučaju stranka ima pravo tražiti da javnopravno tijelo donese rješenje kojim se utvrđuje da je zahtjev stranke usvojen, a javnopravno tijelo dužno je izdati takvo rješenje u roku od osam dana od dana traženja stranke.<sup>383</sup>

Predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke u vezi s upisom udruge u registar u hrvatskom pravnom sustavu postoji već godinama. Istu predmnjevu propisivao je još Zakon o udrugama iz 1997. godine, baš kao i Zakon o udrugama iz 2001. godine.<sup>384</sup> Njome zakonodavac nastoji ojačati položaj stranke u vođenju upravnoga postupka<sup>385</sup> te na taj način pojednostaviti i ubrzati postupak stjecanja pravne osobnosti udruga u Hrvatskoj. Ovakvom odredbom zasigurno se doprinosi provedbi načela učinkovitosti vođenja upravnoga postupka, kao i razmjernosti u zaštiti prava stranaka.<sup>386</sup> Takav pristup zakonodavca može biti vrlo koristan u postupku upisa u registar brojnih udruga koje djeluju u području kulture, sporta ili zaštite okoliša jer službenike rasterećuje donošenja rješenja u pisanom obliku, štedeći na taj način radne i vremenske resurse javne uprave. Međutim, takav pristup može generirati i poteškoće koje proizlaze iz obveza preuzetih od udruga čiji ustroj i djelovanje nisu usklađeni s važećim propisima u Republici Hrvatskoj.<sup>387</sup>

---

zahtjeva stranke samo na posebne upravne postupke zakonodavac je slijedio smjerove zacrtane u Direktivi 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu.

<sup>383</sup> Predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke dopuštena je jedino uz ispunjenje svih ovdje naznačenih pretpostavki. Na istome stajalištu čvrsto stoji i sudska praksa. Na važnost propuštanja propisanoga roka koji mora biti devolutivni, a ne tek instruktivne naravi ukazao je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi, Posl. br. Usž-2162/15-2, od 9. prosinca 2015. godine, kao i Upravni sud u Splitu u presudi, Posl. br. 3 UsI-378/15-7, od 22. veljače 2017. godine. Važnost prava javnopravnog tijela neposredno će riješiti upravnu stvar, a u svrhu primjene predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke jasno proizlazi iz presude Upravnog suda u Rijeci, Posl. br. 4 UsI-1514/14-7, od 24. listopada 2016. godine.

<sup>384</sup> Članak 18. stavka 1. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 70/97) i članak 17. stavka 1. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01).

<sup>385</sup> Ljubanović, Boris, Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci, Hrvatska javna uprava, vol. 10, br. 2(2010), str. 321.

<sup>386</sup> Članak 6. i članak 10. Zakona o općem upravnom postupku.

<sup>387</sup> Afirmativno tumačenje šutnje uprave i tzv. predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke nisu prihvaćeni kao opće pravilo ni u jednoj državi članici Europske unije, ni u praksi tijela ove nadnacionalne organizacije. U praksi je češće negativno predmnijevanje, tj. predmnijevanje kako je u slučaju propuštanja tijela u propisanom roku riješiti upravnu stvar zahtjev stranke odbijen, negoli usvojen. Najčešće se, jednako kao i u Hrvatskoj, propisuje kako je to razlog za korištenje pravnih sredstava u svrhu zaštite prava stranke od nepravovremenoga rješavanja upravnoga tijela i ne vezuje se ni za pozitivnu ni za negativnu predmnjevu. U pravnoj doktrini ističe se kako sustav negativne predmnjeve, tj. predmnjeve odbijanja zahtjeva stranke, predstavlja „oprezniji pristup“, koji uspijeva pomiriti dva

Predmnijevanje usvajanja zahtjeva za upisom udruge u registar ustavnopravno nije sporno, već se može postaviti jedino pitanje cilja koji tako formulirana odredba ostvaruje. Ustavnost ove odredbe Ustavni sud Republike Hrvatske već je propitivao i nije pronašao nijedan razlog za njezino ukidanje.<sup>388</sup> Nesporno je i kako je ovakav način pravne regulacije usklađen s općim upravno postupovnim zakonom u Republici Hrvatskoj, tj. Zakonom o općem upravnom postupku. Međutim, postavlja se pitanje može li njezina primjena u nekim slučajevima rezultirati upisom u registar onih udruga koje su osnovane s ciljem promicanja protuustavnih vrijednosti u Republici Hrvatskoj ili udruga koje ne ispunjavaju zakonom propisane pretpostavke za stjecanje pravne osobnosti, a samo radi neučinkovitoga rada nadležnih tijela. Ne treba smetnuti s uma kako je pravo ostvareno temeljem predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke nedopušteno osporavati pravnim lijekovima iz sadržajnih, već samo iz formalnih razloga, a naprijed navedena sudska praksa pokazuje da itekako postoje slučajevi podnošenja zahtjeva za upis u registar udruga čija se djelatnost protivi pozitivnopravnim propisima o ustroju i djelatnosti udruga. Dakle, ovakvom regulacijom upisa udruge u registar nije adekvatno osigurana provedba Zakona o udrugama, ali i drugih zakona koji uređuju područja u kojima udruge djeluju. Kakve posljedice takav način propisivanja može imati u slučaju osnivanja udruge koja ne ispunjava zakonom predviđene pretpostavke ukazuje i presuda Upravnog suda, Posl. br. Us-9296/2005-4, od 14. listopada 2009. godine,<sup>389</sup> kojom je u konkretnom slučaju utvrđeno da ne postoji povreda prava na slobodu udruživanja u slučaju odbijanja zahtjeva za upis udruge u Registar udruga u situaciji kada Statutom propisana

---

oprečna zahtjeva pravne države – zaštitu pojedinca te zaštitu objektivnog pravnog poretka i javnog interesa. Težnja je sustava pozitivne predmnjeve usmjerena discipliniranju tijela uprave, pridonosenju ekonomičnosti i učinkovitosti postupka i rasterećenju drugostupanjskih tijela i upravnih sudova u njihovu radu. Međutim, pozitivna predmnjeva u nekim slučajevima može dovesti do narušavanja temeljnih načela postupovnog prava, pravne sigurnosti i jednakosti pojedinaca pred zakonom. O ovome više u Šikić, Marko, Pravna zaštita od šutnje uprave prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, Novi Zakon o općem upravnom postupku i modernizacija hrvatske uprave, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2009., str. 198.-201. i Šikić, Marko, Pravna zaštita od nerješavanja upravne stvari u hrvatskom i poredbenom pravu, doktorska disertacija, Zagreb, 2008., str. 157.

<sup>388</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je kako navedena odredba ide u korist udruga i njezine registracije pa ne predstavlja ograničenje slobode udruživanja. Jedino je istaknuo nesavršenost izričaja ove odredbe jer, prema mišljenju Suda, ona izaziva dvojbe u vezi sa značenjem riječi „uredni zahtjev“, od kojih ovisi primjena same predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke. Sud je problematičnim pronašao što Zakon ne određuje kako će se predmnjeva dokazivati s obzirom na to da do nje dolazi istekom zakonskog roka i naglasio kako bi bilo korisno zakonom propisati da se stranci treba dati uredna potvrda o predaji zahtjeva, s naznakom datuma predaje. Zaključno je ustvrdio da navedeni nedostaci citirane zakonske odredbe ipak ne predstavljaju ograničenje slobode udruživanja u Hrvatskoj. Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998, U-I-149/1999, od 03. veljače 2000. godine („Narodne novine,“ br. 20/2000).

<sup>389</sup> IUSINFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2005UsB9296A4> (3. 3. 2020.).

djelatnost udruge nije u skladu sa Zakonom o udrugama.<sup>390</sup> Navedena presuda upućuje kako na važnost preventivnog nadzora koji provode nadležna upravna tijela tako i samog postupka kojim se nadzor ostvaruje.

Slijedom svega navedenog može se zaključiti da u Republici Hrvatskoj udruge stječu pravnu osobnost upisom u Registar udruga, a samim time i sve povlastice koje iz takvoga upisa proizlaze, uključujući pravo financiranja od strane osoba javnog prava, pravo stjecanja i raspolaganja nekretninama, pravo biti nositeljima drugih prava i obveza i sl. Članovi udruge samostalno određuju ciljeve i djelatnost udruge koju osnivaju, uz pretpostavku da takvi ciljevi i djelatnosti nisu neustavni ili nezakoniti. Kako bi se osiguralo poštovanje zakona u vezi s osnivanjem udruga i određivanjem njezinih djelatnosti, one su uvjetovane upisati se u registar kako bi stekle pravnu osobnost, a time i punopravno preuzimale prava i obveze u zajednici. Zaštita prava i pravnog interesa udruga u tom postupku jamči se hijerarhijskim nadzorom zakonitosti nad pojedinačnom odlukom prvostupanjskog tijela u žalbenom postupku, kao i sudskim nadzorom povodom pokrenutog upravnog spora.

Nadzorno tijelo posebnu pozornost posvećuje statutu udruge koji u hrvatskom pravu ima propisan obvezatni sadržaj, baš kao i statuti udruga u ostalim promatranim državama, izuzev u Francuskoj gdje postoji razlika u sadržaju statuta ovisno o vrsti udruga. Pored propisivanja obveznog sadržaja statuta udruge bilo bi korisno razmotriti i obvezu propisivanja obvezatnog sadržaja akta o osnivanju s obzirom na njegovu važnost, kako bi se uklonile brojne nedoumice koje osnivači udruga imaju prilikom osnivanja udruga. Utvrđivanjem barem minimalnih pretpostavki koje takav akt treba sadržavati olakšao bi se sam postupak osnivanja udruge kao i nadzor koji se vrši pri osnivanju udruge.

---

<sup>390</sup> Odlučujući u presudi Posl. br. Us-9296/2005-4, od 14. listopada 2009. godine, Upravni sud Republike Hrvatske je naveo kako je Statutom udruge kao djelatnost udruge propisana djelatnost upravljanja stambenim objektima u skladu sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te kako se tužitelj poziva na odredbe Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01) prema kojem udruga može obavljati djelatnosti kojima se stječe prihod bez namjere stjecanja dobiti, što se ne odnosi na poslove koje treba obavljati osoba (pravna ili fizička) u svojstvu upravitelja prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“ br. 91/96) jer ih upravitelj obavlja kao svoje zanimanje radi stjecanja dohotka odnosno dobiti. Kako se radi o poslovima koji se obavljaju na komercijalnoj osnovi, dolazi u obzir jedino upis takve fizičke ili pravne osobe u obrtni ili sudski registar. Navedene poslove ne može obavljati udruga kao neprofitna organizacija u smislu odredbi iz članka 2. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01 i 11/02) kojim je bilo propisano da je udruga u smislu citiranog Zakona 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, sportska, tehnička, zdravstvena, znanstvena ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja.

Nadzorno tijelo prilikom provođenja preventivnog nadzora ispituje i to jesu li poštovane zakonske odredbe kojima se propisuju obvezna tijela udruge te njihove ovlasti i dužnosti.

Upravo s obzirom na nadzornu prirodu postupka upisa udruge u registar udruga, postavlja se pitanje osnovanosti propisivanja predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke u postupku upisa udruge u registar udruga u hrvatskom pravu, ako nadležno tijelo u zakonom propisanom roku ne donese odluku. Takva regulacija prisutna u hrvatskom zakonodavstvu, kojoj je cilj ubrzati ostvarivanje prava stranaka u upravnome postupku, izravno je suprotna nadzornoj ulozi nadležnih županijskih tijela pri procjeni treba li udrugu upisati u registar udruga te joj time priznati pravnu osobnost.

Preventivni nadzor usklađenosti statuta, unutarnje organizacije i djelatnosti udruge sa zakonom, baš kao i ciljeva koje udruga nastoji ostvariti, široko je prihvaćen u usporednom pravu. Međutim, nijedan od analiziranih usporednih sustava ne propisuje predmnjevu usvajanja zahtjeva za upisom udruge u registar u slučaju šutnje uprave. Štoviše, u pravima Italije i Slovenije susreću se primjeri predmnjeve odbijanja zahtjeva stranke, odnosno povlačenja zahtjeva ako podnositelj u za to ostavljenom roku ne postupi po traženju nadležnoga tijela.

U odnosu na preventivni nadzor koji se provodi nad stranim udrugama postavlja se pitanje o osnovanosti zakonskih odredbi koje reguliraju djelovanje stranih udruga u Republici Hrvatskoj. Podvrgavanje stranih udruga posebnom postupku preventivnog nadzora kako bi im se omogućilo djelovanje na području Republike Hrvatske ukazuje na potrebu iznalaženja adekvatnijih i efikasnijih rješenja kako bi se smanjio teret na upravni sustav te olakšalo ostvarenje ciljeva stranih udruga i unutar državnog područja Republike Hrvatske. U tom smislu bi se trebalo voditi odredbama njemačkog i talijanskog prava prema kojima strana udruga koja je stekla pravnu osobnost prema pravu države u kojem je osnovana, ima pravnu osobnost i u navedenim državama uz ispunjenje određenih propisanih pretpostavki na čije ispunjenje pazi nadležno nadzorno tijelo. Takav pristup preventivnom nadzoru nad stranim udrugama temelji se na obvezi tih udruga da dostave dokaz o stjecanju pravne osobnosti u državi sjedišta te se ne provodi ponovni nadzor pretpostavki potrebnih za stjecanje pravne osobnosti već se poklanja vjera u ispravnost postupka stjecanja pravne osobnosti u državi sjedišta. Također, upućuje se i na francusko pravo koje zagovara tzv. srednje rješenje koje predviđa obvezu osnivanja podružnice za strane udruge, ali ako izjava o njezinom osnivanju bude objavljena u Službenom glasilu, takve udruge imaju pravnu osobnost kao i udruge sa sjedištem u Francuskoj. U potonjem slučaju nadzor nad stranim udrugama identičan je nadzoru koji se provodi nad udrugama sa sjedištem u Francuskoj, a u protivnom preventivni nadzor usmjeren je na

utvrđenje je li strana udruga osnovala podružnicu u Francuskoj kako bi mogla djelovati na njezinom teritoriju. Ovo je posebno bitno zbog činjenice da Republika Hrvatska nije ni članica Konvencije broj 124 koja se primjenjuje na međunarodne nevladine organizacije, unatoč Preporukama Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi – CM/Rec (2007)14 te Temeljnim načelima o statusu nevladinih organizacija u Europi kojima je propisano da bi djelovanje nevladinih organizacija na međunarodnoj razini trebalo olakšati ratifikacijom Konvencije broj 124. To se prije svega odnosi na način provedbe preventivnog nadzora kako bi se omogućilo djelovanje stranih udruga na području Republike Hrvatske.

## 5. Nadzor nad upravljanjem udrugama

Kada je tijelo nadležno za preventivni nadzor udruge utvrdilo da je udruga osnovana sukladno ustavnim i zakonskim propisima te je stekla pravnu osobnost po pravu države u kojoj ima sjedište, udruga započinje svojim djelovanjem u svrhu ostvarenja ciljeva zbog kojih je osnovana. Provođenje nadzora nad udrugama nakon što su započele sa svojim djelovanjem, tj. naknadni nadzor reguliran je kako unutarnjim aktima udruge tako i zakonskim propisima. U provođenju naknadnog nadzora koji se provodi nad upravljanjem udrugama potrebno je prvotno utvrditi koje su ovlasti tijela udruge i na koji način tijela udruge izvršavaju svoje ovlasti.

S obzirom na to da je udruga u pravilu slobodna urediti unutarnju organizacijsku strukturu, a da organizacijska struktura posljedično utječe na način izvršavanja ovlasti tijela udruge kao i na zakonitost u obavljanja djelatnosti udruge, u pogledu naknadnog nadzora koji se provodi nad upravljanjem udrugom od osobite su važnosti i odredbe koje uređuju način na koji je moguće izmijeniti i dopuniti statut udruge kao njezinog najvišeg akta. Naime, odredbe statuta su u pravilu bile predmetom preventivnog nadzora prilikom njezine registracije, pa je potrebno utvrditi u kojoj mjeri je zakonodavac različitih država uredio pitanje naknadnog nadzora nad izmjenama statuta.

Pitanja vezana za rad i djelovanje udruge prvenstveno su regulirana unutarnjim propisima udruge, međutim, država je posebno zainteresirana za reguliranje vanjskog nadzora koji se provodi nad radom udruge. Vanjska tijela koja provode nadzor nad upravljanjem udrugama jesu upravna tijela odnosno sudovi koji primjenom različitih mehanizama nadzora nastoje postići njegovu svrhu. Naime, da bi takav nadzor nad udrugama bio učinkovit, mora se provoditi nad obavljanjem ovlasti i dužnosti tijela udruge, a njime se mora osigurati i zaštita članova udruge koji smatraju da je počinjena povreda njihovih prava od strane udruge.

Zaštita članova udruge od postupanja same udruge nužno je povezana kako s unutarnjim nadzorom tako i sa sudskim nadzorom kao oblikom vanjskog nadzora koji se provodi nad radom udruga nakon njihova osnivanja u cilju osiguravanja zaštite zakonitosti u radu i djelovanju udruge. Upravo iz razloga autonomije udruge u uređivanju unutarnje organizacije udruge, prava i obveza članova u udruzi i njihove odgovornosti, posebno pitanje predstavljaju mehanizmi zaštite članova udruge u situaciji kada smatraju da su postupanjem same udruge povrijeđena njihova prava, što u krajnjem slučaju može rezultirati i njihovim isključenjem iz članstva u udruzi. Činjenica da isključenje iz članstva u udruzi može predstavljati i povredu prava na slobodu udruživanja zajamčenu kako ustavnim tako i



konvencijskim odredbama nameće potrebu provedbe kvalitetnog unutarnjeg i vanjskog nadzora nad tim segmentom djelovanja udruge. To se nastoji prije svega postići jasno definiranim postupkom u kojem član udruge može biti isključen iz članstva. Važnost postupka u kojem član udruge može biti isključen iz članstva u udruzi prepoznaje i Preporuka pod brojem 23. Odbora ministara o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi broj CM/Rec (2007)14, od 10. listopada 2007. godine, kojom je propisano da članovi nevladinih organizacija, u konkretnom slučaju udruga, trebaju biti zaštićeni od isključenja koje nije u skladu s postupkom propisanim njihovim statutima. Naime, isključenje određene osobe iz nevladine udruge, kao i njezin prihvata u nevladinu udruhu, u pravilu je pitanje koje se tiče same udruge. Međutim, pravila koja uređuju članstvo u statutu moraju se poštovati, a nacionalni zakoni bi trebali osigurati da osoba koja se suočava s isključenjem ili koja je isključena ima na raspolaganju učinkovito sredstvo kojim može inzistirati na poštovanju takvih pravila. Pravila koja uređuju isključenje ne bi smjela biti posve nerazumna ili proizvoljna pri čemu se posebno naglašava da treba provesti pošteno suđenje prije donošenja odluke.<sup>391</sup> Na taj način sud provodi nadzor nad zakonitošću postupanja udruge, prije svega poštuje li udruga propisan postupak isključenja kako bi se omogućila zaštita članova udruge. Također je potrebno naglasiti da države imaju legitiman interes propisati djelovanje nevladinih udruga kako bi se zajamčilo poštovanje trećih osoba (donatora, zaposlenika, članova ili javnosti) i kako bi se osigurala pravilna uporaba javnih sredstava i poštovanje zakona, unatoč tome što je najbolje sredstvo za etičko i odgovorno ponašanje nevladinih udruga promicanje samouređenja u tom sektoru kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini. U većini slučajeva interesi trećih osoba mogu biti primjereno zaštićeni na način da im se omogući da iznesu relevantna pitanja pred sudovima te u načelu ne bi trebalo biti potrebno da javno tijelo poduzima bilo kakvu drugu radnju u njihovo ime.<sup>392</sup> I u ovom slučaju sud provodi nadzor nad time poštuju li udruge propisana pravila kako bi se zaštitile treće osobe i javni interes.

Također, i Temeljna načela o statusu nevladinih organizacija u Europi<sup>393</sup> sadržana pod brojem 22. prepoznaju važnost jasno definiranog postupka u kojem član udruge može biti isključen iz članstva, a time i nadzora nad njegovim provođenjem. Naime, Temeljna načela propisuju da članovi nevladine udruge trebaju biti zaštićeni od isključenja koje nije u skladu s postupkom propisanim njezinim statutom. I temeljna načela sadržana pod brojem 66. propisuju

---

<sup>391</sup> Obrazloženje br. 59 preporuke.

<sup>392</sup> Obrazloženje br. 119 i 120 preporuke.

<sup>393</sup> Temeljna načela o statusu nevladinih organizacija u Europi od 5. srpnja 2002. godine, MM ONG (2001) 1 Rev. 5 i MM ONG (2002) 1 rev 3.

da nevladine udruge mogu biti uređene na način da osiguravaju prava drugih, uključujući članove i druge nevladine udruge, ali bi trebale uživati prednost koja proizlazi iz pretpostavke da je svaka aktivnost zakonita u nedostatku suprotnih dokaza. Naprijed navedeno je također obrazloženo time da države imaju legitimni interes propisati djelovanje nevladinih udruga kako bi se zajamčilo poštovanje prava trećih osoba. Intervencija države može biti potrebna kako bi se članovi zaštitili od zlouporabe dominantnog položaja nevladine udruge, osobito protiv isključenja kojim se krše pravila udruge, nametanja određenih nepovoljnih uvjeta ili čak donošenja potpuno nerazumnih ili proizvoljnih pravila. U većini slučajeva odgovarajućim oblikom zaštite smatra se mogućnost članova da iznesu relevantna pitanja pred sudovima te u pravilu ne bi trebalo biti potrebno da javno tijelo poduzima radnju u ime članova i ciljem njihove zaštite. Dakle, i Temeljna načela naglašavaju važnost nadzora koji se provodi putem suda kako si se osigurala zaštita članova udruge i trećih osoba.

Država je dužna zaštititi člana udruge i od bilo kakve zloupotrebe dominantnog položaja udruge što se isto tako postiže provedbom adekvatnog nadzora nad njezinim djelovanjem kako bi se osigurala nužna zaštita člana udruge od postupanja udruge koje dovodi do takvog nezakonitog postupanja. Potrebu za provedbom nadzora nad postupanjem udruge u svrhu onemogućavanja zloupotreba njezinog dominantnog položaja prepoznaje i Europski sud za ljudska prava. Naime, Sud je u presudi broj 10550/83 Cheall protiv Ujedinjenog Kraljevstva, od 13. svibnja 1985. godine, odlučujući o zahtjevu podnositelja o tome predstavlja li isključenje iz članstva u sindikatu povredu odredbe članka 11. stavka 1. Europske konvencije, između ostalog, naveo da bi pravo da se pristupi sindikatu bilo učinkovito, potrebno je da država zaštiti pojedinca od bilo kakve zloupotrebe dominantnog položaja sindikata. Zloupotreba može postojati u slučaju isključenja iz članstva sindikata koje nije u skladu s pravilima sindikata, u slučaju kada su pravila sindikata potpuno nerazumna odnosno u slučaju kada bi isključenje imalo osobito teške posljedice.<sup>394</sup> Navedeno se odnosi i na sve druge oblike udruženja, dakle i na udruge, koji potpadaju pod zaštitu određenu odredbom članka 11. Europske konvencije.<sup>395</sup> Slijedom navedenog, država je dužna putem svojih mehanizama nadzora, što svakako uključuje

---

<sup>394</sup> U konkretnom slučaju mogućnost ostanka bez posla iz razloga zatvaranja trgovine.

<sup>395</sup> Za razliku od navedenog, udruga samostalno odlučuje o prijemu osobe u udruzi te se u tom smislu ukazuje na predmet Rutkowski protiv Poljske, ESLJP, br. 30867/96, od 14. travnja 2002. godine. Sud je odlučujući o tome predstavlja li onemogućavanje osobi da postane članom udruge povredu prava na slobodno udruživanje u smislu odredbe članka 11. stavka 1. Europske konvencije naveo kako podnositelj zahtjeva ne može tvrditi da je žrtva povrede prava zajamčenih konvencijom uključujući i povredu odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije, budući da je riječ o članstvu u udruzi kao privatnom subjektu u koji se, za razliku od, primjerice, profesionalnih tijela koja obavljaju poslove povjerene od strane države i u koja su se osobe određene profesije dužne učlaniti sukladno zakonu kako bi mogle obavljati poslove u svrhu njihove egzistencije, osobe učlanjuju isključivo u svrhu zabave odnosno hobija.

i pristup sudu, onemogućiti udrugu da zloupotrijebi svoj dominantni položaj. Mogućnost države da putem nadzora intervenira u pitanja vezana za članstvo u udruzi u čijem reguliranju prvenstveno udruga ima autonomiju ovisi o prirodi prava neke osobe da bude članom udruge. Odluka o tome ima li se određeno pravo smatrati građanskim pravom na način kako to određuje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i uživa njezinu zaštitu mora se donijeti s obzirom na materijalni sadržaj i učinke tog prava prema domaćem pravu dotične države, a ne samo s obzirom na njegovu zakonsku klasifikaciju. Dakle, relevantan je isključivo karakter prava o kojem je riječ. Takvo je stajalište zauzeo i Europski sud za ljudska prava u predmetu Oršuš i drugi protiv Hrvatske, broj 15766/03, od 17. srpnja 2008. godine.<sup>396</sup> Pravo nekoga da bude član udruge je pravo građanskopravne prirode zajedno sa slobodom udruživanja pa je stoga država dužna osigurati zaštitu navedenog prava na način da omogući članu udruge koji smatra da mu je navedeno pravo povrijeđeno pristup sudu koji će donijeti odluku o zakonitosti postupanja udruge. Europski sud je u predmetu Sakellariopoulos protiv Grčke, broj 38110/08, od 6. siječnja 2011. godine, utvrdio da se iz razloga što je pravo nekoga da bude član udruge pravo građanskopravne prirode primjenjuju odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije.<sup>397</sup>

## 5.1. Nadzor nad upravljanjem udrugama u usporednom pravu

Polazeći od autonomije udruge koju ona ima prilikom utvrđenja vlastite organizacijske strukture, države mehanizmima nadzora moraju, s jedne strane, omogućiti ovu slobodu, a s druge strane, zaštititi interes članova udruge i trećih osoba. To se postiže propisivanjem obveznih tijela udruge i njihovim ovlastima te nadzorom nad njihovim izvršavanjem. Promatrane države na različite načine pristupaju navedenoj problematici.

U kontekstu naprijed navedene slobode unutarnje organizacijske strukture udruge, u njemačkom pravu prevladava mišljenje kako je ta sloboda ipak ograničena u dva slučaja, što

---

<sup>396</sup> U konkretnom slučaju Sud je primijetio da se postupak pred domaćim sudovima odnosio na navode podnositelja zahtjeva o povredi njihovog prava da ne budu diskriminirani na području obrazovanja, prava na obrazovanje i njihovog prava da ne budu podvrgnuti nečovječnom i ponižavajućem postupanju te su svoje prigovore podnositelji iznijeli pred redovne građanske sudove koji su ispitali osnovanost njihovog prava.

<sup>397</sup> Odredbom članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava propisano je da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

svakako posljedično utječe na to što je potrebno nadzirati u odnosu na njezinu organizacijsku strukturu. Naime, u pogledu skupštine udruge nadzire se je li skupština zadržala status najvišeg tijela udruge. Nije dopušteno delegirati njezine najvažnije ovlasti drugim tijelima što bi u praksi značilo da skupština udruge ima pravo izmjenama statuta delegirati svoje ovlasti drugim tijelima, izuzev onih najvažnijih, ali isto tako i pravo da ponovnim izmjenama statuta vrati te svoje ovlasti u njezinu nadležnost. S obzirom na navedeno, nitko nije ovlašten provoditi nadzor nad tim ovlastima skupštine. Drugi slučaj se odnosi na posebne vrste udruga s pravnom osobnošću gdje se nadzire poštuju li takve udruge strože propisane pretpostavke u pogledu njihove unutarnje organizacijske strukture,<sup>398</sup> kako bi se osigurao i viši stupanj nadzora između samih tijela udruge.

U Njemačkoj skupština udruge odluke donosi na sjednicama. Redovne sjednice skupštine održavaju se jedanput ili dva puta godišnje te se odluke donose običnom većinom glasova pri čemu svaki član ima jedan glas iako se statutom može drukčije predvidjeti.<sup>399</sup> Posebno se nadzire poštuju li udruge pravo najmanje 1/10 članova udruge da zatraže sazivanje skupštine udruge, a to pravo članova udruge ne može biti isključeno njezinim statutom, iako se statutom udruge može predvidjeti da sazivanje skupštine može zahtijevati veći broj članova.<sup>400</sup> Budući da je skupština udruge najviše tijelo udruge, pravo najmanje 1/10 članova udruge da sazove skupštinu može se shvatiti i kao ovlast članova udruge za iniciranje nadzora koje provodi skupština posebno u odnosu na druga tijela udruge, odnosno nadzora koji sud provodi nad samom skupštinom odnosno upravnim odborom udruge u čijoj nadležnosti je sazivanje skupštine. Naime, u slučaju kada skupština udruge ne bude sazvana sukladno statutu udruge ili ako je sazivanje skupštine zatražilo najmanje 1/10 članova udruge, skupštinu udruge će sazvati sud na prijedlog njezinih članova.<sup>401</sup> Budući da skupština udruge odlučuje o bitnim pitanjima udruge koja nisu u nadležnosti upravnog odbora ili drugih tijela,<sup>402</sup> i tu se nameće zaključak da svaki član udruge nadzire sam rad skupštine čiji je on dio, kao i činjenicu je li ista sazvana kada je to potrebno.

U njemačkom pravu iznimku od pravila da skupština udruge odluke donosi običnom većinom glasova predstavlja odluka o izmjeni statuta kao najvišeg unutarnjeg akta udruge. Pretpostavke za izmjenu statuta razlikuju se ovisno o tome odnosi li se izmjena na samu svrhu odnosno cilj osnivanja udruge ili se izmjena statuta odnosi na ostale odredbe statuta. Ako se

---

<sup>398</sup> Ibid., str. 214-215.

<sup>399</sup> Salamon, L. M., op. cit. str. 122.

<sup>400</sup> Von Hippel, T., Nonprofit..., cit., 215.

<sup>401</sup> Članak 37. stavka 1. i 2. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>402</sup> Članak 32. stavka 1. njemačkog Građanskog zakonika.

izmjena statuta odnosi na samu svrhu osnivanja udruge, nadzire se jesu li takvu odluku donijeli svi članovi udruge.<sup>403</sup> U svim ostalim slučajevima izmjene statuta, odluka o izmjeni je valjana ako su za izmjenu glasovale tri četvrtine članova udruge. Međutim, naprijed navedena pravila primijenit će se samo u slučaju kada statutom udruge nije drukčije propisano. Primjerice, statutom udruge može biti propisano da je za izmjenu statuta udruge u dijelu koji se odnosi na svrhu osnivanja dovoljna većina od tri četvrtine glasova članova udruge.<sup>404</sup> Potreba nadzora nad ispunjavanjem posebnih pretpostavki za izmjenu statuta udruge u odnosu na njezinu svrhu ukazuje na činjenicu kako cilj odnosno svrha udruge predstavlja temelj djelovanja udruge, a i razlog njezina osnivanja zbog kojeg su se osnivači odlučili upravo na ovakav oblik udruživanja, tj. zbog kojeg su članovi udruge odlučili pristupiti upravo određenoj udruzi. Slijedom navedenog nužno je da i sve te osobe budu suglasne s odlukom o promjeni svrhe odnosno cilja udruge.

Izmjene statuta udruge u njemačkom pravu imat će pravni učinak samo ako budu objavljene u Registru udruga, a takvu obavijest dužan je dostaviti upravni odbor udruge. Nadzorom je potrebno utvrditi jesu li izmjene statuta u sukladnosti s odredbama statuta o njegovoj izmjeni te njegovim ostalim odredbama. Nadzor nad ispunjenjem tih obveza provodi sud nadležan i za registraciju udruge, a u slučaju odbijanja provedbe izmjene statuta, udruga može uložiti žalbu o kojoj odlučuje viši sud.<sup>405</sup>

Slijedom navedenog može se zaključiti da je nadzor nad izmjenama statuta udruge u Njemačkoj u nadležnosti člana udruge koji sudjeluje u takvim izmjenama te suda kao vanjskog tijela.

Članove upravnog odbora kao drugog obveznog tijela udruge u njemačkom pravu bira skupština udruge te se posebno nadzire obavlja li i na koji način upravni odbor svoju osnovnu funkciju, tj. zastupa udruhu prema trećima, ako statutom na upravni odbor nisu delegirane i druge ovlasti. Također se nadzire je li ispunjena obveza udruge da takvu funkciju može povjeriti samo jednoj osobi ako je tako propisano statutom udruge.<sup>406</sup> S obzirom na to da članove upravnog odbora bira skupština, ona provodi i nadzor nad obavljanjem njihove djelatnosti, iz čega se može zaključiti da ih skupština može i razriješiti njihove dužnosti.

U provođenju nadzora nad radom članova uprave u njemačkom pravu potrebno je utvrditi postupaju li s dužnom pažnjom. Članovi uprave mogu biti odgovorni za štetu samo ako se u

---

<sup>403</sup> Ako nisu prisutni svi članovi udruge, odsutni članovi udruge moraju svoju suglasnost dostaviti pismenim putem. Članak 33. stavka 1. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>404</sup> Članak 33. stavka 1. i članka 40. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>405</sup> Članak 71. stavka 1. i 2. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>406</sup> Salamon, L. M., op. cit. str. 122.

provođenju nadzora utvrdi da je šteta za organizaciju nastala jer su članovi upravnog odbora postupali nemarno, a to se odnosi i na člana upravnog odbora koji obavlja svoju funkciju volonterski u kojem slučaju se može sniziti zahtijevani stupanj dužne pažnje.<sup>407</sup>

Ne postoje posebni propisi u njemačkom pravu koji bi predvidjeli dužnost postupanja u najboljem interesu udruge. Prilikom provođenja nadzora nad radom članova uprave potrebno je utvrditi poštuje li se opća odredba sadržana u Građanskom zakoniku prema kojoj je pogodovanje zabranjeno u određenim slučajevima, dok je u drugim slučajevima takvo postupanje dopušteno ako se smatra pravedno. Svakako, potonje će se odnositi na slučajeve nejednake financijske kompenzacije ako je to predviđeno statutom odnosno drugim odgovarajućim aktom udruge. Ne postoje ni posebne odredbe koje bi se odnosile na način postupanja prilikom investiranja imovine udruge,<sup>408</sup> tj. postupanja s imovinom, stoga prilikom provođenja nadzora nad radom članova uprave neće biti potrebno utvrditi jesu li postupali s dužnom pažnjom, oprezom i primjenom odgovarajuće stručnosti (engl. *duty of prudence*). Takav način postupanja svakako je upitan budući da pruža mogućnost manipulacije imovinom udruge, a posebno s obzirom na segment neprofitnosti udruge koji se mora poštovati i prilikom vršenja dužnosti članova uprave udruge.

Sukladno njemačkom pravu i sudskoj praksi poseban vid nadzora provodi član udruge koji ima pravo podnijeti zahtjev sudu za imenovanje upravnog odbora ovlaštenog za donošenje odluke u hitnim slučajevima te, ako takav zahtjev bude odbijen, ima pravo žalbe protiv takve odluke.<sup>409</sup> Naime, da bi član udruge mogao utvrditi da su nastupili razlozi za imenovanje upravnog odbora te tražiti od suda njegovo imenovanje, potrebno je da provede određeni oblik nadzora nad djelovanjem upravnog odbora. Iako konačnu odluku donosi sud, inicijativa za njezino donošenje je na članu udruge koji je, pored skupštine, ovlašten provoditi nadzor nad djelovanjem upravnog odbora. Član udruge će nadzirati nedostaju li potrebni članovi uprave te će u tom slučaju, za vrijeme dok takav nedostatak traje, podnijeti zahtjev za imenovanje privremenog upravnog odbora sudu koji je nadležan za vođenje registra udruga prema sjedištu udruge. Nadležni sud je dužan provesti nadzor na način da će utvrditi nedostaje li upravnom odboru udruge neki nužni član te će u tom slučaju imenovati privremeni upravni odbor (njem. *Notvorstand*), ali samo dok takav nedostatak ne bude uklonjen. Pri tome je sud dužan utvrditi jesu li članovi upravnog odbora spriječeni u obavljanju svojih djelatnosti iz pravnih ili činjeničnih razloga zbog kojih udruga ne može djelovati. Pravni razlog može biti, primjerice,

---

<sup>407</sup> Von Hippel, T., *Nonprofit...*, cit., str. 210.

<sup>408</sup> *Ibid.*, str. 211.

<sup>409</sup> Presuda OLG Zweibrücken broj 3 W 50/13, od 7. travnja 2013. godine

isključenje glasačkog prava prilikom donošenja odluke koja se odnosi na sklapanje pravnog posla s članom uprave o kojem je riječ ili pokretanju odnosno okončanju spora između njega i udruge, dok se stvarni razlozi sastoje u slučaju kada član upravnog odbora podnese ostavku, bude razriješen dužnosti, u slučaju smrti člana uprave, dugotrajne bolesti ili njegove duže odsutnosti.<sup>410</sup> Također, sud je dužan utvrditi da li udruga zbog toga što joj nedostaju potrebni članovi uprave više ne može biti zastupana, primjerice, ako udrugu mogu zajednički predstavljati samo dva člana odbora, a jedan član odbora nedostaje, tada članovi potrebni za zastupanje udruge nisu dostupni.<sup>411</sup>

Pored naprijed navedenog, sud je prilikom provođenja nadzora dužan utvrditi poriču li članovi udruge svoj položaj člana upravnog odbora ili odbiju predstavljati udrugu u kojem slučaju će postojati razlog za hitno imenovanje članova upravnog odbora. U presudama drugostupanjskog suda OLG Zweibrücken, broj 3 W 50/13, od 7. travnja 2013. godine<sup>412</sup> i OLG Schleswig-Holstein, broj 2 W 49/12, od 4. prosinca 2012. godine,<sup>413</sup> sud je utvrdio slučajeve koji se smatraju hitnim za imenovanje upravnog odbora, sam postupak imenovanja takvog upravnog odbora i dopuštenost žalbe protiv odluke prvostupanjskog suda, te zauzeo stajalište da je sud ovlašten imenovati onaj broj članova upravnog odbora kako je to utvrđeno u statutu udruge.

---

<sup>410</sup> Članak 29. i članak 34. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>411</sup> Anwalt, dostupno na [https://www.anwalt.de/rechtstipps/notvorstand-eines-vereins\\_064566.html](https://www.anwalt.de/rechtstipps/notvorstand-eines-vereins_064566.html) (13. 3. 2019.).

<sup>412</sup> Naime, u konkretnom slučaju odbijen je zahtjev za imenovanje upravnog odbora za hitne slučajeve. Odlučujući o žalbi protiv navedene odluke, drugostupanjski sud je utvrdio da svaki član udruge ima pravo podnijeti zahtjev sudu za imenovanje upravnog odbora za hitne slučajeve te, ako takav zahtjev bude odbijen, ima pravo žalbe protiv takve odluke. Nadalje je naveo da članovi upravnog odbora koji su dužni zastupati udrugu nisu odsutni samo ako je sigurno da ni jedna osoba ovlaštena za zastupanje više ne predstavlja upravni odbor u pravnom smislu, već i kada svi članovi odbora tvrde da su stvarno dali ostavku na svoje funkcije, da nikada nisu započeli navedenu funkciju ili, u svakom slučaju, kada ozbiljno i konačno odbijaju bilo koju aktivnost odbora. Također, potrebno je napomenuti kako Sud, sukladno zakonskoj odredbi, treba intervenirati samo u hitnim slučajevima, tj. kada udruzi prijete nastupanje štete ili kad je potrebno hitno poduzimanje određene radnje, primjerice kada udruzi prijete ovrha ili je potrebno uložiti određeni pravni lijek. O tome više vidjeti Openjur, dostupno na: <https://openjur.de/u/972131.html> (13. 3. 2019.).

<sup>413</sup> Sud je u presudi OLG Schleswig-Holstein, broj 2 W 49/12, od 4. prosinca 2012. godine utvrdio kako potreba za imenovanjem upravnog odbora postoji i u situaciji kada bi sud koji vodi registar udruge trebao brisati udrugu iz registra. U svojoj odluci Sud je također utvrdio da svaki član udruge ima pravo zatražiti od suda imenovanje odbora za hitne slučajeve te, ako zahtjev bude odbijen, pravo na žalbu. Nadalje, sud je utvrdio da potreba za imenovanjem odbora za hitne slučajeve postoji ako su članovi odbora prestali postojati, ako članovi odbora tvrde da su podnijeli ostavku ili su stvarno podnijeli ostavku na svoje funkcije ili odbijaju bilo kakvu aktivnost odbora. Nastavno se navodi da hitan slučaj u smislu naprijed citirane zakonske odredbe postoji ako je registarski sud donio odluku o lišenju pravne osobnosti udruge u smislu odredbe članka 73. njemačkog Građanskog zakonika, a članovi odbora potrebni za zastupanje prestali su postojati. Zaključno je sud posebno naglasio da u slučaju kada članovi odbora imaju opću punomoć za zastupanje predviđenu statutom, sud je ovlašten imenovati onoliko članova odbora koliko zahtijeva statut udruge budući da bi u protivnome član odbora kojeg imenuje sud imao veća prava nego što isti zapravo ima prema statutu udruge. O tome više vidjeti IWW, dostupno na <https://www.iww.de/quellenmaterial/id/92893> (15. 6. 2018.).

Slijedom navedenog razvidno je da se nadzor nad djelovanjem upravnog odbora provodi od samih njezinih članova, ali i od strane nadležnog suda i to samo na inicijativu članova udruge. U pogledu navedenog bilo bi oportuno u pogledu posebnih vrsta udruga s pravnom osobnošću predvidjeti slučajeve u kojima bi sud i po službenoj dužnosti provodio nadzor nad djelovanjem članova upravnog odbora takvih udruga.

S obzirom na to da postupanjem tijela udruge mogu biti povrijeđena prava i pravni interesi članova udruge, potrebno je utvrditi mehanizme zaštite članova udruge do čije primjene dolazi u situaciji kada je član udruge provodeći neformalni nadzor nad radom tijela udruge utvrdio da ista ne postupaju sukladno zakonskim i statutarnim propisima. U njemačkom pravnom sustavu, pored prava članova udruge na podnošenje zahtjeva sudu za imenovanje upravnog odbora ovlaštenog za donošenje odluke u hitnim slučajevima, poseban vid zaštite članova udruge predviđen je i u naprijed navedenom slučaju kada je član udruge prilikom provođenja nadzora utvrdio da skupština udruge nije sazvana sukladno statutu udruge ili, ako statut udruge ne sadrži posebne odredbe o navedenom, ako je sazivanje skupštine zatražila najmanje 1/10 članova udruge. Naime, u takvom slučaju nadležan sud može donijeti odluku da skupštinu udruge sazovu članovi udruge koji su uputili pismeni zahtjev sudu u kojem se naveli svrhu i razloge sazivanja skupštine. Sud može odlučiti i o predsjedništvu na tako sazvanoj skupštini, a obavijest kojom se saziva skupština mora sadržavati i odluku suda.<sup>414</sup> Ni u ovakvom slučaju nije zakonom predviđeno nikakvo ograničenje za pristup sudu kao nadzornom tijelu, primjerice propisivanjem odgovarajućeg postupka koji mora prethoditi podnošenju zahtjeva člana udruge sudu ni propisivanjem rokova koji se moraju poštovati. Takav način postupanja je u potpunosti u skladu s ranije navedenim odredbama Preporuka CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi i Temeljnih načela o statusu nevladinih organizacija u Europi.

Za razliku od njemačkog prava, u francuskom pravu nisu sadržane posebne zakonske odredbe kojima bi se regulirao način upravljanja udrugom te su sukladno tome udruge slobodne utvrditi vlastitu organizacijsku strukturu svojim statutom. S obzirom na navedeno, tijela udruge su podvrgnuta i manjem stupnju nadzora prilikom obavljanja svojih djelatnosti. Naprijed navedeno odnosi se i na skupštinu udruge te samo određene udruge, primjerice javno korisne udruge, sportske udruge i sl. imaju zakonsku obvezu regulirati djelovanje skupštine kao tijela udruge. Iako naprijed navedeno znači da su osnivači udruge potpuno slobodni utvrditi unutarnju organizaciju kroz tijela udruge, isto ne podrazumijeva da se na udruge ne odnose

---

<sup>414</sup> Članak 37. stavka 1. i 2. njemačkog Građanskog zakonika.



drugi propisi kojima se uređuju prava i obveze iz područja građanskog, javnog, trgovačkog, radnog i financijskog prava.<sup>415</sup> Naime, nadzor je potrebno provoditi kako bi se utvrdilo postupaju li tijela udruge sukladno tim propisima.

Unatoč navedenom te činjenici da zakonska obveza sazivanja skupštine postoji samo u slučaju donošenja odluke o prestanku postojanja udruge,<sup>416</sup> sve udruge odlučuju statutom regulirati djelovanje udruge kojim se propisuju načini i metode glasovanja članova u skupštini udruge kao najvišim tijelom udruge, a u slučaju da nije drukčije propisano, smatra se da svaki član ima jedan glas. Statutom se određuju i poslovi koji su u nadležnosti skupštine.<sup>417</sup> Iz tog razloga nadzor se provodi na način da se utvrdi djeluje li skupština udruge sukladno statutu, tj. poštuje li odredbe o načinu i metodama glasovanja članova te obavlja li poslove u njezinoj nadležnosti.

S obzirom na slobodu koju članovi udruge imaju sukladno francuskom pravu u pogledu reguliranja unutarnjeg ustrojstva i važnost koju pri tome ima statut udruge, nadzor nad svakoj izmjeni i dopuni statuta udruge sastoji se u tome da su ih udruge dužne objaviti u Službenom glasilu u roku od tri mjeseca te da imaju pravni učinak u odnosu na treće osobe od dana kada su objavljene.<sup>418</sup> Na taj način jamči se zaštita trećih osoba od eventualnih povreda do kojih bi moglo doći iz razloga što one nemaju uvid u rad samih udruga, primjerice promjena ovlasti osoba odgovornih za upravljanje udrugom.

Ako je riječ o udrugama koje imaju status udruga osnovanih radi obavljanja javno korisnih poslova, a udruge su prihvatile model statuta preporučenog od strane Odjela za unutarnje poslove Državnog savjeta, odluku o izmjeni statuta u francuskom pravu donosi skupština udruge na prijedlog upravnog odbora ili člana udruge, a takva izmjena podnosi se Ministarstvu unutarnjih poslova koje provodi vanjski nadzor.<sup>419</sup>

Sukladno francuskom pravu članovi udruge statutom slobodno reguliraju i način upravljanja udrugom i nadzora nad radom tijela udruge u čijoj nadležnosti je upravljanje udrugom. Najčešće se kao tijela udruge u čijoj nadležnosti je upravljanje udrugom imenuju upravni i izvršni odbor. Članovi upravnog odbora u pravilu ne moraju biti članovi udruge te mogu vršiti više funkcija unutar iste udruge ili u više različitih udruga, iako je u udrugama određenog tipa to zabranjeno ili ograničeno na neki način. U takvim udrugama posebno će se

---

<sup>415</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 105.

<sup>416</sup> Članak 9. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901.

<sup>417</sup> Deckert, K., op. cit., str. 298.

<sup>418</sup> Članak 5. stavka 5. i 6. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine.

<sup>419</sup> Service -Public. Fr, dostupno na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1131?lang=en> (7. 4. 2020.).

provoditi nadzor kako bi se utvrdilo poštuju li članovi udruge takvu zabranu. Kao jedna od funkcija upravnog odbora navodi se i imenovanje unutar svojih članova i članova izvršnog odbora.<sup>420</sup> Ovakav način reguliranja otvara mogućnost imenovanja članova upravnog odbora odgovarajuće stručnosti i potrebnog znanja koji će time doprinijeti kvaliteti obavljanja poslova udruge, ali i osiguranju zakonitosti u njezinom djelovanju omogućavajući adekvatan nadzor nad njezinim poslovanjem.

Članovi upravnog odbora udruga u Francuskoj nisu zakonski zastupnici udruge te njihove ovlasti isključivo proizlaze iz odredbi statuta udruge. Slijedom navedenog nadzor je potrebno provesti nad time kakve ovlasti upravni odbor ima sukladno statutu udruge, je li upravni odbor sklopio pravni posao temeljem danih ovlasti te je li djelovao u skladu s ciljem udruge budući da samo u tom slučaju pravni posao koji je sklopio upravni odbor obvezuje udrugu. Članovi upravnog odbora mogu primiti naknadu za svoj rad, izuzev kada je to izričito zabranjeno, primjerice članovi upravnog odbora lovačke udruge.<sup>421</sup> Članovi upravnog odbora mogu biti razriješeni dužnosti bez ikakvog povoda i opravdanja, iako se statutom može utvrditi da je njihov mandat neopoziv kroz određeno ograničeno vrijeme, a statutom se može propisati i pravo na naknadu štete u slučaju da budu razriješeni dužnosti bez opravdanog razloga. Poseban vid nadzora odnosi se na upravni odbor udruga koje imaju svojstvo pravne osobe s obzirom na to da su takve udruge dužne svaku promjenu koja se odnosi na upravni odbor javno objaviti u roku od tri mjeseca, u protivnome nemaju pravni učinak prema trećima.<sup>422</sup> Budući da se djelovanje upravnog odbora u cijelosti regulira statutom udruge, statut udruge bi morao sadržavati i odredbe kojima se propisuje način imenovanja i razrješenja članova upravnog odbora te provedbe nadzora nad upravnim odborom udruge.

Posebne zakonske odredbe u francuskom pravu propisane su u odnosu na tijela, upravni odbor i izvršni odbor udruga koje obavljaju javno korisne poslove. Slijedom navedenog nadzor se provodi nad time poštuju li te udruge zakonske odredbe kojima je propisano da broj članova upravnog odbora određuje skupština, da svaka kategorija članova udruge mora biti zastupljena u upravnom odboru, da predsjednik upravnog odbora ne smije biti član udruge koji je to po samom zakonu, a članovi udruge koji su zaposlenici udruge ne smiju biti njezinim predsjednikom, potpredsjednikom, glavnim tajnikom niti blagajnikom. Nadalje, nadzor se provodi nad time poštuju li se zakonske odredbe kojima je propisano da članove izvršnog odbora čine predsjednik, jedan do najviše tri potpredsjednika, jedan ili više tajnika te blagajnik

---

<sup>420</sup> Ibid., str. 294.

<sup>421</sup> Ibid., str. 295.

<sup>422</sup> Ibid., str. 294-295.

i njihov zamjenik. Članovi upravnog i izvršnog odbora ne dobivaju naknadu za svoj rad pa se također nadzire poštovanje citirane odredbe.<sup>423</sup> Razlika u načinu propisivanja posebnih odredbi koje se odnose na upravni odbor udruga koje obavljaju javno korisne poslove također proizlazi iz posebnog statusa takvih udruga te se zakonodavac u tim slučajevima odlučio kako za propisivanje posebnih zakonskih odredbi koje uređuju imenovanje i djelovanje upravnog odbora tako i za viši stupanj nadzora nad obavljanjem djelatnosti istoga. Štoviše, primjenom prakse da članovi upravnog i izvršnog odbora ne dobivaju naknadu za svoj rad nastoji se osigurati kvaliteta i zakonitost u postupanju. S obzirom na značenje koje upravni odbor udruge ima u poslovanju udruge, nadzor se i kod udruga koje obavljaju javno korisne poslove, kao i kod ostalih udruga s pravnom osobnošću, provodi nad time jesu li takve udruge o svakoj promjeni osobe člana upravnog odbora u roku od tri mjeseca obavijestile prefekta departmana u kojoj udruge ima sjedište.<sup>424</sup>

Slijedom naprijed navedenog razvidno je da se u francuskom pravu unutarnji nadzor nad udrugama u pogledu tijela udruga i načinu vršenja njihovih ovlasti i dužnosti provodi sukladno odredbama statuta, dok se vanjski nadzor sastoji od obveze prijave promjena uprave i statuta nadležnom upravnom tijelu, a u odnosu na javno korisne udruge u pogledu poštovanja dodatnih obveza o imenovanju i radu tijela udruga.

Nadalje, posebna pravila odnose se na način na koji su članovi upravnog odbora dužni ulagati sredstva organizacije, ali samo u pogledu udruga koje obavljaju javno korisne poslove i to samo u pogledu jamstva koje postoji kod ulaganja sredstava odnosno dodijeljenih sredstava. Slijedom navedenog posebno se nadzire poštuju li takve organizacije odredbe kojima je propisano da udruge koje su osnovane radi obavljanja javno korisnih poslova moraju imati minimalni kapital i sredstva kojima raspolažu. Naime, francuskim dokumentom (franc. *statuts types*) koji sadrži preporuke izrade statuta organizacija određeno je da minimalno jedna desetina sredstava dodijeljenih organizaciji ne smije biti distribuirana. Kako bi se utvrdilo postupa li upravni odbor na propisan način, vrši se nadzor i od strane države i od strane organizacije nad postupanjima odnosno djelatnostima upravnog odbora u pogledu imovine koja predstavlja dodijeljena sredstva. Takvu odluku moraju odobriti skupština te nadležno državno tijelo (franc. *prefet*) pri čemu se smatra da je odobrenje dano ako nadležno tijelo ne

---

<sup>423</sup> O tome više vidjeti članak 5. stavka 1. i članak 7. modela statuta za udruge koje obavljaju javno korisne poslove, Odjel za unutarnje poslove Državnog savjeta, dostupno na: [file:///C:/Users/38591/Downloads/2020-statuts-type-arup-associations-reconnues-d-utilite-publique%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/38591/Downloads/2020-statuts-type-arup-associations-reconnues-d-utilite-publique%20(3).pdf) (1. 4. 2019.) i Deckert, K., op. cit., str. 298.

<sup>424</sup> Članak 21. modela statuta za udruge koje obavljaju javno korisne poslove, Odjel za unutarnje poslove Državnog savjeta, dostupno na: [file:///C:/Users/38591/Downloads/2020-statuts-type-arup-associations-reconnues-d-utilite-publique%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/38591/Downloads/2020-statuts-type-arup-associations-reconnues-d-utilite-publique%20(3).pdf) (1. 4. 2019.).

prigovori prodaji uz roku od dva mjeseca nakon što mu je obavijest o prodaji dana.<sup>425</sup> Opisanim oblikom nadzora kako na razini same udruge tako i od strane vanjskog nadzornog tijela osigurava se ispunjenje statutarne obveze u pogledu minimalnog iznosa kapitala kojim udruga mora raspolagati.

Poseban vid nadzora odnosi se i na postupanje upravnog odbora udruge koje obavljaju javno korisne poslove kada takve udruge podižu hipoteku ili zajam u kojem slučaju se također traži odobrenje od strane nadležnog državnog tijela (franc. *prefet*) pri čemu se smatra da je odobrenje dano ako nadležno tijelo ne prigovori takvoj radnji u roku od dva mjeseca nakon što mu je obavijest dana. Pored navedenog, ako je riječ o prodaji, zamjeni te kupnji nekretnina koje su neophodne za obavljanje djelatnosti udruge koje obavlja javno korisne poslove ili je riječ o najmu nekretnina dužem od devet godina, nadzor nad tim poslovima vrši i skupština udruge koja te poslove mora odobriti.<sup>426</sup> Time se također ukazuje na činjenicu da je država posebno zainteresirana za udruge koje obavljaju javno korisne poslove obzirom na njihov status i povlastice koje uživaju.

Ono što je zajedničko i udrugama koje obavljaju javno korisne poslove kao i ostalim udrugama jest to da su članovi udruge, ali i svaka zainteresirana osoba, kao i državni odvjetnik, ovlaštene provoditi nadzor nad time da li njezina tijela postupaju sukladno naprijed navedenim odredbama, tj. sukladno zakonu i moralu. Te osobe ovlaštene su podnijeti zahtjev sudu za donošenje odluke o prestanku postojanja udruge ako smatraju da njezina tijela postupaju suprotno navedenom.<sup>427</sup> Zakonskim odredbama nije predviđena pretpostavka provođenja prethodnog postupka kao niti roka za podnošenje zahtjeva sudu u navedenim slučajevima. Propisani način postupanja predstavlja i temelj zaštite prava članova udruge od njezinog nezakonitog postupanja.

Sukladno talijanskom pravu djelatnost udruge provodi se putem obveznih tijela udruge i to skupštine i upravnog odbora. Skupština udruge je najviše tijelo udruge te u pravilu zadržava ovlast nad donošenjem najznačajnijih odluka.<sup>428</sup> Slijedom navedenog, posebno se nadzire da li udruga sukladno zakonskim i statutarnim propisima imenuje i razrješenja članove upravnog odbora, odobrava godišnji proračun, donosi odluku o izmjeni akta o osnivanju i statuta udruge, odluku o prestanku postojanja udruge, pokretanju postupaka utvrđivanja odgovornosti članova upravnog odbora te odluku o isključenju članova udruge.<sup>429</sup> Skupština udruge donosi odluke

---

<sup>425</sup> Deckert, K., op. cit., str. 289.

<sup>426</sup> Ibid., str. 290-291.

<sup>427</sup> Članak 3. i članak 5. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1997. godine.

<sup>428</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 188.

<sup>429</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 451.

običnom većinom glasova svojih članova ako je na sjednici skupštine prisutna najmanje polovica članova. I u talijanskom pravu, kao i u njemačkom, izuzetak od naprijed navedenog pravila predstavlja odluka skupštine o izmjeni odredbi osnivačkog akta i statuta koja se donosi na sjednici na kojoj su prisutne najmanje 3/4 članova i to većinom glasova prisutnih članova.<sup>430</sup> Slijedom navedenog, prilikom donošenja odluke potrebno je nadzirati je li za donošenje odluke prisutan dovoljan broj članova udruge te je li za odluku donesena s dovoljnim brojem glasova. Propisivanjem posebne većine za donošenje takvih odluka ukazuje se na njihovu važnost.

Vanjski naknadni nadzor nad izmjenama statuta udruge u Italiji provodi upravno tijelo koje vrši i registraciju udruge budući da ih isto mora odobriti kako bi se utvrdilo nisu li tim izmjenama promijenjene pretpostavke pod kojima je udruga stekla pravnu osobnost.<sup>431</sup> Dakle, sukladno talijanskom pravu postoji obveza podnošenja izmjena odnosno dopuna statuta nadležnom tijelu bez obzira na to o kakvoj izmjeni odnosno dopuni se radi te su iste podvrgnute nadzoru od strane nadležnog tijela, što nije u sukladnosti s Preporukama CM/Rec (2007)14 kojima se navodi da se za izmjene i dopune statuta ne bi trebalo tražiti odobrenje javnih tijela izuzev ako se odnose na naziv i ciljeve udruge.

U talijanskom pravu upravni odbor upravlja udugom, utvrđuje i provodi politiku udruge te je ovlašten zastupati udugu.<sup>432</sup> U pogledu vršenja prava i dužnosti upravnog odbora udruge posebno se nadzire saziva li upravni odbor sjednice skupštine udruge najmanje jednom godišnje radi odobravanja proračuna odnosno kada se za to ukaže potreba ili kada to zatraži najmanje desetina članova. Ako upravni odbor ne sazove skupštinu kada je to zatražila najmanje 1/10 članova, saziv može narediti predsjednik suda.<sup>433</sup> S obzirom na to da skupština udruge donosi i najznačajnije odluke, ovakva mogućnost sazivanja skupštine itekako doprinosi zakonitosti u djelovanju udruge.

Svaki član udruge provodi unutarnji nadzor nad radom skupštine udruge te utvrđuje je li ista donijela odluku protivno zakonskim odredbama, odredbama o osnivanju ili statutarnim odredbama, odnosno je li odluka protivna pravnom poretku ili moralu. Takav nadzor provode i druga tijela udruge i državni tužitelj.

Ako skupština udruge donese odluku protivno zakonskim odredbama, odredbama o osnivanju ili statutarnim odredbama, nezakonitost odluke može utvrditi sud, na zahtjev tijela udruge, članova udruge ili državnog tužitelja, a ako postoje ozbiljni razlozi, predsjednik suda

---

<sup>430</sup> Članovi 21. stavka 1. i 2. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>431</sup> Galgano, Francesco, *Le sssociazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, CEDAM, 1996., str. 140.

<sup>432</sup> *Loc. cit.*

<sup>433</sup> Članak 20. stavka 1. i 2. talijanskog Građanskog zakonika.

može suspendirati primjenu pobijane odluke. Ako je odluka protivna pravnom poretku ili moralu, izvršenje odluke može obustaviti i administrativno tijelo.<sup>434</sup> Dakle, za razliku od njemačkog i francuskog prava, sukladno talijanskom pravu član udruge može podnijeti zahtjev sudu i za utvrđenje nezakonitosti same odluke koju je donijela skupština udruge, a za koju smatra da je protivna zakonu, ali i aktu o osnivanju odnosno statutu udruge.<sup>435</sup> Da bi član udruge iskoristio takvo pravo koje mu je zajamčeno zakonom, ne mora prethodno zatražiti od skupštine ili drugog tijela udruge da ponovno razmotri navedenu odluku te otkloni eventualno utvrđene nepravilnosti, već se može neposredno obratiti sudu. Provođenje takvog oblika nadzora od strane članova udruge itekako preventivno djeluje na poštovanje zakonskih i statutarnih odredbi nadležnog tijela udruge u njegovom djelovanju.

Budući da u nadležnost skupštine udruge kao njezinog najvišeg tijela spada i donošenje odluke o isključenju iz članstva u udruzi, poseban vid nadzora nad radom skupštine provodi sud u slučaju kada član udruge odluku o svom isključenju ospori pred sudom u roku od šest mjeseci od dana kada je obaviješten o donošenju odluke. Sud posebno cijeni činjenicu jesu li postojali ozbiljni razlozi za donošenje takve odluke skupštine udruge.<sup>436</sup> U presudi Vrhovnog kasacijskog suda, Posl. br. 22986, od 16. rujna 2019. godine, Sud je utvrdio da je u postupku koji je pokrenuo član udruge u slučaju svog isključenja iz članstva u udruzi potrebno utvrditi legitimnost odluke o isključenju s dvostrukog gledišta, formalnog i materijalnog. Naime, potrebno je utvrditi je li isključenje u skladu s procesnim pravilima utvrđenim zakonom ili statutom te je li legitimno s materijalnog stajališta, tj. jesu li ostvarene pretpostavke za prestanak članstva utvrđene zakonom ili statutom.<sup>437</sup>

---

<sup>434</sup> Članak 23. stavka 1., 3. i 4. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>435</sup> Članak 23. stavka 1. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>436</sup> Članak 24. stavka 3. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>437</sup> U presudi Vrhovnog kasacijskog suda, Posl. br. 22986, od 16. rujna 2019. godine, Sud je prihvatio žalbu protiv presude drugostupanjskog suda, kojom je odbijena žalba i potvrđena presuda prvostupanjskog suda o poništenju odluke o izuzeću, u konkretnom slučaju, člana medicinskog instituta. Sud je u obrazloženju presude, između ostalog, naveo da je prilikom utvrđenja postojanja razloga za isključenje određenog člana iz članstva u udruzi potrebno voditi računa i o tome na koji način su „ozbiljnost“ navedenih razloga za isključenje razumljivi i sami članovi udruge u okviru autonomije navedenog organizacijskog oblika. Iz navedenog slijedi da ako statut već sadrži opis razloga čije se nastupanje smatra „ozbiljnim“ da uzrokuje isključenje člana iz udruge, sudska procjena mora biti ograničena na provjeru postojanja istoga u predmetnom slučaju. Međutim, ako statut ne sadrži nikakve posebne odredbe u pogledu razloga za isključenje iz članstva ili su iste opće naravi, sud je ovlašten ispitati i „ozbiljnost“, tj. težinu razloga za isključenje iz članstva. U potonjem slučaju sud će morati procijeniti je li donesena mjera razmjerna ponašanju člana uzimajući u obzir, s jedne strane, štetu koju je član udruge počinio interesima drugih te, s druge strane, učinke koje će mjera proizvesti njegovom interesu, pod pretpostavkom da je spreman ostati u udruzi. U konkretnom slučaju Sud je utvrdio da je statut udruge predvidio dovoljno specifične razloge za isključenje člana iz udruge, a razlozi o isključenju odgovarali su i onima opisanim u odredbama o zakonskom isključenju pa je slijedom navedenog uvažio žalbu kao osnovanu. O tome više vidjeti Altalex, dostupno na: <https://www.altalex.com/documents/news/2019/10/08/associazioni-non-riconosciute-possibile-esclusione-di-un-socio-per-gravi-motivi#fatti> (1. 4. 2020.).

Zakonom nije predviđen unutarnji nadzor nad radom upravnog odbora, ali vrlo često su odredbe o takvom nadzoru propisane statutom.<sup>438</sup>

U Republici Sloveniji članovi udruge upravljaju udrugom neposredno ili posredno putem predstavnika, izabраниh tijela ili zastupnika udruge odnosno osobe ovlaštene za zastupanje udruge, na način utvrđen statutom udruge,<sup>439</sup> a obvezna tijela udruge su skupština udruge te zastupnik udruge, tj. osoba ovlaštena za zastupanje udruge. Budući da je i u Sloveniji skupština udruge najviše tijelo udruge koju čine svi njezini članovi, posebno se nadzire poštuju li se u radu skupštine zakonske odredbe kojima je propisano da je u njezinoj isključivoj nadležnosti donošenje temeljnog akta udruge te njegovih izmjena i dopuna kao i donošenje svih drugih najvažnijih odluka udruge, primjerice donošenje odluke o prestanku djelovanja udruge. Skupština udruge donosi odluke na sjednicama udruge koje mogu biti redovite ili izvanredne. Također se nadzire održava li udruga redovite sjednice jednom godišnje, kao i je li skupština održala izvanrednu sjednicu kada je to zatražila petina svih članova udruge. Prilikom donošenja odluka skupštine udruge nadzire se je li postojao kvorum za njihovo donošenje, tj. je li na sjednici bilo prisutno više od polovice svih članova, kao i je li za odluku glasalo više od polovice prisutnih članova, pod pretpostavkom da statutom nije drukčije propisano.<sup>440</sup> Na važnost takvog nadzora utječe činjenica da se naprijed navedene ovlasti skupštine udruge ne mogu prenijeti na druga tijela, za razliku od zakonske ovlasti skupštine da odlučuje o žalbama protiv odluka osobe ovlaštene za zastupanje ili odluka drugih tijela udruge, ako ih udruga ima.<sup>441</sup>

Odredbe osnivačkog akta i statuta u slovenskom pravu mogu se mijenjati samo ako su na sjednici skupštine prisutne najmanje 3/4 članova, a za izmjenu je glasovala većina prisutnih članova.<sup>442</sup> Provođenjem nadzora nad poštovanjem te zakonske odredbe koja se sastoji u potrebnoj većini za izmjenu tih akata udruge također se ukazuje na njezinu važnost. Na važnost statuta ukazuje i činjenica da se za svaku njegovu promjenu mora podnijeti zahtjev za registraciju iste, u roku od 30 dana od dana kada je promjena izvršena pri čemu se uz zahtjev dostavlja i preslika izmjene statuta ili njegovog pročišćenog teksta.<sup>443</sup> Dakle, i u slovenskom pravu obveza prijave promjena statuta postoji bez obzira na koje statutarne odredbe se izmjene odnose.

---

<sup>438</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 452.

<sup>439</sup> Članak 12. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>440</sup> Članak 21. stavka 2. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>441</sup> Članak 13. stavka 1., 2. i 4. i članak 38. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>442</sup> Članak 21. stavka 2. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>443</sup> Članak 13. stavka 1. i članak 20. stavka 1. i stavka 2. slovenskog Zakona o udrugama.

Udrugu u Sloveniji zastupa osoba ovlaštena za zastupanje koja je kao takva utvrđena statutom udruge, a za osobu ovlaštenu za zastupanje može se imenovati samo poslovno sposobna fizička osoba. Također je potrebno napomenuti kako se za osobe ovlaštene za zastupanje udruge mogu imenovati najviše dvije osobe koje su odgovorne za zakonito poslovanje udruge. Pored nadzora nad poštovanjem naprijed navedenih zakonskih i statutarne odredbi, nadzor se vrši i nad time sazivaju li osobe ovlaštene za zastupanje redovne i izvanredne sjednice skupštine. Posebno se nadzire je li osoba ovlaštena za zastupanje udruge upravnom tijelu nadležnom za registraciju udruge podnijela zahtjev za upis promjene naziva udruge, sjedišta ili drugih odredbi statuta udruge te osobe ovlaštene za zastupanje udruge u roku od 30 dana od dana promjene. Nadzor nad vršenjem ove obveze osobe ovlaštene za zastupanje udruge provodi skupština udruge koja imenuje tu osobu, ali i Inspektorat Slovenije za unutarnje poslove pa je slijedom navedenog razvidno da je država posebno zainteresirana za ovaj segment djelovanja udruge.<sup>444</sup>

Statutom udruge mogu se predvidjeti i druga tijela udruge u kojem slučaju se statutom mora utvrditi i njihov sastav, nadležnost, odgovornost, način odlučivanja, međusobne odnose, mandat i način izbora ili imenovanja i razrješenja članova predviđenih tijela te se posebno nadzire poštuju li se te statutarne odredbe.<sup>445</sup>

Ako zakonska ovlast skupštine udruge da odlučuje o prigovorima protiv odluka osobe ovlaštene za zastupanje ili odluka drugih tijela udruge nije statutom prenesena na drugo tijelo udruge, skupština će na inicijativu ovlaštene osobe – člana udruge, provesti nadzor nad zakonitosti postupanja drugih tijela udruge. Naime, poseban postupak provođenja unutarnjeg nadzora predviđen je u slovenskom pravu prema kojem član udruge koji smatra da je tijelo udruge donijelo odluku koja je u suprotnosti sa zakonom ili statutom udruge odnosno drugim općim aktom udruge, ima pravo osporiti takvu odluku pred sudom, ali samo ako je prethodno zatražio od skupštine udruge ili drugog ovlaštenog tijela da odluči o prigovoru protiv pobijane odluke. Dakle, ako bi član udruge podnio zahtjev sudu kojim se osporava odluka tijela udruge, a da nije prethodno podnio prigovor ovlaštenom tijelu udruge, takav zahtjev bi sud trebao odbaciti kao nepravodoban. Također, potrebno je navesti kako nije predviđen rok u kojem je član udruge dužan podnijeti prigovor ovlaštenom tijelu udruge, kao ni rok u kojem je član udruge dužan podnijeti zahtjev sudu kojim osporava predmetnu odluku. Za razliku od navedenog, ovlašteno tijelo udruge dužno je donijeti odluku o prigovoru člana udruge u roku

---

<sup>444</sup> Članak 5. stavka 2., članak 6. stavka 1., članak 13. stavka 2. i članak 51. stavka 1. slovenskog Zakona o udruinama.

<sup>445</sup> Članak 13. stavka 3. slovenskog Zakona o udruinama.



od tri mjeseca. Ako ovlašteno tijelo ne donese odluku u navedenom roku, smatrat će se da je prigovor člana udruge odbijen (negativna presumpcija).<sup>446</sup> U takvom slučaju član udruge će biti ovlašten ostvariti pristup sudu tek po proteku roka od tri mjeseca.

Sukladno naprijed navedenom može se zaključiti da svaki član udruge ima pravo osporiti odluke tijela udruge pred sudom ako smatra da su one u suprotnosti sa zakonom ili statutom udruge, odnosno drugim općim aktom udruge. U slučaju da sud poništi odluku tijela udruge, takvo poništenje neće imati učinka na prava koje su treće osobe stekle u dobroj vjeri. Također je potrebno napomenuti kako sukladno slovenskom pravu izričito pravo osporiti odluku tijela udruge ima i osoba koja nije član udruge i to u slučaju kada je takvoj osobi odbijen zahtjev za prijem u članstvo udruge.<sup>447</sup>

Nadležni za odlučivanje u sporovima između članova udruge i udruga u slovenskom pravu jesu općinski sudovi (slo. *okrajna sodišča*) koji na taj način provode vanjski nadzor, a interes za podnošenje tužbe ima i osoba koja tužbom traži donošenje rješenja o prijemu u članstvo iz razloga što nadležno tijelo udruge nije odlučilo o njezinom zahtjevu za članstvo. Upravni sud Republike Slovenije je u presudi Posl. br. I U 1295/2010, od 18. listopada 2011. godine, utvrdio da nije nadležan za odlučivanje u sporu između člana udruge i udruge u smislu članka 14. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama budući da je riječ o građanskopravnim sporovima koji su sukladno članku 1. slovenskog Zakona o parničnom postupku<sup>448</sup> u nadležnosti parničnog suda na koji se odnosi članak 14. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama.<sup>449</sup> Ovakav način postupanja u potpunosti je u skladu sa stajalištem Europskog suda

---

<sup>446</sup> Članak 14. stavka 1. i 2. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>447</sup> Članak 14. stavka 1., 2. i 3. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>448</sup> Člankom 1. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik,“ br. 26/99 i izmjene i dopune) propisano je da se istim utvrđuju pravila postupka prema kojima sud saslušava i odlučuje u sporovima koji proizlaze iz osobnih i obiteljskih odnosa te u sporovima koji proizlaze iz imovinskih i drugih građanskih odnosa fizičkih i pravnih osoba, osim ako bilo koji od tih sporova nije u nadležnosti specijaliziranih sudova.

<sup>449</sup> Naime, u konkretnom slučaju je tužitelj podnio tužbu Upravnom sudu u Ljubljani protiv odluke glavne skupštine udruge – lovačkog društva, o izboru drugih tijela udruge. Upravni sud je utvrdio da u konkretnom slučaju postoji spor o građanskom pravu u smislu članka 1. Zakona o parničnom postupku iz razloga što rezultat glasovanja skupštine udruge utječe na sadržaj prava tužitelja – člana udruge s tuženikom – udrugom. Slijedom naprijed navedenog Upravni sud se proglasio nenadležnim te je utvrđeno da će se po pravomoćnosti citirane odluke predmet proslijediti Okružnom sudu kao stvarno nadležnom sudu. U obrazloženju citirane presude se, između ostalog, ukazuje na odluku Ustavnog suda Republike Slovenije, Posl. br. UI-57/07-7, od 15. listopada 2008. godine („Službeni glasnik“ br. 102/08), kojom je utvrđeno da članak 14. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama nije u suprotnosti s Ustavom Republike Slovenije te da navedena odredba predstavlja sudsku zaštitu u slučajevima sporova koji proizlaze iz građanskopravnih odnosa, čak i kad to ne bi bilo moguće na temelju drugih propisa. Nadalje se navodi kako je u konkretnom slučaju riječ o sporu između člana udruge i udruge u smislu članka 14. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama i tiče se „ostalih građanskopravnih odnosa“ iz odredbe članka 1. slovenskog Zakona o parničnom postupku o kojima odlučuje parnični sud na koji se odnosi članak 14. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama, što proizlazi iz članka 97. stavka 1. slovenskog Zakona o sudovima („Službeni glasnik,“ br. 45/95 i dopune), kojim je propisano da sudstvo u Republici Sloveniji vrše sudovi opće nadležnosti, dok je stavkom 2. propisano da nadležnost specijaliziranih sudova, što uključuje Upravni sud Republike Slovenije, postoji kada je to izričito utvrđeno zakonom. O tome više vidjeti Sodna praksa, dostupna na:

za ljudska prava prema kojem su sporovi koji se odnose na pitanja u vezi s članstvom u udruzi građanskopravni sporovi pa je na taj način osigurana i zaštita članova udruge i sudski nadzor nad postupanjem udruge.

U drugostupanjskoj presudi Višeg suda u Kopru, Posl. br. I Cp 898/14, od 12. svibnja 2015. godine, Sud je utvrdio da ima pravni interes za podnošenje tužbe osoba koja tužbom traži donošenje rješenja o prijemu u članstvo iz razloga što nadležno tijelo udruge nije odlučilo o njezinom zahtjevu za članstvo u udruzi te se u tom slučaju ne traži ispunjenje procesnih pretpostavki iz odredbe članka 14. slovenskog Zakona o udrugama.<sup>450</sup> Na taj način osigurana je zaštita osobe koja još nije niti postala članom udruge te se nadzor suda provodi i na taj segment postupanja udruge.

I u Republici Srbiji članovi udruge upravljaju udrugom neposredno ili preko svojih izabраниh predstavnika u tijelima udruge, a obvezna tijela udruge su skupština udruge i zastupnik udruge, tj. osoba ovlaštena za zastupanje udruge, dok se statutom mogu predvidjeti i druga tijela udruge<sup>451</sup> primjerice upravni odbor, izvršni odbor, predsjednik udruge i dr. Odluka udruge da osim obveznih tijela ima i druga tijela ovisi o nizu okolnosti i to o veličini udruge, području djelovanja, izvorima financiranja i dr.<sup>452</sup>

---

[http://www.sodnapraksa.si/search.php?q=%201295/2010&database\[UPRS\]=UPRS&\\_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2012032113042809](http://www.sodnapraksa.si/search.php?q=%201295/2010&database[UPRS]=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2012032113042809) (3. 3. 2019.).

<sup>450</sup> Naime, tužitelj je tražio sudsku zaštitu jer o njegovom zahtjevu za članstvo u udruzi nije odlučeno više od godinu dana. Tuženik – udruga se u konkretnom slučaju u žalbi pozivala na činjenicu da nije ispunjen preduvjet za sudsku zaštitu prema članku 14. stavku 1. Zakona o udrugama prema kojem se prije osporavanja odluke tijela koristi žalba kao pravni lijek, o čemu odlučuje skupština članova, osim ako temeljnim aktom udruge nije drukčije određeno, a s obzirom na to da tijelo udruge nije odlučilo o zahtjevu tužitelja za članstvo, tužitelj nije mogao ispuniti naprijed navedeni uvjet te bi drugačije tumačenje onemogućilo ostvarivanje prava na udruživanje odustajanjem od odluke o zahtjevu za članstvo. U obrazloženju presude Sud je naveo kako tužitelj ima pravni interes za podnošenje tužbe jer tužbom traži donošenje rješenja o prijemu u članstvo, što je konstitutivna radnja za koju se pretpostavlja pravni interes te da nisu osnovani prigovori tuženika – udruge da je ista u postupku otkazivanja, tj. prestanka postojanja jer sve dok je upisana u registar udruga, tužitelj ima pravni interes pokrenuti tužbu kojom se traži članstvo u njegovom članstvu. Nadalje, Sud je utvrdio da tužitelj ima pravo na sudsku zaštitu te da je žalba tuženika – udruge u kojoj se navodi da nisu ispunjeni uvjeti iz članka 14. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama neutemeljena. U tom smislu Sud ukazuje na članak 14. stavka 2. istoga Zakona te navodi kako je procesni preduvjet za sudsko osporavanje odluka tijela udruge. Naime, uvjet je da se pravni lijek koristi prije sudskog osporavanja odluke tijela o kojem odlučuje skupština članova, osim ako osnovnim aktom udruge nije drugačije određeno. U konkretnom slučaju, budući da tijelo udruge nije odlučilo o zahtjevu za članstvo, tuženik se ne može osloniti na procesnu pretpostavku jer je tužitelj nije mogao ispuniti te bi drukčije tumačenje onemogućilo ostvarivanje prava na udruživanje odustajanjem od odluke o zahtjevu za članstvo. Sodna praksa, dostupna na:

[http://sodnapraksa.si/?q=Cpg%2091/2009&database\[IESP\]=IESP&\\_submit=i%EF%BF%BD%C3%A8i&rowsPerPage=20&page=163&moreLikeThis=1&id=doc\\_2012032113080457](http://sodnapraksa.si/?q=Cpg%2091/2009&database[IESP]=IESP&_submit=i%EF%BF%BD%C3%A8i&rowsPerPage=20&page=163&moreLikeThis=1&id=doc_2012032113080457) (3. 3. 2019.).

<sup>451</sup> Članak 21. i članak 24. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>452</sup> Benmansur, J. i dr., op. cit., str. 19.

Skupština udruge je najviše tijelo udruge te ju čine svi njezini članovi.<sup>453</sup> U pogledu skupštine udruge nadzire se poštuje li skupština zakonske odredbe kojima je propisano da u njezinu nadležnost spada usvajanje statuta te njegovih izmjena i dopuna, imenovanje i razrješenje osobe ovlaštene za zastupanje udruge, ako statutom nije drukčije određeno, donošenje odluke o udruživanju u saveze, o usvajanju godišnjeg financijskog izvještaja udruge, o statusnim promjenama udruge i prestanku rada udruge, kao i o drugim pitanjima utvrđenim statutom udruge.<sup>454</sup>

Također, nadzire se donosi li skupština udruge odluke na sjednicama koje mogu biti redovite i izvanredne. Naime, redovna sjednica udruge održava se najmanje jednom godišnje, pri čemu se statutom može predvidjeti i kraći rok, a izvanredna sjednica se mora sazvati ako zahtjev za njezino sazivanje, u pisanom obliku, podnese 1/3 članova udruženja pri čemu se statutom može utvrditi i manji broj, i to u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva za njezino sazivanje.<sup>455</sup>

Način odlučivanja skupštine pobliže je uređen njezinim statutom. Srpskim Zakonom o udrugama propisano je da o izmjenama i dopunama statuta odlučuje skupština udruge, ali je potrebno statutom regulirati i to je li za odlučivanje potreban poseban kvorum i/ili posebna većina glasova, tko je ovlašten inicirati izmjene i dopune, kome se podnosi takva inicijativa, tko priprema prijedlog izmjena i dopuna i dr.<sup>456</sup> Također, kao i u talijanskom i slovenskom pravu, postoji obveza prijave izmjena i dopuna statuta nadležnom tijelu i to u roku od 15 dana, bez obzira na što se izmjene i dopune odnose.<sup>457</sup> Na taj način izmjene i dopune statuta postaju predmet naknadnog nadzora ovlaštenih tijela.

Drugo obvezno tijelo udruge, osobu ili osobe ovlaštene za zastupanje udruge imenuje skupština udruge ako statutom nije drukčije određeno. Naime, ako udruga ima upravni odbor, uobičajena je praksa da skupština imenuje i razrješava upravni odbor, a potonji osobe ovlaštene za zastupanje.<sup>458</sup> Za osobu ovlaštenu za zastupanje udruge može se imenovati samo poslovno sposobna fizička osoba koja ima prebivalište ili boravište na teritoriju Republike Srbije.<sup>459</sup> Također, potrebno je napomenuti da nema pravne prepreke da osoba ovlaštena za zastupanje udruge bude osoba koja nije član udruge ili, ako udruga ima predsjednika ili upravni odbor, da

---

<sup>453</sup> Statutom udruge može se odrediti način predstavljanja članova udruge u skupštini udruge. Članak 22. stavka 1., 2. i 3. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>454</sup> Članak 22. stavka 4. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>455</sup> Članak 22. stavka 6, 7. i 8. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>456</sup> Organizacija društvenog aktivizma - Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kako osnovati i registrovati NVO, dostupno na: <http://www.oda.rs/kako-osnovati-i-registrovati-nvo?lang=en> (2. 1. 2021.).

<sup>457</sup> O tome više vidjeti članak 38. i članak 33. Zakona o udrugama.

<sup>458</sup> Loc. cit.

<sup>459</sup> Članak 23. stavka 1. i 2. srpskog Zakona o udrugama.

osoba ovlaštena za zastupanje bude predsjednik ili predsjednik upravnog odbora.<sup>460</sup> U pogledu osobe ovlaštene za zastupanje udruge posebno se nadzire ispunjava li to tijelo udruge svoju obvezu koja se sastoji u tome da je dužno svaku promjenu koja se upisuje u Registar udruga prijaviti u roku od 15 dana Agenciji za privredne registre. Budući da skupština udruge, ako nije statutom drukčije propisano, imenuje i razrješava osobu ovlaštenu za zastupanje udruge, može se zaključiti da skupština udruge provodi i nadzor njezinim poslovanjem. Također, i u Srbiji, kao u Sloveniji, država je posebno zainteresirana za provedbu nadzora nad vršenjem obveze prijave promjena nadležnom tijelu te je takav nadzor u nadležnosti ministarstva uprave.<sup>461</sup>

Sukladno srpskom pravu u slučaju kada član udruge smatra da je općim aktom udruge povrijeđen statut udruge ili njezin drugi opći akt ili da je pojedinačni akt udruge donesen suprotno zakonu, statutu ili drugom općem aktu udruge, član udruge može zatražiti utvrđivanje ništavosti takvog akta pred općinskim (srp. *opštinski*) sudom. Međutim, da bi član udruge ostvario pristup sudu, ne traži se provođenje određenog postupka unutar samih tijela udruge, ali su zakonom predviđeni subjektivni i objektivni rok<sup>462</sup> za podnošenje takvog zahtjeva sudu. Naime, član udruge je dužan pokrenuti postupak pred sudom u roku od 15 dana od dana saznanja za akt za koji smatra da predstavlja povredu propisanih akata, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana donošenja akta.<sup>463</sup> Dakle, može se pretpostaviti da ako član udruge ne podnese zahtjev sudu u propisanom roku, gubi pravo osporavati predmetni akt pred sudom. Time se ukazuje na dužnost poštovanja subjektivnog i objektivnog roka i u odnosu na člana udruge što je u skladu i s drugim postupcima koji se provode pred upravnim i sudskim tijelima gdje su stranke dužne poštovati propisane rokove. Postupak utvrđivanja ništavosti vodi se prema odredbama zakona kojima se uređuje parnični postupak, a utvrđivanjem ništavosti ne dira se u stečena prava trećih savjesnih osoba.<sup>464</sup>

I u srpskom pravu nadležan je za odlučivanje u sporovima radi isključenja člana udruge iz članstva u udruzi općinski sud. Vrhovni sud Republike Srbije (srp. *Vrhovni kasacioni sud*) je u svojoj presudi Posl. br. Us 19/17, od 26. lipnja 2017. godine, utvrdio da je spor povodom tužbe člana udruge radi njegovog isključenja iz članstva u udruzi građanskopravni spor o kojem

---

<sup>460</sup> Benmansur, J. i dr., op. cit., str. 19.

<sup>461</sup> Članak 71. i članak 74. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>462</sup> Subjektivni rokovi počinju teći od trenutka kada ovlaštena osoba sazna za određeni događaj ili stekne mogućnost poduzeti određenu radnju. S druge strane, objektivni rokovi se računaju ovisno o objektivnom nastupanju određene relevantne činjenice, bez obzira na saznanje ovlaštene osobe o toj činjenici. NIK info, dostupno na: <https://info-nik.info/2018/12/08/procesni-rokovi/> (4. 8. 2019.).

<sup>463</sup> Članak 20. stavka 1. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>464</sup> Članak 20. stavka 1., 2. i 3. srpskog Zakona o udrugama.

odlučuje nadležni općinski sud.<sup>465</sup> Dakle, i srpska sudska praksa u skladu je s praksom Europskog suda za ljudska prava u pogledu zaštite članova udruge te provođenja nadzora od strane suda nad zakonitošću postupanja udruge.

U presudi Vrhovnog suda, Posl. br. R1 464/2016, od 5. listopada 2016. godine, Sud je također utvrdio nadležnost općinskog suda u predmetu koji se vodio povodom tužbe tužitelja fizičke osobe protiv tuženika udruge kao organizacijskog oblika pri čemu je pobliže naveo kako spor o poništenju općih i pojedinačnih akata udruga ne može biti u nadležnosti trgovačkih sudova.<sup>466</sup> Takvo postupanje u skladu je s ranije navedenim stajalištem da su sporovi koji se odnose na pitanje zaštite članova udruge sporovi građanskopravne prirode zbog čega je nužno omogućiti sudsku zaštitu i sudski nadzor svakom koji smatra da su postupanjem udruge povrijeđena njegova prava.

Rokovi propisani odredbom članka 20. stavka 1. srpskog Zakona o udrugama su prekluzivnog karaktera, što je utvrdio Vrhovni sud, u presudi Posl. br. Rev. 2408/2019, od 27. lipnja 2019. godine, navodeći da se propuštanjem propisanih rokova gubi pravo na sudsku

---

<sup>465</sup> Navedenu odluku Sud je donio u postupku rješavanja sukoba nadležnosti između Upravnog suda i općinskog (srp. *osnovnog suda*) u Kragujevcu, po tužbi tužitelja u predmetu isključenja iz članstva udruge umirovljenika. Naime, u konkretnom slučaju je Upravni sud podnio zahtjev za rješavanje sukoba nadležnosti s općinskim sudom u Kragujevcu koji se oglasio stvarno nenadležnim za postupanje po tužbi tužitelja protiv odluke udruge umirovljenika kojom je tužitelj kao predsjednik Mjesnog odbora isključen iz članstva udruge. Po pravomoćnosti rješenja o nenadležnosti sud u Kragujevcu je spis predmeta ustupio Upravnom sudu. Vrhovni sud je rješavajući o sukobu nadležnosti utvrdio da je stvarno nadležan „osnovni“ sud u Kragujevcu te je u tom smislu ukazao na odredbe članka 22. stavka 2. Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik“ br. 116/08 i 31/2011), kojim je propisano da „osnovni“ sud u prvom stupnju sudi u građanskopravnim sporovima ako za pojedine od njih nije nadležan drugi sud. Nadalje, Vrhovni sud se pozvao na odredbu članka 20. stavka 1. i 3. Zakona o udrugama te je naveo kako se tužbom traži poništenje odluke udruge umirovljenika kojom je tužitelj isključen iz članstva udruge, što je po shvaćanju Vrhovnog suda u nadležnosti „osnovnog“ suda. Vrhovni kasacioni sud, dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/us-192017-sukob-nadle%C5%BEnosti> (7. 7. 2020.).

<sup>466</sup> U konkretnom slučaju Sud je utvrdio nadležnost „osnovnog“ suda u Beogradu u predmetu koji se vodio povodom tužbe tužitelja – fizičke osobe protiv tuženika – udruge autotaksi prijevoznika. Naime, u konkretnom slučaju „osnovni“ sud u Beogradu oglasio se nenadležnim za postupanje te je dostavio predmet trgovačkom sudu koji nije prihvatio nadležnost te je predmet dostavljen Vrhovnom sudu radi rješavanja sukoba nadležnosti. Obrazlažući svoju odluku, Vrhovni sud se pozvao na odredbu članka 22. stavka 2. Zakona o uređenju sudova te ukazao na to da je odredbom članka 25. Zakona o uređenju sudova propisana nadležnost trgovačkog suda te da je stavkom 1. navedenog članka određeno da trgovački sud u prvom stupnju sudi u sporovima između domaćih i stranih trgovačkih društava, zadruga, poduzetnika i njihovih asocijacija u sporovima koji nastanu između trgovačkih subjekata i drugih pravnih osoba u obavljanju gospodarske djelatnosti, pa i kada je u navedenim sporovima jedna od stranaka fizička osoba ako je sa strankom u odnosu materijalnog suparničarstva, dok su točkama 2., 3. i 4. istoga članka Zakona utvrđene vrste sporova, prema vrsti tražene pravne zaštite u kojima je za suđenje nadležan trgovački sud, a u koje nije uvršten spor o poništenju općih i pojedinačnih akata udruga, već je to učinjeno posebnim zakonom i to odredbom članka 20. stavka 1. Zakona o udrugama. Slijedom navedenog, a imajući u vidu navedene zakonske odredbe te činjenicu da se u konkretnom slučaju radi o sporu između tužitelja – fizičke osobe protiv tuženika – udruge autotaksi prijevoznika, da stranke ne potpadaju pod osobe predviđene odredbom članka 25. stavka 1. točke 1. Zakona o uređenju sudova, a da je predmet spora poništenje pojedinačne odluke tuženika – udruge koja je prema navodima tužbe suprotna zakonu i kojom su povrijeđena određena prava tužitelja za koju vrstu sporova je prema članku 20. stavka 1. srpskog Zakona o udrugama predviđena nadležnost „osnovnog“ suda. Vrhovni kasacioni sud, dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/r1-4642016-sukob-stvarne-nadle%C5%BEnosti-zakon-o-udru%C5%BEenjima-%C4%8DI20> (4. 4. 2019.).

zaštitu.<sup>467</sup> Takvom sudskom praksom naglašena je nužnost poštovanja propisanih subjektivnih i objektivnih rokova.

Slijedom svega naprijed navedenog može se zaključiti da djelatnost kojom se ostvaruju ciljevi udruge u promatranim državama provode njezini članovi organizirani kroz tijela udruge. Dobro upravljanje udrugama ovisi prvenstveno o načinu imenovanja tijela udruge i njihovim ovlastima, nadzoru nad njihovim obavljanjem, ali i pitanjima članstva u udruzi. Upravo iz tog razloga osobito značenje imaju odredbe koje uređuju članstvo u udruzi te tijela udruge i njihove ovlasti u sustavu nadzora nad udrugama jer, s jedne strane, uspješnost u ostvarenju ciljeva zbog kojih je udruge osnovana ovisi o načinu upravljanja i poslovanja udruge te, s druge strane, propisivanje organizacijske strukture udruge na određeni način osigurava zaštitu trećih osoba i javnog interesa utvrđivanjem obveza tijela udruge te njihove odgovornosti, ali i samih članova udruge.

S obzirom na naprijed navedeno te činjenicu da su sva pitanja u vezi s imenovanjem članova tijela udruge, njihovim pravima, obvezama i odgovornosti, a koja nisu zakonski regulirana, u velikoj mjeri predmet reguliranja statuta kao najvišeg akta udruge, odredbe koje reguliraju pitanje izmjena i dopuna statuta udruge od osobitog su značaja za pitanje nadzora nad udrugama. U pogledu donošenja odluke o izmjeni i dopuni statuta kao najvišeg akta udruge, države se razlikuju ovisno o kvorumu kao i posebnoj većini glasova na skupštini koji su potrebni da bi takva odluka bila valjana. Naime, sukladno talijanskom pravu zahtijeva se posebna većina da bi odluka bila valjana, dok njemačko pravo čini razliku ovisno o tome o kakvoj izmjeni statuta je riječ, a u francuskom pravu razlika se temelji ovisno o kakvoj vrsti udruge je riječ. Štoviše, za izmjenu i dopunu statuta udruge sa statusom udruge osnovanih radi obavljanja javno korisnih poslova potrebno je njihovo odobrenje od strane nadležnog tijela, kao i za izmjene i dopune statuta u talijanskom pravu, a izmjene i dopune statuta u slovenskom

---

<sup>467</sup> Naime, presudom „osnovnog“ suda u Mladenovcu usvojen je tužbeni zahtjev tužitelja da se ponište odluke tuženika – udruge kao nezakonite te je obvezan tuženik da tužitelja vrati u punopravno članstvo. Drugostupanjski sud ukinuo je navedenu prvostupanjsku odluku te je odbacio tužbu tužitelja kao nepravodobnu, dok je Vrhovni sud odbio reviziju kao neosnovanu. Prema utvrđenom činjeničnom stanju tuženik – udruge je dana 12. ožujka 2013. godine donijela odluku o isključenju iz članstva udruge, a tužitelj je tužbom podnesenom 12. kolovoza 2015. godine zahtijevao poništaj navedene odluke i vraćanje u punopravno članstvo udruge. Vrhovni sud je utvrdio da je drugostupanjski sud pravilno primijenio materijalno pravo iz članka 20. stavka 1. Zakona o udrugama te da je rok propisan citiranim člankom prekluzivnog karaktera, jer se njegovim propuštanjem gubi pravo na sudsku zaštitu. Budući da je tužitelj tužbu podnio 12. kolovoza 2015. godine tražeći poništenje odluke donesene 12. ožujka 2013. godine, razvidno je da su protekla oba roka (subjektivni i objektivni) propisana za zaštitu prava po odredbi citiranog zakona. Također je zanimljivo ukazati na to kako je Vrhovni sud naveo da su neosnovani i revizijski navodi u kojima se ističe da se ovakva vrsta tužbe može podnijeti bez vremenskog ograničenja upućivanjem na opća pravila građanskog prava budući da članovi tuženika – udruge imaju pravo na sudsku zaštitu zbog prestanka članstva suprotno aktima udruge, po odredbama posebnog zakona i zato ne mogu uživati sudsku zaštitu po općim pravilima ugovornog prava (srp. *Zakon o obligacionim odnosima*). Vrhovni kasacioni sud, dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev-24082019-3191141-odbacivanje-tu%C5%BEbe> (5. 4. 2020.).

i srpskom pravu moraju se prijaviti nadležnom tijelu radi njihove registracije bez obzira na to o kakvim izmjenama i dopunama je riječ. Na taj način ovlaštena tijela provode naknadni nadzor u odnosu na sadržaj izmjena i dopuna statuta te postupak koji je prethodio njihovom donošenju kako bi se utvrdilo jesu li izmjene i dopune u skladu sa zakonskim i statutarnim odredbama te je li statut izmijenjen i dopunjen u propisanom postupku.

Uspoređujući prava usporednih država i to prije svega Njemačke, Francuske i Italije, razvidno je da je potrebno razlikovati skupštinu udruge kao najviše tijelo upravljanja od operativnog upravljačkog tijela, koje u pravilu čini upravni odbor, jer se na taj način pojašnjava tko ima temeljne odgovornosti za donošenje odluka i nadzor unutar udruge. Naime, potrebno je ustrojiti jedno upravljačko tijelo koje ima ovlasti za donošenje odluka, što je potrebno statutom udruge kao najvišim aktom jasno definirati.

Članovi udruge su ovlašteni, ali u svrhu ostvarenja ciljeva udruge i dužni provoditi nadzor nad radom udruge. Unatoč navedenom nijedna od promatranih država ne propisuje pobliže postupak provođenja unutarnjeg nadzora izuzev Slovenije, iako se takav nadzor pretpostavlja kao osnova za poduzimanje odgovarajućih radnji članova udruge, prvenstveno kao osnova pristupa nadležnom sudu. Također je razvidno da sve promatrane države propisuju odgovarajuće mehanizme zaštite prava članova udruge i to u pravilu putem suda koji vrši nadzor nad zakonitošću postupanja udruge. Međutim, države se međusobno razlikuju ovisno o tome na koji način i u kojim slučajevima je omogućen pristup sudovima od strane članova udruge u pogledu odluka i postupanja udruge. U tom smislu se zaključuje kako Njemačka, Francuska i Italija ne ograničavaju pristup sudu provođenjem postupka unutar udruge. Štoviše, odredbama talijanskog prava izričito je propisano da član udruge može osporavati pred sudom odluku nadležnog tijela udruge kad smatra ne samo da je tom odlukom povrijeđen zakon, već i kad smatra da je njom povrijeđen statut. Nadalje, ni Republika Srbija ne ograničava pristup sudovima propisivanjem unutarnjeg postupka zaštite zakonitosti, ali isto vezuje propisivanjem prekluzivnih rokova za pristup sudu, za razliku od Slovenije koja vezuje pristup sudovima propisivanjem postupka koji mora prethoditi traženju sudske zaštite. Ako naprijed navedena postupanja dovedemo u vezu s Preporukama CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi, može se zaključiti da ograničenje pristupa sudu članovima udruge od strane država propisivanjem prethodnog postupka nije u skladu s navedenim dokumentom.

## 5.2. Nadzor nad upravljanjem udrugama u hrvatskom pravu

Članovi udruge u Republici Hrvatskoj obavljaju njezinu djelatnost putem tijela udruge koja su izabrali. Prema odredbi članka 8. Zakona o udrugama, djelovanje udruge temelji se na načelu demokratskog ustroja, što podrazumijeva da članovi udruge upravljaju udrugom, a da se unutarnja organizacija udruge temelji na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog načina očitovanja volje članova. Prema shvaćanju zakonodavca, demokratski ustroj u organizaciji udruge minimalno podrazumijeva da upravljanje udrugom provode njezini članovi, a ne vanjski subjekti. Osim toga, demokratski ustroj udruge omogućava izbor unutarnjeg organizacijskog modela i načina upravljanja, uz pretpostavku da se poštuju demokratski principi odabrane strukture. Naime, navedeni demokratski principi su unaprijed utvrđeni modeli koji su predmet izbora članova udruge prilikom donošenja odluke o unutarnjoj organizaciji i upravljanju. Pored navedenog, načelo demokratskog ustroja je ograničeno odredbama koje propisuju obvezna tijela udruge i to skupštinu udruge i osobu ovlaštenu za njezino zastupanje. U tom kontekstu, uz pomoć drugih odgovarajućih odredbi Zakona o udrugama, posebno članaka 16. i 17. Zakona, članovi udruge odlučuju o tijelima udruge i utvrđuju njihove ovlasti i zadaće.<sup>468</sup> Upravo iz razloga što udrugom upravljaju njezini članovi, a ne subjekti izvan udruge, nameće se potreba kvalitetnog reguliranja unutarnjeg nadzora koji provode sami članovi udruge u svrhu utvrđenja nezakonitosti i nepravilnosti u radu same udruge.

Sukladno naprijed navedenom, zakonodavac je uspostavio osnovni i minimalni upravljački okvir tako da je odredio skupštinu udruge kao najviše udružno tijelo, a putem članka 19. Zakona o udrugama propisao je ovlasti i dužnosti osobe ovlaštene za zastupanje udruge.<sup>469</sup>

Slijedom navedenog, posebna pozornost se pridaje nadzoru nad tim da li članovi udruge, kao što to zahtijeva članak 16. stavka 1. Zakona o udrugama, sudjeluju u upravljanju udrugom neposredno ili putem svojih izabranih predstavnika, u skladu s odredbama statuta udruge. Ova odredba ističe nerazdvojnost članstva u udruzi i prava na sudjelovanje u upravljanju udrugom. Način upravljanja udrugom od strane članova regulira se statutarnim odredbama, pri čemu je ukupan broj članova udruge ključan za donošenje odluke. Za manje udruge, često je prihvatljiviji model neposrednog sudjelovanja članova u upravljanju, dok se kod većih udruge često primjenjuje model predstavništva. Važno je napomenuti da je u oba

---

<sup>468</sup> Šprajc., I., op. cit., str. 165.

<sup>469</sup> Loc. cit.



modela bitno da su pretpostavke upravljanja udrugom jednake za svakog člana. Unutar svakog od relevantnih tijela udruge potrebno je potpuno i precizno propisivati pretpostavke odlučivanja uz napomenu kako je statut jedini akt udruge koji sadrži odredbe o upravljanju udrugom.<sup>470</sup> U tom kontekstu potrebno je napomenuti kako skupština udruge nema ograničeni mandat, dok se trajanje mandata članova skupštine u svojstvu izabраниh predstavnika određuje prema odredbama statuta udruge.<sup>471</sup>

Demokratsko načelo ustroja primjenjuje se bez obzira na način na koji članovi udruge obavljaju svoje upravljačke funkcije. U slučaju kada se upravljanje udrugom organizira neposredno, naglasak će biti na demokratskom očitovanju volje članova udruge, dok će u situaciji posrednog modela upravljanja vrijediti princip demokratskog zastupanja.<sup>472</sup>

Izuzetak od obvezujućeg demokratskog načina formiranja udruge sadržan je u odredbi članka 17. stavka 1. Zakona o udrugama. Prema toj odredbi, skupštinu udruge čine svi članovi udruge ili njihovi predstavnici izabrani na način propisan statutom udruge, a iznimno, ako su statutom udruge određene kategorije članstva, statutom se može odrediti da samo pojedine kategorije članstva čine skupštinu udruge, odnosno da imaju pravo odlučivati na skupštini.<sup>473</sup> Ovom odredbom omogućava se razlikovanje "punopravnih" članova koji imaju pravo sudjelovanja u odlučivanju na skupštini udruge od drugih kategorija članstva koji nemaju sva ili ista prava (kao što su počasni članovi, maloljetnici i slično).<sup>474</sup>

Iako potonji dio citirane zakonske odredbe predstavlja iznimku, aktivacija ove iznimke ovisi o jednostavnoj statutarnoj odredbi koja predviđa više različitih kategorija članstva unutar udruge. S obzirom na navedeno postavlja se pitanje o tome je li prihvatljivo primijeniti gore navedenu iznimku, što bi rezultiralo time da veliki broj članova udruge bude isključen iz sudjelovanja u skupštini udruge. Značaj načela demokratskog ustroja uvelike ovisi o načinu tumačenja navedene zakonske odredbe od registracijskog tijela pri čemu će ključna točka za primjenu citiranog načela biti specifičnost obrazloženja koje opravdava potrebu za takvim statutarnim rješenjem.<sup>475</sup>

---

<sup>470</sup> Dika, M. I dr., op. cit., 47.

<sup>471</sup> Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruga.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruga.pdf) (6. 9. 2019.).

<sup>472</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 48.

<sup>473</sup> Članak 17. stavka 1. Zakona o udrugama.

<sup>474</sup> Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruga.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruga.pdf) (6. 9. 2019.).

<sup>475</sup> Šprajc., I., op. cit., str. 166.

Realizacija načela demokratskog ustroja očituje se i u nadzoru poštovanja odredbe kojom je omogućeno maloljetnicima iznad 14. godine života kao i punoljetnim osobama lišenim poslovne sposobnosti sudjelovanje u radu i odlučivanju skupštine ako je to predviđeno statutom udruge. Naprijed navedeno proizvodi određene pravne učinke. Naime, budući da je skupština najviše tijelo udruge, čini se prihvatljivim da navedene skupine ljudi odlučuju i u drugim tijelima udruge pri čemu je potrebno navesti kako je bitno ograničenje za maloljetnike propisano odredbom članka 11. stavka 6. Zakona o udrugama kojim je određeno da maloljetnici ne mogu biti osobe ovlaštene za zastupanje udruge, dok bi osoba s ograničenom poslovnom sposobnošću mogla biti ovlaštena za zastupanje.<sup>476</sup> Ako se ima na umu da članovi udruge upravljaju udrugom, a posljedično i njezinim djelatnostima, te da čine temelj uspješnog i kvalitetnog provođenja unutarnjeg nadzora, nameće se i potreba detaljnog reguliranja pitanja koje osobe i kojih stručnosti bi trebale biti uključene u provođenje određenih zadataka udruge kako bi se osiguralo njihovo kvalitetno i na zakonu osnovano ispunjavanje.

Ovlasti skupštine udruge kao najvišeg tijela tog oblika neprofitne organizacije izričito su propisane odredbom članka 18. stavkom 1. Zakona o udrugama. Slijedom navedenog potrebno je nadzirati vrši li skupština udruge svoje ovlasti u smislu citirane zakonske odredbe tj. odlučuje li o izmjenama i dopunama statuta kao najvišeg akta udruge pri čemu nije propisana posebna većina glasova članova skupštine potrebna za izmjenu i dopunu statuta udruge. Nadalje, potrebno je nadzirati bira li skupština udruge i razrješava osobe ovlaštene za zastupanje, osim ako statutom nije propisano da osobe ovlaštene za zastupanje bira i razrješava drugo tijelo udruge koje bira skupština, te bira i razrješava druga tijela udruge, ako statutom nije drukčije propisano. Zatim je potrebno nadzirati odlučuje li skupština o udruživanju u saveze, zajednice, mreže i druge oblike povezivanja udruga, usvaja plan rada i financijski plan za sljedeću kalendarsku godinu i izvješće o radu za prethodnu kalendarsku godinu, usvaja godišnje financijsko izvješće, odlučuje o promjeni ciljeva i djelatnosti, gospodarskih djelatnosti, prestanku rada i raspodjeli preostale imovine udruge, donosi odluku o statusnim promjenama te odlučuje i o drugim pitanjima za koja statutom nije utvrđena nadležnost drugih tijela udruge.

U pogledu nadzora nad vršenjem prava i obveza skupštine propisanih Zakonom o udrugama potrebno je razlikovati prava i obveze koje se statutom mogu staviti u nadležnost drugih tijela, što se odnosi na pravo odnosno obvezu biranja i razrješavanja osoba ovlaštenih

---

<sup>476</sup> Člankom 11. stavka 6. Zakona o udrugama propisano je da osoba ovlaštena za zastupanje udruge može biti samo punoljetna, poslovno sposobna osoba ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova. O tome više vidjeti Šprajc., I., op. cit., str. 167-168.

za zastupanje te biranja i razrješavanja drugih tijela udruge, dok se druga prava i obveze (usvajanje statuta udruge i njegove izmjene i dopune, odlučivanje o udruživanju u saveze, zajednice, mreže i druge oblike povezivanja udruga, usvajanje plana rada i financijskog plana za sljedeću kalendarsku godinu i izvješća o radu za prethodnu kalendarsku godinu, usvajanje godišnjeg financijskog izvješća, odlučivanje o promjeni ciljeva i djelatnosti, gospodarskih djelatnosti, prestanku rada i raspodjeli preostale imovine udruge te donošenje odluka o statusnim promjenama), ne mogu prenijeti na druga tijela udruge.<sup>477</sup> Ako statutarnim odredbama nisu predviđena druga udružna tijela udruge, sve ovlasti počivaju na skupštini udruge.<sup>478</sup>

Prilikom provođenja nadzora nad radom skupštine posebno se mora voditi računa o tome da nije dopušteno mijenjati supermativni status skupštine unutar udruge putem promjena u statutu, jer takav status ima zakonsku osnovu. Ostala tijela udruge ne smiju prekoračiti zakonski definirane okvire ovlasti skupštine i preuzeti njene nadležnosti. Demokratski ustroj udruge i osiguranje jednakosti među svim članovima udruge mogu se ostvariti isključivo putem takvog statusa skupštine, što se osigurava prije svega provođenjem odgovarajućeg nadzora. Unutarnji vodeći položaj skupštine ima iznimno važnu ulogu i potvrđen je zakonski prilikom donošenja i izmjene statuta kao osnovnog pravnog akta udruge. Osim toga, on igra ključnu ulogu pri osnivanju udruge, zaštiti prava članova te jamčenju provedbe statuta udruge, ali i u procesu prestanka rada udruge.<sup>479</sup> Supermativni položaj i važnost provođenja nadzora nad tim segmentom rada skupštine udruge kao najvišeg tijela udruge prepoznao je i Ustavni sud u svojoj Odluci, Posl. br. U-II/3670/2011, od 21. studenoga 2017. godine koji je, između ostalog, utvrdio da je donošenje akta o osnivanju, odluke o statusnim promjenama i prestanku rada udruge u isključivoj nadležnosti skupštine udruge.<sup>480</sup>

Također, potrebno je nadzirati donosi li skupština svoje odluke na sjednicama, a razlikuju se redovne sjednice skupštine koje se održavaju u roku propisanom statutom i

---

<sup>477</sup> Članak 18. stavka 1. Zakona o udrugama.

<sup>478</sup> Dika, M. I dr., op. cit., 50.

<sup>479</sup> Ibid., str. 49. i str. 53.

<sup>480</sup> U svojoj Odluci koju je Ustavni sud donio povodom zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Statutarne odluke o izmjeni i dopuni Statuta Općine Promina, podnesenog od strane Vlade Republike Hrvatske, isti je utvrdio, između ostalog, da odredba članka 63. navedene odluke kojom je bilo propisano da... *Akte o osnivanju poduzeća, društava, udruga, javnih ustanova i drugih pravnih osoba kao i o prestanku rada, spajanju i pripajanju dijela poduzeća, društava, udruga, javnih ustanova i drugih pravnih osoba koje su u vlasništvu općine donosi općinsko vijeće...*, nije, između ostalog, u skladnosti s odredbama članka 18. stavka 1. alinejama 4., 7. i 8. Zakona o udrugama kojima je propisano da skupština odlučuje o udruživanju u saveze, zajednice, mreže i druge oblike povezivanja udruga, odlučuje o prestanku rada udruge te donosi odluku o statusnim promjenama udruge, a ne predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ili drugo tijelo njezina osnivača. IUSINFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2011B3670AII> (3. 4. 2020.)

izvanredne koje se održavaju prema potrebi, kako je to propisano odredbom članka 18. stavka 2. Zakona o udrugama. Iako Zakonom o udrugama nije propisan rok za održavanje redovnih sjednica skupštine, iz razloga što skupština udruge ima isključivu nadležnost u donošenju godišnjeg plana i usvajanju financijskog izvještaja, preporučuje se da se redovne sjednice skupštine održavaju najmanje jednom godišnje.<sup>481</sup>

U pogledu vanjskog nadzora koji provodi nadležno upravno tijelo u županiji odnosno Gradu Zagrebu nad radom skupštine udruge te njezinim ovlastima i dužnostima potrebno je navesti da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama<sup>482</sup> propisana razlika između nadzora koji se vrši nad prijavom podataka u registar udruga te inspekcijskog nadzora koji se provodi nad obavljanjem djelatnosti udruge kojom se ostvaruju ciljevi radi kojih je udruga osnovana odnosno gospodarske djelatnosti udruge. Slijedom navedenog razvidno je da Zakon o udrugama ne propisuje posebnu nadležnost upravnog tijela u županiji odnosno Gradu Zagrebu nad radom skupštine udruge s obzirom na to da u njezinoj nadležnosti nije i obveza prijave propisanih podataka u registar udruga već je to dužnost osobe ovlaštene za zastupanje udruge ako statutom nije drukčije predviđeno.

Naime, jedan od obveznih aspekata organizacije udruge uključuje i imenovanje osobe ovlaštene za zastupanje. Odredbe članka 19. Zakona o udrugama stvaraju dodatne obveze za tu osobu, uključujući odgovornost za zakonitost djelovanja udruge, zaključivanje pravnih poslova, obavljanje pravnih radnji koje se pripisuju udruzi, te komunikaciju s tijelom za registraciju. Te odredbe Zakona su obvezujuće i ne mogu se mijenjati voljom stranaka.<sup>483</sup> Slijedom navedenog posebno se nadzire poštuju li se zakonske odredbe kojima je propisano da osoba ovlaštena za zastupanje odgovara za zakonitost rada udruge, vodi poslove udruge sukladno odlukama skupštine, ako statutom nije drukčije propisano, odgovara za podnošenje skupštini prijedloga godišnjeg financijskog izvješća, dostavlja zapisnik s redovne sjednice skupštine nadležnom županijskom upravnom tijelu odnosno upravnom tijelu Grada Zagreba koje vodi registar udruga te sklapa ugovore. Nadalje, nadzire se poduzima li osoba ovlaštena za zastupanje i druge pravne radnje u ime i za račun udruge te obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i aktima udruge.

S obzirom na to da statut udruge sadrži sve odredbe potrebne za zakonito i kvalitetno obavljanje djelatnosti udruge, osobito se nadzire i to je li osoba ovlaštena za zastupanje udruge

---

<sup>481</sup> Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruge.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruge.pdf) (6. 9. 2019.).

<sup>482</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 151/22).

<sup>483</sup> Šprajc., I., op. cit., str. 168.

podnijela nadležnom upravnom tijelu zahtjev za upis promjena u registar udruga ako je skupština udruge donijela odluku o izmjeni i dopuni statuta i to u roku od 60 dana od dana donošenja odluke o promjeni pri čemu podnosi i sam statut koji je pretrpio izmjene i dopune.<sup>484</sup> I u hrvatskom pravu, kao i u talijanskom, slovenskom i srpskom pravu, predviđena je obveza prijave promjena statuta nadležnom tijelu, bez obzira na koje odredbe statuta se izmjena odnosi, što nije u skladnosti s Preporukama CM/Rec (2007)14 kojima se navodi da se za izmjene i dopune statuta ne bi trebalo tražiti odobrenje javnih tijela izuzev ako se odnose na naziv i ciljeve udruge. Nadalje, zanimljivo je primijetiti u pogledu obveze udruge za prijavom promjene statuta nadležnom tijelu, u usporedbi s drugim promatranim državama, da Zakonom o udrugama nije predviđena obveza posebnog kvoruma za donošenje odluka o izmjeni i dopuni statuta kao i posebne većine glasova članova skupštine za valjano donošenje. Ako bi takva obveza bila zakonski propisana za donošenje odluke o izmjeni i dopuni statuta udruge tada bi, s jedne strane, otpala potreba za njezino podnošenje nadležnom tijelu za svako pitanje na koje se promjena odnosi čime bi se u dijelu rasteretio i upravni sustav, a s druge strane, pitanje nadzora nad valjanosti takvih odluka spustilo bi se na razinu samih udruuga. Takva regulacija trebala bi se prvenstveno odnositi na pitanja manje važnosti koja se ne tiču samih ciljeva i djelatnosti udruuga kao što je primjer u njemačkom pravu.

Nadzor nad obavljanjem ovlasti i dužnosti osobe ovlaštene za zastupanje ima posebno značenje jer je jedini način da pravna osoba ostvari svoju pravnu, poslovnu ili deliktenu sposobnost putem osobe koja zastupa udruhu. Iz navedenog se može zaključiti da je potrebno imenovati zastupnika udruge zbog posebnosti pravne osobe koja u pravnom prometu može djelovati samo kroz fizičku osobu. U Registar udruuga obvezno se upisuju podaci o osobi ovlaštenoj za zastupanje udruge, kao i svaka odluka o promjeni osobe zastupnika. Zakon o udrugama predviđa opciju da se kao ovlaštenu zastupnik može imenovati jedna ili više fizičkih osoba.<sup>485</sup> Poseban vid nadzora nad imenovanjem osobe ovlaštene za zastupanje sastoji se i u ovlasti svih članova zastupljenih u skupštini udruge da donesu odluku za imenovanje osobe za zastupanje, tj. prilikom osnivanja udruge takva odluka je u nadležnosti osnivačke skupštine udruge. Skupština udruge ima ovlast i promijeniti odluku o imenovanju zastupnika udruge kao i ograničiti ovlast za zastupanje, primjerice po vrijednosti pravnog posla.<sup>486</sup> Slijedom navedenog razvidno je da se prvenstveno nadzire način izbora osobe ovlaštene za zastupanje

---

<sup>484</sup> Na sam postupak pred nadležnim tijelom primjenjuju se zakonske odredbe o postupku upisa udruge u registar udruge. O tome više vidjeti članak 27. stavka 1-7. Zakona o udrugama.

<sup>485</sup> Člankom 16. stavka 5. Zakona o udrugama je propisano da udruhu imenuje jednu ili više fizičkih osoba za zastupanje udruge.

<sup>486</sup> Dika, M. I dr., op. cit., 50-51.

te poštovanje postupaka imenovanja te osobe. Važnost takvog nadzora prepoznao je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u svojoj presudi Posl. br. Usž-51/2014-5, od 28. kolovoza 2014. godine, u kojoj je ukazao na obvezu poštovanja kako zakonskih tako i internih akata udruge kojima se uređuje postupak imenovanja, opoziva i mandat osobe ovlaštene za zastupanje udruge.<sup>487</sup> Također, zanimljivo je primijetiti da je Sud utvrdio da članovi udruge nisu zainteresirane osobe u predmetnom upravnom sporu koji se vodio radi utvrđenja valjanosti upisa promjene osobe ovlaštene za zastupanje u Registar udruge.

Budući da sukladno zakonskoj odredbi samo fizička osoba može biti ovlaštena za zastupanje udruge, potrebno je ukazati i na njezinu poslovnu sposobnost, kao svojstvo određene osobe da može vlastitim očitovanjima volje stvarati pravne učinke te je to svojstvo osobe i predmet nadzora. Naime, fizička osoba stječe poslovnu sposobnost punoljetnošću, ako zakonom nije drukčije određeno. Osoba koja nije punoljetna može stvarati samo ograničene pravne učinke određene zakonom. Ako je riječ o pravnoj osobi kao subjektu u pravnom prometu, njezinu volju očituju njezina tijela u pravnim poslovima i postupcima koje

---

<sup>487</sup> U konkretnom slučaju rješenjem nadležnog državnog ureda u županiji odobren je lovačkom društvu upis promjene osobe ovlaštene za zastupanje u registar udruga Republike Hrvatske, u osobi novog predsjednika društva umjesto dotadašnjeg predsjednika koji je zastupao udrugu te je rješenjem Ministarstva uprave Republike Hrvatske odbijena žalba ranijeg predsjednika društva izjavljena protiv rješenja nadležnog ureda u županiji. Prvostupanjski sud je po podnesenoj tužbi na temelju razmatranja pravnih i činjeničnih pitanja, uzimajući u obzir provedene dokaze i činjenice utvrdene u postupku donošenja osporene pojedinačne odluke te dokaza provedenih u upravnom sporu, ocijenio da je tužbeni zahtjev tužitelja kao ranijeg predsjednika društva osnovan, te shodno tome odlučio da se poništava rješenje drugostupanskog tijela. Presudom je utvrđeno da nije pravno valjan upis kasnijeg predsjednika u registar udruga kao osobe ovlaštene za zastupanje lovačkog društva pa je slijedom navedenog naložio uspostavu prijašnjeg stanja u registru udruga prije upisa novog predsjednika društva temeljem odluke lovačkog društva o kojem je riječ i temeljem rješenja nadležnog ureda u županiji. Odlučujući o predmetnom sporu Visoki upravni sud ukazao je na odredbe članka 6. stavka 1. Zakona o udrugama (Narodne novine, br. 88/01. i 11/02.) kojom je propisano da članovi upravljaju udrugom neposredno ili putem svojih izabranih predstavnika u tijelima udruge na način propisan statutom, odredbu članka Statuta lovačkog društva kojom je propisano da predsjednika bira Skupština iz redova članova društva, te odredbe članka Pravilnika o radu Skupštine lovačkog društva kojim je propisano da sjednicu Skupštine priprema i saziva Upravni odbor društva. Nadalje je naveo kako iz utvrđenog činjeničnog stanja tijekom upravnog i sudskog postupka proizlazi da je 30. lipnja 2006. održana izborna Skupština društva na kojoj su izabrana tijela društva s mandatom u trajanju od četiri godine, a da je iz zapisnika od 15. lipnja 2010. s redovne izborne Skupštine lovačkog društva održane 12. lipnja 2010. razvidno da je za predsjednika društva izabrana nova osoba, a izabrani su i članovi Upravnog odbora, članovi Nadzornog odbora, članovi Disciplinskog suda i zamjenici člana te dva predstavnika u Skupštinu Lovackog saveza županije. Nadalje je Visoki upravni sud naveo kako, budući da je Statutom lovačkog društva propisano da mandat članovima Upravnog odbora traje četiri godine, proizlazi da mandat članovima Upravnog odbora izabranim na izornoj Skupštini 12. lipnja 2010. godine traje do 12. lipnja 2014. godine pa je slijedom navedenog pravilno zaključio prvostupanjski sud da je u vrijeme sazivanja i održavanja Skupa članova od 30. rujna 2011. godine trajao odnosno nije istekao mandat izabranom Upravnom odboru u čijoj je nadležnosti sazivanje Skupštine, a u nadležnosti Skupštine izbor Predsjednika društva. Nadalje je naveo kako je pravilan zaključak prvostupanjskog suda da su odluke donesene na Skupu društva 30. rujna 2011. nevaljane jer nije poštovana odredba članka 3. Pravilnika o radu Skupštine, odnosno odredba članka 31. stavka 1. Statuta društva, budući da predsjednika nije izabrala Skupština koju je sazvaio Upravni odbor, čiji mandat je započeo 12. lipnja 2010. pa u vrijeme održavanja Skupa društva, tj. 30. rujna 2011. godine nije istekao. Slijedom svega naprijed navedenog navodi se kako je prvostupanjski sud pravilno postupio kada je sukladno Zakonu o upravnim sporovima sam riješio stvar na način da je utvrdio da nije pravno valjan upis novog predsjednika u registar udruga kao osobe ovlaštene za zastupanje lovačkog društva i naložio uspostavu prijašnjeg stanja u registru udruga.

poduzimaju u tome svojstvu. Fizička osoba, sukladno odredbi članka 117. stavka 2. Obiteljskog zakona,<sup>488</sup> stječe poslovnu sposobnost punoljetnošću ili sklapanjem braka prije punoljetnosti pri čemu se u stavku 3. citiranog članka zakona navodi kako je punoljetna osoba koja je navršila osamnaest godina života. Sukladno navedenom, svaka punoljetna osoba ili osoba koja je sklopila brak prije punoljetnosti, poslovno i postupovno je sposobna. Međutim, naprijed navedeno ne znači da svaka osoba koja je postupovno sposobna također ima potpunu poslovnu sposobnost. Poslovna sposobnost može biti djelomično ograničena u nekim slučajevima. U takvim situacijama, osoba s ograničenom poslovnom sposobnošću može obavljati pravne radnje samo unutar granica svoje poslovne sposobnosti, a izvan tih granica, njezine radnje mogu biti nevažeće ili podložne osporavanju.<sup>489</sup>

Osoba kojoj je poslovna sposobnost djelomično ograničena je osoba koja je nakon punoljetnosti djelomično lišena poslovne sposobnosti, ali i maloljetnik s navršениh 15 godina života koji stupi u radni odnos budući da maloljetnik u radnom odnosu može samostalno poduzimati pravne radnje, odnosno sklapati pravne poslove i preuzimati obveze u visini iznosa koji zarađuje te raspolagati svojom zaradom pod pretpostavkom da ne ugrožava svoje uzdržavanje. Punoljetnu osobu koja zbog duševnih smetnji ili drugih razloga nije sposobna brinuti o nekom od svojih prava, potreba ili interesa, ili koja ugrožava prava i interese drugih osoba o kojima je dužna skrbiti se, nadležni sud će djelomično lišiti poslovne sposobnosti. Rješenjem o lišenju poslovne sposobnosti sud će odrediti radnje i poslove koje osoba nije sposobna samostalno poduzeti u odnosu na osobno stanje te imovinu. Obiteljski zakon kao primjere tih radnji navodi davanje izjava ili poduzimanje radnji koje se odnose na promjenu osobnog imena, sklapanje i prestanak braka, roditeljstvo, donošenje odluke o zdravlju, mjestu prebivališta i boravišta, zapošljavanju i dr. Poslove koji nisu određeni u odluci o djelomičnom lišenju poslovne sposobnosti osoba lišena poslovne sposobnosti može samostalno poduzimati.<sup>490</sup>

Budući da je Zakonom o udrugama izričito propisano da osoba ovlaštena za zastupanje udruge može biti samo punoljetna osoba kojoj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova, a ta odredba se ne može mijenjati statutom udruge, maloljetna osoba koja je stekla potpunu poslovnu sposobnost sklapanjem braka prije punoljetnosti<sup>491</sup> ne bi mogla

---

<sup>488</sup> Obiteljski zakon („Narodne novine“ br. 103/15, 98/19 i 47/20).

<sup>489</sup> Rostaš-Beroš, Lidija, Zastupanje stranke u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1(2016), str. 739.

<sup>490</sup> Članak 85. i članak 234. Obiteljskog zakona.

<sup>491</sup> Člankom 25. stavka 1. Obiteljskog zakona propisano je da brak ne može sklopiti osoba koja nije navršila osamnaest godina života, dok je stavkom 2. istoga članka zakona propisano da iznimno sud može u

biti osoba ovlaštena za zastupanje, iako bi mogla sudjelovati u radu skupštine udruge i drugih tijela, dok bi u odnosu na osobu djelomično lišenu poslovne sposobnosti trebalo utvrditi u kojem dijelu je ista lišena poslovne sposobnosti. Slijedom navedenog nadzorom je potrebno utvrditi je li osoba punoljetna te je li joj oduzeta poslovna sposobnost. Ako je osobi djelomično oduzeta poslovna sposobnost, potrebno je utvrditi u kojem dijelu joj je oduzeta poslovna sposobnost. Osoba koja obavlja ulogu zastupnika za pravnu osobu koja nema postupovnu sposobnost je fizička osoba koja posjeduje i poslovnu i postupovnu sposobnost te je ovlaštena za zastupanje te pravne osobe. Zakonski zastupnik, sukladno odredbama Zakona o parničnom postupku, može poduzimati sve radnje u postupku.<sup>492</sup> I u odnosu na zastupnika udruge kao pravne osobe primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku na način da takva osoba može poduzimati sve radnje u postupku, izuzev ako se statutom drukčije propisuje. Dakle, u konkretnom slučaju nadzor je usmjeren prvenstveno na utvrđivanje je li statutom propisano kakvo ograničenje za obavljanje pojedinih radnji te poštuje li se to ograničenje prilikom obavljanja djelatnosti osobe ovlaštene za zastupanje.

Izuzev naprijed navedenih zakonskih pretpostavki koje se sastoje u punoljetnosti i poslovnoj sposobnosti osobe ovlaštene za zastupanje, nikakve dodatne kvalifikacije nisu potrebne na strani osobe koja se imenuje za zastupanje udruge. Međutim, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama<sup>493</sup> propisao je postojanje zapreka za imenovanje osobe ovlaštene za zastupanje, koje se sastoje u postojanju pravomoćne presude za propisana kaznena djela.<sup>494</sup> Naprijed navedeno znači da je prilikom provođenja nadzora potrebno utvrditi punoljetnost i poslovnu sposobnost osobe ovlaštene za zastupanje kao i činjenicu da ne postoje propisane zapreke. Nikakve druge kvalifikacije na strani osobe ovlaštene za zastupanje nisu predmet nadzora, kao ni ostale zapreke koje se ne sastoje u postojanju pravomoćne presude za propisana kaznena djela, primjerice pokretanje postupka za propisana kaznena djela do pravomoćnosti sudske odluke. Ta činjenica svakako može biti od utjecaja na zakonitost postupanja i kvalitetu poslovanja udruge.

Pored potrebnih kvalifikacija osobe ovlaštene za zastupanje udruge te postojanja propisanih zapreka, nadzire se i to je li takva osoba nadležnom upravnom tijelu podnijela prijavu promjene statuta, naziva, skraćenog naziva, sjedišta i adrese sjedišta, ciljeva, djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, gospodarskih djelatnosti, ako su propisane statutom, osobe

---

izvanparničnom postupku dopustiti sklapanje braka osobi koja je navršila šesnaest godina života ako utvrdi da je mentalno i tjelesno zrela za brak te da je sklapanje braka u skladu s dobrobiti te osobe.

<sup>492</sup> Rostaš-Beroš, L., op. cit., str. 742.

<sup>493</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 151/22).

<sup>494</sup> O tome više vidjeti članak 19. stavka 2. i 3. Zakona o udrugama.



ovlaštene za zastupanje, neovisno o tome radi li se o osobama iz prethodnog mandata, izbora i opoziva likvidatora te prestanka postojanja udruge, i to u roku od 60 dana od dana donošenja odluka o promjeni. Nadalje, nadzire se i je li osoba ovlaštena za zastupanje, ako statutom nije ovlaštena druga osoba, podnijela zahtjev za upis promjene osobe ovlaštene za zastupanje i likvidatora udruge i u slučaju postojanja zapreke za zastupanje propisane Zakonom o udrugama i to u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o promjeni. Također se nadzire je li osoba ovlaštena za zastupanje uz prijavu podnijela i propisanu dokumentaciju<sup>495</sup> te je odgovorna za takvo postupanje.<sup>496</sup>

Kada udruga koristi zakonsku opciju stvaranja ustrojstvene jedinice s pravnom osobnošću, tada je potrebno imenovati jednu ili više fizičkih osoba koje će biti ovlaštene za zastupanje ustrojstvenog oblika o kojem je riječ. Također, putem punomoći, ovlast za zastupanje može biti dodijeljena trećim osobama. U ovakvim situacijama, nadzire se da li ovlast koju daje punomoć proizlazi iz valjane odluke nadležnog udružnog tijela, koja se temelji na odgovarajućim odredbama navedenim u statutu udruge. Ova ista pravna osnova, koja proizlazi iz valjane odluke udružnog tijela temeljne na odgovarajućim statutarnim odredbama, vrijedi i za specijalne oblike zastupanja.<sup>497</sup> Naime, punomoć, koju opunomoćitelj putem pravnog posla dodjeljuje opunomoćeniku, je ovlaštenje za zastupanje koje omogućuje punomoćniku, obično odvjetniku, da djeluje u ime i za račun stranke. To implicira da će posljedice pravnih radnji koje je poduzeo punomoćnik biti iste kao da ih je poduzela sama stranka koju punomoćnik zastupa. U pravilu, punomoć dodijeljena odvjetniku predstavlja najčešći temelj za ovlasti zastupanja. Takvo zastupanje putem punomoćnika ima svoju pravnu osnovu u Zakonu o obveznim odnosima i obuhvaća delegiranje ime i za račun zastupanog subjekta. Pravni učinak tih poduzetih radnji ili sklopljenih ugovora direktno se prenosi ovlasti za sklapanje ugovora i drugih pravnih poslova, uključujući i poduzimanje pravnih radnji u na zastupanu pravnu osobu.<sup>498</sup> Punomoć prestaje opozivom stranke koja je punomoć dala te ju ista može opozvati u svako vrijeme, kao što je i punomoćnik može u svako vrijeme otkazati, a

---

<sup>495</sup> Zahtjevu za upis promjena prilaže se zapisnik o radu tijela udruge, koje je po statutu nadležno za donošenje odluke zbog koje se traži upis promjene u registar udruga, dva primjerka novog statuta ili dva primjerka izmjena i dopuna statuta, preslika osobne iskaznice ili putovnice osoba ovlaštenih za zastupanje udruge, odnosno likvidatora, odluku skupština o statusnim promjenama te ovjerene izjave osoba ovlaštenih za zastupanje odnosno likvidatora o nepostojanju zapreke iz članka 19. stavki 2. i 3. ovoga Zakona. Ako se u naziv udruge unosi ime ili dio imena osobe, ovjerenu izjavu te osobe odnosno pristanak njezinih nasljednika kao i ovjerenu suglasnost međunarodne organizacije, ako se u naziv udruge unosi naziv ili znak iste. Članak 27. Zakona o udrugama i članak 10. Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja registra udruga Republike Hrvatske i registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

<sup>496</sup> Članak 43. stavka 1., 2. i 3. Zakona o udrugama.

<sup>497</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 51.

<sup>498</sup> Rostaš-Beroš, L., op. cit., str. 744.

punomoć prestaje i prestankom pravne osobe koja je dala ovlaštenje za zastupanje.<sup>499</sup> Slijedom navedenog nadzorom je potrebno utvrditi ima li osoba koja zastupa udrugu valjanu punomoć, je li takva osoba poduzela radnje u skladu s punomoći te je li punomoć u međuvremenu prestala.

Budući da je skupština udruge ta koja je ovlaštena imenovati i razrješavati osobe ovlaštene za zastupanje udruge, podrazumijeva se da je skupština udruge ovlaštena i dužna provoditi i nadzor nad obavljanjem poslova tog tijela. Ako utvrdi da osoba ovlaštena za zastupanje udruge ne obavlja poslove udruge na zadovoljavajući način, skupština je ovlaštena donijeti odluku o njezinom razrješenju.

Vanjski nadzor nad ovlastima i dužnostima osobe ovlaštene za zastupanje provodi nadležno upravno tijelo u županiji odnosno Gradu Zagrebu i to u pogledu obveze prijave podataka u registar udruga. Pri takvom obliku nadzora ovlašteni službenici posebno nadziru prijavljuju li udruge promjene podataka u registar udruga sukladno odredbama članka 27. istoga Zakona,<sup>500</sup> odnosno postupaju li po promjenama prije nego što su upisane u registar udruga, postoji li zapreka za zastupanje udruge sukladno članku 19. stavcima 2. i 3. ovoga Zakona, rabe li naziv pod kojim su upisane u registar udruga, održavaju li sjednice skupštine i dostavljaju li zapisnike s redovnih sjednica skupštine udruge, vode li popis članova udruge na način propisan ovim Zakonom te jesu li prestale djelovati, sukladno članku 48. stavku 1. točkama 2., 3. i 6. ovoga Zakona, tj. pripajanjem drugoj udruzi, protekom dvostruko više vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana te na zahtjev člana, ako je broj udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge, a nadležno tijelo udruge u roku od godinu dana od nastupanja te činjenice nije donijelo odluku o prijemu novih članova.<sup>501</sup>

U slučaju da ovlašteni službenik u provođenju nadzora nad prijavom podataka u registar udruga utvrdi da je povrijeđen Zakon o udrugama, ovlašten je rješenjem narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka i nepravilnosti u određenom roku. Ako udruga u zadanom roku ne otkloni te nedostatke i nepravilnosti, službenik ovlašten za provedbu nadzora izdat će udruzi obvezni prekršajni nalog. Ako službenik utvrdi da udruga nije otklonila zapreku u smislu članka 19. stavka 2. i 3. Zakona o udrugama, tj. nije odredila drugu osobu ovlaštenu za

---

<sup>499</sup> Ibid., str. 748.

<sup>500</sup> Odredbom članka 27. stavka 1. propisano je da osoba ovlaštena za zastupanje udruge podnosi nadležnom uredu zahtjev za upis promjena u registar udruga koje se odnose na statut, naziv, ciljeve i djelatnosti, sjedište i adresu sjedišta, izbor osoba ovlaštenih za zastupanje, neovisno o tome radi li se o osobama iz prethodnog mandata, izbor i opoziv likvidatora i prestanak postojanja udruge.

<sup>501</sup> Članak 43. stavka 1., 2. i 3. Zakona o udrugama.

zastupanje ili osobu likvidatora koja nije pravomoćno osuđena za propisana kaznena djela te nije u zadanom roku koji ne može biti kraći od 30 dana podnijela prijedlog za upis promjena u registar, ovlaštenu službenik podnijet će optužni prijedlog. U tom slučaju će ovlaštenu službenik bez odgode u registar udruga upisati postojanje zapreke i podatak o mjeri, tj. podnošenju optužnog prijedloga. O mjerama koje je službenik poduzeo u slučaju utvrđenja povrede Zakona o udrugama dužan je odmah obavijestiti tijelo državne uprave u čiji djelokrug spadaju ciljevi osnivanja i tijelo državne uprave u čiji djelokrug spadaju gospodarske djelatnosti.<sup>502</sup> Primjerice, ako je sukladno statutu udruge utvrđeno da su osnovni ciljevi udruge promicanje fizičkog, mentalnog i duhovnog zdravlja, a ciljevi Ministarstva zdravstva kao tijela državne uprave zaštita, unaprjeđenje i očuvanje zdravlja te u njegov djelokrug spadaju poslovi u svrhu ostvarenja navedenog cilja, može se zaključiti kako bi u konkretnom slučaju, ako bi došlo do povrede citiranih odredbi Zakona o udrugama, postojala dužnost ovlaštenog službenika nadležnog upravnog tijela da o povredi obavijesti Ministarstvo zdravstva. Također, ako bi udruga bila registrirana za obavljanje, primjerice ugostiteljske djelatnosti,<sup>503</sup> a ovlaštenu službenik utvrdi neku od naprijed utvrđenih povreda te odredi mjeru za otklanjanje utvrđene povrede, isti bi bio obavezan o poduzetim mjerama obavijestiti Ministarstvo turizma i sporta kao tijelo državne uprave.

Međutim, budući da je svrha propisane obveze nadležnog upravnog tijela o utvrđenim povredama obavijestiti tijelo koje je ovlašteno provesti nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge, postavlja se pitanje sukladnosti navedene zakonske odredbe sa Zakonom o Državnom inspektoratu<sup>504</sup> koji je stupio na snagu 1. travnja 2019. godine. Naime, u razdoblju od 2014. godine kada je ukinut tadašnji Državni inspektorat detaljnije odredbe o inspeksijskom nadzoru bile su propisane posebnim zakonima koji uređuju rad pojedinih inspekcija, a inspektori iz Državnog inspektorata preuzeti su u resorna ministarstava u čijoj nadležnosti je bilo provođenje inspeksijskog nadzora. Slijedom navedenog, postojala je i obveza upravnog tijela županije odnosno Grada Zagreba da o utvrđenim nepravilnostima u radu udruge kojim je povrijeđen Zakon o udrugama obavijesti nadležno ministarstvo. Međutim, stupanjem na snagu Zakona o

---

<sup>502</sup> Članak 44. stavka 1-6. Zakona o udrugama.

<sup>503</sup> Zakonom o ugostiteljskoj djelatnosti („Narodne novine” br. 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20 i 126/21) i to člankom 5. stavkom 2. propisano je da ugostiteljsku djelatnost, pod uvjetima propisanim navedenim zakonom, mogu obavljati, između ostalog, lovačke i ribičke udruge, u svojim klupskim prostorijama i prostorima, za svoje članove i druge registrirane lovce, odnosno ribolovce i amaterske sportske udruge za svoje potrebe u svojim poslovnim prostorijama i prostorima.

<sup>504</sup> Zakonom o Državnom inspektoratu („Narodne novine“ br. 115/18 i 117/21) uređuje se ustrojstvo Državnog inspektorata, upravljanje, uvjeti za obavljanje inspeksijskih poslova iz djelokruga Državnog inspektorata, dužnosti i ovlasti inspektora u svrhu zaštite javnog interesa i javnozdravstvenog interesa u provedbi propisa te prekršajna odgovornost. Članak 1. stavka 1. Zakona o Državnom inspektoratu.

državnom inspektoratu, tj. 1. travnja 2019. godine poslovi inspekcije su opet objedinjeni u jednom tijelu pa bi stoga u konkretnom slučaju bila obveza upravnog tijela županije odnosno Grada Zagreba da o utvrđenim nepravilnostima u radu udruge obavijesti Državni inspektorat kao središnje tijelo državne uprave.<sup>505</sup> To se ne odnosi na one inspekcijske poslove koji su i dalje u nadležnosti inspekcija pojedinih ministarstava, kao primjerice zdravstvenu inspekciju pri Ministarstvu zdravstva ili financijski inspektorat pri Ministarstvu financija.

Sve naprijed navedeno u pogledu vanjskog nadzora nad radom skupštine i osobe ovlaštene za zastupanje odnosit će se i na drugo tijelo udruge ako je takvo tijelo predviđeno statutom udruge ovisno o njegovom djelokrugu. Naime, osim skupštine i osobe ovlaštene za zastupanje kao obligatornih tijela udruge, statutom udruge se mogu predvidjeti i druga tijela koja će sudjelovati u radu iste te obavljati upravne, nadzorne i druge funkcije. Ta druga tijela mogu uključivati, npr. izvršni odbor, upravni odbor, predsjedništvo, koordinacijske skupine, nadzorne odbore, tajnike, koordinate projekata/programa, itd. Ako udruga planira imati takva tijela upravljanja, važno je da se njihova uloga detaljno razradi u statutu, uključujući način izbora, kandidiranja i opoziva članova tijela, njihova prava, obveze, odgovornosti te odnose među njima. Svrha takvog postupanja je spriječiti situaciju u kojoj ista osoba obavlja više funkcija, što može rezultirati prevelikom moći i odgovornostima koje bi mogle dovesti do konflikata nadležnosti, uloga ili interesa unutar udruge. Slijedom navedenog nadzor se vrši nad time poštuju li se prilikom imenovanja tih tijela te njihovog postupanja naprijed navedene statutarne odredbe te je li ta tijela zaista odražavaju stvarne potrebe udruge u pogledu učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti u svom radu, pri čemu se posebno vodi računa o načelu dobrog upravljanja udrugom. Realno je za očekivati da će se osnivači nove udruge odlučiti za jednostavniju organizacijsku strukturu. S vremenom, organizacija i njezina organizacijska struktura rastu, razvijaju se i prilagođavaju stvarnim potrebama udruge i njezinih članova.<sup>506</sup>

Jedna od osnovnih funkcija i dužnosti upravnog odbora je, ako je upravni odbor kao tijelo predviđen statutom udruge, sprječavanje osoba koje vrše rukovodeće funkcije (primjerice izvršni odbor) u organizaciji da zloupotrijebe svoju poziciju koju imaju u istoj. Dakle, upravni odbor ima zaštitnu i nadzornu funkciju (tamo gdje istu ne vrši posebno tijelo kao nadzorni odbor) uz poštovanje obveze upotrebe dužne pažnje i djelovanja u najboljem interesu

---

<sup>505</sup> Staničić, Frane, Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2(2019), str. 62-63.

<sup>506</sup> Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruge.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruge.pdf) (6. 9. 2019.).

udruge.<sup>507</sup> Udruge koje imaju više tijela koja djelomično obavljaju nadzorne ili upravljačke funkcije trebaju nastojati pojednostavniti svoju upravljačku strukturu i razmotriti mogućnost raspuštanja tijela koja u praksi ne obavljaju svoje funkcije. To je važno kako bi se izbjegao rizik prijenosa upravljačkih funkcija na različite skupine, pri čemu niti jedna od njih ne obavlja svoju ulogu na odgovarajući način. S druge strane, treba težiti razdvajanju uloge predsjednika upravljačkog odbora i izvršnog direktora, posebice iz praktičnih razloga kako bi se spriječili potencijalni sukobi interesa između svakodnevnih interesa udruge i njezinih zaposlenika. Također, bitno je provesti temeljitu edukaciju članstva o principima dobrog upravljanja te organizirati udruženje na adekvatan način.<sup>508</sup>

Ako članove upravnog odbora čine osobe koje nisu članovi udruge, a s obzirom na funkciju tog tijela, potrebno je provesti nadzor nad time jesu li kandidati za članstvo u upravljačkim tijelima dobili sve relevantne informacije o samoj udruzi te o ulozi i odgovornosti članova upravljačkog tijela, a posebno o možebitnim financijskim ili drugim teškoćama kako bi mogli objektivno procijeniti žele li i mogu li odgovoriti na sve obveze udruge. Također se nadzire da takve organizacije civilnog društva sačinjavaju višegodišnje planove uspostave i uključivanja članova upravnog odbora, što bi trebalo podrazumijevati postupno i osmišljeno uvođenje u rad upravljačkog tijela i osoba koje nisu izravno vezane za druge organizacije. U svrhu osiguranja kontinuiteta rada upravnog odbora, posebno u situacijama dugoročnih razvojnih promjena, ne preporuča se istodobna promjena svih članova upravnog odbora već je moguće polovinom propisanog mandata mijenjati do 50 % članova upravnog odbora.<sup>509</sup> Postoji i razlika između upravnog odbora tek novoosnovane udruge te udruge koja postoji već određeno vrijeme i to u pogledu usmjerenosti na cilj. Naime, dok je upravni odbor nove udruge usmjeren prvenstveno na misiju udruge, upravni odbor udruge koja djeluje određeno vrijeme usmjeren je manje na svrhu zbog koje je udruga osnovana, a više na birokratske postupke za koje smatra da će pridonijeti uspjehu same udruge.<sup>510</sup>

Posebno se nadzire ispunjava li upravni odbor udruge svoje osnovne zadaće, tj. provodi li izbor i evaluaciju glavnog izvršnog direktora u onim udrugama u kojima je takvo tijelo predviđeno statutom, definira i revaluira misiju udruge, izrađuje plan rada udruge, kontrolira proračun te pruža pomoć prilikom prikupljanja sredstava za rad udruge, što se prije svega odnosi na donacije.<sup>511</sup> S obzirom na navedeno, članovi upravnog odbora moraju poznavati cilj

---

<sup>507</sup> Oster, M. S., op. cit., str. 77-78.

<sup>508</sup> Radna skupina za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, op. cit., str. 9-10.

<sup>509</sup> Ibid., str. 10.

<sup>510</sup> Oster, M. S., op. cit., str. 82.

<sup>511</sup> Ibid., str. 81.

odnosno misiju udruge, propise koji se odnose na udrugu o kojoj je riječ kao i osobe odnosno interese kojima udruga služi. Slijedom navedenog odgovorni su za definiranje, modificiranje kao i za eventualno potrebno pojašnjenje ciljeva odnosno misije udruge i to poslije svakih nužnih konzultacija s članovima udruge.<sup>512</sup> Upravo iz razloga što su članovi udruge podvrgnuti takvom obliku nadzora te snose odgovornost za naprijed navedena postupanja postoji potreba razvijenog sustava načela i dužnosti postupanja upravnog odbora.

Sustav načela i dužnosti postupanja upravnog odbora najviše je razvijen u državama *common lawa*, a posebno kroz sudsku praksu u SAD-u, međutim isti je primjenjiv i na upravne odbore neprofitnih organizacija općenito, a posebno na udruge ako je takvo tijelo predviđeno statutom. Naime, prilikom provođenja nadzora nad upravnim odborom potrebno je utvrditi postupa li upravni odbor u obavljanju svojih dužnosti s dužnom pažnjom (engl. *duty of care*), u najboljem interesu organizacije (engl. *duty of loyalty*) i uz poštovanje ciljeva organizacije (engl. *duty of fidelity/obedience*) i to u dobroj vjeri s pažnjom razumne i pažljive osobe koja se nalazi na istoj poziciji u drugoj organizaciji na način da razumno vjeruje da postupa u najboljem interesu organizacije. Pri tome je potrebno procijeniti i temelji li se njihovo djelovanje na pretpostavci da su u donošenju svoje odluke postupali na temelju dovoljno informacija, u dobroj vjeri te u uvjerenju da djeluju u interesu organizacije.<sup>513</sup>

U primjeni standarda postupanja s dužnom pažnjom članova upravnog odbora fokus je nadzora na razini pažnje koju upravni odbor primjenjuje u obavljanju svojih dužnosti. Naime, nadzire se jesu li članovi udruge poduzeli sve korake kako bi raspolagali potrebnim informacijama za donošenje odluke, a viši stupanj dužne pažnje zahtijevat će se u poduzimanju izvanrednih poslova.<sup>514</sup>

U primjeni standarda postupanja u najboljem interesu udruge nadzire se jesu li članovi upravnog odbora zloupotrijebili svoje ovlasti u korist svojih osobnih interesa ili u korist interesa trećih osoba pri čemu ne mora nužno biti riječ o financijskom interesu. Primjena tog načela posebno se nadzire u situaciji u kojoj udruga sklapa neki pravni posao, a koji je od interesa i za člana upravnog odbora u kojem slučaju interes udruge mora biti primaran.<sup>515</sup> Pored navedenog, nadzire se i to postupa li član uprave na način da ne šteti udruzi čiji je član te

---

<sup>512</sup> The American Speech-Language-Hearing Association: Legal responsibility of members of the boards of nonprofit associations, 2013., str. 2., dostupno na: <https://www.asha.org/uploadedFiles/Legal-Responsibilities.pdf> (7. 6. 2019.).

<sup>513</sup> Loc. cit.

<sup>514</sup> Ibid., str. 3.

<sup>515</sup> Ibid., str. 6.

izbjegava korištenje vlastite pozicije kako bi došao u mogućnost pogodovanja sebi, a na uštrb udruge o kojoj je riječ.<sup>516</sup>

Poštovanje načela postupanja u najboljem interesu udruge postiže se nadzorom nad sklapanjem poslova između udruge s jedne strane te člana upravnog odbora odnosno osobe ili subjekta koji je na određeni način povezan s članom upravnog odbora (npr. članovi obitelji ili društvo kojom upravlja član upravnog odbora) s druge strane. Da bi nadzor bio svrsishodan, potrebno je da član upravnog odbora u potpunosti iznese svaki mogući sukob interesa, kako bi onda članovi upravnog odbora u odnosu na koje takav sukob ne postoji mogli donijeti odluku koja je u najboljem interesu organizacije. Također, u slučajevima kada se ukaže poslovna prilika koja može biti od koristi i za udruhu i za člana upravnog odbora, nadzor se vrši kako bi se utvrdilo da se član upravnog odbora nije tom prilikom okoristio već da je o tome obavijestio „nezainteresirane“ članove upravnog odbora koji će donijeti konačnu odluku o ukazanoj prilici. Tek u slučaju da udruha nije zainteresirana za takav posao, član upravnog odbora može se upustiti u takvo poslovanje. Nadzire se i poštuje li član upravnog odbora zabranu upotrebe povjerljivih informacija koje se odnose na samu organizaciju od strane člana upravnog odbora za vlastitu koristi izuzev u slučaju kada mu to dopuste ostali članovi upravnog odbora.<sup>517</sup>

U pravilu se kao primjeri poslovanja koji mogu biti od interesa za članove upravnog odbora, kod kojih postoji potreba za nadzorom, navode upotreba imovine udruge ili drugih sredstava udruge pod povoljnijim uvjetima nego što se to omogućuje osobama izvan udruge, korištenje ukazanom prilikom na uštrb udruge, upotreba informacija do kojih je član udruge došao uslijed svojeg položaja u udruzi, korištenje povlastica koje proizlaze iz njegova položaja kao i vršenje poslovanja prema kojem ne postoji adekvatna kompenzacija za pružene usluge/dobra (engl. *corporate waste*) te natjecanje s udrugom u kojoj je član upravnog odbora.<sup>518</sup>

Kako bi se osigurao cilj nadzora, a to je poštovanje načela postupanja u najboljem interesu udruge, potrebno je pružiti cjelovitu informaciju o mogućem interesu koji bi određeni član upravnog odbora mogao imati od određenog posla te zatražiti odobrenje za sklapanje određenog posla od strane članova upravnog odbora koji nisu osobno zainteresirani za određenu transakciju, ili statutom određenog tijela odnosno članova organizacije. U

---

<sup>516</sup> Fishman, James J. i Plains, White, Nonprofit organizations in United States, u: Hopt, Klaus J. i Von Hippel, Thomas (eds.), Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations, New York, Cambridge University Press, 2010., str. 152.

<sup>517</sup> The American Speech-Language-Hearing Association, op. cit., str. 6.

<sup>518</sup> Fishman, J. J. i Plains, W., op. cit., str. 152-153.

suprotnome, udruga bi mogla utvrditi ništavost takvog pravnog posla, izuzev u slučaju kada se utvrdi da je takav posao bio opravdan u vrijeme njegova sklapanja.<sup>519</sup>

U pogledu posljednjeg naprijed navedenog načela nadzorom je potrebno utvrditi postupaju li članovi upravnog odbora udruge na način da slijede ciljeve i svrhu udruge zbog čijeg ostvarenja je udruga i osnovana, a koji su predviđeni njezinim statutom. Posebno se nadzire pridržava li se upravni odbor uputa koje se odnose na postupanje s donacijama kao i nasljedstvima. Nadzor nad postupanjem u skladu s tim načelom posebno dolazi do izražaja u situacijama kada su sredstva prikupljena na temelju promocije ciljeva i svrhe udruge, što je od posebne važnosti upravo za neprofitne organizacije budući da su upravo ciljevi takvih organizacija jedno od obilježja neprofitne organizacije.<sup>520</sup>

Osoba koja postane direktor određene organizacije preuzima i odgovornost u pogledu obveza koje mora izvršavati te se smatra da je upoznat s njihovom prirodom. Njegove obveze, naravno, razlikovat će se ovisno o veličini poslovanja određene udruge te o iskustvu i potrebnim vještinama koje je morao imati da bi bio imenovan na tu poziciju. Nadzorom će se utvrditi ispunjava li i na koji način te svoje obveze te neće moći izbjeći svoju odgovornost za rad na način da ignorira sve drugo, izuzev svojeg područja specijalnosti. Naime, ako je primjerice u konkretnom slučaju imao osnove za sumnju da postoje nepravilnosti u financijskom poslovanju udruge, direktor nije u mogućnosti navedeno ignorirati na način da prepusti postupanje financijskim stručnjacima u upravnom odboru. Postoje različita stajališta o tome koliko direktori moraju biti uključeni u svakodnevno poslovanje udruge kako bi bili oslobođeni odgovornosti za svoj rad.<sup>521</sup>

Prilikom provođenja nadzora nad poštovanjem načela postupanja u skladu s ciljevima organizacije osobito se treba paziti na činjenicu da su ciljevi neprofitnih organizacija općenito, a udruga posebno, veoma različiti, kao i osobe koje se uključuju u njihov rad. Primjerice, u Australskom Crvenom križu postavilo se pitanje kako postupiti s 25 milijuna dolara dobiti ostvarene u njihovom poslovanju, tj. bi li najbolji pristup bio taj da se ostvarena dobit zadrži te investira u daljnji razvoj organizacije ili je potrebno distribuirati ta sredstva onima kojima su najpotrebniji, što je i cilj organizacije. Odgovarajući na to pitanje ponuđeno je kao odgovor stajalište prema kojem je pogrešno smatrati kako upravni odbor neprofitne organizacije ima osnovnu obvezu i odgovornost prema svojim korisnicima budući da je organizacija prvenstveno odgovorna i ima obvezu prema svojim osnivačima u čije ime i od kojih je upravni

---

<sup>519</sup> Ibid., str. 153.

<sup>520</sup> The American Speech-Language-Hearing Association, op. cit., str. 10.

<sup>521</sup> Twaits, Andrew, op. cit., str. 318-319.



odbor ovlašten donijeti odluku o tome koji korisnici će utvrđivati obveze osoblja organizacije. Sukladno drugom stajalištu direktori bi trebali odrediti socijalne i demografske karakteristike korisnika koji pridonose stvaranju prihoda kako bi se osiguralo da organizacija stvarno služi onima kojima bi trebala služiti.<sup>522</sup> Sve navedeno itekako utječe na kvalitetu i mogućnost provođenja nadzora nad poštovanjem načela postupanja u skladu s ciljevima organizacije.

U provođenju nadzora nad radom upravnog odbora ukazuje se na stajalište prema kojem bi upravni odbor za uspješno funkcioniranje trebao imati 8 do 12 članova upravnog odbora organizacije bez obzira na njezinu veličinu, a koji bi trebao biti podijeljen na četiri osnovna povjerenstva, tj. odjela: jedan koji se bavi planiranjem, drugi koji se bavi kompenzacijama, treći koji se bavi revizijom te četvrti koji se bavi pitanjima usklađenosti s propisima. Međutim, takva podjela bi mogla predstavljati problem ako je riječ o upravnom odboru, primjerice, šahovskog kluba ili neke druge manje udruge, a bila bi podobna za neke veće udruge. Također, pored veličine udruge velik utjecaj na principe dobrog upravljanja udugom koje se nastoji postići kvalitetnim nadzorom je i količina sredstava kojima udruga raspolaže. Naime, principe dobrog upravljanja udugom bit će lakše uspostaviti kod velikih udruge iz razloga što male udruge u pravilu nemaju dovoljno sredstava kako bi osigurale da osobe na određenim pozicijama imaju dovoljno znanja u području računovodstva, prava i sl. te druge potrebne kvalifikacije kako bi mogle potpuno i pravovremeno izvršavati svoje obveze koje imaju prema organizaciji kao i provoditi nadzor nad određenim segmentima poslovanja udruge.<sup>523</sup>

Kod provođenja nadzora nad radom upravnih odbora udruge, u svrhu postizanja principa dobrog upravljanja, vrlo često se utvrdi da su upravni odbori slabo informirani, da im nedostaje dugoročno planiranje te da nemaju viziju o tome kakvi bi ciljevi udruge trebali biti. Te svoje obveze upravni odbori u pravilu nastoje prebaciti izvršnim tijelima ako su takva tijela predviđena statutom, posebno izvršnom direktoru koji je vrlo često trajno zaposlen u udruzi. Na taj način izvršni direktor koji je trajno zaposlen te ispod sebe ima određeni broj osoba također u radnom odnosu ima bolji pregled informacija nego članovi upravnog odbora koji se sastaju nekoliko puta godišnje i nemaju drugih zaposlenika te ovisе o informacijama koje mu pruža izvršni direktor. Slijedom navedenog, teško je članovima upravnog odbora nadzirati izvršnog direktora odnosno dovoditi u pitanje njegovo poslovanje budući da raspolažu samo

---

<sup>522</sup> Ibid., str. 319.

<sup>523</sup> Ibid., str. 320.

informacijama koje im on pruži.<sup>524</sup> Utvrđenjem adekvatnih i funkcionalnih oblika komunikacije koji uključuju i obvezu podnošenja izvješća u odgovarajućim vremenskim razmacima kao posebnog vida nadzora te zajedničkih iznalaženja rješenja odnosno donošenja važnih odluka za udruhu, doprinijelo bi se boljoj informiranosti i uključenosti upravnog odbora u realizaciju samih ciljeva udruge.

Provođenjem nadzora nad radom upravnih odbora udruha utvrđeno je da bi u cilju ostvarenja dobrog upravljanja udruhom upravni odbori morali imati jasne ciljeve i ulagati dovoljno potrebne pažnje u njihovo ispunjenje. Upravni odbori udruha, ali i neprofitnih organizacija općenito, nisu toliko učinkoviti kao upravni odbori profitnih organizacija i to iz razloga što, za razliku od upravnih odbora profitnih organizacija, članovi upravnog odbora neprofitnih organizacija u pravilu ne dobivaju naknadu za svoj rad, imaju manji stupanj odgovornosti te u pravilu nemaju osobni financijski interes da svoje funkcije u odboru izvršavaju što kvalitetnije.<sup>525</sup> Također, razlika se očituje i u načinu na koji su članovi odbora imenovani, kao i samoj prirodi odbora. Upravni odbor u profitnim organizacijama imenuju imatelji udjela odnosno dioničari i to na temelju njihova obrazovanja i kvalifikacija odnosno stručnog znanja, a potom tako odabrani upravni odbor dalje imenuje izvršni odbor. Za razliku od naprijed navedenog, članovi upravnog odbora neprofitnih organizacija su u pravilu osobe koje su osnovala organizaciju o kojoj je riječ ili koje su imenovane na takva mjesta na temelju njihove ideološke motivacije te nemaju stručne kvalifikacije i obrazovanje prije svega iz područja ekonomije kao osobe imenovane u odborima profitnih organizacija pa slijedom navedenog nemaju ni mogućnost učinkovite kontrole nad izvršnim odborom.<sup>526</sup> Iz tih razloga osnovna funkcija upravnih odbora udruha, a to je da oni sami budu efikasno nadzorno tijelo u pogledu drugih tijela udruha, kao i u pogledu poslovanja udruhom, vrlo često izostaje.

Zbog svega naprijed navedenog, u svrhu ostvarenja principa dobrog upravljanja udruhom koje se nastoji postići provođenjem adekvatnog nadzora nad radom tijela udruha, ukazuje se na važnost imenovanja upravnog odbora iako njegovo imenovanje nije obligatorno sukladno Zakonu o udruhu, ali i potrebe da se njegovo djelovanje također zakonski regulira. Na taj način osigurat će se uspješno ostvarenje ciljeva zbog kojih je udruha osnovana i provođenje politike udruge, a s druge strane omogućit će se adekvatna odgovornost takvog

---

<sup>524</sup> Dent W., George, Corporate Governance without Shareholders; A Cautionary Lesson from Non-Profit Organizations, Delaware Journal of Corporate Law, vol. 39(2014), str. 102.

<sup>525</sup> Članovi upravnog odbora profitnih organizacija u pravilu su i dioničari odnosno imatelji udjela u istoj pa slijedom navedenog imaju i osobni financijski interes da svoje funkcije u odboru izvršavaju što kvalitetnije. O tome više vidjeti Dent W., G., op. cit., str. 103-105.

<sup>526</sup> Tamburini, G., op. cit., str. 31.

nadležnog tijela u slučaju povrede zakonskih i statutarnih odredbi odnosno propuštanja radnji koje je to tijelo bilo dužno poduzeti. Naime, iako je u svim promatranim državama, pa tako i u Hrvatskoj, najviše tijelo udruge skupština, ona nema uvid u svakodnevno obavljanje poslova udruge te bi se na ovakav način, imajući u vidu koncept „dobrog upravljanja“ udrugom, osigurao upravo takav koncept upravljanja udrugom, ali i omogućio adekvatan nadzor nad radom udruge. Time će se postići kvalitetniji unutarnji nadzor između tijela udruga čime će se smanjiti potreba za vanjskim nadzorom.

Uspostava kvalitetnog unutarnjeg nadzora između tijela udruga posebno je bitna i zbog činjenice što naknadni vanjski nadzor nad radom udruge nije efikasan. Naime, nadzorno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u provođenju naknadnog nadzora nad radom udruga u Hrvatskoj nije ovlašteno ispitivati sve elemente koje je udruga morala ispunjavati da joj se prizna pravna osobnost, a ako se ima na umu da je udruga mogla steći pravnu osobnost iako nije ispunjavala propisane pretpostavke u slučaju šutnje uprave, adekvatan nadzor izostaje i prije i nakon što udruga započne s obavljanjem svoje djelatnosti. Službene osobe su u provedbi nadzora ovlaštene i dužne utvrđivati samo povrede odredbi propisanih Zakonom o udrugama i to na način kako je propisano Zakonom, a ne i eventualnu povredu drugih zakonskih i statutarnih odredbi pa se postavlja pitanje osigurava li se na taj način adekvatna kontrola nad radom udruge, a sve u cilju zaštite javnog interesa, interesa trećih osoba, ali i samih članova udruge. Takvo stajalište zauzeo je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svojoj presudi, Posl. br. Us-2248/11, od 12. ožujka 2014. godine, prema kojem je iz sadržaja odredbe članka 27. Zakona o udrugama razvidno da se citirana odredba primjenjuje samo u slučaju ako službenik ovlašten za provedbu nadzora nad radom udruge utvrdi da je povrijeđen Zakon o udrugama, a ne i statut udruge ili neki drugi propis te da u slučaju utvrđenja nepravilnosti u provedbi odredbi statuta član udruge ima pravo podnijeti tužbu nadležnom sudu radi zaštite njegovih prava propisanih statutom udruge, ako se nepravilnosti ne otklone od strane određenog tijela same udruge.<sup>527</sup> I Ustavni sud je svojom odlukom broj U-II/4950/2004,

---

<sup>527</sup> U konkretnom slučaju je utvrđeno da je prvostupanjsko tijelo, tj. tada nadležni Ured državne uprave u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti u provedbi inspekcijuskog nadzora nad radom udruge donio rješenje pozivajući se na odredbu članka 27. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01 i 11/02), povodom zahtjeva tajnika i dopredsjednika udruge kao osobama ovlaštenim za zastupanje i članovima izvršnog odbora. Drugostupanjsko tijelo je postupajući po žalbi protiv prvostupanjskog rješenja oglasilo ništavim rješenje istoga, pozivajući se na odredbu članka 115. stavka 1. i stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ br. 47/09), te obrazlažući svoje stajalište time da su mjere i radnje određene prvostupanjskim rješenjem nakon inspekcijuskog nadzora nad radom udruge u suprotnosti s odredbama članka 29. stavka 1. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“ br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03 i 79/07) budući da je o poduzetim radnjama i mjerama nakon provedenog inspekcijuskog nadzora trebalo sastaviti zapisnik, a ne donijeti rješenje u smislu odredbe članka 27. Zakona o udrugama. U svojoj odluci od 12. ožujka 2014. godine Visoki upravni sud navodi kako isti smatra kako u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uvjeti za oglašavanje rješenja ništavim, ali time

od 24. veljače 2005. godine, odbacio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Izmjena i dopuna statuta udruge uz obrazloženje da se ne radi o podzakonskom općenormativnom aktu donesenom unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti, odnosno propisu tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima koje iste donose unutar svog djelokruga poslova utvrđenog Ustavom i zakonom, koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi u pravilu na neodređeni krug adresata. Nadalje je Sud utvrdio da je Zakonom o udrugama te statutom udruge kao i zakonskim propisima koji uređuju djelatnost udruge predviđeno više mehanizama kontrole zakonitosti statuta udruge, te različiti oblici upravnog, inspeksijskog i stručnog nadzora nad zakonitošću rada udruge.<sup>528</sup>

Za razliku od upravnih tijela koja prilikom registracije udruge utvrđuju i to sadrži li statut udruge sve što mora sadržavati te je li usklađen sa zakonskim propisima pri čemu se statut određuje kao najviši akt udruge, u provođenju naknadnog nadzora upravna tijela nisu

---

što je drugostupanjsko tijelo objavilo rješenje ništavim, a nije ga poništilo, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja u konkretnom slučaju. Naime, Sud je naveo kako je iz obrazloženja prvostupanjskog rješenja razvidno da je prvostupanjsko tijelo, u povodu provedenog inspeksijskog nadzora, naredilo mjere koje se odnose na nepridržavanje i kršenje odredbi statuta posebno onih koje reguliraju pitanje članstva u udruzi, kao i postupke sazivanja sjednice skupštine iste, međutim da je iz sadržaja odredbe članka 27. Zakona o udrugama razvidno da se citirana odredba primjenjuje samo u slučaju ako državni službenik, ovlašten za provedbu inspeksijskog nadzora nad radom udruge, utvrdi da je povrijeđen Zakon o udrugama, dakle samo u slučaju kada su povrijeđene odredbe Zakona o udrugama, a ne nekog drugog propisa, u konkretnom slučaju statuta udruge. Nadalje je Sud naveo u odnosu na nepravilnosti u provedbi odredbi statuta zbog kojih je tužitelj zahtijevao inspeksijski nadzor nad radom udruge, da ako se ne otklone od strane određenog tijela same udruge, član udruge ima pravo podnijeti tužbu nadležnom sudu radi zaštite njegovih prava propisanih statutom udruge. O tome više vidjeti Stipić, Milan, Inspeksijski nadzor - nadzor nad radom udruge, Informator, br. 6432(2016), str. 5.

<sup>528</sup> U konkretnom slučaju Hrvatski autoklub iz Zagreba podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Izmjena i dopuna Statuta Automoto kluba „Siget“, koje su donesene na Skupštini i potvrđene Rješenjem Gradskog ureda za opću upravu budući da je smatrao da osporene Izmjene Statuta nisu u suglasnosti s Statutom Hrvatskog autokluba, Zakona o Hrvatskom autoklubu te Zakona o udrugama. Ustavni sud je, između ostalog, utvrdio kako bi bio nadležan ocjenjivati suglasnost s Ustavom i zakonom Statuta HAK-a u dijelu u kojem se njime uređuju pitanja vezana za Zakon o HAK-u povjerene mu javne ovlasti i to iz razloga što je Hrvatski autoklub jedinstvena nacionalna udruga u koju se udružuju autoklubovi s područja Republike Hrvatske, a koja je Zakonom o HAK-u određena kao pravna osoba s pravima i obvezama određenim zakonom, međunarodnim ugovorima i Statutom Hrvatskog autokluba te koja obavlja poslove koji su mu kao javne ovlasti povjerene zakonom i koji su taksativno nabrojani u samom Zakonu o HAK-u. Nadalje je Ustavni sud utvrdio kako predlagatelj ne osporava Statut HAK-a nego Statut Automoto kluba i to navodeći prije svega njegovu nesuglasnost s Statutom HAK-a, da se prema odredbi članka 2. Zakona o HAK-u odnosi između Hrvatskog autokluba i autoklubova uređuju Statutom HAK-a te da je odredbom članka 31. Statuta HAK-a propisano da Upravni odbor HAK-a donosi potvrdu o usklađenosti statuta autoklubova s odredbama Statuta HAK-a. Nadalje je naveo da iz te statutarne odredbe nedvojbeno proizlazi ovlaštenje nadležnog tijela HAK-a da kontrolira usklađenost statuta temeljnih autoklubova udruženih u HAK sa Statutom HAK-a, pa prema tome i usklađenost osporenih izmjena Statuta Automoto kluba „Siget“ sa Statutom HAK-a pa Ustavni sud zaključuje da on nije nadležan za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom osporenih izmjena Statuta Automoto kluba „Siget“. Zaključno je Ustavni sud napomenuo kako predlagatelj ne osporava odredbe kojima se uređuju pitanja iz kruga javnih ovlasti povjerenih pravnoj osobi pa ni iz tog razloga Ustavni sud nije nadležan za postupanje u konkretnom slučaju.

ovlaštena ispitivati poštuje li udruga statutarne odredbe te postupa li u skladu sa statutom kao najvišim aktom udruge.

Kako bi se smanjila potreba za provedbom vanjskog nadzora, a polazeći od toga da su članovi udruge ti koji upravljaju udrugom, postavlja se pitanje na koji način će se kvalitetno ustrojiti struktura nadzora između njih samih i koje će tijelo u konačnici biti ovlašteno utvrditi kako nezakonitost u postupanju tako i odgovarajuće posljedice takvog postupanja.

Sukladno hrvatskom pravu članovi udruge sami nadziru udrugu te ako član udruge smatra da je udruga povrijedila statut ili drugi opći akt udruge, ovlašten je na to upozoriti statutom određeno tijelo udruge, odnosno skupštinu ako statutom nije određeno nadležno tijelo te zahtijevati da se nepravilnosti otklone. Nadalje je propisano da ako se takvo upozorenje ne razmotri u roku od 30 dana od dana dostavljenog pisanog zahtjeva i po zahtjevu ne postupi, odnosno ako se u tom roku ne sazove nadležno tijelo ili skupština i nepravilnosti ne otklone u daljnjem roku od 30 dana, član udruge može podnijeti tužbu općinskom sudu nadležnom prema sjedištu udruge radi zaštite svojih prava propisanih statutom udruge.<sup>529</sup>

Polazeći od zakonske odredbe koja regulira unutarnji nadzor u Republici Hrvatskoj, razvidno je da je potrebno ispunjenje određenih pretpostavki kako bi se on mogao poduzeti. Prvenstveno se ističe kako unutarnji nadzor mogu provesti samo članovi udruge pri čemu se javlja nekoliko pitanja. Naime, članstvo u udruzi može biti vremenski ograničeno (primjerice na 1 godinu), ograničeno nekim drugim pretpostavkama (primjerice plaćanjem članarine), a može se razlikovati i više vrsta članstva u udruzi (primjerice počasni i redovni članovi) što može izazvati određene dvojbe u pogledu samog pojma članstva u udruzi u određeno vrijeme, ako isto nije detaljno regulirano statutom udruge. U smislu navedenog osoba mora biti član udruge u trenutku nastupanja događaja za koji smatra da predstavlja povredu općeg akta udruge i njezinih prava. Postoje određeni slučajevi kada će osobi prestati članstvo u udruzi, primjerice iz razloga njezina isključenja iz članstva, međutim, sukladno svrsi samog instituta unutarnjeg nadzora, i takva će osoba imati pravo primijeniti takav institut ako je u trenutku nastupanja događaja za koji smatra da predstavlja povredu općeg akta bila članom udruge. Naime, upravo odluka o isključenju određene osobe iz članstva u udruzi može predstavljati povredu koja je povod primjene citirane zakonske odredbe. Također, potrebno je naglasiti da iako u udruzi može postojati više vrsta odnosno kategorija članstva, budući da zakonskom odredbom nije

---

<sup>529</sup> Članak 42. stavka 1., 2. i 3. Zakona o udrugama.

propisano da je određena kategorija članstva isključena iz primjene ovog instituta, može se zaključiti da sve kategorije članstva mogu provesti unutarnji nadzor.<sup>530</sup>

Druga pretpostavka odnosi se na rokove (vremenska ograničenja) koje je potrebno poštovati prilikom primjene ovog instituta. Zakon o udrugama razlikuje rok od 30 dana koji počinje teći od trenutka kada je član udruge podnio pisani zahtjev nadležnom tijelu udruge i u kojem roku je nadležno tijelo dužno razmotriti pisani zahtjev člana udruge kojim isti upozorava na određenu nepravilnost odnosno u kojem roku se nadležno tijelo mora sazvati te rok od 30 dana u kojem je nadležno tijelo dužno otkloniti utvrđene nepravilnosti. Dakle, unutar tog drugog roka od 30 dana nadležno tijelo se treba sastati, razmotriti pisani zahtjev člana udruge te odlučiti o njemu.<sup>531</sup>

Za razliku od naprijed navedenog te rokova koju su propisani za nadležno tijelo udruge koje odlučuje o pisanom zahtjevu člana udruge, takvi rokovi nisu propisani za samog člana udruge. Naime, Zakon o udrugama ne predviđa rok u kojem je član udruge dužan podnijeti pisani zahtjev nadležnom tijelu udruge kojim upozorava na određenu nepravilnost, kao ni rok u kojem je član udruge, nakon proteka roka od 30 dana u kojem je udruga dužna otkloniti nepravilnosti, dužan podnijeti tužbu sudu. U pogledu naprijed navedenog svoje stajalište zauzeo je i Vrhovni sud Republike Hrvatske, u svojoj presudi, Posl. br. 8/16-2, od 3. siječnja 2017. godine, u kojoj se navodi da nije propisan prekluzivni rok u kojem se članovi udruge pisanim upozorenjem moraju obratiti udruzi ili podnijeti tužbu sudu, ali isto tako ne smiju podnijeti tužbu sudu prije isteka zakonski propisanog roka.<sup>532</sup> Međutim, za razliku od navedenog, član udruge ne smije podnijeti tužbu sudu prije isteka zakonski propisanog roka, tj. takvu tužbu podnesenu prije proteka roka od 30 dana sud će odbaciti.<sup>533</sup>

Sljedeća odnosno posljednja pretpostavka odnosi se na sam čin povrede koji je uzrok provođenja nadzora. Član udruge može pokrenuti unutarnji nadzor ako je povrijeđen statut ili

---

<sup>530</sup> Šprajc, Ivan, Internal Supervision of the Activities of an Association, Pravni vjesnik, vol. 35, br. 3-4(2019), str. 65-66.

<sup>531</sup> Ibid., str. 69.

<sup>532</sup> U konkretnom slučaju odbijena je žalba tuženika Dobrovoljnog vatrogasnog društva te je u obrazloženju navedene presude Sud utvrdio da je zakonskom odredbom članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama („Narodne novine” br. 88/01 i 11/02), koja odgovara članku 42. Zakona o udrugama („Narodne novine” br. 74/14, 70/17 i 98/19) propisana postupovna pretpostavka o kojoj ovisi dopustivost tužbe u ovakvim pravnim stvarima, ali ne i prekluzivni rok u kojem se članovi udruge pisanim upozorenjem moraju obratiti udruzi ili podnijeti tužbu sudu. Nadalje se navodi da se prema toj pretpostavci članovi udruge pisanim upozorenjem moraju prvotno obratiti nadležnom tijelu udruge, a tek onda, ako ono u roku od 30 dana od dostavljenog pisanog upozorenja ne otkloni nepravilnosti, mogu podnijeti tužbu sudu. Nastavno se navodi kako zakonom nije propisan poseban rok u kojem se članovi udruge moraju obratiti određenom tijelu udruge ili skupštini (koji bi tekao od dana uočene nepravilnosti), a ni prekluzivni rok u kojem su, nakon proteka roka od 30 dana u kojem je udruga dužna otkloniti nepravilnosti, članovi dužni podnijeti tužbu sudu. O tome više vidjeti Sudska praksa Vrhovnog suda, dostupno na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba806fbe02&q=> (7. 4. 2019.).

<sup>533</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 93.

drugi opći akt udruge. U odnosu na potonje ističe se kako je u pravilu riječ o aktima koji reguliraju odnose unutar same udruge, ali i između udruge i njezine okoline, a svaki takav akt mora biti u skladu sa statutom udruge.<sup>534</sup> Sam Zakon o udrugama ne propisuje na koji način može doći do povrede naprijed navedenih propisa odnosno o kakvim nepravilnostima je riječ pa se slijedom navedenog može zaključiti da se ta nepravilnost može sastojati u donošenju nekog akta bilo pojedinačnog bilo općeg, poduzimanju neke radnje ili propuštanju donošenja nekog akta ili poduzimanja neke radnje.<sup>535</sup>

Prethodni postupak započinje podnošenjem pisanog zahtjeva člana udruge tijelu nadležnom za odlučivanje o navedenom odnosno skupštini udruge. Naime, statutom udruge može biti predviđeno da određeno tijelo odlučuje o takvom zahtjevu člana udruge, primjerice statutom udruge „Alumni kluba Učiteljskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci“ je predviđeno da ako član udruge smatra da je udruga povrijedila statut ili drugi opći akt udruge, ovlašten je na to upozoriti predsjednika udruge te zahtijevati da se nepravilnosti otklone.<sup>536</sup> Ako statut udruge ne sadržava takvu odredbu, skupština udruge je nadležno tijelo koje odlučuje o pisanom zahtjevu člana udruge.

U pogledu pisanog zahtjeva koji podnosi član udruge nadležnom tijelu udruge potrebno je navesti da Zakon o udrugama ne sadrži formalne elemente koje takav akt mora sadržavati. Međutim, da bi se po istom moglo postupiti, takav zahtjev trebao bi sadržavati ime i prezime podnositelja zahtjeva, oznaku akta te prava člana udruge za koje isti smatra da su povrijeđeni te sam opis nepravilnosti koja je proizašla iz takve povrede. Također, član udruge bi trebao uz zahtjev podnijeti i dokaz kojim bi potvrdio svoje tvrdnje odnosno navesti gdje se takav dokaz nalazi, a zahtjev bi trebao potpisati član udruge koji ga podnosi te sadržavati minimum podataka potrebnih da bi se član udruge mogao kontaktirati (adresa, broj telefona, e-mail i dr.).<sup>537</sup>

Zakonom o udrugama nije reguliran ni sam postupak koji po zahtjevu člana udruge provodi nadležno tijelo udruge. Slijedom navedenog takav bi postupak trebao detaljnije biti razrađen odredbama statuta. U svakom slučaju odluka po zahtjevu člana udruge ne bi smjela biti donesena prije nego što je član udruge saslušan o podnesenom zahtjevu te iznesenim navodima kao i eventualno druge osobe koje bi mogle imati odgovarajuća saznanja o navodnoj

---

<sup>534</sup> Šprajc, I., Internal...cit., str. 71-72.

<sup>535</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 93.

<sup>536</sup> Odredba članka 37. stavka 2. i stavka 3. Statuta Alumni kluba Učiteljskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Učiteljski fakultet Sveučilišta u Rijeci, dostupno na: [https://ufri.uniri.hr/files/Statut\\_Alumni\\_kluba.pdf](https://ufri.uniri.hr/files/Statut_Alumni_kluba.pdf) (7. 5. 2019.)

<sup>537</sup> Šprajc, I., Internal...cit., str. 73-74.

povredi. Također, nadležno tijelo bi moglo i pozvati člana udruge da dopuni podneseni zahtjev određenim podacima odnosno odgovarajućom dokumentacijom, a sama odluka po zahtjevu bi trebala biti detaljno obrazložena.<sup>538</sup>

U pogledu naprijed navedenog može se zaključiti da, s jedne strane, zakonske odredbe propisuju pravo i mogućnost člana udruge da nadzire rad udruge te njegovo pravo na sudsku zaštitu i iniciranje sudskog nadzora; s druge strane, propisivanjem dužnosti provođenja odgovarajućeg postupka unutarnjeg nadzora prije podnošenja tužbe sudu na određeni način se ograničava članu udruge pristup sudu u provođenju njegove zaštite. Naime, propisivanjem dužnosti provođenja odgovarajućeg postupka unutarnjeg nadzora ukazuje se na opće načelo autonomije udruge te potrebu rješavanja sporova na nivou njezinih tijela. Međutim, postavlja se pitanje je li, ako je država zauzela stav propisivanja postupka rješavanja sporova unutar same udruge kao pretpostavke za ostvarenje zaštite pred sudom i sudskog nadzora, oportuno propisati i rokove unutar kojih je član udruge ovlašten i dužan poduzeti odgovarajuće radnje pred tijelima udruge u svrhu zaštite svojih prava pred sudom te posljedica nepridržavanja istih. Država nema obvezu propisivanja posebnog postupka unutarnjeg nadzora, međutim ako je zauzela stav prema kojem zakonski uređuje takav postupak koji prethodi i pretpostavka je podnošenju odgovarajućeg zahtjeva sudu, onda je potrebno, u svrhu ostvarenja pravne sigurnosti, propisivati i prekluzivne rokove koji rezultiraju gubitkom takvog prava člana udruge. S druge strane, imajući u vidu da je pravo na pristup sudu ustavno i konvencijsko pravo, propisivanje postupka koji je pretpostavka za pristup sudu, a posebno rokova čije nepoštovanje uzrokuje gubitak takvog prava, može predstavljati povredu takvog prava kojim se jamči ostvarenje sudske zaštite, ali i zakonitog djelovanja udruge.

Kako bi nadzor nad obavljanjem poslova tijela udruge bio učinkovit, nužno se nameće pitanje i potrebnih kvalifikacija osoba koje su ovlaštene provoditi takav nadzor. Primjerice, osoba koja ima odgovarajuće kvalifikacije, a koja obavlja poslove stečajnog upravitelja i likvidatora, imat će dovoljno znanja da može uspješno provesti nadzor nad dotadašnjim poslovima njezinih tijela, što je potrebno da bi uspješno obavila i svoje zadatke. Nedostatak potrebnog znanja koje bi trebale imati osobe koje su ovlaštene za zastupanje udruge itekako utječu na kvalitetu provođenja njihovih aktivnosti te u konačnici uspješnog i zakonitog obavljanja djelatnosti udruge. Upravo iz navedenog razloga postavlja se pitanje o potrebi imenovanja upravnog odbora i drugih tijela s odgovarajućim kvalifikacijama.

---

<sup>538</sup> Ibid., str. 74-75.



Nadzor nad udrugama u Republici Hrvatskoj prvenstveno je u nadležnosti upravnih tijela. Nadzor od strane sudova provodi se u slučaju pokretanja upravnog spora protiv pojedinačnih akata upravnih tijela kojima je odlučeno o određenom pravu odnosno obvezi udruge. Međutim, poseban oblik nadzora nad radom udruge predstavlja nadzor koji provode sudovi u zaštiti članova udruge u naprijed opisanom postupku. Naime, osobiti problem u pogledu ostvarivanja prava na slobodu udruživanja, a imajući pozitivne i negativne aspekte predmetnog prava, predstavlja zaštita člana udruge od postupaka navedenog oblika udruživanja kojim se vrši povreda njegovih prava, a ti postupci mogu u konačnici rezultirati i isključenjem iz članstva u udruzi te pitanjem koja su mu sredstva na raspolaganju kako bi se mogao zaštititi od takvog postupanja.

Hrvatski sudovi su, postupajući u većem broju predmeta u kojima su tužbe podnijeli članovi udruge tražeći sudsku zaštitu protiv odluka nadležnih tijela udruge, prvenstveno iz razloga neopravdanog isključenja iz članstva udruge, izrazili svoje stajalište prema kojem naprijed citirana odredba Zakona o udrugama ne daje članovima udruge pravo na pravnu zaštitu prava povrijeđenih odlukama udruge. Tako je Ustavni sud u svojim odlukama zauzeo stajalište kako se odredbom članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama<sup>539</sup> osigurava provedba statuta udruge, a ne zaštita s pravom na zahtjev za poništenje konkretne odluke nadležnog tijela udruge,<sup>540</sup> da ustavno pravo na slobodno udruživanje ne isključuje mogućnost utvrđivanja odgovornosti članova određene udruge u skladu s mjerodavnim internim propisima pa dosljedno tome ni mogućnost da član bude isključen iz udruge kad se utvrdi njegova odgovornost za povredu tih propisa<sup>541</sup> te da odluka udruge nije upravni akt protiv kojeg je dopušteno pokretanje upravnog spora u smislu odredbe 6. Zakona o upravnim sporovima<sup>542</sup> budući da udruga nije pravna osoba s javnim ovlastima.<sup>543</sup> Nadalje je utvrdio da kod članstva

---

<sup>539</sup> Odredbom članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 80/01) bilo je također propisano da članovi udruge nadziru rad udruge, da je član udruge, ako utvrdi nepravilnost u provedbi statuta, ovlašten na to upozoriti statutom određeno tijelo udruge, odnosno skupštinu ako statutom nije određeno nadležno tijelo, da ako se upozorenje ne razmotri na sjednici statutom određenog tijela udruge, odnosno skupštine u roku od 30 dana od dostavljenog pisanog upozorenja i nepravilnosti ne otklone, član ima pravo podnijeti tužbu županijskom sudu nadležnom prema sjedištu udruge radi zaštite svojih prava propisanih statutom udruge.

<sup>540</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3907/2005, od 11. siječnja 2005. godine. U konkretnom slučaju Ustavni sud je utvrdio opravdanim stajalište Vrhovnog suda koji je, između ostalog, naveo kako u konkretnom slučaju podnositelj tužbe ne traži zaštitu koja je propisana citiranim odredbom zakona nego poništenje osporenih odluka Stegovne komisije lovačkog društva udruge o isključenju podnositelja tužbe iz članstva o čemu konačnu odluku donosi Skupština udruge pa slijedom navedenog odlučivanje o zahtjevu podnositelja tužbe nije u nadležnosti sudova.

<sup>541</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-730/99, od 15. studenoga 2000. godine.

<sup>542</sup> Odredbom članka 6. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 53/91, 9/92, 77/92) bilo je propisano da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta.

<sup>543</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-217/2001, od 25. travnja 2007. godine. U konkretnom slučaju Ustavni sud je odlučivao o ustavnoj tužbi protiv rješenja Upravnog suda Republike Hrvatske koje je

u udruzi građana kao što je lovačko društvo nije riječ o pravima i obvezama u smislu odredbe članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, nego je riječ o internim pravilima udruge koja je ovlaštena sama propisivati svojim aktima prava, obveze i odgovornosti svojih članova, kao i pretpostavke za učlanjenje u nju i isključenje iz nje te da odredba članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama priznaje zaštitu samo ako tijela udruge ne obavljaju svoju dužnost.<sup>544</sup> U skladu s navedenim je i stajalište Ustavnog suda prema kojem se protiv odluke donesene u postupku isključenja iz političke stranke, sindikata ili druge udruge ili organizacije ne može podnijeti zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina jer se takvom konačnom odlukom ne dira u slobodu ili pravo građanina zajamčenog Ustavom Republike Hrvatske.<sup>545</sup> Također, Ustavni sud je utvrdio da ne postoji u konkretnom slučaju nadležnost županijskih sudova u smislu odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama jer se tim propisom daje članovima udruge pravo nadzora nad tijelima udruge u donošenju općih akata, a ne pravo na zaštitu prava povrijeđenih odlukama, ali ni nadležnost općinskih sudova jer se ne radi o sporu iz odredbe članka 1. Zakona o parničnom postupku za koje je nadležnost određena odredbom članka 34. istoga zakona.<sup>546</sup>

Suprotno navedenom, Vrhovni sud Republike Hrvatske je, dok je na snazi bio ranije važeći Zakon o upravnim sporovima, zauzeo stajalište kako rješavanje članstva i članskih prava kao i rješavanje sporova proizašlih iz članstva u dobrovoljnoj udruzi spada u sudsku nadležnost sukladno odredbama članka 66. Zakona o upravnim sporovima i to u nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske.<sup>547</sup> Nadalje je utvrdio da konačna odluka udruge o isključenju člana iz udruge predstavlja konačni pojedinačni akt kojim može biti povrijeđeno ustavno pravo i sloboda udruživanja kao jedno od prava građanske naravi za koje mu je zagarantirana sudska zaštita odredbama članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske i odredbom članka 6. stavka

---

Upravni sud donio povodom tužbe podnositelja na način da je s podnesenom tužbom postupio kao sa zahtjevom iz odredbe članka 66. Zakona o upravnim sporovima iz razloga što odluka udruge, u konkretnom slučaju lovačkog društva, nije upravni akt protiv kojeg je dopušteno pokretanje upravnog spora, u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima. Naime, Upravni sud je utvrdio da ne postoji povreda prava na slobodno udruživanje u smislu odredbe članka 66. Zakona o upravnim sporovima jer Ustavom Republike Hrvatske nije zajamčeno ni jednom subjektu članstvo u određenoj udruzi niti su Ustavom Republike Hrvatske propisani uvjeti pod kojima će građani tu slobodu uživati, pa je u tom smislu Ustavni sud utvrdio da Upravni sud nije povrijedio odredbu članka 19. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, tj. nije uskratio ustavno pravo tužitelja na sudska kontrolu zakonitosti upravnog akta iz razloga što donositelj osporenog akta nije pravna osoba s javnim ovlastima već je u konkretnom slučaju riječ o odluci udruge – lovačkog društva.

<sup>544</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1630/2006 od 17. lipnja 2009. godine.

<sup>545</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3829, od 12. svibnja 2011. godine.

<sup>546</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-5688/2014, od 5. studenoga 2014. godine.

<sup>547</sup> Člankom 66. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 53/91, 9/92 i 77/92), bilo je propisano da o zahtjevu za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina ako je takva sloboda i pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove, odgovarajućom primjenom toga zakona. Takvo pravno sredstvo ukinuto je Zakonom o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 20/10) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine.

1. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda kojim je propisano da svatko ima pravo da o njegovim pravima i obvezama građanske naravi odluči nezavisni i nepristrani sud čija je nadležnost utvrđena zakonom.<sup>548</sup> Također je utvrdio da je dopušteno podnijeti tužbu u smislu odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama ako su ispunjeni kriteriji iz odredbe navedenog članka, tj. da je član udruge utvrdio nepravilnost u provedbi statuta, da je na to upozorilo statutom ovlašteno tijelo udruge odnosno skupštinu u pisanom obliku te da upozorenje nije razmotreno na sjednici statutom određenog tijela u roku od 30 dana od dostavljenog upozorenja ili, ako je razmotreno, ali nepravilnosti nisu otklonjene, član ima pravo podnijeti tužbu mjerodavnom sudu. Način na koji se može otkloniti nepravilnosti u provedbi statuta udruge ovisi o tome o kakvoj se nepravilnosti radi, ali se ne može unaprijed isključiti bilo koja vrsta tužbi predviđenih Zakonom o parničnom postupku. Sukladno stajalištu Vrhovnog suda ne može se isključiti pravo člana da podnese tužbu za utvrđenje da je određena odluka tijela udruge ništava ili konstitutivnu tužbu da se odluka poništi, jer je moguće da se nepravilnost u provedbi statuta kojom je povrijeđeno pravo člana otkloni i samim utvrđenjem da je određena odluka ništava ili njezinim poništenjem, bez daljnje aktivnosti od strane tijela udruge.<sup>549</sup>

Iz naprijed navedene sudske prakse može se zaključiti kako postoji nesuglasje u stajalištima izraženim u odlukama Ustavnog suda i onima izraženim u odlukama Vrhovnog suda. Naime, Ustavni sud je zauzeo stajalište da utvrđenje ništavosti odluke udruge o isključenju iz članstva iste ne spada ni u nadležnost općinskih sudova u smislu odredbi članka 1. i članka 34. Zakona o parničnom postupku ni u nadležnost županijskog suda u smislu odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama jer se tim propisom daje članovima udruge pravo nadzora članova nad tijelima udruge u donošenju općih akata, a ne pravo na zaštitu prava povrijeđenih pojedinačnim aktima. Budući da udruga nije tijelo s javnim ovlastima, a odluke koje donosi nemaju svojstvo upravnog akta, ne postoji ni nadležnost upravnih sudova u smislu odredbe članka 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima.<sup>550</sup> S druge strane Vrhovni sud je zauzeo stajalište prema kojem je članstvo u udruzi pravo građanske naravi te iz navedenog razloga, a u smislu odredbe članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske i odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, svatko tko smatra da mu je isto

---

<sup>548</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Gž-20/06-2, od 7. veljače 2007. godine.

<sup>549</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Gž-1/04-2, od 21. veljače 2007. godine.

<sup>550</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-5688/2014, od 5. studenoga 2014. godine. U konkretnom slučaju odbačena je ustavna tužba jer Ustavni sud nije utvrdio da županijski sud u svojem postupanju ili pri donošenju rješenja nije poštovao odredbe Ustava i Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, odnosno da je proizvoljno protumačio mjerodavne odredbe zakona ili drugih propisa.

povrijeđeno, ima pravo tražiti sudsku zaštitu te se ne može unaprijed isključiti bilo koja vrsta tužbe predviđena Zakonom o parničnom postupku.<sup>551</sup>

Takva različita sudska praksa rezultirala je činjenicom da je pitanje zaštite članova udruge u Republici Hrvatskoj putem suda kao vanjskog nadzornog tijela bilo predmetom odlučivanja pred Europskim sudom za ljudska prava u predmetu Lovrić protiv Hrvatske, broj 38458/15, od 4. travnja 2017. godine, čijem donošenju je prethodilo više odluka istoga suda u pitanjima same prirode prava na članstvo u određenoj udruzi kao i zaštite koja pripada članu udruge prilikom prihvata odnosno isključenja u udruzi, na koje se i Sud pozvao u citiranoj odluci.

U citiranom predmetu podnositelj je tužbu podnio jer nije mogao odluku o isključenju iz udruge čiji je bio član osporiti pred pravosudnim tijelima.<sup>552</sup> Odlučujući o osnovanosti zahtjeva podnositelja o povredi odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije Europski sud za ljudska prava pozvao se na naprijed navedene instrumente Vijeća Europe i to Preporuku broj 23 Odbora ministara o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi broj CM/Rec (2007)14, od 10. listopada 2007. godine, i Temeljna načela o statusu nevladinih organizacija u Europi broj 22 i broj 66 od 5. srpnja 2002. godine pri čemu je u pogledu navoda da se pravila koja uređuju članstvo u statutu moraju poštovati te da bi nacionalni zakoni trebali osigurati da osoba koja se suočava s isključenjem ili koja je isključena, ima na raspolaganju učinkovito sredstvo kojim može inzistirati na takvom ponašanju, ukazao na presudu Cheall protiv Ujedinjenog Kraljevstva, od 13. svibnja 1985. godine.

U donošenju svoje odluke od 4. travnja 2017. godine sud je prije svega naveo kako ne stoji tvrdnja Vlade Republike Hrvatske da je u konkretnom slučaju riječ o pravima koja nisu

---

<sup>551</sup> Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Gž-19/07-2, od 17. travnja 2008. godine.

<sup>552</sup> U konkretnom slučaju, nakon što je nadležni županijski sud odbacio tužbu podnositelja kao nedopuštenu, Vrhovni sud je odbio žalbu istoga i potvrdio odluku županijskog suda uz navođenje da u pravo nadzora članova udruge nad radom udruge ne spada osporavanje zakonitosti odluke o isključenju člana udruge u smislu odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama, ali ni nadležnost Upravnog suda u smislu odredbi Zakona o upravnim sporovima. Protiv navedene odluke Vrhovnog suda podnositelj je podnio ustavnu tužbu koju je Ustavni sud odbacio svojim rješenjem kao nedopuštenu. Slijedom navedenog, podnositelj je prigovorio da nije imao pristup sudu kako bi osporio odluku kojom je isključen iz udruge koje je bio član, čime je počinjena povreda odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kojom je propisano da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

Suprotno navodima podnositelja Vlada Republike Hrvatske je iznijela tvrdnju kako je isključenje podnositelja iz udruge moglo povrijediti samo njegova članska prava koja proizlaze iz statuta udruge, a ne ona koja su priznata Ustavom Republike Hrvatske, zakonskim i podzakonskim propisima ili pojedinačnom odlukom javne vlasti, da ta prava nisu građanska prava u smislu odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije, da je odluka o proglašenju tužbe podnositelja nedopuštenom bila u skladu s utvrđenom sudskom praksom domaćih sudova prema kojoj odluka o isključivanju člana iz udruge nije odluka koja se odnosi na prava i obveze u smislu odredbe članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske niti je predstavljala miješanje u njegovu slobodu udruživanja jer ista ne obuhvaća pravo da netko bude član udruge.

priznata u domaćem pravu budući da je odredbom članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama članovima udruge omogućio podnošenje tužbe u svrhu zaštite prava utvrđenih statutom udruge, da se predmet o kojem je riječ razlikuje od predmeta Rutkowski protiv Poljske<sup>553</sup> budući da se radi o isključenju, a ne o prihvatu u članstvo, da su u hrvatskom pravu lovačke udruge dobrovoljne udruge, a ne udruge javnopravnog karaktera u kojem slučaju odredba članka 11. Konvencije ne bi bila primjenjiva te da bi isključenje iz udruge protivno njezinim pravilima, o kojem se odlučuje sukladno proizvoljnim pravilima ili uključuje izuzetne teškoće za dotičnog člana, moglo predstavljati povredu njegove slobode udruživanja.

Nastavno Sud navodi da budući da je članstvo u udruzi dobrovoljnog karaktera, tj. odnosi se na građanskopravni aspekt, odredba članka 6. stavka 1. Europske konvencije se svakako primjenjuje pri čemu se Sud poziva na predmet APEH Üldözötteinek Szövetége i drugi protiv Mađarske<sup>554</sup> te da u slučaju kada država daje prava koja se mogu ostvariti pravnim sredstvima, ona se u načelu mogu smatrati građanskim pravima u smislu odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije te Sud ukazuje na predmet Oršuš i drugi protiv Hrvatske<sup>555</sup> te predmet Sakellaropoulos protiv Grčke.<sup>556</sup>

Odlučujući o zahtjevu podnositelja Sud je, između ostalog, naveo kako organizacijska autonomija nije apsolutna, da se miješanje države u unutarnje poslove udruga ne može potpuno isključiti, da se udruga mora pridržavati nekih minimalnih standarda prilikom isključenja člana te da bi isključenje iz udruge moglo predstavljati povredu slobode udruživanja dotičnog člana, primjerice ako je u suprotnosti s njezinim pravilima ili ako je proizvoljno.

Nadalje je naveo kako u takvim predmetima opseg sudske revizije može biti ograničen u značajnoj mjeri u svrhu poštovanja autonomije udruge, ali da je u konkretnom slučaju podnositelju zahtjeva, koji je pobijao svoje isključenje iz udruge zbog povrede odredbe statuta, uskraćen pristup sudu u potpunosti te da je u konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva trebao imati pristup sudu neovisno o tome je li onemogućavanje pristupa sudu bilo rezultat nepreciznog ili nepotpunog zakonskog propisa ili njegovog tumačenja od strane domaćih sudova ili oboje.

Slijedom svega navedenog, sud je u konkretnom slučaju utvrdio da je došlo do povrede odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije te je citirana odluka Europskog suda od 4. travnja 2017. godine postala konačna.

---

<sup>553</sup> Rutkowski protiv Poljske, ESLJP, br. 30867/96, od 14. travnja 2002. godine.

<sup>554</sup> APEH Üldözötteinek Szövetége i drugi protiv Mađarske, ESLJP, br. 32367/96, od 5. listopada 2000. godine.

<sup>555</sup> Oršuš i drugi protiv Hrvatske, ESLJP, br. 15766/03, od 17. srpnja 2008. godine.

<sup>556</sup> Sakellaropoulos protiv Grčke, ESLJP, br. 38110/08, od 6. siječnja 2011. godine.

U pogledu naprijed navedene odluke Europskog suda potrebno je u konkretnom slučaju ukazati i na izdvojeno mišljenje suca Kjølbra kojim isti, između ostalog, navodi kako smatra da je Sud svojom odlukom kojom je utvrdio povredu odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije stvorio pravo koje nije priznato u domaćem pravu.

U obrazloženju svoje tvrdnje isti navodi kako se Sud pri odlučivanju da li se spor odnosio na pravo koje je priznato u domaćem pravu ne bi trebao pozivati samo na tekst odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama nego na odredbu kako je tumače domaći sudovi. Nadalje navodi da činjenica da je sloboda udruživanja priznata u domaćem pravu nije isto kao izjaviti da domaće pravo daje pravo da se ospori odluka privatne udruge o isključenju člana udruge. Također je istaknuo da Sud utvrđuje da sloboda udruživanja ima građanskopravni aspekt pozivajući se na predmet APEH Üldözötteinek Szövetége i drugi protiv Mađarske koji se jasno razlikuje od predmeta u konkretnom slučaju budući da se navedeni predmet odnosio na prigovor o nepostojanju registracije udruge odnosno pravo koje je bilo jasno priznato u domaćem mađarskom pravu te da se konkretan predmet razlikuje i od predmeta Sakellarpoulos protiv Grčke, koji se odnosio na građanski spor oko prava na članstvo u udruzi koje je pravo priznato u domaćem pravu Grčke.

Nastavno je naveo da ono što podnositelj ima pravo osporiti pred domaćim sudovima kao posljedicu tumačenja odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije mora biti to je li postupak koji je uslijedio prilikom donošenja naloga za isključenje bio u skladu sa statutom udruge te da ako bi podnositelj zahtjeva tražio ponavljanje domaćeg postupka ili pokrenuo novi postupak u smislu citirane presude, on neće, bez obzira na to što je Sud u konkretnom slučaju utvrdio povredu odredbe članka 6. stavka 1. Europske konvencije, imati pravo osporiti zakonitost odluke o isključenju kao takve iz razloga što sudska nadležnost ne uključuje zakonitost odluke o isključenju. Naime, čak iako se utvrdi da postupak koji je uslijedio nije bio u skladu sa statutom, o isključenju je konačnu odluku donijelo nadležno tijelo, tj. skupština udruge. Nadalje isti navodi da, iako donekle razumije to što je Sud utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Europske konvencije iz razloga što nema snažnih argumenata da se članu udruge ne odobri pravo da ospori zakonitost konačne odluke o isključenju člana te udruge, ali ako takvo pravo ne postoji u domaćem pravu, čak ni na osnovi razloga o kojima se može raspravljati, isti ne vidi kako bi citirana odredba članka Europske konvencije bila primjenjiva.

Zaključno ističe da isključivanje člana iz privatne udruge bez postupovnih jamstava, uključujući pravosudno preispitivanje, može otvoriti pitanje na temelju odredbe članka 11. Europske konvencije, a na koju odredbu se podnositelj zahtjeva uopće nije pozvao niti ju je Sud ocijenio u svojoj presudi.

Slijedom svega navedenog, a polazeći od prakse Europskog suda za ljudska prava, može se zaključiti da se članstvo u udruzi smatra građanskim pravom u smislu Europske konvencije te da isključenje iz članstva u udruzi može predstavljati povredu odredbi članka 11. stavka 1. Europske konvencije ako je proizvoljno ili nerazumno, za razliku od prijema u članstvo na koje se ne odnosi konvencijska zaštita.

Ako razmotrimo praksu hrvatskih sudova nakon donošenja naprijed navedene presude Europskog suda za ljudska prava Lovrić protiv Hrvatske, svakako je potrebno ukazati na odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Rev 1610/17-2, od 14. veljače 2018. godine kojom je isti prihvatio reviziju utvrdivši da iz postavljenog zahtjeva tužitelja proizlazi postupovnoppravno pitanje ima li član udruge pravo na sudsku zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom ili ne. Naime, drugostupanjski sud je smatrao da je pitanje članstva u udruzi, a time i prestanak članstva unutarnje pitanje društva tuženika zbog čega je odbacio tužbu u smislu odredbi članka 1. i 16. Zakona o parničnom postupku. Vrhovni sud je nadalje naveo kako je takvo pravno shvaćanje drugostupanjskog suda da tužitelj nema pravo na sudsku zaštitu protivno pravnom shvaćanju revizijskog suda izraženog u rješenju, Posl. br. GŽ-1/04, od 21. veljače 2007. godine, gdje je izraženo shvaćanje da član udruge ima pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava članstva u udruzi u smislu odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama. Također je ukazao i na presudu Europskog suda za ljudska prava Lovrić protiv Hrvatske od 4. travnja 2017. godine u kojem je nadležni sud zaključio da pravni poredak Republike Hrvatske, u smislu naprijed citirane zakonske odredbe, priznaje članovima udruge pravo na sudsku zaštitu prava članstva koja proizlaze iz statuta udruge kojoj pripadaju te je revizijski sud prihvatio pravno shvaćanje izraženo u odluci Europskog suda za ljudska prava i utvrdio da član udruge kojemu je članstvo u udruzi prestalo odlukom udruge koja je protivna statutu udruge ima pravo na sudsku zaštitu povrijeđenog prava člana udruge predviđenog statutom pozivajući se na odredbu članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama.<sup>557</sup>

---

<sup>557</sup> U konkretnom slučaju Vrhovni sud je prihvatio reviziju i ukinuo rješenje nadležnog Županijskog suda kojim je predmet vraćen na ponovni postupak. Naime, presudom prvog stupnja utvrđeno je da je tužitelj član lovačkog društva koje ga je dužno u roku od 15 dana upisati u evidenciju članova i rasporediti u lovnu desetinu. Međutim, postupajući po žalbi lovačkog društva nadležni Županijski sud je utvrdio da je ista osnovana te je ukinuo prvostupanjsku presudu i odbacio tužbu tužitelja. Protiv takve odluke Županijskog suda tužitelj je pravovremeno podnio reviziju. Pridržavajući se odredbi Zakona o parničnom postupku tužitelj je bio dužan u reviziji izložiti razloge zbog kojih smatra da je postavljeno pitanje važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni pa je u tom smislu u podnesenoj reviziji postavio sljedeća pitanja: 1. Je li tužitelj, kao članu udruge, prestalo članstvo u udruzi iako niti jedno tijelo udruge nije donijelo konstitutivnu odluku o prestanku članstva u udruzi već je tužitelj jednostranim činom nepoznate osobe kod tuženika izbrisan iz evidencije članstva za što je tužitelj saznao 2010. godine no i dalje je plaćao članarinu koju je lovačko društvo primalo? 2. Je li, u konkretnom slučaju, dopušten deklaratorni tužbeni zahtjev usmjeren na utvrđenje tužiteljevog članstva u udruzi uz obvezu tuženika da tužitelja upiše u evidenciju članstva u slučaju u kojem tužitelj nije zahtijevao zaštitu članskih prava pred tijelima udruge? i 3. Prestaje li članu udruge članstvo u udruzi brisanjem iz

Također presudom Županijskog suda u Osijeku, Posl. br. Gž-2363/2017-2, od 10. svibnja 2018. godine, ukinuta je presuda prvostupanjskog suda kojom se taj sud oglasio nenadležnim za postupanje te predmet vratio na daljnji postupak uz obrazloženje da podnositelj – član udruge ima zaključen ugovor na neodređeno vrijeme te da je izrečenom stegovnom mjerom protiv kojeg nema zaštitu pred sudom isti onemogućen u izvršavanju svojih ugovornih prava.<sup>558</sup> Postavlja se pitanje kakva bi u konkretnom slučaju odluka Županijskog suda bila da nije riječ o navodnoj povredi ugovorenih prava već o eventualnoj povredi prava proizašlih iz statuta same udruge te da je članu udruge izrečena stegovna mjera isključenja iz članstva udruge protiv koje član udruge također nema zaštitu pred sudovima.

Slijedom svega naprijed iznesenoga može se zaključiti kako svaka promatrana država predviđa određeni oblik sudskog nadzora nad udrugama, a posebno pitanje predstavlja pružanje sudske zaštite članovima udruge od postupanja udruge koje može rezultirati isključenjem članova udruge iz njezinog članstva. Imajući u vidu stajalište Europskog suda za ljudska prava, ali i Preporuke te Temeljna načela Vijeća Europe, nužno je omogućiti članu udruge zaštitu pred sudom, što bi svakako trebalo uključiti i mogućnost pobijanja odluka tijela udruge donesenih protivno zakonu odnosno statutu udruge. U smislu navedenog postavlja se pitanje bi li sukladno praksi hrvatskih sudova u postupku u kojem član udruge osporava odluku tijela udruge sud bio ovlašten ispitivati samo je li u konkretnom slučaju osporavana odluka donesena sukladno postupku predviđenom statutu, primjerice je li odluku o isključenju iz članstva u udruzi donijelo ovlašteno tijelo, ili bi bio ovlašten ispitivati i samu zakonitost odnosno pravilnost odluke. Naime, sukladno odredbi članka 42. Zakona o udrugama, te praksi hrvatskih sudova, sud ne bi bio ovlašten ulaziti u ispravnost odluke o isključenju. Takvim postupanjem, za razliku od primjerice talijanskog i njemačkog prava, onemogućen je adekvatan naknadni nadzor ne samo od strane upravnih tijela kao vanjskih nadzornih tijela već i od strane sudova kao vanjskih

---

članske evidencije o čemu udruga ne obavještava člana, iako izbrisani član uredno plaća članarinu, a udruga uredno zaprima članarinu tog člana da bi nakon 5 godina iznos primljen na ime članarine proglasila donacijom? Vrhovni sud je utvrdio da iz naprijed navedenog proizlazi postupovnoppravno pitanje ima li član udruge pravo na sudsku zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom ili ne.

Naime, u konkretnom slučaju prvostupanjski sud je pružio pravnu zaštitu tužitelju, dok je drugostupanjski sud prihvatio žalbu tuženika, ukinuo prvostupanjsku presudu i odbacio tužbu smatrajući da tužitelj nema pravo na sudsku zaštitu u smislu odredbi članka 26. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01).

<sup>558</sup> U konkretnom slučaju tužba je podnesena sa zahtjevom za utvrđenje da podnositelj ima pravo na korištenje morskog veza u lučici na upravljanju udruge te da se udruzi naloži da u lučici omogući korištenje veza istome. Prvostupanjski sud je svoju odluku utemeljio na odredbi članka 42. stavka 1. do stavka 3. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 74/14 i 70/17) te na odredbi članka 16. stavka 1. i stavka 2. Zakona o parničnom postupku. Naime, stegovni sud udruge je svojom odlukom podnositelju oduzeo prava na korištenje morskog veza. Nadalje, izvršni odbor odbio je prigovor protiv navedene odluke stegovnog suda te odbacio prigovor protiv svoje odluke. Također, u navedenom slučaju tužitelju je izdana dozvola za plovidbu brodice od strane nadležnog tijela te je s udrugom zaključio ugovor na neodređeno vrijeme o dodjeli i korištenju veza za brodice.



nadzornih tijela. Nadalje, pravo na sudsku zaštitu u Republici Hrvatskoj nema ni osoba kojoj je odbijen zahtjev za pristup u članstvo udruge, za razliku od primjerice slovenskog prava u kojem je to pravo izričito propisano slovenskim Zakonom o udrugama. Također, sukladno praksi sudova država usporednog prava sudovi utvrđuju i osnovanost odnosno ispravnost i same odluke o isključenju člana udruge iz članstva u udruzi. Tu se posebno ukazuje na talijansko pravo u kojem sudovi utvrđuju „ozbiljnost“ razloga za isključenje pri čemu se ispituje je li isključenje u skladu s procesnim pravilima utvrđenim zakonom ili statutom te je li legitimno s materijalnog stajališta, tj. jesu li ostvarene pretpostavke za prestanak članstva utvrđeni zakonom ili statutom.

## 6. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga

Udruge se osnivaju radi ostvarivanja najrazličitijih ciljeva te u pravilu ne postoje ograničenja u pogledu svrhe osnivanja, izuzev zakonitosti te stjecanja profita. Upravo iz razloga što se ti ciljevi zbog kojih je udruga osnovana ostvaruju obavljanjem njezine djelatnosti, djelatnost udruge zauzima središnje mjesto u „životu“ udruge te je odraz njezine kvalitete poslovanja. Za razliku od drugih oblika udruženja koja su osnovana sa svrhom ostvarenja profita, udruge kao oblici neprofitnih organizacija podvrgnute su manjem stupnju nadzora. Unatoč navedenom, naknadni nadzor koji se provodi nad obavljanjem djelatnosti udruga je nužan kako bi se s jedne strane osigurala zakonitost i u njihovom djelovanju, a s druge strane kako bi se zaštitio javni interes, interes trećih osoba, ali i interes samih članova. To se osobito odnosi na udrugu kao možebitnu stranku različitih ugovora. Sposobnost udruge da s drugim osobama ulaze u ugovorne odnose povlači posebno pitanje u odnosu na činjenicu da su udruge dužne poduzimati samo one radnje i obavljati one djelatnosti koje služe za ostvarenje njihovih zakonitih ciljeva zbog čijih su ostvarenja i osnovane. Prema užem tumačenju naprijed navedenog isto bi značilo da su udruge isključene iz mogućnosti sklapanja ugovora čiji cilj nije obavljanje takvih djelatnosti. Međutim, u takvom slučaju se postavlja pitanje kakve pravne posljedice bi imalo postupanje protivno takvoj zabrani, tj. bi li takvi ugovori bili pravno nevaljani te kakav bi njihov učinak bio prema trećima. Prema drugom, širem tumačenju udruge bi imale mogućnosti sklapati sve oblike ugovora te bi takvi ugovori bili pravno valjani i proizvodili bi pravne učinke, bez obzira na djelatnost koju udruga obavlja. Potonje shvaćanje je u pravilu prihvaćeno u praksi budući da doprinosi većoj pravnoj sigurnosti budući da druge ugovorne strane nisu u obvezi utvrđivati ni ciljeve udruge zbog kojih su osnovane ni djelatnosti koje udruge obavljaju.

Usko vezano za pitanje ciljeva zbog kojih su udruge osnovane, a koji se ne smiju odnositi na stjecanje profita, jest i činjenica da udruge kao pravne osobe mogu biti vlasnici kako nekretnina tako i pokretnina. Imajući u vidu načelo neprofitnosti kao jedno od temeljnih obilježja udruge, udruge bi mogle biti nositelji prava vlasništva samo u odnosu na one nekretnine koje bi služile za obavljanje njihove djelatnosti. Dakle, njihova mogućnost stjecanja prava vlasništva također bi bila ograničena ciljevima udruge. I tu bi se postavilo pitanje pravne valjanosti pravnog posla kojim bi udruga eventualno stekla nekretninu koja ne bi služila obavljanju njihove djelatnosti te njihovog učinka u odnosu na treće osobe.

Poseban oblik nadzora predstavlja nadzor nad obavljanjem gospodarske djelatnosti udruge s obzirom na to da je i u hrvatskom pravu kao i u pravima usporednih država udruge,

s jedne strane, omogućeno obavljati gospodarsku djelatnost pod određenim pretpostavkama, a s druge strane, udruge se ne smiju osnovati s ciljem obavljanja takve djelatnosti. Naime, danas velik broj udruga obavlja gospodarsku djelatnost te se nastoji ukazati na probleme koji se mogu pri tome javiti iz razloga što, u odnosu na udruge, trgovačka društva imaju nejednak pa čak i nepovoljan položaj ako imamo na umu porezne olakšice koje se primjenjuju na udruge te uopće njihov status. Naime, udruge koje obavljaju gospodarsku djelatnost ne smatraju se trgovcem ili trgovačkim društvom, već uživaju poseban status pravne osobe građanskog prava na koju se mogu primjenjivati određene odredbe trgovačkog prava. Ako udruga obavlja gospodarsku djelatnost, potrebno je utvrditi je li gospodarska djelatnost sporedna djelatnost u odnosu na osnovnu neprofitnu djelatnost udruge ili se ona sada može smatrati njezinom osnovnom djelatnošću.<sup>559</sup>

Sukladno Preporukama CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi udruge su slobodne kako u izboru ciljeva tako i u načinu njihova ostvarivanja uz pretpostavku da su ciljevi i sredstva njihova ostvarenja u skladu sa zahtjevima demokratskog društva. Također, udruge mogu slobodno obavljati gospodarsku djelatnost koja služi obavljanju njezine negospodarske djelatnosti bez da se zahtijevaju posebna odobrenja, izuzev onih koja se inače traže za obavljanje takvih djelatnosti.<sup>560</sup> Međutim, države se međusobno razlikuju po načinu i pretpostavkama pod kojima udruga može obavljati gospodarsku djelatnost.

Pored odredbi o zaštiti članova udruge u pitanjima nadzora jednako tako važne su i odredbe kojima se utvrđuje odgovornost njezinih tijela za utvrđene povrede u postupanju i obavljanju njihove dužnosti. Naime, udruge kao pravne osobe mogu poduzimati pravne radnje radi zaštite svojih prava kao i snositi odgovornost za poduzete nezakonite radnje. U tom smislu udruge mogu pokretati postupke i sudjelovati u postupcima pred sudskim i upravnim tijelima kako bi zaštitile svoja prava i interese, bilo kao aktivna ili pasivna stranka u istima. Takvi postupci mogu rezultirati ostvarenjem određenog prava odnosno interesa udruge, kao i utvrđenjem njezine odgovornosti za povredu propisanih pravila. Odgovornost članova bilo koje organizacije i njezinih tijela posljedica je zakonskih odredbi kojima je propisan način postupanja prilikom vršenja preuzetih poslova i obavljanja preuzetih obveza. Isto predstavlja određeni oblik jamstva da će se preuzeti poslovi i obveze obavljati na propisani način budući da će postupanje protivno istome imati i odgovarajuće posljedice. Upravo iz razloga što su

---

<sup>559</sup> Deckert, K., op. cit., str. 321.

<sup>560</sup> Preporuke br. 11 i 14.

udruge slobodni i dobrovoljni oblici udruživanja koji se temelje na neprofitnosti, navedeno se odražava i na pitanje odgovornosti članova udruge i njezinih tijela za utvrđene povrede.

U odnosu na odgovornost članova neprofitnih organizacija, a onda i udruga, ukazuje se na Preporuke CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi kojima je propisano da zaposlenici, direktori te osoblje neprofitne organizacije ne bi smjeli biti osobno odgovorni za njezine dugove, obveze i odgovornosti, međutim mogla bi se utvrditi njihova odgovornost prema samoj organizaciji, trećim osobama ili svima njima u slučaju povrede njihove profesionalne dužnosti te u slučaju ako postupaju nemarno prema svojim obvezama.<sup>561</sup> Naprijed navedena preporuka nužna je posljedica pravne osobnosti neprofitne organizacije budući da takva organizacija postoji kao zaseban subjekt različit od njezinih članova i osnivača pa bi slijedom navedenog samo ona kao posebna pravna osoba trebala biti odgovorna za svoje obveze. Međutim, navedena preporuka ne bi smjela predstavljati nemogućnost utvrđenja odgovornosti zaposlenika, direktora te osoblja neprofitne organizacije za povrede njihove profesionalne dužnosti te u slučaju ako postupaju nemarno prema svojim obvezama, čime utječu na prava ili interese trećih osoba. Ipak, u nekim državama moguće je utvrditi osobnu odgovornost osoblja neprofitne organizacije za njezine dugove, obveze i odgovornosti.<sup>562</sup>

U smislu naprijed navedenog potrebno je navesti da za razliku od društva kapitala udruga nema temeljni kapital zbog čega kod udruge nema primjene odredbi o unosu i održanju kapitala već se primjenjuju odredbe o likvidaciji udruge koje uređuju da u slučaju likvidacije udruge imovina služi za namirenje vjerovnika. Dakle, prava vjerovnika štite se odredbama o likvidaciji, odredbama građanskog prava o odgovornosti za štetu te ostalim neizravnim pravnim sredstvima.<sup>563</sup>

## **6.1. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge u usporednom pravu**

Udruge putem svojih tijela provode djelatnost kojom se ostvaruju ciljevi udruge. Udruge imaju široku slobodu u izboru kako ciljeva udruge tako i načina obavljanja djelatnosti. Ograničenja te slobode odnose se u pravilu na to da udruge ne smiju obavljati djelatnost koja je protivna zakonskim i statutarnim odredbama te da ne smiju obavljati gospodarsku djelatnost kao osnovnu djelatnost sukladno načelu neprofitnosti. Države raspolažu različitim nadzornim

---

<sup>561</sup> Preporuka br. 75.

<sup>562</sup> Obrazloženje br. 133 i 134 preporuke.

<sup>563</sup> Brnabić, R., op. cit., str. 1524-1525.

mehanizmima čija je temeljna svrha osigurati zakonito obavljanje djelatnosti na način koji će omogućiti uspješno ostvarenje ciljeva zbog kojih je udruga i osnovana.

U njemačkom pravu udruga se može osnovati radi ostvarenja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja, izuzev s ciljem obavljanja gospodarske djelatnosti.<sup>564</sup> Slijedom navedenog država je dužna osigurati nadzor kojim će se utvrditi jesu li cilj zbog kojeg je udruga osnovana i djelatnost kojom se takav cilj ostvaruje zakoniti te je li gospodarska djelatnost koju će udruga obavljati podređena osnovnoj djelatnosti udruge. U provođenju takvog nadzora poseban problem se javlja prilikom utvrđenja koje bi to bile osnovne, negospodarske djelatnosti te na temelju čega se utvrđuje da je neka djelatnost podređena osnovnoj djelatnosti.<sup>565</sup> U konkretnom slučaju riječ je o „privilegiji podređene djelatnosti“ (njem. *Nebentätigkeitsprivileg*), tj. udruga može obavljati gospodarsku djelatnost ako je ista funkcionalno povezana s negospodarskom djelatnosti (primjerice održavanje zgrade u kojoj članovi udruge imaju sastanke) te ako negospodarska djelatnost ima podređenu ulogu u odnosu na negospodarsku djelatnost udruge.<sup>566</sup> Sukladno njemačkoj sudskoj praksi smatrat će se da udruga podredno obavlja gospodarsku djelatnost ako takvu djelatnost obavlja društvo kćeri u cijelosti u vlasništvu udruge.<sup>567</sup> Ipak, u određenim slučajevima može se smatrati da takva djelatnost koju obavlja društvo kćeri je gospodarska djelatnost udruge. Ako se nadzorom utvrdi povreda naprijed navedene privilegije, udruga koja je bila predmet nadzora više neće biti upisana u sudski registar kao udruga.<sup>568</sup>

U njemačkom pravu osobe koje nisu članovi udruge u pravilu nemaju mogućnost provođenja nadzora nad udrugama.<sup>569</sup> Naime, zakonom nije predviđen poseban oblik vanjskog nadzora koji se provodi nad udrugom. Zakonom je predviđen poseban oblik nadzora samo u odnosu na zaklade, a razlog tome je taj da se udruga temelji na članstvu te ima i autonomno tijelo koje je nadležno odobriti najvažnije odluke udruge. Unatoč navedenom može se reći da u odnosu na udruge postoji poseban oblik naknadnog nadzora od strane suda.<sup>570</sup> Dakle, naknadni nadzor nad udrugama vrši samo sud, ne i upravna tijela. Takav oblik nadzora je posebno razvidan u naprijed navedenoj situaciji kada je potrebno utvrditi obavlja li udruga gospodarsku djelatnost kao djelatnost podređenu osnovnoj ili kao osnovnu djelatnost.

---

<sup>564</sup> Članak 21. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>565</sup> Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 387.

<sup>566</sup> Von Hippel, T., *Nonprofit...*, cit., str. 222.

<sup>567</sup> Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 387.

<sup>568</sup> Von Hippel, T., *Nonprofit...*, cit., str. 223.

<sup>569</sup> Von Hippel, T., *Legal...*, cit., str. 391.

<sup>570</sup> Članak 29. njemačkog Građanskog zakonika.

Također, nadležnost suda u njemačkom pravu postoji i u situaciji kada je potrebno utvrditi odgovornost članova udruge odnosno članova upravnog odbora za štetu koja može nastati trećim osobama u obavljanju djelatnosti udruge. Odgovornost članova upravnog odbora u njemačkom pravu ovisi o tome obavljaju li tu funkciju besplatno ili primaju naknadu za svoj rad u iznosu koji ne prelazi 720 eura godišnje odnosno primaju li za svoju funkciju naknadu veću od 720 eura godišnje. Ako ne primaju naknadu za svoj rad ili ista ne prelazi 720 eura godišnje, članovi upravnog odbora bit će odgovorni za štetu udruzi ili članovima udruge samo u slučaju ako su istu počinili s namjerom ili u slučaju krajnje nepažnje. S druge strane, u slučaju obične nepažnje neće postojati odgovornost članova udruge za štetu.<sup>571</sup>

Članovi udruge u njemačkom pravnom sustavu, kao i članovi upravnog odbora, odgovorni su udruzi za štetu koju su počinili u obavljanju poslova udruge sukladno njezinom statutu ako se prilikom provođenja nadzora od strane suda utvrdi da su štetu počinili namjerno ili krajnjom nepažnjom. Opće pravilo je da članovi udruge odnosno članovi upravnog odbora ne odgovaraju za štetu prema trećim osobama iz razloga što u konkretnom slučaju postoji odgovornost udruge kao pravne osobe.<sup>572</sup> Međutim, sukladno sudskoj praksi, u određenim slučajevima moguć je proboj takve odgovornosti. U presudi njemačkog Vrhovnog suda donesenoj u predmetu Kleingarten sud je usvojio tužbu tužitelja za naknadu štete prema članovima udruge i dopustio proboj prema potonjima navodeći, između ostalog, da su tuženici zloporabili okolnost da ne odgovaraju za obveze društva te je njihovo ponašanje u konkretnom slučaju bilo suprotno načelu savjesnosti i poštenja. To iz razloga što su znali za obvezu udruge na plaćanje povišenog iznosa zakupnine pa su je bili dužni opremiti primjerenom imovinom kao i iz razloga što su članovi udruzi oduzeli sredstva jer odbijaju uplatiti povišeni iznos zakupnine. Iz navedenog se može zaključiti da sudovi ni kod udruge ne isključuju unaprijed mogućnost odgovornosti za proboj članova udruge.<sup>573</sup> Pri tome je bitno da su djelatnosti koje donose dobit drugorazrednog značaja u odnosu na idealni primarni, neprofitni, cilj udruge.<sup>574</sup>

Slijedom svega navedenog razvidno je da naknadni nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge u njemačkom pravu provodi sud, ali samo na zahtjev osobe koja ima pravni interes inicirati takav postupak pred sudom. Također, razvidno je da poseban problem prilikom

---

<sup>571</sup> Članak 31.a) stavka 1. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>572</sup> Članak 31. i 31.b) stavka 1. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>573</sup> Brnabić, R., op. cit., str. 1528-1530.

<sup>574</sup> Vrhovni sud Njemačke je odlučujući u presudi ADAC (najveći europski i njemački automobilski klub) zauzeo, između ostalog, stajalište da nije nespojivo s namjenom i djelatnošću negospodarske udruge da je ona gospodarski aktivna, ali u precizno utvrđenom opsegu te da će ona i dalje zadržati negospodarsku narav, pa iako za postizanje idealnog cilja razvije poduzetničke djelatnosti pod uvjetom da su te djelatnosti podređene / služe neprofitnom cilju udruge. Brnabić, R., op. cit., str. 1520.

provođenja nadzora od strane suda predstavlja utvrđenje činjenice služi li gospodarska djelatnost obavljanju negospodarske djelatnosti te mogućnost proboja odgovornosti članova udruge u određenim okolnostima.

Francuskim Zakonom o udrugama iz 1901. godine također je propisano da se udruga osniva radi ostvarenja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja izuzev onog usmjerenog na stjecanje dobiti te je u tom smislu udruga slobodna u obavljanju djelatnosti usmjerene ostvarenju takvog cilja. Slijedom navedenog nadzor od strane države u francuskom pravu, kao i u njemačkom pravu, prvenstveno je usmjeren na utvrđenje zakonitosti obavljanja djelatnosti udruge. Citiranim zakonom nije izričito predviđeno da udruga može obavljati gospodarsku djelatnost pa se može pretpostaviti da je zakonodavac početno imao ideju da je udruzi dopušteno poduzimati samo negospodarske djelatnosti radi postizanja ciljeva udruge. Međutim, sudska praksa je pokazala da udruge mogu obavljati gospodarsku djelatnost ako je navedeno propisano statutom udruge i ako se profit ostvaren takvom djelatnošću ne dijeli članovima udruge. Ako se u provođenju nadzora utvrdi da udruga postupa protivno navedenom, takva udruga može izgubiti svoj status, promijeniti status u trgovačko društvo ili prestati postojati.<sup>575</sup>

Ako udruga u francuskom pravu obavlja gospodarsku djelatnost, ona u stvarnosti djeluje kao trgovačko društvo pa se prilikom provođenja nadzora utvrđuje postupa li udruga sukladno nizu propisa koji reguliraju djelovanje trgovačkih društva te će takve udruge biti sankcionirane ako se utvrdi da postupaju protivno navedenom.<sup>576</sup>

Ako se nadzorom utvrdi da gospodarska djelatnost prednjači nad svrhom udruge ili gospodarska djelatnost postane njezinom svrhom, takva udruga može biti sankcionirana tako da bude prekvalificirana u *de facto* trgovca (franc. *commerçant de fait*), ali ne i *de jure* trgovca (franc. *commerçant de droit*) i to stoga što udruga ne može biti upisana u Registar trgovačkih društava.<sup>577</sup> Međutim, upravo iz navedenog razloga udruga neće imati ni određene povlastice koje imaju trgovačka društva, a s druge strane moraju primjenjivati određena pravila koja se primjenjuju na trgovce (primjerice nadležnost trgovačkih sudova).<sup>578</sup>

Nadzor nad provedbom djelatnosti udruge koje obavljaju javno korisne poslove kao i ostalih udruge ovlašten je provoditi svaki član udruge, ali i svaka zainteresirana osoba, kao i

---

<sup>575</sup> Deckert, K., op. cit., str. 320.

<sup>576</sup> Ibid., str. 321.

<sup>577</sup> Trgovačka društva upisuju se u Registar trgovačkih društava (franc. *registres du commerce et des sociétés – RCS*) koje vode trgovački sudovi ili građanski sudovi sa nadležnošću u trgovačkim sporovima. O tome više vidjeti European justice, dostupno na: [https://e-justice.europa.eu/content\\_business\\_registers\\_in\\_member\\_states-106-fr-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_in_member_states-106-fr-en.do?member=1) (7. 7. 2020.).

<sup>578</sup> Deckert, K., op. cit., str. 322.

državni odvjetnik. Ako bi te osobe utvrdile da je udruga osnovana s nezakonitom svrhom ili ciljem, suprotno zakonu i moralu ili čiji je cilj podriivanje integriteta nacionalnog teritorija i republičkog oblika vladavine, mogle bi podnijeti zahtjev sudu za donošenje odluke o prestanku postojanja udruge.<sup>579</sup> Dakle, poseban nadzor provodi nadležni sud (franc. *tribunal judiciaire*) koji može donijeti odluku o prestanku postojanja udruge, ali samo na zahtjev zakonom ovlaštenih osoba.

Izuzev nadzora koji se provodi nad svrhom i ciljevima udruge neovisno o kojoj vrsti udruge je riječ, ostali oblici nadzora se razlikuju ovisno o tome kakvu djelatnost udruga obavlja, tj. je li riječ o udruzi kojoj je priznat status udruge koja obavlja javno korisne poslove ili je riječ o udruzi koja nema takav status. Ako je riječ o udrugama koje ne obavljaju javno korisne poslove, nadzor nad njima svodi se uglavnom na to da su te udruge dužne objaviti u Službenom glasilu promjene u upravi te izmjene statuta, u roku od tri mjeseca od izvršenih promjena,<sup>580</sup> dok udruge koje primaju donacije moraju iste prijaviti nadležnom tijelu (franc. *prefect*) koje ima pravo prigovora ako se takve donacije ne mogu koristiti u skladu s ciljem zbog kojeg je udruga osnovana. Ako je riječ o udrugama koje obavljaju javno korisne poslove, iste potpadaju pod puno stroži preventivni nadzor koji se nastavlja i nakon što je takvoj udruzi priznat takav status. U tom smislu se razlikuje nadzor koji ovisi o određenoj situaciji, tj. okolnosti te trajni nadzor. Prvi spomenuti nadzor odnosi se na slučajeve promjene statuta, prodaju imovine koja je dio zaklade, uspostavu hipoteke i pozajmice, prihvaćanje donacije te na slučaj dobrovoljnog prestanka djelovanja udruge. O trajnom nadzoru je riječ u situacijama osnivanja lokalnih odbora o čemu mora biti obaviješten povjerenik Republike (franc. *commissaires de la République*). Nadzor nad takvim udrugama sastoji se i u tome što te udruge moraju svake godine pravdati trošenje javnih donacija prefektu departmana, ministru unutarnjih poslova te drugim određenim ministarstvima. Nadalje, registar udruge i njihovi računovodstveni dokumenti moraju biti dostupni prefektu i ministru unutarnjih poslova te od njih ovlaštenim osobama, moraju slati godišnje izvješće i račun naprijed navedenim tijelima, a ministar unutarnjih poslova i drugi određeni ministri imaju pravo posjetiti ustanove koje su takve udruge osnovale te provjeriti njihovo funkcioniranje.<sup>581</sup>

Međutim, unatoč naprijed navedenom, država rijetko koristi svoje kontrolne odnosno nadzorne ovlasti i to prvenstveno iz razloga što udruga uživa povjerenje države da sama upravlja sobom i regulira svoje djelovanje. Naime, udruge uživaju takvo povjerenje države

---

<sup>579</sup> Članak 3. i članak 5. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1997. godine.

<sup>580</sup> Članak 5. stavka 5. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901.

<sup>581</sup> Deckert, K., op. cit., str. 308-309.



zbog strogih statutarnih garancija, mogućnosti da u njezinom djelovanju sudjeluju i predstavnici države, ali i zbog nemogućnosti adekvatnog analiziranja dokumenata i informacija koje su zaprimljene.<sup>582</sup>

Porezna tijela sukladno francuskom pravu ne vrše direktni nadzor nad neprofitnim organizacijama pa tako ni na udrugama, već isti vrše nadzor nad tome ispunjavaju li takve organizacije uvjete za porezne olakšice te plaćaju li potrebne poreze.<sup>583</sup>

Kada je riječ o francuskim propisima koji se odnose na nadzor koji državna tijela provode nad neprofitnim organizacijama općenito, potrebno je navesti kako se nadzor prvenstveno provodi od strane upravnih državnih tijela, a ne od strane sudova budući da se sudski postupci pokreću u pravilu od strane javnog tužitelja te zainteresirane osobe.<sup>584</sup>

U sukladnosti s pravom na slobodno udruživanje, nadzor nad udrugama se u pravilu ne provodi, a ako takav nadzor postoji, mora biti u skladu sa striktnim zakonskim pravilima. Nadzor se u pravilu vrši kako ne bi došlo do povrede javnog poretka, a javni tužitelj može tražiti izricanje kazne udruzi koja je kriva za povredu.<sup>585</sup> U svojoj odluci Posl. br. 2000-434 DC, od 20. lipnja 2000. godine,<sup>586</sup> francuski Ustavni sud je utvrdio kako sloboda udruživanja ne sprečava da određene kategorije udruga budu predmet posebnih mjera nadzora države posebno u domeni obavljanja poslova javnih službi te u odnosu na prirodu i opseg sredstava koje te udruge primaju te izdataka koje na njih otpadaju. Međutim, potrebno je odrediti specifične modalitete provedbe ovih kontrola kako bi se poštovalo ustavno načelo slobode udruživanja u mjeri koja je kompatibilna s posebnostima dotične kategorije udruga.

Pravna odgovornost francuskih udruga i njihovih odbora za utvrđene povrede prilikom nadzora temelji se na odredbama francuskog Građanskog zakonika te sudskoj praksi. U pravilu udruge kao pravne osobe odgovorne su za pravne poslove koje u njihovo ime sklope za to ovlaštene osobe. Međutim, u smislu odredbi francuskog Građanskog zakonika, članovi odbora te zaposlenici bilo koje pravne osobe jesu i osobno odgovorni za eventualne nedostatke i pogreške sačinjene u okviru njihovih ovlasti, ali nakon 1992. godine odgovornost odbora koji ne dobiva naknadu za svoj rad, što se u pravilu odnosi na neprofitne organizacije, uključujući udruge, ne procjenjuje se toliko strogo kao kod odbora koji dobivaju naknadu za svoj rad.

---

<sup>582</sup> Ibid., str. 309-310.

<sup>583</sup> Ibid., str. 311.

<sup>584</sup> Ibid., str. 307.

<sup>585</sup> Ibid., str. 308.

<sup>586</sup> U konkretnom slučaju, podnositelji zahtjeva za ocjenu suglasnosti Zakona o lovu s Ustavom su, između ostalog, navodili kako su modaliteti konstituiranja i funkcioniranja saveza lovaca kao i predviđena administrativna i financijska kontrola saveza propisani pobijanim zakonom, suprotni ustavnom načelu slobode udruživanja. O tome više vidjeti Légifrance, dostupno na: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000217354> (9. 9. 2019.).

Također, pored zaposlenika udruge, kazneno odgovorna može biti i pravna osoba kao i njezin odbor što u konačnici može dovesti i do sudske presude o raspuštanju pravne osobe kod koje se takva odgovornost utvrdi.<sup>587</sup>

U francuskom pravu postoji kompleksan sistem pravila o odgovornost članova upravnih odbora i organizacija, u konkretnom slučaju udruga, kojima oni upravljaju. Ta pravila su razvili sudovi na temelju odredbi francuskog Građanskog zakonika te su poseban vid nadzora kojim se nastoji osigurati zakonitost u postupanju na način da su unaprijed utvrđena pravila postupanja te posljedice ako se utvrdi postupanje protivno tim pravilima. U prvom redu govori se o građanskoj odgovornosti te je potrebno utvrditi jesu li članovi upravnog odbora u poduzimanju radnji prema udruzi ili trećim osobama postupali u skladu s općom obvezom dužne pažnje, a postupanje protivno navedenom može imati za posljedicu utvrđenje odgovornosti članova upravnog odbora prema udruzi, njezinim članovima ili bilo kojoj trećoj osobi kojoj može nastati šteta od takvog postupanja. Nadalje, članovi upravnog odbora mogu biti i kazneno odgovorni ako u okviru svojih ovlasti počine nezakonito djelo. Također, odgovorni su za primjenu odredbi radnog prava te odredbi financijskog prava, prvenstveno poreznih propisa. Zaključno se navodi i posebna odgovornost članova upravnih odbora udruga, koja je jednaka odgovornosti članova odbora profitnih organizacija, u slučaju nesolventnosti odnosno stečaja udruge. Naime, članovima upravnih odbora udruga koji sudjeluju u obavljanju gospodarske djelatnosti može se, u slučaju da se utvrdi njihova odgovornost, izreći kazna koja će utjecati na njihovu osobnu imovinu na način da će odgovarati za svoje obveze svojom imovinom, mogu im se izreći kako građanske tako i kaznene sankcije, a članu upravnog odbora takve organizacije može se odrediti i osobni stečaj te novčana kazna ili kazna zatvora.<sup>588</sup> Članovi upravnog odbora francuskih udruga sa statusom pravne osobe moraju postupati u interesu onih koji su ih izabrali, što uključuje i obvezu upravljanja subjektom o kojem je riječ u njihovom interesu. Naprijed navedeno proizlazi i iz ugovorne odgovornosti koja se temelji na povjerenju.<sup>589</sup>

Slijedom svega navedenog može se zaključiti da nadzor nad provođenjem djelatnosti udruga u francuskom pravu ovisi prvenstveno o vrsti udruge te ovisno o tome nadzor provode upravna tijela i sudovi. Također, kao i u njemačkom pravu, poseban problem predstavlja utvrđenje činjenice služi li gospodarska djelatnost obavljanju negospodarske djelatnosti, a

---

<sup>587</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 111.

<sup>588</sup> Ibid., str. 112-113.

<sup>589</sup> Deckert, K., op. cit., str. 287.

francuski sudovi su utvrdili sistem odgovornosti članova udruge za postupanje kako bi se osigurala zakonitost u obavljanju djelatnosti udruge te mogućnost proboja te odgovornosti.

U Italiji udruge mogu biti osnovane sa svrhom ostvarenja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja, a isti se jedino ne smije sastojati u stjecanju profita pa je slijedom navedenog nadzor od strane države usmjeren prvenstveno na utvrđenje zakonitosti cilja zbog kojeg je udruga osnovana te djelatnosti koja služi ostvarenju tog cilja. I sukladno talijanskom pravu udruge mogu obavljati gospodarsku djelatnost u kojem slučaju je nadzorom potrebno utvrditi je li obavljanje gospodarske djelatnosti potrebno za postizanje njezine osnovne neprofitne djelatnosti. U ovom kontekstu, nema posebnih ograničenja, ali mogu se primjenjivati određene pravne norme koje su relevantne za trgovačka društva. Posebno je potrebno utvrditi je li takva gospodarska djelatnost u funkciji osnovne djelatnosti koja nije gospodarska djelatnost te ne može predstavljati njezinu osnovnu djelatnost. Također, nadzorom se utvrđuje i poštovanje zabrane da se gospodarskom djelatnošću ne smije ostvariti više od 50 % prometa tijekom jedne fiskalne godine.<sup>590</sup>

Sukladno tumačenju Ministarstva financija Republike Italije, da bi se u provođenju nadzora moglo definirati što je to gospodarska djelatnost, potrebno je utvrditi koja je to poslovna djelatnost kojom se ostvaruje prihod kako je to utvrđeno Predsjedničkim dekretom 917/86.<sup>591</sup> Naime, smatrat će se da organizacija obavlja gospodarsku djelatnost ako se bavi, iako ne izričito, jednom od sljedećih djelatnosti: industrijskom djelatnošću koja je usmjerena na proizvodnju dobara i usluga, posredovanjem u distribuciji dobara, djelatnošću kopnenog, vodnog i zračnog prijevoza, bankarskom ili osiguravajućom djelatnošću te različitim djelatnostima koje služe obavljanju naprijed navedenih djelatnosti,<sup>592</sup> ako se bavi, iako ne izričito, uzgojem životinja te tranzicijom odnosno prodajom poljoprivrednih i zootehničkih proizvoda iznad određene granice<sup>593</sup> te ako se bavi djelatnostima dostave usluga koje ne potpadaju pod odredbu članka 2195. talijanskog Građanskog zakonika ako ih je pružila poduzetnička organizacija.<sup>594</sup>

Prilikom provođenja nadzora nad obavljanjem djelatnosti udruge koja ima društvenu svrhu, posebno se pazi da se poštuje obveza prema kojoj se prihodi koje takva udruga ostvaruje od strane javnih fondova odnosno doprinosi ostvareni od strane javnih tijela, ne smiju smatrati

---

<sup>590</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 449-450.

<sup>591</sup> Predsjednički dekret 917/86 („Službeni glasnik“ br. 302, od 31. prosinca 1986. godine).

<sup>592</sup> Članak 2195. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>593</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 451.

<sup>594</sup> Da bi se utvrdilo obavlja li djelatnost poduzetnička organizacija, potrebno je utvrditi je li uključena u organiziranu ekonomsku djelatnost proizvodnje i razmjene dobara i usluga. Odredba članka 2082. talijanskog Građanskog zakonika.

poslovnim приходima. Udruge koje imaju takvu karakteristiku mogu obavljati djelatnosti, tj. biti uključene u obavljanje djelatnosti koja bi se, ako je obavljaju drugi subjekti, smatrala gospodarskom djelatnošću te bi takvi subjekti bili predmet direktnog i indirektnog oporezivanja.<sup>595</sup>

Sve udruge su pod nadzorom nadležnog ministarstva rada i socijalne skrbi koji se provodi najmanje jednom godišnje. U slučaju da se prilikom takvog nadzora utvrdi povreda relevantnih odredbi, nadležno ministarstvo će u dogovoru s regionalnim vlastima utvrditi način na koji će organizacija o kojoj je riječ ispraviti utvrđenu povredu i u kojem roku te ako utvrđene nepravilnosti ne budu uklonjene u određenom roku nadležno tijelo može narediti njihovo brisanje iz odgovarajućeg registra.<sup>596</sup>

Pojedine regije mogu propisivati dodatne oblike nadzora pa tako, primjerice, sukladno propisima Autonomne regije Sardinije udruge upisane u regionalni registar udruga moraju nadležnom tijelu dostaviti u roku od 45 dana od dana njihova odobrenja kopiju završne bilance (bilance i izvješća uprave) popraćenu kratkim objašnjenjem o provedenoj aktivnosti te zapisnik o odobravanju konačne bilance. Također, u svrhu utvrđenja ispunjava li udruga i dalje pretpostavke koje su bile potrebne da joj se prizna pravna osobnost, nadležno tijelo može povremeno tražiti podatke o djelatnosti udruge te njezinoj financijskog situaciji. U slučaju da se utvrdi da udruga više ne ispunjava takve uvjete ili da njezino financijsko stanje nije takvo da bi se mogla ostvariti svrha zbog koje je ista osnovana, nadležno tijelo može naložiti ukidanje njezine pravne osobnosti.<sup>597</sup>

Ako se u provođenje nadzora nad radom udruge utvrdi postojanje povreda, osnovno pravilo u pogledu odgovornosti tijela i članova udruge u talijanskom pravu jest da tijela i njezini članovi ne odgovaraju za obveze udruge prema trećima. Naime, ako je riječ o udruzi s pravnom osobnošću, udruga ima imovinu koja se razlikuje od imovine članova i uživa autonomiju pa slijedom navedenog udruga odgovara svojom imovinom za njezine obveze. Međutim, članovi upravnog odbora u svakom slučaju su odgovorni udruzi u skladu s pravilima o zastupanju. Od takve odgovornosti isključeni su oni članovi uprave koji nisu sudjelovali u obavljanju radnje kojom je prouzročena šteta, osim ako su bili svjesni da će se takvom radnjom prouzročiti šteta, a nisu izrazili neslaganje s istim.<sup>598</sup> Potrebno je utvrditi je li zastupnik udruge u obavljanju djelatnosti postupao s pažnjom dobrog domaćina (tal. *la diligenza del buon padre di famiglia*),

---

<sup>595</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 451.

<sup>596</sup> Salamon, L. M., op. cit., str. 193-194.

<sup>597</sup> Prilog Rezoluciji Autonomne regije Sardinije G.R. br. 50/6, od 21. prosinca 2021. godine.

<sup>598</sup> Članak 18. talijanskog Građanskog zakonika.

međutim, ako on obavlja svoju funkciju besplatno, tada se odgovornost za krivnju procjenjuje s manje strogosti.<sup>599</sup> Članovi upravnog odbora dužni su izvršavati dodijeljeni zadatak s prosječnom marljivošću koja odgovara vrsti djelatnosti, pa su stoga dužni platiti naknadu za štetu nanесenu subjektu u slučaju nemarnog ispunjavanja obveze utvrđene zakonom ili statutom. Treba naglasiti da odgovornost članova uprave ne proizlazi iz pukog članstva u upravnom tijelu, već ovisi o učinkovitom sudjelovanju u štetnom činu ili neizražavanju neslaganja s istim.<sup>600</sup> O odgovornosti članova udruge i njezinih tijela odlučuje nadležni sud, što također predstavlja poseban vid nadzora nad obavljanjem djelatnosti udruge.

U smislu naprijed navedenog razvidno je da nadzor nad djelatnošću udruga u talijanskom pravu provode upravna tijela te ovisi o vrsti djelatnosti koju udruga obavlja. Također, kao i u drugim promatranim državama, poseban problem u provođenju nadzora predstavlja utvrđenje činjenice o podređenosti gospodarske djelatnosti osnovnoj djelatnosti, a i talijansko pravo, kao i ranije promatrana prava, predviđa mogućnost osobne odgovornosti članova udruge u određenim slučajevima o čemu odlučuje nadležan sud.

Sukladno slovenskom pravu udruga može obavljati bilo koju djelatnost koja nije usmjerena na stjecanje dobiti. Posebno se nadzire da djelatnost udruge nije usmjerena na nasilnu promjenu ustavnog poretka, počinjenje kaznenih djela ili poticanje nacionalne, rasne, vjerske ili druge nejednakosti, poticanje nacionalne, rasne, vjerske ili druge mržnje i netrpeljivosti ili poticanje netrpeljivosti te na nasilje ili rat.<sup>601</sup> Budući da udruga može biti osnovana radi ostvarenja interesa svojih članova (engl. *Mutual Benefit Organizations*), ali i radi ostvarenja javnog interesa (engl. *Public Benefit Organizations*), udruge mogu steći status nevladine organizacije u javnom interesu po posebnom postupku<sup>602</sup> ako obavljaju djelatnost iz područja kulture, obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, obiteljske politike, razvoja demokracije, zaštite od diskriminacije, zaštite ljudskih prava, zaštite osoba s invaliditetom i humanitarnih djelatnosti, promicanju jednakih mogućnosti za žene i muškarce, zaštite starijih osoba, integriteta u zemlji i civilnom društvu, zaštite potrošača, prehrane, promocije i organizacije volontiranja, sektora mladih, promocije turizma, zaštite kulturne baštine, zaštite okoliša i prirode, iz područja prostornog planiranja, zaštite životinja, poljoprivrede, šumarstva, ruralnog razvoja, sporta, obrane, zaštite od prirodnih i drugih katastrofa, sigurnosti prometa, iz područja međunarodnih odnosa, vanjskih poslova, međunarodne razvojne suradnje,

---

<sup>599</sup> Članak 1710. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>600</sup> Mainini & Associati, dostupno na: <http://www.studiomainini.com/2016/08/responsabilita-civile-degli-amministratori-degli-enti-associativi/> (7. 7. 2019.).

<sup>601</sup> Članak 3. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>602</sup> Članak 7. slovenskog Zakona o nevladinim organizacijama.

međunarodne humanitarne pomoći, razvoja nevladinih organizacija, razvoja informacijskog društva, znanosti ili u drugim područjima.<sup>603</sup>

I u slovenskom pravu udruga može obavljati gospodarsku djelatnost u kojem slučaju je potrebno provesti nadzor nad time je li takva djelatnost povezana s ciljevima i svrhom udruge, obavlja li u mjeri potrebnoj za postizanje ciljeva i svrhe udruge ili neprofitne djelatnosti te je li kao takva navedena u statutu udruge.<sup>604</sup> Smatrat će se da je gospodarska djelatnost povezana sa svrhom i ciljem udruge ako izravno može pridonijeti njihovom ostvarenju pri čemu se njezin doprinos ne mora sastojati isključivo u osiguravanju prihoda udruge. Dopunskom gospodarskom djelatnošću smatrat će se ona djelatnost koja zajedno s neprofitnom djelatnošću predstavlja određenu uslugu ili postignuće ili omogućava bolje korištenje osnovnih sredstava udruge. Udruga može osnovati i trgovačko društvo kako bi postigla svoje ciljeve i svrhu, a može povjeriti obavljanje gospodarske djelatnosti i drugoj pravnoj osobi.<sup>605</sup>

Vanjski nadzor nad djelatnošću udruga u Sloveniji provode upravna tijela i to Inspektorat Republike Slovenije, Tržišni inspektorat koji djeluje u Ministarstvu gospodarstva, Porezna uprava te Agencija za javnopravne evidencije i srodne usluge (AJPES). U provođenju nadzora ovlašteni službenici Inspektorata Republike Slovenije ovlašteni su između ostalog nadzirati obavlja li udruga zadatke te ispunjava ciljeve predviđene statutom udruge kao i to primjenjuju li se zakonske odredbe prema kojima je udruzi zabranjeno dijeliti imovinu njezinim članovima odnosno koristi li se višak prihoda koji je udruga ostvarila za ostvarenje svrhe i ciljeva zbog kojih je udruga i osnovana ili za obavljanje neprofitnih djelatnosti navedenih u temeljnom aktu. U odnosu na djelatnosti udruge koje ista obavlja, nadzor obavlja i Tržišna inspekcija.<sup>606</sup>

Porezna uprava vrši nadzor u pogledu vođenja poslovnih knjiga i sastava godišnjih izvješća. U pogledu godišnjih izvješća koje udruga mora podnositi ističe se da ista mora dostaviti za prethodnu godinu godišnje izvješće AJPES-u, kao i izvješće u slučaju statusnih promjena ili prestanku postojanja udruge.<sup>607</sup>

Poseban vid nadzora propisan je za udruge koje su stekle status udruga koje djeluju u javnom interesu. Takve udruge dužne su podnositi ministarstvu koje joj je dodijelilo poseban status izvješća o radu koje prikazuje programe, projekte ili druge aktivnosti o značajnim postignućima koje je udruga ostvarila u javnom interesu u području u kojem joj je takav status

---

<sup>603</sup> Članak 6. stavka 2. slovenskog Zakona o nevladinim organizacijama.

<sup>604</sup> Council of Foundations, dostupno na: <https://www.cof.org/country-notes/slovenia> (3. 2. 2020.).

<sup>605</sup> Članak 25. stavka 2. i 3. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>606</sup> Članak 51. stavka 1. i stavka 2. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>607</sup> Članak 51. stavka 1. slovenskog Zakona o udrugama.

dodijeljen te izvješće o korištenju sredstava za provedbu navedenih aktivnosti za protekle dvije kalendarske godine s dokazima o aktivnostima i značajnim postignućima, kao i program budućih operacija za najmanje dvije kalendarske godine. Propisane izvještaje udruga je dužna podnijeti do 31. ožujka nadležnom ministarstvu. U slučaju da udruga ne ispuni naprijed navedenu obvezu, nadležno ministarstvo ju je dužno pismeno pozvati u roku od 15 dana po proteku naprijed navedenog roka da ispuni svoju obvezu u roku od sljedećih 30 dana.<sup>608</sup> Dakle, propisivanjem podnošenja posebnih izvješća provodi se dodatan nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga koje djeluju u javnom interesu.

Pored navedenog, udruga koja djeluje u javnom interesu dužna je obavijestiti ministarstvo koje joj je dodijelilo takav status o promjenama koje mogu utjecati na ispunjenje pretpostavki za dodjelu statusa nevladine organizacije koja djeluje u javnom interesu, i to promjenu osnivača, prema kojoj pravna osoba preuzima položaj novog osnivača, izmjenu akta o osnivanju koja se odnosi na svrhu i aktivnost udruge, upotrebu viška prihoda nad rashodima ili prijenos imovine u slučaju likvidacije te promjenu u sastavu upravljačkog i nadzornog tijela, čime se povećava ukupan broj glasova predstavnika države, samoupravne lokalne zajednice, drugih javnopravnih subjekata, nositelja javnih ovlasti, međunarodnih međuvladinih organizacija, političkih stranaka, sindikata, komora, tvrtki, fizičkih osoba koje samostalno obavljaju plaćenu djelatnost na tržištu ili drugih osoba koje nisu neprofitne. Također, ako postoji osnova sumnje da nevladina organizacija u javnom interesu više ne ispunjava pretpostavke potrebne za dodjelu takvog statusa, ministarstvo koje je dodijelilo takav status ima ovlasti izvršiti provjeru po službenoj dužnosti, pribavljanjem podataka i dokumenata iz službenih evidencija ili pozivanjem udruge koja djeluje u javnom interesu da dostavi dokaze o ispunjavanju tih uvjeta u roku koji ne može biti kraći od 30 dana ni duži od 60 dana.<sup>609</sup> Slijedom navedenog, razvidno je da su udruge koje imaju status udruga koje djeluju u javnom interesu podvrgnute strožem obliku nadzora od ostalih udruga upravo zbog statusa koji imaju i povlastica koje im takav status pruža.

Ako je provedbom nadzora nad radom udruge utvrđeno da je došlo do povrede propisanih odredbi slovenskog prava, osnovno je pravilo da udruga odgovara za obveze udruge cijelom svojom imovinom, a da su, ako temeljnim aktom nije drukčije predviđeno, udruga i osoba ovlaštena za njezino zastupanje odgovorni za zakonito poslovanje udruge.<sup>610</sup>

---

<sup>608</sup> Članak 11. stavka 1. i članak 3. slovenskog Zakona o nevladinim organizacijama.

<sup>609</sup> Članak 12. stavka 1. i 2. slovenskog Zakona o nevladinim organizacijama.

<sup>610</sup> Članak 6. stavka 1. i 2. slovenskog Zakona o udrugama.

Za razliku od naprijed navedenog, za obveze udruge solidarno će odgovarati i odgovorne osobe u udruzi ako nadležan sud utvrdi da su u svoju korist ili u korist nekog drugoga umanjile imovinu udruge ili su preusmjerili poslovanje ili financijski tijek na drugu postojeću ili novoosnovanu pravnu ili fizičku osobu, iako su znali da udruga neće moći podmiriti svoje obveze prema trećim osobama. U takvim slučajevima odgovorne osobe u udruzi odgovaraju u visini štete koja je njihovim djelovanjem prouzročena udruzi, a solidarno za obveze udruge odgovaraju i fizičke i pravne osobe koje su djelovanjem odgovorne osobe stekle odgovarajuću dobit do iznosa te stečene dobiti.<sup>611</sup> Tako je Viši sud u Ljubljani, u svojoj presudi Posl. br. 2745/2017, od 6. lipnja 2018. godine, utvrdio odgovornost predsjednika udruge uz obrazloženje da isto predstavlja iznimku od pravila da je udruga odgovorna za svoje obveze te da se u konkretnom slučaju ne radi o odgovornosti za štetu budući da za štetu koju je trećim osobama prouzročilo tijelo udruge odgovara sama udruga,<sup>612</sup> već je opća pretpostavka takve odgovornosti zlouporaba pravne osobnosti. Naime, po svojoj prirodi to je i dalje obveza pravne osobe, ali odgovorna osoba solidarno odgovara. Objektivni element zlouporabe pravne osobnosti predstavlja ponašanje odgovorne osobe kojim se smanjuje imovina pravne osobe ili sprječava povećanje iste, a subjektivni element predstavlja ponašanje čija je posljedica nemogućnost pravne osobe, u konkretnom slučaju udruge, ispuniti svoje obveze prema trećim osobama.<sup>613</sup>

Slijedom navedenog može se zaključiti da nadzor nad djelatnošću udruge u slovenskom pravu ovisi prvenstveno o vrsti djelatnosti koju udruge obavljaju. Udruge koje su stekle poseban status udruge koje djeluju u javnom interesu podvrgnute su strožem obliku nadzora od strane upravnih tijela koji se prije svega sastoji u podnošenju potrebnih izvješća. I u slovenskom pravu, kao i u svim ranije navedenim usporednim pravima, poseban problem predstavlja pitanje nadzora nad obavljanjem gospodarske djelatnosti udruge, a članovi tijela udruge u određenim okolnostima mogu osobno odgovarati za njezine obveze.

---

<sup>611</sup> Članak 6. stavka 3. i 4. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>612</sup> Članak 148. stavkom 1. slovenskog Zakona o obveznim odnosima (slo. *Obligacijski zakonik*) („Službeni glasnik“ br. 97/07, 64/16 i Odl. US 20/18) propisano je da pravna osoba odgovara za štetu koju njezino tijelo nanese trećoj osobi u obavljanju ili u vezi obavljanja svojih funkcija, stavkom 2. istoga članka Zakona propisano je da pravna osoba ima pravo zahtijevati naknadu plaćenog iznosa od osobe koja je štetu prouzročila namjerno ili iz krajnje nepažnje, dok je stavkom 3. propisano da naprijed navedeno pravo prestaje u roku od 6 mjeseci od datuma kada je naknada isplaćena.

<sup>613</sup> U konkretnom slučaju se kao prvotuzena pojavila udruga, a kao drugotuzeni predsjednik udruge te je Sud utvrdio da se odgovornost predsjednika udruge temelji na članku 6. stavku 3. Zakona o udruzi budući da je svjesno podmirivao ostale obveze udruge iz strogo namjenskih sredstava smanjujući tako sredstva, tj. imovinu udruge u korist nekog drugoga odnosno da je svojim aktivnostima kako smanjio imovinu udruge tako i spriječio njezino povećanje, a isti je bio jedini aktivni član udruge te je nesumnjivo znao da krši natječajne uvjete i ugovore o sufinanciranju koje je udruga sklopila s trećom osobom.



U srpskom pravu udruge mogu obavljati one djelatnosti koje su u skladu s njezinim ciljevima utvrđenim u statutu udruge pa se slijedom navedenog nadzire obavlja li udruuga djelatnost sukladno statutarnim odredbama. I u Srbiji udruge mogu obavljati gospodarsku djelatnost, međutim posebno se nadzire da udruge nisu osnovane radi obavljanja gospodarske ili druge djelatnosti kojom se stječe dobit na način da ta djelatnost predstavlja njezinu osnovnu djelatnost. Udruga može obavljati gospodarsku djelatnost kako bi osigurala dodatna sredstva za obavljanje svoje osnovne, neprofitne djelatnosti pri čemu se nadzor vrši nad time jesu li ispunjene sljedeće pretpostavke: je li takva djelatnost u vezi sa statutarnim ciljevima udruge, je li takva djelatnost predviđena statutom te je li takva djelatnost manjeg obujma odnosno obavlja li se u obujmu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruge.<sup>614</sup>

U provođenju nadzora nad ispunjenjem naprijed navedenih pretpostavki da bi udruuga mogla obavljati gospodarsku djelatnost poseban problem predstavlja razdvajanje srodne od nesrodnih gospodarskih djelatnosti pa je slijedom navedenog, a iz razloga pravne sigurnosti, potrebno to pitanje detaljno regulirati statutom udruge.<sup>615</sup> Prilikom takvog nadzora posebno se pazi na odredbe Zakona o porezu na dobit pravnih osoba (srp. *Zakon o porezu na dobit pravnih lica*)<sup>616</sup> Naime, odredbom članka 44. stavka 1. citiranog Zakona je propisano da se od plaćanja poreza na dobit oslobađa neprofitna organizacija, što uključuje i udruugu,<sup>617</sup> ako ostvareni višak prihoda nad rashodima nije veći od 400.000 dinara za porezno razdoblje.<sup>618</sup> U tom smislu se može zaključiti da se pod djelatnošću manjeg obujma podrazumijeva djelatnost čijim obavljanjem višak prihoda ne premašuju rashode za iznos veći od 400.000 dinara, u godini u kojoj se traži oslobođenje od poreza na dobit. Ako višak prihoda nad rashodima u godini za koju se traži oslobođenje od poreza na dobit prelazi iznos od 400.000 dinara, to ne implicira da

---

<sup>614</sup> Članak 37. stavka 1. i 2. srpskog Zakona o drugama.

<sup>615</sup> Benmansur, J. i dr., op. cit., str. 20.

<sup>616</sup> Srpski Zakon o porezu na dobit pravnih osoba („Službeni glasnik“ br. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 113/2017, 95/2018 i 86/2019).

<sup>617</sup> Člankom 1. stavka 3. srpskog Zakona o porezu na dobit pravnih osoba propisano je da se poreznim obveznikom, sukladno citiranom Zakonu, smatra i pravna osoba koja nije osnovana radi ostvarivanja dobiti već radi ostvarivanja drugih ciljeva utvrđenih u njegovom općem aktu, ako ostvaruje prihode prodajom proizvoda na tržištu vršenjem usluga uz naknadu (neprofitna organizacija), dok je stavkom 4. citiranog članka Zakona propisano da se neprofitnim organizacijama naročito smatraju ustanove čiji je osnivač Republika Srbija autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, zatim političke organizacije, sindikalne organizacije, komore, crkva i vjerske zajednice, udruge, fundacije i zaklade.

<sup>618</sup> Neprofitna organizacija će biti oslobođena od plaćanja poreza na dobit ako ostvareni višak prihoda nad rashodima nije veći od 400.000 dinara, ali samo ako ne raspoređuje ostvareni višak svojim osnivačima, članovima, direktorima, zaposlenima ili s njima povezanim osobama, ako godišnji iznos osobnih primanja koja isplaćuje zaposlenima, direktorima i s njima povezanim osobama nije veći od dvostrukog iznosa po zaposlenom u državi u godini za koju se utvrđuje pravo na porezno oslobođenje prema podacima nadležnog državnog tijela za statistiku, ne raspoređuje imovinu u korist svojih osnivača, članova, direktora, zaposlenih ili s njima povezanih osoba te ako nema monopolski ili dominantni položaj na tržištu u smislu zakona kojim se uređuje zaštita konkurencije.

udruga nije mogla nastaviti s obavljanjem gospodarske djelatnosti te godine. To znači da će prihod koji premašuje propisani prag biti oporezivan stopom poreza na dobit koja se primjenjuje na trgovačka društva.<sup>619</sup>

Također, nadzire se i je li djelatnost kojom se ostvaruje dobit upisana u Registar privrednih subjekata, obavlja li se djelatnost sukladno propisima kojima je uređeno područje u koje spadaju djelatnosti koje se obavljaju te je li udruga započela s obavljanjem takve djelatnosti tek nakon što je upisana u registar. Posebno se nadzire i poštuje li udruga zabranu prema kojoj ostvarenu dobit od gospodarske ili druge djelatnosti ne smije rasporediti svojim osnivačima, članovima, tijelima, zaposlenima ili s njima povezanim osobama.<sup>620</sup>

U srpskom pravnom sustavu vanjski nadzor nad primjenom srpskog Zakona o udrugama provodi ministarstvo uprave, a inspekcijski nadzor provode upravni inspektori ministarstva.<sup>621</sup> U tom smislu potrebno je istaknuti da Agencija za privredne registre koja je nadležna za upis udruge u registar te provodi preventivni nadzor nad udrugom nije ovlaštena vršiti naknadni nadzor nad udrugama. Kao dodatni prigovor u provođenju nadzora navodi se kako ne postoji nijedan državni resor ili tijelo koje bi imalo konkretnu ulogu nadzora u neprofitnom sektoru.<sup>622</sup> Nadzor u pogledu ostvarene dobiti udruge koja obavlja gospodarsku djelatnost provodi nadležna Porezna uprava pri Ministarstvu financija.<sup>623</sup>

Sukladno srpskom pravu, ako se utvrdi odgovornost udruge za utvrđene povrede, također je pravilo da udruga za svoje obveze odgovara cijelom svojom imovinom, međutim članovi udruge i njezina tijela mogu osobno odgovarati za obveze udruge ako postupaju s imovinom udruge kao da je u pitanju njihova imovina ili ako zloupotrijebe pravni oblik udruge za nezakonitu svrhu ili u svrhu prijevare.<sup>624</sup>

U pogledu odgovornosti za štetu tijela udruge odgovaraju solidarno za štetu koju svojom odlukom prouzroče udruzi, ako je nadležan sud utvrdio da je takva odluka donesena s namjerom ili krajnjom nepažnjom, osim ako su u postupku donošenja odluke izdvojili svoje mišljenje na zapisnik. Postupak naknade štete pokreće se na temelju odluke tijela određenog statutom udruge ili statutom određenog dijela članova udruge, a odlukom se može odrediti i

---

<sup>619</sup> Benmansur, J. i dr., op. cit., str. 20.

<sup>620</sup> Članak 37. stavka 3., 4. i 6. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>621</sup> Članak 71. stavka 1. i 2. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>622</sup> O tome više vidjeti u Grahame Barker, Anthony, Rizici od zloupotrebe neprofitnih organizacija za pranje novca i finansiranje terorizma u Srbiji, Beograd, Savet Europe, 2013., str. 23-24.

<sup>623</sup> O tome više vidjeti srpski Zakon o porezu na dobit pravnih osoba.

<sup>624</sup> Članak 40. stavka 1. i 2. srpskog Zakona o udrugama.

posebni zastupnik udruge. Naprijed navedeno odnosi se i na radnje osobe ovlaštene za zastupanje udruge.<sup>625</sup>

Slijedom navedenog razvidno je da i u Srbiji udruge mogu obavljati gospodarsku djelatnost uz osnovnu, neprofitnu djelatnost udruge uz ispunjenje određenih pretpostavki, čije utvrđenje predstavlja poseban problem nadležnom upravnom tijelu koje provodi nadzor. Također, i u Srbiji postoji mogućnost osobne odgovornosti članova udruge i njezinih tijela u slučajevima propisanim zakonom.

U odnosu na sve promatrane države može se zaključiti da dopuštaju udrugama obavljanje gospodarske djelatnosti uz pretpostavku da se ta djelatnost obavlja kao sporedna djelatnost, odnosno da služi obavljanju osnovne, negospodarske djelatnosti. Međutim, kod provođenja nadzora poseban je problem utvrditi do koje mjere udruga može obavljati gospodarsku djelatnost da bi se ona smatrala sporednom djelatnošću. Tu je zanimljivo primijetiti da Italija mogućnost obavljanja gospodarske djelatnosti veže i za maksimalni prihod koji se tom djelatnošću može ostvariti.

Nadzorna tijela koja obavljaju naknadni nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga razlikuju se od države do države. Tako je sukladno njemačkom pravu vanjski nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga u nadležnosti sudova, dok je u ostalim promatranim državama takav nadzor u nadležnosti upravnih tijela i to bilo onih koja su odlučivala i o njihovoj registraciji kao što je slučaj u Italiji ili je riječ o drugom upravnom tijelu kao što je slučaj u Srbiji. U Francuskoj i Sloveniji nadležnost tijela koje provodi nadzor ovisi o tome je li riječ o udrugama osnovanim radi obavljanja javno korisnih poslova odnosno udruga osnovanim u javnom interesu ili je riječ o udrugama koje nemaju takav status, a sve s obzirom na povlastice koje im takav status pruža.

U pogledu odgovornosti udruge odnosno njezinih tijela za utvrđene povrede može se zaključiti da svaka od promatranih država propisuje kao obvezno pravilo da za obveze udruge s pravnom osobnošću odgovara udruga svojom imovinom. Međutim, sve promatrane države predviđaju odgovornost i svojih tijela, u pravilu upravnog odbora i to prvenstveno u slučaju zloupotrebe svojeg položaja odnosno prouzrokovanja štete s namjerom ili krajnjom nepažnjom. Također, u određenim državama, primjerice Njemačkoj, Italiji i Francuskoj, odgovornost članova upravnog odbora ovisi i o tome obavljaju li članovi upravnog odbora svoju funkciju na način da primaju naknadu za istu ili bez odgovarajuće naknade.

---

<sup>625</sup> Članak 25. stavka 1., 2. i 3. srpskog Zakona o udrugama.

## 6.2. Nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga u hrvatskom pravu

U odnosu na nadzor koji nadležna tijela vrše nad djelovanjem udruga u Hrvatskoj ponovno je potrebno istaknuti da se udruge sukladno hrvatskim propisima mogu osnivati radi postizanja najrazličitijih ciljeva koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom,<sup>626</sup> a shodno tome utvrđuju i djelatnost kojom se ostvaruju ti ciljevi. Slijedom navedenog nadzire se zakonitost ciljeva i djelatnosti udruge koji se obvezno unose u njezin statut.<sup>627</sup> Također se nadzire i poštuje li udruga u vršenju statutarne djelatnosti načela djelovanja udruge.<sup>628</sup> Posebno se nadzire djeluje li udruga u skladu s načelom neprofitnosti udruge budući da je upravo neprofitnost jedna od temeljnih karakteristika udruge te poštujući navedeno načelo udruga se ne osniva sa svrhom stjecanja dobiti.<sup>629</sup>

Naprijed navedeno, međutim, ne isključuje mogućnost udruzi da se bavi gospodarskom djelatnošću. Udruga ima slobodu obavljanja gospodarskih aktivnosti, no iste mora unaprijed planirati i upisati u svoj statut. Slijedom navedenog nadzire se je li udruga upisala gospodarsku djelatnost u statut udruge te obavlja li je sukladno odgovarajućim zakonskim odredbama pa je, primjerice, u obavljanju ugostiteljske djelatnosti udruga ograničena sadržajem Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.<sup>630</sup> Također, nadzire se i obavlja li udruga gospodarsku djelatnost samo kao podređnu djelatnost uz djelatnost kojima se ostvaruju njezini ciljevi utvrđeni statutom. Sukladno načelu neprofitnosti, udruga ne smije obavljati gospodarsku djelatnost radi stjecanja dobiti za svoje članove ili treće osobe, a u slučaju da ostvari višak prihoda nad rashodima, takav višak se mora sukladno statutu koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih statutom.<sup>631</sup> Dakle, udruga sukladno navedenom može obavljati gospodarsku djelatnost samo ako je nadzorom utvrđeno da su ispunjene dvije pretpostavke i to ako je konkretna gospodarska djelatnost upisana u statut udruge te ako gospodarsku djelatnost obavlja sukladno propisima kojima se uređuju pretpostavke za obavljanje te vrste djelatnosti.<sup>632</sup>

Zakon o udrugama ne propisuje što se sve smatra gospodarskom djelatnošću pa je prilikom provođenja nadzora potrebno primijeniti posebne propise koji reguliraju takvu vrstu

---

<sup>626</sup> Članak 4. Zakona o udrugama.

<sup>627</sup> O tome više vidjeti članak 13. stavka 3. Zakona o udrugama.

<sup>628</sup> Načela djelovanja udruge su načelo neovisnosti, načelo javnosti, načelo demokratskog ustroja, načelo neprofitnosti te načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu. O tome više vidjeti članke 6-10. Zakona o udrugama.

<sup>629</sup> Članak 9. Zakona o udrugama.

<sup>630</sup> Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti („Narodne novine“ br. 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20 i 42/20 i 126/21).

<sup>631</sup> Članak 31. stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.

<sup>632</sup> Vuković, A. i Bodul, D., op. cit., str. 114.

djelatnosti. Primjerice, ako udruga obavlja ugostiteljsku djelatnost primjenjivat će se Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, ako obavlja djelatnost trgovine primjenjivat će se Zakon o trgovini,<sup>633</sup> ako obavlja djelatnost zakupa Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora<sup>634</sup> itd.

Udruge se mogu opredijeliti za obavljanje gospodarske djelatnosti prilikom njihova osnivanja, ali i naknadno u kojem slučaju je udruga dužna obavijestiti o navedenom nadležnu Poreznu upravu u roku od 8 dana od početka obavljanja djelatnosti i upisati se u Registar poreznih obveznika. Ako bi tijekom nadzora bilo utvrđeno da udruga nije upisala gospodarsku djelatnost u navedeni registar, Porezna uprava će na vlastitu inicijativu ili na prijedlog drugih poreznih obveznika ili druge zainteresirane osobe rješenjem utvrditi da je udruga obveznik poreza na dobit za tu djelatnost.<sup>635</sup>

Klasifikacija određenog subjekta pa tako i udruge kao poduzetnika utvrđena je kako pravom Europske unije, i to prije svega kroz praksu Suda Europske unije, tako i propisima Republike Hrvatske.<sup>636</sup> Slijedom navedenog prilikom provođenja nadzora nad obavljanjem gospodarske djelatnosti udruge polazi se od stajališta Suda prema kojem je ključni faktor za klasifikaciju priroda djelatnosti subjekta. Kod toga, važnost subjektovog statusa prema nacionalnom zakonu nije presudan faktor; ključno pitanje jest je li subjekt uključen u obavljanje gospodarske djelatnosti. Nadalje, pravila o državnim potporama primjenjuju se neovisno o svrsi osnivanja subjekta, jer čak i neprofitni subjekti mogu pružati proizvode i usluge na tržištu, a određenje nekog subjekta kao poduzetnika ovisi o vrsti djelatnosti koju obavlja. Drugim riječima, subjekt koji se bavi i gospodarskom i negospodarskom djelatnošću bit će smatran poduzetnikom samo kad obavlja gospodarsku djelatnost. Naprijed navedeno bi značilo da ako se nadzorom utvrdi da subjekt obavlja gospodarsku djelatnost, takav subjekt smatrat će se poduzetnikom bez obzira na njegov pravni status i način na koji ga se financira. U tom kontekstu, bitno je napomenuti da se svaka djelatnost koja uključuje pružanje roba i usluga na tržištu smatra gospodarskom djelatnošću.<sup>637</sup>

---

<sup>633</sup> Zakon o trgovini („Narodne novine“ br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19 i 32/20).

<sup>634</sup> Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora („Narodne novine“ br. 125/11, 64/15 i 112/18).

<sup>635</sup> Članak 2. stavka 7. Zakona o porezu na dobit („Narodne novine“ br. 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 107/18, 121/19, 32/20, 138/20 i 114/22).

<sup>636</sup> Prije svega Općim poreznim zakonom („Narodne novine“ br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20 i 114/22), Zakonom o porezu na dodatnu vrijednost („Narodne novine“ br. 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20, 39/22 i 113/22) i Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“ br. 79/09, 80/13 i 41/21).

<sup>637</sup> O tome više vidjeti presudu Klaus Höfner i Fritz Elser protiv Macrotron GmbH, SEU, C-41/90 od 23. travnja 1991. godine, Pošćić, Ana, Pojam poduzetnika u europskom pravu tržišnog natjecanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), vol. 29, br. 2(2008), str. 921. i Vuković, A. i Bodul, D., op. cit., str. 110.

Opći porezni zakon Republike Hrvatske propisuje da se gospodarskom djelatnošću smatra razmjena dobara i usluga na tržištu radi ostvarivanja prihoda, dohotka, dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi.<sup>638</sup> Slijedom navedenog prilikom provođenja nadzora nad radom udruge potrebno je utvrditi obavlja li udruga gospodarsku djelatnost samostalno, trajno i radi ostvarivanja prihoda, dohotka, dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi u kojem slučaju će se takva udruga smatrati poduzetnikom.<sup>639</sup> Kako bi se olakšao takav nadzor koji rezultira određenjem neke udruge kao poduzetnika, Ministarstvo financija, Porezna uprava, Središnji ured, izdalo je uputu 20. listopada 2015. godine. Prema toj uputi, u postupku utvrđivanja obavljanja gospodarske djelatnosti za porezne svrhe, potrebno je uzeti u obzir nekoliko kriterija. Naime, to uključuje razmatranje pitanja je li neoporezivanje rezultiralo neopravdanim povlasticama na tržištu, obavlja li se djelatnost samostalno, obavlja li se ta djelatnost trajno i obavlja li se ta djelatnost s ciljem ostvarivanja dobiti ili drugih gospodarstveno procjenjivih koristi.<sup>640</sup> Ulaskom u sustav poreza na dobit udruge imaju za gospodarsku djelatnost jednak porezni tretman kao i druge pravne osobe odnosno poduzetnici koji obavljaju gospodarsku djelatnost.<sup>641</sup>

Zakon o porezu na dodatnu vrijednost definira gospodarsku djelatnost kao svaku djelatnost proizvođača, trgovaca ili osoba koje obavljaju usluge, uključujući rudarske i poljoprivredne djelatnosti te djelatnosti slobodnih zanimanja, kao i iskorištavanje materijalne ili nematerijalne imovine u svrhu trajnog ostvarivanja prihoda. Ako se provođenjem nadzora nad radom udruge utvrdi da udruga samostalno obavlja bilo koju gospodarsku djelatnost bez obzira na svrhu i rezultat obavljanja te djelatnosti, takva udruga će se smatrati poreznim obveznikom.<sup>642</sup>

Definiciju poduzetnika sadrži i Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja kojim je propisano da se poduzetnicima smatraju trgovačka društva, trgovci pojedinci, obrtnici i druge pravne i fizičke osobe koje obavljajući gospodarsku djelatnost sudjeluju u proizvodnji i/ili prometu robe, odnosno pružanju usluga, državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kada izravno ili neizravno djeluju na tržištu, kao i sve druge pravne ili fizičke osobe (udruge, sportske organizacije, ustanove, vlasnici autorskih i sličnih prava i ostali) koje

---

<sup>638</sup> Članak 44. stavka 2. Općeg poreznog zakona.

<sup>639</sup> Članak 44. stavka 1. Općeg poreznog zakona.

<sup>640</sup> Šimunković, Antonija, Šimunković, Mario, *Gospodarska djelatnost kod neprofitnih organizacija u Republici Hrvatskoj, Obrazovanje za poduzetništvo*, vol. 9, br. 1(2019), str. 145-146.

<sup>641</sup> Šimunković, A. i Šimunković, M., op. cit., str. 146.

<sup>642</sup> Članak 6. stavka 1. i 2. Zakona o porezu na dodanu vrijednost.

djeluju na tržištu.<sup>643</sup> Dakle, ako bi se nadzorom utvrdilo da udruga obavljanjem gospodarske djelatnosti djeluje na tržištu, takva udruga će se smatrati poduzetnikom.

Posljedica provođenja nadzora kojim se utvrdilo da udruga u Republici Hrvatskoj obavlja gospodarsku djelatnost je ta da takva udruga postaje obveznik plaćanja poreza i doprinosa na koje se primjenjuje Zakon o porezu na dodanu vrijednost te Zakon o porezu na dobit. Naime, udruga koja obavlja gospodarsku djelatnost u smislu naprijed navedenih uputa Ministarstva financija od 20. listopada 2015. godine, tj. samostalno, trajno i radi ostvarivanja dobiti ili drugih gospodarstveno procjenjivih koristi, a čije bi neoporezivanje dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu korist, dužna je plaćati porez na dobit, a ako je u sustavu PDV-a, tj. ako je u prethodnoj kalendarskoj godini vrijednost njihovih ukupnih godišnjih oporezivih isporuka dobara i obavljenih usluga od oporezivih gospodarskih djelatnosti bila veća od 300.000,00 kn, ili ako su udruge nadležnoj ispostavi Porezne uprave prema svome sjedištu podnijele zahtjev da žele postati obveznice PDV-a na osnovu tih djelatnosti, dužna je plaćati PDV.<sup>644</sup>

Pored navedenog, udruzi se može odrediti i obveza plaćanja županijskih, gradskih ili općinskih poreza i poreza na promet nekretnina pa je tako primjerice obveznik plaćanja županijskog poreza i to poreza na nasljedstva i darove jedinici područne (regionalne) samouprave ako se utvrdi da je u Republici Hrvatskoj primila na dar ili stekla po drugoj osnovi bez naknade imovinu na koju se plaća porez na nasljedstva i darove. Nadalje, udruga je i obveznik poreza na cestovna motorna vozila ako je vlasnik motornog vozila na dan registracije odnosno ovjere produženja važenja prometne dozvole ili poreza na plovila ako je vlasnik plovila, kao i plaćanja poreza jedinici lokalne samouprave i to poreza na kuću za odmor ako je vlasnik iste ili poreza na korištenja javne površine ako koristi takvu površinu.<sup>645</sup>

Slijedom navedenog razvidno je da je udruga porezni obveznik ako se nadzorom nad obavljanjem djelatnosti udruge utvrdi da obavlja gospodarsku djelatnost samostalno, trajno, radi ostvarivanja dobiti ili drugih gospodarstveno procjenjivih koristi, a neoporezivanje bi dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu. Međutim, udruga i u slučaju da obavlja

---

<sup>643</sup> Članak 3. stavka 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

<sup>644</sup> Udruga je porezni obveznik i kada uvozi dobra u tuzemstvo, pri čemu se pod uvozom razumijevaju i unos i prijam i drugi oblici uvoza dobara, ako izda račun, ako na računu za isporučena dobra i obavljene usluge izdvojeno iskaže PDV, iako za to nije ovlaštena, te ako joj poduzetnik sa sjedištem u inozemstvu obavi uslugu, ako se radi o usluzi koja je oporeziva u tuzemstvu. Ministarstvo financija, Porezna uprava, dostupno na: <https://www.porezna-uprava.hr/udruge/Stranice/2.Porez-na-dodanu-vrijednost.aspx> (5. 4. 2020.).

<sup>645</sup> Članak 4. stavka 1., članak 11. stavka 1., članak 14. stavka 1., članak 25. stavka 1. i članak 29. stavka 1. Zakona o lokalnim porezima („Narodne novine“ br. 115/16, 101/17 i 114/22). O tome više vidjeti Jančiev, Zoran i Supić, Josip, Porezni priručnik za udruge, Institut za javne financije, Zagreb, 2015., str. 61. i str. 79-84.

svoju osnovnu djelatnost kojom se ostvaruju ciljevi utvrđeni u statutu, a koja ne smije biti usmjerena stjecanju dobiti, može biti poreznim obveznikom u pogledu određenih davanja (primjerice kao vlasnik kuće za odmor ili motornog vozila). Nadalje, ako bi udruga obavljala gospodarsku djelatnost, a nadzorom je utvrđeno da takvu djelatnost ne obavlja samostalno, trajno, radi ostvarivanja dobiti ili drugih gospodarstveno procjenjivih koristi te da neoporezivanje ne bi dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu, takva udruga se ne bi smatrala poreznim obveznikom. Takvo utvrđenje predstavlja poseban problem za nadzorno tijelo budući da nije jasno kako će se utvrditi da neoporezivanje ne dovodi do neopravdanih povlastica na tržištu. Može se zaključiti da će se ta činjenica utvrđivati u svakom slučaju ovisno o posebnim okolnostima što može dovesti do nejednake prakse i pravne nesigurnosti. Upravo zbog tog razloga potrebno je propisati jasna pravila na temelju kojih će se moći utvrditi da li u konkretnom slučaju obavljanje gospodarske djelatnosti dovodi ili ne dovodi do neopravdanih povlastica na tržištu.

Budući da obavljanje gospodarske djelatnosti treba biti podređeno obavljanju osnovne (negospodarske) djelatnosti zbog koje je udruga osnovana, dodatni problem za nadzorno tijelo predstavlja i utvrđenje je li to stvarno tako te u kojem trenutku eventualno gospodarska djelatnost postaje osnovnom, u kojem slučaju takva pravna osoba više ne udovoljava osnovnom obilježju neprofitnosti udruge. Pored navedenog, problem predstavlja i činjenica na koji način i kada takvu udrugu treba sankcionirati s obzirom na to da Zakon o udrugama ne predviđa primjerice njezino brisanje iz registra u slučaju da gospodarska djelatnost udruge postane dominantna kao što je primjer u njemačkom i francuskom pravu. I tu je potrebno propisati jasna pravila kada će se smatrati da gospodarska djelatnost postaje osnovnom djelatnošću udruge, primjerice propisivanjem maksimalnih prihoda po uzoru na talijansko pravo, te posljedica takvog utvrđenja, primjerice promjena statusa udruge u trgovačko društvo ili brisanje udruge iz Registra udruge po uzoru na francusko pravo.

Iako udruge pored osnovne djelatnosti mogu obavljati i gospodarsku djelatnost pod propisanim pretpostavkama, Zakon o udrugama ne vrši podjelu udruge ovisno o tome koju djelatnost iste obavljaju, kao ni u pogledu toga jesu li udruge osnovane radi obavljanja javno korisnih poslova odnosno je li riječ o udrugama od općeg interesa. Naprijed navedeno znači da se i za udruge osnovane radi zauzimanja odnosno promicanja interesa njezinih članova kao i za udruge osnovane radi obavljanja javno korisnih poslova primjenjuje iste pretpostavke osnivanja i registracije. Naime, u Republici Hrvatskoj nisu posebnim zakonom, kao primjerice



u Sloveniji,<sup>646</sup> propisane pretpostavke za stjecanje posebnog statusa nevladine organizacije, a time i udruge koja djeluje u općem interesu, već se razlika očituje u načinu i mogućnosti financiranja udruga ovisno o tome provode li programe i projekte od općeg interesa o čemu ovisi i nadzor koji se obavlja nad djelatnošću tih udruga te način njegove provedbe. Udruge koje provode programe i projekte od općeg interesa u Republici Hrvatskoj mogu se financirati iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fondova Europske unije i drugih javnih izvora, a takvim udrugama mogu se posebnim propisima utvrditi i porezne olakšice i druge povlastice.<sup>647</sup> Dakle, u provođenju nadzora je potrebno utvrditi provodi li takva udruga djelatnost od općeg interesa pri čemu će se djelatnostima od općeg interesa osobito smatrati djelatnosti udruge koje se po svojoj prirodi, odnosno po posebnim propisima o financiranju javnih potreba u određenom području mogu smatrati djelovanjem od općeg interesa.<sup>648</sup>

Sve udruge i strane udruge u Republici Hrvatskoj su dužne voditi poslovne knjige i sastavljati financijska izvješća prema propisima kojima se uređuje način financijskog poslovanja i vođenja računovodstva neprofitnih organizacija.<sup>649</sup> Međutim, udruge koje koriste sredstva iz javnih izvora podvrgnute su dodatnom nadzoru kojim se utvrđuje ispunjavaju li pretpostavke potrebne za sklapanje ugovora o financiranju programa udruga ili projekta što predstavlja završni korak u postupku kojim se dodjeljuju sredstva za financiranje provedbe programa ili projekata od općeg interesa, u skladu s Uredbom o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge.<sup>650</sup> Posebno se nadzire je li udruga upisana u registar udruga i u registar neprofitnih organizacija, jesu li djelatnosti i ciljevi djelovanja udruge utvrđeni njezinim statutom u skladu s predmetom financiranja, ispunjava li udruga obveze iz prethodnih ugovora

---

<sup>646</sup> Slovenski Zakon o nevladinim organizacijama („Službeni glasnik“ br. 21/18).

<sup>647</sup> Članak 32. stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.

<sup>648</sup> Osobito se aktivnostima od općeg interesa smatraju aktivnosti koje pridonose zaštiti i promicanju ljudskih prava, zaštiti i promicanju prava nacionalnih manjina, zaštiti i promicanju prava osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju, starijih i nemoćnih, jednakosti i ravnopravnosti te mirotvorstvu i borbi protiv nasilja i diskriminacije, promicanju vrijednosti Domovinskog rata, zaštiti, brizi i izobrazbi djece i mladih te njihovu aktivnom sudjelovanju u društvu, prevenciji i borbi protiv svih oblika ovisnosti, razvoju demokratske političke kulture, zaštiti i promicanju prava manjinskih društvenih skupina, promicanju i razvoju volonterstva, socijalnim uslugama i humanitarnoj djelatnosti, poticanju i razvoju socijalnog poduzetništva, zaštiti prava potrošača, zaštiti okoliša i prirode i zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, održivom razvoju, razvoju lokalne zajednice, međunarodnoj razvojnoj suradnji, zaštiti zdravlja, razvoju i promicanju znanosti, obrazovanja, cjeloživotnog učenja, kulture i umjetnosti, tehničke i informatičke kulture, sporta te dobrovoljnog vatrogastva, traganja i spašavanja. Članak 32. stavka 4. Zakona o udrugama.

<sup>649</sup> Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija („Narodne novine“ br. 121/14 i 114/22).

<sup>650</sup> Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge („Narodne novine“ br. 26/15 i 37/21).

o financiranju te plaća li udruga uredno poreze i doprinose što dokazuje potvrdom nadležne ispostave porezne uprave da uredno plaća doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje i poreze te druga davanja prema državnom proračunu i proračunima jedinica lokalne samouprave. Nadalje se nadzorom utvrđuje vodi li se protiv udruge i ovlaštenih osoba kazneni postupak i jesu li pravomoćno osuđivane za određene prekršaje i kaznena djela, ima li udruga organizacijske i ljudske resurse za upravljanje javnim sredstvima što podrazumijeva da sukladno svom statutu ima uspostavljen model dobrog financijskog upravljanja i kontrola te način sprječavanja sukoba interesa pri raspolaganju javnim sredstvima te ispunjava li udruga i druge pretpostavke utvrđene u natječaju.<sup>651</sup>

Poseban problem predstavlja nadzorom utvrditi činjenicu ima li udruga organizacijske i ljudske resurse za upravljanje javnim sredstvima te način sprječavanja sukoba interesa pri raspolaganju javnim sredstvima. Naime, Zakon o udrugama ne propisuje obvezu statutom utvrditi model dobrog financijskog upravljanja i kontrola niti model sprječavanja sukoba interesa pri raspolaganju javnim sredstvima. Takve statutarne odredbe nisu obvezne ni za udruge osnovane radi ostvarenja općeg interesa ni za ostale udruge. Također, zakonom ovlaštena tijela nisu ovlaštena niti predlagati modele takvih statuta. Predlaganjem modela statuta udruga osnovanih u općem interesu od strane zakonom ovlaštenih tijela, kao što je primjer u Francuskoj, udruge će imati jasan primjer što je sve potrebno utvrditi i na koji način urediti svojim statutom kako bi udovoljile propisanim pretpostavkama za upravljanje javnim sredstvima, a nadzorna tijela jasne upute u postupanju.

Ako je provođenjem nadzora utvrđeno ispunjenje naprijed navedenih pretpostavki, udruga s davateljem financijskih sredstava iz javnih izvora potpisuje ugovor o financiranju njezinog programa ili projekta. Udruga na temelju potpisanog ugovora postaje korisnik financijskih sredstava (korisnik financiranja) s brojnim obvezama prema davatelju financijskih sredstava, koje su utvrđene općim i posebnim pretpostavkama ugovora o financiranju. Nadzor nad udrugama koje su korisnici financijskih sredstava iz javnih izvora provodi se na način da se utvrdi provode li takve udruge programske ili projektne aktivnosti sukladno opisu programa ili projekta i troškovniku (planu rashoda) koji su prihvaćeni na javnom natječaju i sastavni su

---

<sup>651</sup> O tome više vidjeti članak 5. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge i Tim 4 pin magazin, dostupno na: <http://tim4pin.hr/mjerila-i-obveze-koje-moraju-ispunjavati-udruge-koje-koriste-sredstva-iz-javnih-izvora/> (8. 1. 2020.).

dijelovi ugovora o financiranju i to s dužnom pažnjom, učinkovito i transparentno sukladno najboljim praksama na danom području i u skladu s ugovorom. I tu se javlja problem u provođenju nadzora u odnosu na to na koji način utvrditi najbolju praksu na određenom području. Bilo bi svrsishodno takvu praksu javno objaviti kako bi bila dostupna svim zainteresiranim osobama.

Nadalje, poseban vid nadzora sastoji se u tome da je udruga koja je korisnik financiranja dužna davatelja financijskih sredstava izvještavati o provođenju programa ili projekta, a sukladno odredbama Zakona o udrugama i širu javnost putem svoje mrežne stranice ili na drugi odgovarajući način, da je dužna poduzeti sve potrebne mjere u svrhu izbjegavanja sukoba interesa pri korištenju sredstava iz javnih izvora i da bez odgode mora obavijestiti davatelja financijskih sredstava o svim situacijama koje predstavljaju ili bi mogle dovesti do takvog sukoba. Nadzire se i ispunjava li takva udruga svoju obvezu čuvanja svih dokumenata, podataka ili drugih relevantnih materijala dostavljenih u provedbi programa ili projekta najmanje sedam godina od posljednje uplate sredstava, jesu li svi dokumenti i evidencije vezani za obavljanje funkcija i provedbu aktivnosti lako dostupni i arhivirani na način koji omogućuje jednostavan pregled i kako bi se osigurao odgovarajući revizijski trag te ispunjava li obvezu primjene računovodstvenih propisa, obvezu osiguranja javnosti i vidljivosti trošenja javnih sredstava te druge ugovorne obveze.<sup>652</sup> Takve udruge dužne su najmanje jedanput godišnje o svom radu, opsegu, načinu stjecanja i korištenja sredstava izvještavati davatelja sredstava, tj. nadležna državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge javne institucije koji ih financiraju, a putem mrežne stranice ili na drugi odgovarajući način obavještavati i širu javnost.<sup>653</sup>

Nadzor nad obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi osnivanja udruge i nad obavljanjem gospodarske djelatnosti udruge obavljaju nadležne inspekcije i ovlaštene državni službenici ovisno o djelokrugu udruge, sukladno posebnim propisima. Prilikom provođenja takvog inspeksijskog nadzora popis članova koji je udruga dužna voditi mora biti dostupan inspeksijskim tijelima u obavljanju inspeksijskog nadzora, a ako inspektori odnosno ovlaštene

---

<sup>652</sup> O tome više vidjeti članke 37-42. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge i Tim 4 pin magazin, dostupno na: <http://tim4pin.hr/mjerila-i-obveze-koje-moraju-ispunjavati-udruge-koje-koriste-sredstva-iz-javnih-izvora/> (8. 1. 2020.).

<sup>653</sup> Članak 34. stavka 1. Zakona o udrugama.

državni službenici nad udrugom poduzmu propisane mjere iz svojeg djelokruga, dužni su o tome obavijestiti nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba.<sup>654</sup>

Međutim, ni naprijed navedena odredba, kao ni odredba o obvezi prijave utvrđene nepravilnosti od strane upravnog tijela županije odnosno Grada Zagreba nadležnim ministarstvima, nije u potpunosti u skladu sa Zakonom o Državnom inspektoratu. Naime, u razdoblju od 2014. godine kada je ukinut tadašnji Državni inspektorat, pa do 1. travnja 2019. godine kada je stupio na snagu Zakon o Državnom inspektoratu, pojedine inspekcije resornih ministarstava bile su nadležne i za provedbu nadzora nad djelatnostima udrugama ovisno o djelokrugu, a članovi udruge bili su ovlaštteni prijavljivati određene nepravilnosti u radu udruge koje su uočili prilikom provođenja unutarnjeg nadzora takvim inspekcijama. Primjerice, nadzor nad pitanjima radnih odnosa i zaštite na radu u udrugama bio je u nadležnosti Inspektorata rada pri Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, a nadzor nad pružanjem ugostiteljske djelatnosti i usluga u turizmu u nadležnosti Turističke inspekcije pri Ministarstvu turizma i sporta. Stupanjem na snagu Zakona o Državnom inspektoratu, čime su poslovi inspekcije opet objedinjeni u jednom tijelu te čijim stupanjem na snagu je prestalo važiti više zakona, primjerice Zakon o sanitarnoj inspekciji,<sup>655</sup> Zakon o turističkoj inspekciji,<sup>656</sup> Zakon o Inspektoratu rada<sup>657</sup> i dr., nadzor nad obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi osnivanja udruge i nad obavljanjem gospodarskih djelatnosti udruge u većem dijelu je prešao u nadležnost inspekcija Državnog inspektorata ovisno o djelokrugu udruge. Tako će, primjerice, inspeksijske poslove u području trgovine i usluga, ako udruga obavlja takvu djelatnost, provoditi tržišna inspekcija Državnog inspektorata,<sup>658</sup> inspeksijske poslove u području ugostiteljske djelatnosti i pružanja ugostiteljskih usluga, turistička inspekcija

---

<sup>654</sup> Članak 45. stavka 1., 2. i 3. Zakona o udrugama.

<sup>655</sup> Zakon o sanitarnoj inspekciji („Narodne novine“ br. 113/08, 88/10 i 115/18).

<sup>656</sup> Zakon o turističkoj inspekciji („Narodne novine“ br. 19/14).

<sup>657</sup> Zakon o Inspektoratu rada („Narodne novine“ br. 19/14).

<sup>658</sup> Inspeksijske poslove u području trgovine, usluga, zaštite potrošača i sigurnosti neprehrambenih proizvoda, ako posebnim ili Zakonom o Državnom inspektoratu nije drugačije propisano, obavlja tržišna inspekcija, a ti poslovi podrazumijevaju obavljanje inspeksijskog nadzora i provedbe zakona i drugih propisa te propisa Europske unije kojima se uređuje obavljanje trgovine, obavljanje usluga, zabrana i sprječavanje neregistriranog obavljanja trgovine i usluga, posredovanje u prometu nekretninama, zaštita ekonomskih interesa potrošača pri kupnji proizvoda i usluga, kao i pri drugim oblicima stjecanja proizvoda i usluga, opći sigurnosni zahtjevi za proizvode, tehnički zahtjevi za proizvode, granične vrijednosti i/ili značajke kvalitete proizvoda, načine utvrđivanja i praćenja kvalitete proizvoda, postupci ocjenjivanja sukladnosti s propisanim zahtjevima, dokumenti o sukladnosti, isprave koje moraju imati proizvodi, označavanje, obilježavanje i oglašavanje proizvoda, zahtjevi u vezi s proizvodnjom, stavljanjem na tržište ili na raspolaganje na tržištu građevnih proizvoda, homologacija vozila i dijelova vozila, zahtjevi energetske učinkovitosti i zahtjevi za ekodizajn proizvoda povezanih s energijom, prodaja javnih usluga potrošačima te opći uvjeti pružanja javnih usluga, svojstva proizvoda u sustavu izvora svjetlosti i rasvjetljavanja i/ili druge značajke kakvoće takvih proizvoda i obavljanje i drugih inspeksijskih poslova sukladno posebnom zakonu. Članak 5. stavka 1. i 2. Zakona o Državnom inspektoratu.

Državnog inspektorata,<sup>659</sup> a inspeksijske poslove u području veterinarstva veterinarska inspekcija Državnog inspektorata.<sup>660</sup> Međutim, za razliku od navedenog, prijave vezane za

---

<sup>659</sup> Inspeksijske poslove u području ugostiteljske djelatnosti, pružanja ugostiteljskih usluga, pružanja usluga u turizmu i boravišne odnosno turističke pristojbe obavlja turistička inspekcija, a ti poslovi podrazumijevaju obavljanje inspeksijskog nadzora i provedbu zakona i drugih propisa kojima se uređuju način i uvjeti pod kojima pravne i fizičke osobe obavljaju ugostiteljsku djelatnost ili pružaju ugostiteljske usluge, način i uvjeti pod kojima pravne i fizičke osobe pružaju usluge u turizmu, neregistrirano obavljanje ugostiteljske djelatnosti ili neregistrirano pružanje ugostiteljskih usluga, neregistrirano pružanje usluga u turizmu, prijava i odjava boravka turista, obračun, naplata i uplata boravišne odnosno turističke pristojbe, obavljanje i drugih inspeksijskih poslova sukladno posebnom zakonu. Članak 16. stavka 1. i 2. Zakona o Državnom inspektoratu.

<sup>660</sup> Inspeksijske i druge poslove u području veterinarstva i sigurnosti hrane obavlja veterinarska inspekcija i granična veterinarska inspekcija, a ti poslovi podrazumijevaju obavljanje inspeksijskog nadzora, službenih kontrola, provedbe zakona i drugih propisa te propisa Europske unije u području veterinarstva i sigurnosti hrane i hrane za životinje nad provedbom mjera zaštite zdravlja i dobrobiti životinja, zaštite od zoonoza te propisanih mjera u karanteni za životinje, životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla, objektima, sredstvima, predmetima i opremom, koji mogu biti prijenosnici zaraznih i nametličkih bolesti životinja ili na drugi način ugrožavati njihovo zdravlje, zdravlje ljudi i okoliš, provedbom mjera na izlaznim točkama za žive životinje, sredstvima za prijevoz životinja i načinom prijevoza životinja, držanjem, uzgojem, prometom i premještanjem životinja, objektima i mjestima na kojima se održavaju manifestacije sa životinjama, uključujući zoološke vrtove, trgovcima životinjama, sabirnim centrima, sajmovima, tržnicama, otkupnim mjestima i odmoristima za životinje, objektima za uzgoj životinja namijenjenih pokusima, objektima za provođenje pokusa i provođenjem pokusa, uzgojem kućnih ljubimaca, trgovinama za prodaju kućnih ljubimaca i prostorima veleprodaje, načinu prodaje kućnih ljubimaca, skloništima i objektima za privremeni smještaj životinja, tijelima jedinica područne (regionalne) samouprave vezano za osnivanje koordinacijskih radnih skupina u skladu s posebnim propisima iz područja zaštite životinja, objektima za držanje i uzgoj životinja, i to farmama goveda, svinja, ovaca i koza, peradi i pernate divljači, konja, lagomorfa i bezgrebenki, valionicama, objektima za držanje uzgojene divljači, objektima za uzgoj riba i školjkaša i drugim objektima akvakulture, pčelinjacima i drugim objektima za držanje i uzgoj životinja, objektima za reprodukciju, nad proizvodnjom i prometom, sjemena, jajnih stanica i zametaka te provedbom umjetnoga osjemenjivanja i embriotransfera životinja, odobrenim tijelima, zavodima i centrima u skladu s posebnim propisima, proizvodnjom, preradom, skladištenjem, prometom, distribucijom i korištenjem hrane za životinje, subjektima i objektima u poslovanju s hranom za životinje koji podliježu registraciji ili odobravanju u skladu s posebnim propisima kojima su uređene službene kontrole, primarnim objektima za proizvodnju hrane za životinje, GMO-om u hrani za životinje bez obzira na podrijetlo, uključujući i GMO hranu za životinje (uključujući i hranu za životinje koja sadrži GMO i/ili se sastoji ili potječe od GMO hrane za životinje) na razini proizvodnje i prerade, proizvodnjom, skladištenjem, prometom, premještanjem i primjenom veterinarsko-medicinskih proizvoda, provođenjem monitoringa mikrobioloških kriterija i rezidua u životinjama, proizvodima životinjskog podrijetla i hrani za životinje, radom dijagnostičkih i analitičkih laboratorija koji obavljaju analize u području veterinarstva, sigurnosti i higijenom hrane i hrane za životinje u svim fazama proizvodnje, prerade i stavljanja na tržište u skladu s posebnim propisima iz područja veterinarstva i sigurnosti hrane i hrane za životinje, objektima u poslovanju s hranom koji podliježu registraciji, odobravanju i odobravanju pod posebnim uvjetima i odobravanju po mjerama prilagodbe zahtjevima propisa o hrani životinjskog podrijetla u skladu s posebnim propisima kojima su uređene službene kontrole, sljedivosti hrane, uključujući sljedivost i DNA analize proizvoda ribarstva, proizvodnjom, skladištenjem, prometom i premještanjem proizvoda životinjskoga podrijetla, subjektima i objektima u poslovanju s nusproizvodima životinjskog podrijetla i od njih dobivenim proizvodima, kontrolom veterinarske zaštite okoliša u sklopu postupaka i mjera koje se provode tijekom uzgoja, držanja i rukovanja životinjama te nusproizvodima životinjskog podrijetla, radom i udovoljavanjem propisanih uvjeta subjekata i objekata u sustavu provedbe veterinarske djelatnosti, radom ovlaštenih veterinarara, radom veterinarskih organizacija koje su ovlaštene kao kontrolna tijela u skladu s posebnim propisima iz područja veterinarstva, obavljanjem veterinarskih pregleda i kontrola, izdavanjem propisane dokumentacije i naplate propisanih naknada i pristojbi, uplatom naplaćenih naknada i pristojbi, izdavanjem svjedodžbi o zdravstvenom stanju i podrijetlu životinja, certifikata i drugih veterinarskih javnih isprava u pisanoj, elektroničkoj ili drugoj jednakovrijednoj formi, prometom i premještanjem pošiljaka životinja, proizvoda životinjskog podrijetla, hrane za životinje, nusproizvoda i od njih dobivenih proizvoda te drugih pošiljaka koje se iz trećih zemalja unose na područje Republike Hrvatske odnosno Europske unije, distribucijom sredstava za označivanje životinja, označivanjem, identifikacijom i registracijom životinja te registracijom premještanja životinja, uzorkovanjem dijagnostičkog materijala za laboratorijske pretrage, čišćenjem, pranjem, dezinfekcijom, dezinsekcijom i deratizacijom te radiološkom dekontaminacijom u svim objektima, prostorima, prijevoznim

kršenje poreznih propisa obveza fiskalizacije te narušavanja tržišnog natjecanja u radu udruge, član udruge je ovlašten podnijeti Poreznoj upravi – Ministarstvu financija.<sup>661</sup>

U provedbi inspekcijskog nadzora inspektori provode izravan uvid u opće akte, uvjete i način rada nadziranih udruga te poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima. Također, ovlašteni su pregledati i poslovne prostorije i poslovne spise, zgrade, predmete, robu i druge stvari kod udruga, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku, pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, kao i obavljati druge radnje sa svrhom inspekcijskog nadzora.<sup>662</sup>

U slučajevima kada inspektor utvrdi da je povrijeđen zakon ili propisi doneseni na temelju zakona, ima pravo i dužnost u skladu sa zakonom i drugim propisom narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka odnosno nepravilnosti ostavljajući rok koji mora biti primjeren prirodi izvršenja obveze, ako nije zadan zakonski rok, podnijeti prijavu / optužni prijedlog nadležnom državnom tijelu zbog kaznenog djela ili prekršaja, izdati prekršajni nalog ili naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja te poduzeti i druge mjere odnosno obaviti i druge radnje za koje je posebnim propisom ovlašten. O izvršenom pregledu sastavlja zapisnik u koji će unijeti utvrđeno stanje odnosno naređene mjere i radnje.<sup>663</sup>

Sukladno naprijed iznesenom inspektori su ovlašteni donositi upravne mjere koje mogu imati različit sadržaj, a po prirodi su to u pravilu rješenja kojima se udruzi kao stranci u postupku nešto zabranjuje ili naređuje. Upravna mjera mora se odnositi samo na nadzorom utvrđene činjenice te, u slučaju mogućnosti izbora između više mjera, potrebno je uz primjenu načela razmjernosti primijeniti onu mjeru koja je za udruhu povoljnija, ukoliko se tom mjerom postiže cilj odnosno svrha.<sup>664</sup> U svojoj presudi Posl. br. Us-4025/2011-4, od 26. rujna 2013. godine, Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrdio je opravdanost odluke nadležnog

---

sredstvima, spremnicima, opremom i predmetima koji podliježu nadzoru veterinarske inspekcije te objektima, prostorima, pašnjačkim i drugim površinama gdje životinje povremeno ili stalno borave ili se kreću, provedbom mjera za sprječavanje unošenja i širenja invazivnih vrsta, provođenjem monitoringa ostataka pesticida, objektima u slobodnim zonama, carinskim skladištima te objektima gospodarskih subjekata koji opskrbljuju pomorska prijevozna sredstva u prekograničnom prometu, upisnicima, registrima, računalnim programima čiji su podaci organizirani u strukturiranim bazama podataka, i to: JRDŽ – jedinstveni registar domaćih životinja, VetIs, Središnji laboratorij za kontrolu kvalitete mlijeka (SLKM), Lysacan – baza podataka o cijepljenju kućnih ljubimaca, TRACES – baza podataka o prometu životinja i robe unutar Europske unije i trećih zemalja, JRDŽ – Nusproizvodi, i drugim službenim evidencijama te ih koristi u svom radu te provedbom i drugih mjera kada je ugroženo zdravlje ljudi i životinja, dobrobit životinja, zdravstvena ispravnost proizvoda životinjskog podrijetla i hrane za životinje. Članak 7. stavka 1. i 2. Zakona o Državnom inspektoratu.

<sup>661</sup> Teb poslovno savjetovanje, dostupno na: <https://www.teb.hr/novosti/2019/nadzor-nad-radom-udruge/> (8. 8. 2019.).

<sup>662</sup> Članak 21. i 23. Zakona o sustavu državne uprave.

<sup>663</sup> Članak 25. i 26. Zakona o sustavu državne uprave.

<sup>664</sup> Stipić, Milan, Inspekcijski nadzor - doseg najavljenih izmjena, Financije i pravo, vol. 5, br. 2(2017), str. 7.

inspektorata kojom je udruzi zabranjeno obavljati gospodarsku djelatnost prije nego što je ishodila dozvolu nadležnog upravnog tijela za obavljanje takve djelatnosti prema svim okolnostima slučaja.<sup>665</sup>

Prilikom odlučivanja o izricanju mjera posebno se mora voditi računa da se tim mjerama osigura poštovanje načela neprofitnosti udruge te da je udruga kao oblik neprofitne organizacije isključena iz obavljanja određenih djelatnosti koje su nespojive s načelom neprofitnosti. U svojoj presudi Posl. br. Us-9979/2005-6, od 21. siječnja 2009. godine, Upravni sud je utvrdio osnovanost odluke o zabrani obavljanja turističke djelatnosti, koja je nespojiva s djelatnošću udruge,<sup>666</sup> dok je Vrhovni sud Republike Hrvatske, u svojoj odluci Posl. br. GŽ 33/09-2, od 15. prosinca 2009. godine, zauzeo stajalište da udruga ne smije obavljati djelatnost upravljanja stambenom zgradom.<sup>667</sup>

---

<sup>665</sup> U konkretnom slučaju presuda je donesena povodom tužbe udruge protiv rješenja Državnog inspektorata, Povjerenstva za žalbe, kojim rješenjem je tužitelju zabranjeno obavljanje ugostiteljske djelatnosti odnosno pružanje ugostiteljskih usluga do ishoda rješenja tada nadležnog ureda državne uprave kojim bi bilo utvrđeno da prostor, uređaji i oprema udovoljavaju propisanim uvjetima, a najkraće na rok od 30 dana. U svojoj tužbi tužitelj u bitnome navodi kako je inspeksijski nadzor nedvojbeno izvršen u prostoru Udruge građana koja nije ugostiteljski objekt, ni trgovačko društvo, a ni ugostiteljski obrt, da udruga građana od 2010. godine obavlja svoju zakonsku djelatnost i prema Statutu uslužuje svoje članove jelom i pićem, da ista nije u sustavu PDV-a i za posluženo piće izdaje račune, a utržak upotrebljava za ostvarivanje programskih ciljeva Udruge, da tijekom nadzora nije utvrđeno da se uslužuju ili prodaju žestoka alkoholna pića već su inspektori u skladištu istog prostora našli i evidentirali manju količinu istoga što je u vlasništvu druge pravne osobe, trgovačkog društva s ograničenom odgovornošću te su inspektori temeljem navedenog inspeksijskog nadzora utvrdili da će izvršiti pečačenje caffè aparata Udruge i ulaza u šank, što predstavlja povredu Zakona o udrugama. Visoki upravni sud je odbio tužbu tužitelja te je naveo kako je iz spisa predmeta razvidno da je tijekom provođenja nadzora gospodarskih inspektora Državnog inspektorata te kontrole utvrđeno da tužitelj u prostorijama Udruge obavlja ugostiteljsku djelatnost i to pružanje ugostiteljskih usluga, a da prethodno nije ishodio rješenje Ureda državne uprave da bi prostor, uređaji i oprema ispunjavali minimalne uvjete glede uređenja i opreme za obavljanje ugostiteljske djelatnosti. Naime, u objektu je u vrijeme nadzora zatečeno 40 gostiju koji su konzumirali ugostiteljske usluge piva i vina, goste je zabavljao tamburaški sastav, poslove konobarice obavljala je zatečena osoba, a za pružanje usluge gostima su izdavani odgovarajući računi. Slijedom navedenog Sud je zauzeo stajalište da je pravilno postupilo tuženo tijelo kada je odbilo žalbu tužitelja, jer se zaista radi o obavljanju ugostiteljske djelatnosti za koje obavljanje tužitelj nije ishodio odgovarajuću dozvolu, te je prigovore iznesene u tužbi kao neosnovane valjalo odbiti, jer osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja niti su povrijeđene odredbe Zakona o udrugama kako to tužitelj u tužbi navodi budući da tužitelj tijekom postupka nije dokazao da samo svoje članove uslužuje jelom i pićem.

<sup>666</sup> Odlučujući o tužbi protiv rješenja Državnog inspektora, Povjerenstva za žalbe, kojim je određeno da se udruzi o kojoj je riječ zabranjuje obavljanje turističke djelatnosti, Sud je utvrdio kako je iz podataka spisa predmeta razvidno da je donošenju prvostupanjskog rješenja prethodio inspeksijski nadzor gospodarskog inspektora kojim je utvrđeno da je tužitelj posredovao i naplaćivao usluge turističkih vodiča, ispostavljao račune za usluge turističkih vodiča te nabavu ulaznica za razgled kulturno-povijesnih spomenika, muzeja i priredaba, što predstavlja turističku djelatnost u smislu odredbi članka 2. Zakona o turističkoj djelatnosti („Narodne novine” br. 8/96 i 76/98). Nadalje je naveo kako turističku djelatnost prema odredbi članka 3. stavka 1. citiranog Zakona o turističkoj djelatnosti mogu obavljati trgovačka društva, zadruge, trgovci pojedinci i obrtnici koji ispunjavaju uvjete propisane za obavljanje te djelatnosti, ako tim Zakonom i Zakonom o zaštiti prirode nije drugačije određeno, pa je slijedom navedenog pravilno ocijenjeno da tužitelj kao Udruga nije mogao obavljati turističku djelatnost, slijedom čega mu je osporenim rješenjem zabranjeno obavljanje turističke djelatnosti.

<sup>667</sup> U konkretnom slučaju presudom Županijskog suda, Posl. br. P-2/09, od 28. listopada 2009. godine, zabranjeno je upravljanje stambenom zgradom. Naime, iako je navedena presuda donesena u trenutku važenja odredbi poglavlja br. VII. o zabrani djelovanja udruge Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01) ista ukazuje na mogućnost donošenja navedene odluke u slučaju nezakonitog djelovanja udruge. U tom smislu se ukazuje na raniju primjenu odredbe članka 36. Zakona o udrugama („Narodne novine“, br. 88/2001.) te je u citiranom

U okviru kaznenih mjera inspektor podnosi optužni prijedlog, donosi prekršajni nalog, utvrđuje i oduzima protupravno pribavljenu imovinsku korist, naplaćuje novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja, određuje u kojim slučajevima se radi o beznačajnom prekršaju i podnosi kaznenu prijavu.<sup>668</sup>

Ispunjava li udruga u hrvatskom pravu financijske obveze, utvrđuje se financijskim nadzorom kao posebnom vrstom inspekcijskog nadzora koji se sastoji u nadzoru zakonitosti financijsko-materijalnog poslovanja koji obavlja Ministarstvo financija. Takav nadzor podrazumijeva nadzor financijskog poslovanja, računovodstvenih poslova i predaje financijskih izvještaja udruga, a obuhvaća i nadzor nad zakonitim pribavljanjem financijskih sredstava iz javnih i drugih izvora, upravljanje financijskim sredstvima te utvrđivanje koriste li se sredstva za ostvarivanje ciljeva zbog kojih je udruga osnovana.<sup>669</sup>

U provođenju nadzora nad obavljanjem djelatnosti udruga posebno pitanje u hrvatskom pravu predstavlja odgovornost članova udruge za obavljanje djelatnosti udruge te primjerenost zaštite koju Zakon o udrugama pruža trećim osobama od postupanja članova udruge s pravnom osobnošću koji će osobno biti odgovorni samo ako osobno i preuzmu odgovornost prema vjerovniku udruge. Takvo stajalište je zauzeo i Vrhovni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci Posl. br. Rev 1316/08-2, od 14. siječnja 2014. godine, u kojoj je naveo da direktor udruge ne može odgovarati za dugove udruge, tj. porezne obveze i doprinose prema vjerovnicima udruge

---

predmetu Županijsko državno odvjetništvo zahtijevalo zabranu djelovanja protustranke – udruge, kojem prijedlogu je Županijski sud djelomično udovoljio tako da je udruzi zabranio upravljanje stambenom zgradom te se isto obrazlaže time da je na sjednici Skupštine udruge od 26. svibnja 2008. prihvatila novi Statut udruge koji je usklađen sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08 i 38/09 – dalje: ZVDSP) na način da je kao djelatnost udruge izostavljena djelatnost upravljanja stambenom zgradom (čl. 378. st. 2. ZVDSP). U postupku je utvrđeno da je Udruga i nakon donesenih izmjena Statuta i nadalje nastavila obavljati djelatnost upravljanja stambenom zgradom, kako to proizlazi iz sadržaja odgovora na prijedlog, što je također obrazloženo u razlozima pobijane presude. S obzirom na sve izloženo, a suprotno navodima žalbe, Vrhovni sud Republike Hrvatske je ocijenio da je prilikom donošenja pobijane odluke postojala valjana dokazna osnova za utvrđenje i zaključak da je Udruga nastavila s obavljanjem djelatnosti upravljanja stambenom zgradom, protivno odredbama Statuta donesenog 26. svibnja 2008. i protivno odredbama čl. 5. Zakona o udrugama („Narodne novine“, br. 88/01) prema kojima je Udruga neprofitna osoba te kao takva osoba ne smije obavljati djelatnosti radi stjecanja dobiti, a obavljanje takvih poslova u suprotnosti je i s odredbama čl. 378. st. 2. ZVDSP kako je to sve navedeno i u razlozima pobijane presude.

<sup>668</sup> Stipić., M., Inspekcijski nadzor - doseg najavljenih izmjena..., cit., str. 7.

<sup>669</sup> Pored navedenog, financijski nadzor provodi se i nad trgovačkim društvima čiji je većinski član Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave čiji imatelj dionica ili poslovnih udjela je Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja pritom ima odlučujući utjecaj na upravljanje ili u odnosu na koju Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima osnivačka i vlasnička prava; trgovačkim društvima koja se nalaze na popisu pravnih osoba od posebnog državnog interesa te pravnim osobama s javnim ovlastima. Financijski nadzor obuhvaća nadzor financijske, računovodstvene i ostale poslovne dokumentacije u skladu s predmetom nadzora, a isti provodi Ministarstvo financija. Članak 38. stavka 1. i 2. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija.



s obzirom na to da sukladno odredbi članka 24. Zakona o udrugama<sup>670</sup> za svoje obveze udruga odgovara svojom cjelokupnom imovinom. Također, Županijski sud u Varaždinu je u svojoj odluci Posl. br. 35 GŽ-472/2019-2, od 17. kolovoza 2020. godine, utvrdio da je udruga ta koja odgovara prema općim pravilima o odgovornosti za štetu, uključujući pravila o subjektivnoj i objektivnoj odgovornosti za štetu.<sup>671</sup> Za razliku od navedenog, članovi društva s ograničenom odgovornošću, dioničari dioničkoga društva i komanditori u komanditnom društvu mogu biti osobno odgovorni u točno propisanim slučajevima. Naime, Zakonom o trgovačkim društvima propisano je da članovi navedenih društava ne odgovaraju za obveze društva izuzev ako su zloupotrijebili navedenu okolnost i to naročito ako koriste društvo za to da bi postigli cilj koji im je inače zabranjen, ako koriste društvo da bi oštetili vjerovnike, ako protivno zakonu upravljaju imovinom društva kao da je to njihova imovina i ako u svoju korist ili u korist neke druge osobe umanje imovinu društva, iako su znali ili morali znati da ono neće moći podmiriti svoje obveze, u kojem slučaju se ne mogu pozvati na to da ne odgovaraju za obveze društva.<sup>672</sup> Dakle, i članovi udruge s pravnom osobnošću mogli bi zloupotrijebiti okolnost da ne odgovaraju za njezine obveze, a posebno imajući na umu odredbe kojima je propisano da za

---

<sup>670</sup> Odredba članka 24. Zakona o udrugama („Narodne novine” br. 88/01 i 11/02) odgovara odredbi članka 36. stavka 1. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22).

<sup>671</sup> Citiranjem presudom odbijena je žalba protiv presude prvostupanjskog suda u Splitu. Naime, u predmetnom postupku utvrđeno je da je dana 29. ožujka 2013. godine došlo do prometne nezgode na način da je tužitelj osobnim vozilom naletio na divlju svinju na području gdje se nalazi lovište kojim gospodari tuženica - lovačka udruga, na neosvijetljenom kolniku, da sukladno nalazu i mišljenju vještaka prometne struke tužitelj nije imao vremena ni prostora za izbjegavanje predmetne prometne nezgode intenzivnim kočenjem, a da je znak vertikalne signalizacije „divljač na cesti“ postavljen 28. srpnja 2016., dakle nakon prometne nezgode, da tuženik - lovačka udruga nije dokazala činjenice koje je oslobađaju od odgovornosti te da iz nalaza i mišljenja vještaka proizlazi da je do štetnog događaja došlo isključivo zbog izlijetanja divlje svinje na cestu. Tuženica - lovačka udruga i umješač na njezinoj strani inzistirali su na postojanju odgovornosti Hrvatskih cesta (odnosno Županijske uprave za ceste Split) kao koncesionara nadležnog za održavanja predmetne dionice ceste, uslijed činjenice da unatoč zahtjevu tuženice nije postavljen prometni znak „divljač na cesti“, zbog čega smatraju da je isključena odgovornost lovačke udruge za predmetnu prometnu nesreću te se pozivaju na odredbu članka 50. Zakona o cestama. U konkretnom slučaju sud je, između ostalog, utvrdio da osoba koja gospodari lovištem odgovara pored osobe koja upravlja javnom cestom te je njezina odgovornost objektivna prema Zakonu o lovstvu („Narodne novine” br. 140/05, 75/09 i 153/09) i općim propisima obveznog prava (članak 1063-1067. Zakona o obveznim odnosima „Narodne novine”, br. 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15), i to po načelu objektivne odgovornosti jer se divljač smatra opasnom stvari, kao i da na to ne utječe činjenica da ona nije vlasnica životinja koje se kreću lovištem. Nadalje je utvrđeno da tuženica kao lovoovlaštenik gospodari lovištem te je kao takva dužna poduzimati mjere radi sprječavanja štete od divljači pa je njezina objektivna odgovornost neupitna u smislu članka 1066. stavka 1. Zakona o obveznim odnosima, a tuženica - lovačka udruga nije dokazala pretpostavke za oslobođenje od odgovornosti te da je tužitelj poduzeo propisane mjere za sprečavanje štete od divljači u smislu odredbe članka 83. stavka 1. Zakona o lovstvu. U tom smislu se ukazuje na stajalište Vrhovnog suda Republike Hrvatske u rješenju Posl. br. Rev-1889/2016-2, od 5. lipnja 2019. godine, na postavljeno pravno pitanje lovačke udruge: „Tko je odgovoran za nastalu štetu od divljači na javnoj cesti, kada je postavljen prometni znak divljač na cesti i kada taj znak nije postavljen?“ odgovorio da odgovor na postavljeno pitanje nije od utjecaja na odgovornost prvotuzenika (lovačke udruge) u konkretnom predmetu budući da se na njega ne primjenjuje odredba članka 50. stavka 2. Zakona o cestama već je odgovornost lovačkog društva uređena člankom 83. stavkom 1. Zakona o lovstvu.

<sup>672</sup> Članak 10. stavka 2., 3. i 4. Zakona o trgovačkim društvima.

svoje obveze udruga odgovara svojom cjelokupnom imovinom te da članovi udruge i članovi njezinih tijela ne odgovaraju za obveze udruge.<sup>673</sup>

Problem odgovornosti članova udruge posebno je izražen i zbog činjenice da Zakon o udrugama ne predviđa nikakva ograničenja u obavljanju gospodarske djelatnosti udruge ni granicu za koju je i iznad koje je za obavljanje gospodarske djelatnosti potrebno osnovati organizacijski oblik udruživanja koji nije neprofitni.<sup>674</sup> Štoviše, potrebno je navesti kako udruga može osnovati i trgovačka društva koja su po svojoj naravi usmjerena na ostvarenje profita, čak i uz potpuni osobni identitet društva i udruge, a da to ne znači odmah da udruga obavlja djelatnost protivno statutarnim ciljevima.<sup>675</sup>

U pogledu pitanja o dopustivosti primjene odredbi o odgovornosti za proboj na pravnu osobu koja nije trgovačko društvo, potrebno je utvrditi proizlazi li iz pravne prirode tog društva primjena tih pravila. Za razliku od društava kapitala koja stalno sudjeluju u gospodarskom životu te kod kojih je dužno njihovim vjerovnicima pružiti primjerenu pravnu zaštitu iz razloga što društvo dogovara za svoje obveze, udruge u pravilu tek u manjoj mjeri sudjeluju u gospodarskom prometu, a Zakonom o udrugama nije propisan minimalan temeljni kapital slijedom čega se može zaključiti da vjerovnici tih društava ne raspolažu svim pravnim sredstvima koja stoje na raspolaganju vjerovnicima društva kapitala. U smislu navedenog kao razlog protiv mogućnosti primjene odredbi o proboju na udruge s pravnom osobnošću navodi se neograničena odgovornost članova za obveze trećeg (pravne osobe, tj. udruge). Međutim, postoje i udruge za koje ne vrijedi konstatacija da iste samo neznatno sudjeluju u gospodarskom poslovanju, u kojem slučaju bi se moglo govoriti o primjeni odredaba o odgovornosti za proboj gospodarskog djelovanja i upravljačkoj strukturi bliskih društvima kapitala od kojih se razlikuju samo po pravnoj formi.<sup>676</sup>

U smislu naprijed navedenog može se zaključiti da nije posve isključena opasnost da kod pravnih osoba čiji članovi ne odgovaraju za obveze mogu tu okolnost zloupotrijebiti na štetu društva, a time i na štetu vjerovnika primjerice izvlačenjem imovine društva što za

---

<sup>673</sup> Članak 36. stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.

<sup>674</sup> Računovodstvo udruga i drugih neprofitnih organizacija, dostupno na: <http://onbno.dashofer.hr/onb/33/gospodarska-djelatnost-neprofitne-organizacije-uniqueidmRRWSbk196E4DjKFq6pChJUTCLJwwDCj8DikR8jZtxQ/> (7. 3. 2020.).

<sup>675</sup> Člankom 35. stavka 1. Zakona o udrugama („Narodne novine” br. 88/01) bilo je propisano da će se djelovanje udruge zabraniti, između ostalog, ako udruga obavlja djelatnosti koje nisu u skladu s ciljevima utvrđenim statutom, dok je člankom 45. stavka 1. Zakona o udrugama („Narodne novine” br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22) propisano da inspeksijski nadzor nad obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi osnivanja udruge i nad obavljanjem gospodarskih djelatnosti udruge obavljaju nadležne inspekcije i ovlašteni državni službenici ovisno o djelokrugu udruge, sukladno posebnim propisima.

<sup>676</sup> Brnabić, R., op. cit., str. 1532-1533.

posljedicu može imati da to društvo ne može podmiriti svoje obveze prema vjerovnicima. U tom smislu članovi udruge mogu na različite načine izvlačiti imovinu udruge, tj. izvlačiti sredstva udruge njihovim prenošenjem u imovinu člana udruge, međutim budući da su udruga i član udruge različiti pravni subjekti koji smiju međusobno sklapati pravne poslove jednako kao i pravne poslove s trećima, ne može se reći da je svaki prijenos imovine s udruge na člana oduzimanje imovine. Ako do takvog prijenosa dođe, ali uz primjerenu protučinidbu, nije riječ o oduzimanju imovine već o uobičajenom pravnom poslu koji je po svojim učincima jednak pravnom poslu koji društvo sklapa s trećima.<sup>677</sup>

Poseban problem u provođenju nadzora od strane suda koji je ovlašten donositi odluke o odgovornosti udruge i njezinih članova predstavlja odgovor na pitanje u kojoj mjeri se u pogledu obveza i odgovornosti članova upravnog odbora neprofitnih organizacija te same takve organizacije općenito, a posebno udruge kao posebnog oblika, mogu primijeniti pravila koja se primjenjuju u pogledu profitnih organizacija. Ovo posebno iz razloga što kod većine upravnih odbora neprofitnih organizacija njihovu funkciju obavljaju osobe po volonterskoj osnovi. Svakako bi bilo potrebno po uzoru na sve druge promatrane države zakonom točno propisati slučajeve i pretpostavke pod kojima bi bilo moguće utvrditi osobnu odgovornost i samih članova udruge.

Ipak, ne smije se zaključiti da su članovi udruge unaprijed oslobođeni bilo kakve odgovornosti budući da član udruge koji izvuče sredstva iz njezine imovine odgovara prema udruzi za štetu zbog povrede dužnosti lojalnog postupanja prema društvu, a koja dužnost je uređena i Zakonom o udrugama. Tu je riječ o unutarnjoj subjektivnoj odgovornosti člana prema društvu koja odgovara propisima o udrugama, a po pravnim učincima bliža je pravnom položaju člana udruge. U svakom slučaju, treba nadzirati udruge koje obavljaju gospodarsku djelatnost kao pomoćnu djelatnost te takvu djelatnost dopustiti samo kada je ta djelatnost u potpunosti podređena idealnom cilju udruge, a to nije u suprotnosti s interesima vjerovnika udruge.<sup>678</sup> Ako je riječ o udrugama koje su korisnice sredstava iz javnih izvora, takve udruge provode program ili projekt na vlastitu odgovornost te su isključivo odgovorne prema trećim osobama. To uključuje odgovornost za nastale štete ili povrede koje su se dogodile tijekom provedbe programa ili projekta ili kao njihova posljedica. U tom slučaju, udruga nije u mogućnosti prenijeti odgovornost ili obvezu za naknadu štete na davatelja financijskih sredstava iz razloga što ta obveza proizlazi iz kršenja pravila ili propisa od strane korisnika

---

<sup>677</sup> Ibid., str. 1521-1522.

<sup>678</sup> Ibid., str. 1533-1534.

financiranja, zaposlenika korisnika ili drugih pojedinaca za koje su ti zaposlenici odgovorni, ili kao posljedica kršenja prava treće strane.<sup>679</sup>

Naprijed navedenim presudama nadležnih sudova ukazuje se na važnost nadzora koja upravna tijela vrše nad samim obavljanjem djelatnosti udruge, važnost obavljanja djelatnosti udruge sukladno cilju i svrsi zbog koje je udruga osnovana te posebnu važnost obavljanja gospodarske djelatnosti udruge sukladno zakonskim propisima. Pri tome od strane nadzornih tijela ne postoji obveza utvrđivanja okolnosti u kojima bi osnovna djelatnost udruge postala podređena gospodarskoj djelatnosti udruge te mogućnost sankcioniranja takve udruge po uzoru na njemačko i francusko pravo.

Nadzor nad djelatnostima udruge u hrvatskom pravu provode upravna tijela za razliku od naknadnog nadzora nad djelatnostima udruge u njemačkom pravu koji provode sudovi i to samo u iznimnim slučajevima, dok se u pogledu francuskog prava i slovenskog prava razlika očituje u tome je li riječ o udrugama koje obavljaju javno korisne poslove odnosno udrugama osnovanim u javnom interesu ili udrugama koje takav status nemaju. Naime, udruge kojima je dodijeljen takav status podvrgnute su posebnoj, strožem obliku nadzora. U hrvatskom pravu jedino udruge koje provode programe i projekte od općeg interesa podvrgnute su dodatnom nadzoru koji se u pravilu sastoji u tome da su takve udruge dužne slati dodatna izvješća u pogledu njihova financiranja. Pored navedenog, takve udruge ne potpadaju pod dodatni nadzor. Iako je s jedne strane naprijed navedeno razumljivo budući da ne predstavljaju udruge posebnog statusa kao u slovenskom pravu i francuskom pravu, postavlja se pitanje ispravnosti takvog načina uređenja. Konkretnijim reguliranjem prava i obveza takvih udruge te adekvatnijim nadzorom nad obavljanjem njihove djelatnosti podigla bi se kvaliteta obavljanja djelatnosti od javnog interesa, ali isto tako spriječila mogućnost manipuliranja pravima i povlasticama koje takav status nosi.

Da bi provedba nadzora bila učinkovita, i odredbe o odgovornosti za utvrđene povrede o čijoj primjeni odlučuje nadležni sud moraju biti efikasne. Naime, za razliku od hrvatskog pravnog sustava u gotovo svim državama predviđena je iznimno i odgovornost članova udruge za njezine obveze. Temelj takve odgovornosti je ponašanje koje u jednoj mjeri predstavlja zlouporabu činjenice da se ne odgovara za obvezu udruge, a određene države, primjerice Njemačka, vežu naprijed navedenu odgovornost samo za slučaj da udruga obavlja gospodarsku djelatnost. Budući da naprijed navedeno predstavlja određeni vid zaštite vjeroznika, postavlja

---

<sup>679</sup> Tim 4 pin magazin, dostupno na: <http://tim4pin.hr/mjerila-i-obveze-koje-moraju-ispunjavati-udruge-koje-koriste-sredstva-iz-javnih-izvora/> (8. 1. 2020.).

se pitanje je li u slučajevima u kojim udruga obavlja gospodarsku djelatnost opravdana mogućnost proboja pravne osobnosti koja je sukladno hrvatskom pravu i praksi rezervirana samo za članove trgovačkih društava, dakle za isključivo profitne organizacije. Opravdanost sustava prema kojem članovi udruge ne odgovaraju za obveze udruge ni u kojem slučaju počiva na činjenici da su udruge prije svega neprofitna udruženja kao i činjenici da njezini članovi u pravilu obavljaju poslove udruge bez naknade. Međutim, razvidno je da dosta udruuga itekako obavlja svoju djelatnost profitabilno, kao i da osobe obavljaju djelatnosti udruge kao svoje zanimanje. U takvim slučajevima bilo bi oportuno predvidjeti mogućnost proboja pravne osobnosti udruuga.

## **7. Nadzor nad prestankom udruga**

Pored nadzora nad obavljanjem ovlasti i dužnosti tijela udruga i načinom upravljanja udugama te nadzora nad djelatnošću udruga, naknadni nadzor provodi se i nad zakonitošću prestanka postojanja udruga. Naime, prestanak udruge sa stajališta provođenja nadzora je od osobite važnosti prvenstveno iz razloga što znači i prestanak pravne osobnosti, a time i subjekta u pravnom prometu s vlastitim pravima i obvezama. Nadalje, prestanak udruge može biti dobrovoljan na temelju odluke nadležnog tijela udruge, ali u određenim slučajevima i nadležno državno tijelo je ovlašteno donijeti takvu odluku pa je potrebno zakonski točno utvrditi u kojim slučajevima je dopušteno i potrebno njezino donošenje. Također, posebno pitanje koje se javlja kod prestanka udruge je i raspodjela dobara odnosno imovine udruge, tj. je li zabranjena raspodjela imovine članovima i tijelima udruge ili je to dopušteno u određenim slučajevima. Slijedom navedenog, ovlaštena tijela provode nadzor i nad prestankom udruge pri čemu je poseban naglasak na načinu postupanja s imovinom udruge s obzirom na načelo neprofitnosti. U tom smislu nadzor se provodi kako bi se utvrdilo jesu li ispunjene pretpostavke za prestanak postojanja udruge, a posebno jesu li udruge ispunile sve svoje obveze prema trećim osobama, svojim članovima te u odnosu na imovinu koju je udruga imala.

Preporukom CM/Rec (2007)14 Odbora ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi u odnosu na prestanak udruge predviđeno je samo da udruga može prestati postojati odlukom njezinih članova ili odlukom nadležnog tijela i to samo u slučaju bankrota, dulje neaktivnosti te obavljanja djelatnosti koja je u suprotnosti sa samom svrhom njezina osnivanja.<sup>680</sup> Budući da je previđena mogućnost donošenja odluke o prestanku udruge u slučaju utvrđenja nekih od naprijed navedenih okolnosti, isto podrazumijeva i provođenje nadzora kako bi se utvrdilo je li nastupila neka od propisanih okolnosti.

### **7.1. Nadzor nad prestankom udruga u usporednom pravu**

Države propisuju različite postupke prestanka udruge kao i nadležnost različitih tijela koja provode takav nadzor, ali i mogućnost prestanka udruge odlukom državnog tijela u točno zakonom propisanim slučajevima. Posebnu pozornost nadzorna državna tijela posvećuju načinu postupanja s imovinom udruge, a sve kako bi se utvrdilo poštuju li udruge načelo neprofitnosti i u slučaju prestanka udruge.

---

<sup>680</sup> Preporuka br. 44 i obrazloženje br. 44 preporuke.

Sukladno njemačkom pravu udruga može prestati postojati na temelju odluke glavne skupštine koja se donosi većinom od 3/4 glasova, ako drukčije nije propisano statutom udruge.<sup>681</sup> U konkretnom slučaju za donošenje odluke o prestanku postojanja udruge ne traži se nikakva posebna pretpostavka izuzev propisane većine te je isto u isključivoj nadležnosti same udruge. Slijedom navedenog nadzorom je potrebno utvrditi samo da je odluku donijela skupština kao ovlašteno tijelo i to potrebnom većinom glasova da bi takva odluka bila valjana. Također, udruga će prestati postojati i u slučaju njezine insolventnosti pa je nadzorom potrebno utvrditi je li pokrenut stečajni postupak nad udrugom odnosno je li nalog kojim je odbijen početak stečajnog postupka iz razloga nedovoljnih sredstava udruge postao pravomoćan, a upravni odbor je podnio zahtjev za pokretanje stečajnog postupka.<sup>682</sup> Naprijed navedene činjenice nadležni sud će po službenoj dužnosti upisati u registar udruge pa je slijedom navedenog razvidno da sud provodi nadzor nad time je li došlo do podnošenja takvog zahtjeva. Po službenoj dužnosti sud pazi i na okolnost je li broj članova udruge pao ispod broja tri, u kojem slučaju, ako upravni odbor isto nije zatražio, na vlastitu inicijativu donosi odluku o gubitku pravne osobnosti udruge.<sup>683</sup> Ako sud nije donio odluku o gubitku pravne osobnosti, iako udruga ne ispunjava propisane pretpostavke, takva udruga bi i dalje svojim djelovanjem proizvodila pravne učinke u pravnom prometu.

Udruga može izgubiti pravnu osobnost koju je stekla i u slučaju kada je prilikom provođenja nadzora utvrđeno da svoju djelatnost obavlja protivno statutu. To će biti i slučaj kada je utvrđeno da udruga postupa protivno načelu neprofitnosti udruge te obavlja gospodarsku djelatnost na takav način da se takva djelatnost više ne može smatrati sporednom djelatnošću. Naprijed navedeno će utvrditi nadležni sud i to u pravilu kada procijeni da je došlo do proboja pravne osobnosti udruge.<sup>684</sup> Nadležnost i sam postupak gubitka pravne osobnosti udruge koja obavlja djelatnost protivno svojem statutu utvrđuje se sukladno zakonu države u kojoj udruga ima sjedište.<sup>685</sup>

Kada su ispunjene pretpostavke za prestanak udruge odnosno gubitak njezine pravne osobnosti, potrebno je provesti likvidaciju od strane likvidatora koji su, između ostalog,

---

<sup>681</sup> Članak 41. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>682</sup> Ako je stečajni postupak obustavljen na temelju prijave dužnika ili je okončan nakon potvrde plana stečaja koji predviđa nastavak postojanja udruge, skupština udruge može donijeti odluku da udruga treba nastaviti postojati. Također je potrebno napomenuti kako se statutom može predvidjeti da udruga, u slučaju pokretanja stečajnog postupka, može nastaviti djelovati kao udruga bez pravne osobnosti, a ako su ispunjeni naprijed navedeni uvjeti i u tom slučaju skupština može donijeti odluku o nastavku njezina postojanja kao pravne osobe., Članak 42. stavka 1. njemačkog Građanskog zakonika. O tome više vidjeti Von Hippel, T., Nonprofit..., cit., str. 201.

<sup>683</sup> Članak 42. stavka 1. i 73. njemačkog Građanskog zakonika

<sup>684</sup> Presuda Saveznog suda pravde („Bundesgerichtshof“), broj II ZR 239/05, od 10. prosinca 2007. godine

<sup>685</sup> Članak 43. i 44. njemačkog Građanskog zakonika.

navedenu činjenicu dužni javno objaviti,<sup>686</sup> a imovina udruge će se raspodijeliti na način utvrđen statutom. Likvidatori udruge solidarno odgovaraju vjerovnicima udruge u slučaju nastanka štete do koje je došlo povredom njihovih obveza predviđenih zakonom.<sup>687</sup> Statutom udruge može se previdjeti da je skupština udruge ili drugo tijelo udruge ovlašteno donijeti odluku o tome kojim osobama će se imovina udruge raspodijeliti u slučaju prestanka njezina postojanja. Slijedom navedenog nadzorom je potrebno utvrditi je li činjenica prestanka udruge javno objavljena te je li imovina udruge raspoređena na način utvrđen statutom udruge. Međutim, i u slučaju kada statut udruge ne propisuje kojim osobama će se imovina udruge raspodijeliti nakon prestanka njezina postojanja, skupština udruge može donijeti odluku da se imovina dodijeli javnoj zakladi ili ustanovi.<sup>688</sup>

Potrebno je napomenuti da sukladno njemačkom pravu, u slučaju kada statutom udruge nije određeno kojoj osobi će se imovina udruge raspodijeliti u slučaju prestanka njezina postojanja, a udruga je osnovana isključivo u interesu njezinih članova, imovina udruge će u jednakim dijelovima prijeći na njezine članove u trenutku prestanka postojanja udruge. Ako to nije moguće, imovina udruge će prijeći u proračun države na čijem području je sjedište udruge.<sup>689</sup>

Činjenica prestanka postojanja udruge u njemačkom pravnom sustavu mora biti upisana u registar udruga. Nadzor se provodi ne samo nad time je li skupština udruge donijela odluku o prestanku postojanja udruge te je li činjenica o njezinom prestanku javno objavljena nego i nad time je li udruga prestala postojati protekom roka na koji je osnovana te je li upravni odbor o tome obavijestio nadležan sud radi upisa navedene činjenice u registar.<sup>690</sup> Nadzor nad time provode li upravni odbor odnosno likvidatori svoje dužnosti sukladno zakonu, provodi sud koji može izreći istima i novčane kazne ako utvrdi da ne postupaju sukladno propisima.

Kada je riječ o francuskom pravu, potrebno je reći da udruga može prestati postojati kako odlukom skupštine udruge tako i odlukom nadležnog tijela. Naime, u slučaju kada je nadzorom utvrđeno da je udruga osnovana s ciljem ili svrhom koji su suprotni zakonu ili moralu ili je njezino djelovanje usmjereno na povredu teritorijalne cjelovitosti ili republičkog oblika vlasti,<sup>691</sup> odluku o prestanku postojanja udruge donose francuski regionalni sudovi (franc.

---

<sup>686</sup> Činjenica prestanka postojanja udruge odnosno gubitka njezine pravne osobnosti objavljuje se u tisku koji je naveden u statutu, a ako isto nije navedeno u statutu ili se isti više ne izdaje, potrebno je objaviti navedene činjenice u tisku koji služi za javnu objavu od strane suda gdje udruga ima sjedište. Članak 50. i 50.a njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>687</sup> Članak 53. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>688</sup> Članak 45. stavka 1. i 2. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>689</sup> Članak 45. stavka 3. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>690</sup> Članak 74. stavka 1. i 2. i članka 78. njemačkog Građanskog zakonika.

<sup>691</sup> Članak 3. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901.



*tribunal de grande instance*) na temelju zahtjeva bilo koje zainteresirane osobe ili javnog tužitelja (franc. *ministre public*).<sup>692</sup> Slijedom navedenog, pravo je i obveza svake zainteresirane osobe kao i javnog tužitelja provoditi nadzor nad samim djelovanjem udruge te u slučaju da utvrde postupanje suprotno zakonu, zatraže donošenje odluke o prestanku postojanja udruge o kojoj je riječ od strane nadležnog suda. Ako sud utvrdi da je udruga donijela takvu nezakonitu odluku, odlučit će o raspuštanju udruge, a odluka takve udruge neće imati pravni učinak. Ovakav nadzor od posebne je važnosti u francuskom pravu s obzirom na to da se prilikom provođenja preventivnog nadzora ne odlučuje i o zakonitosti ciljeva zbog kojih je udruga osnovana kao ni djelatnosti kojom se takvi ciljevi ostvaruju.

Također, i u slučaju kada je nadzorom utvrđeno da udruga koja ima pravnu osobnost, tj. čije je osnivanje objavljeno u službenom glasilu, nije objavila u roku od tri mjeseca promjene koje se odnose na njezinu upravu, statut ili takve podatke nije ispravno prijavila, nadležni sud može utvrditi prestanak postojanja udruge na temelju zahtjeva bilo koje zainteresirane osobe ili javnog tužitelja.<sup>693</sup>

U svim slučajevima prestanka postojanja udruge, sukladno francuskom pravu, potrebno je provesti nadzor nad raspodjelom imovine udruge te utvrditi je li imovina udruge raspodijeljena sukladno odredbama utvrđenim u statutu, a ako statut ne sadrži takve odredbe, sukladno odluci glavne skupštine. Imovina udruge ne smije se raspodijeliti njezinim članovima, međutim istima se može vratiti sredstva koja su uložili u udrugu.<sup>694</sup>

Ako udruga ima status udruge koja obavlja javno korisne poslove, nadzor se provodi nad time ispunjava li takva udruga i dalje pretpostavke potrebne za stjecanje tog posebnog statusa. Ako se utvrdi da više ne ispunjava potrebne pretpostavke, udruga može izgubiti status udruge osnovane radi obavljanja javno korisnih poslova na temelju Dekreta Državnog savjeta, ali samo nakon što udruga dobije mogućnost očitovanja o prednje navedenom.<sup>695</sup> Iako nije propisano na temelju čijeg zahtjeva je Državni savjet ovlašten odnosno dužan donijeti naprijed navedenu odluku, može se pretpostaviti da donošenje takve odluke također može zahtijevati svaka zainteresirana osoba.

Izvanredna glavna skupština naprijed navedene udruge može donijeti odluku o prestanku postojanja udruge, u kojem slučaju će imenovati jednog ili više likvidatora koji će dodijeliti imovinu udruge jednoj ili više sličnih javnih organizacija ili organizacija koje

---

<sup>692</sup> Deckert, K., op. cit., str. 279.

<sup>693</sup> Članak 7. stavka 2. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine.

<sup>694</sup> Članak 15. francuskog Dekreta od 16. kolovoza 1901.

<sup>695</sup> Članak 10. stavka 1. francuskog Zakona o udrugama od 1. srpnja 1901. godine.

obavljaju javno korisne poslove. Takvu odluku glavna skupština mora dostaviti Ministru unutarnjih poslova i drugim ministrima određenim u statutu udruge koji će provesti nadzor nad time je li odluku donijelo ovlašteno tijelo te je li imovina raspodijeljena na propisan način. Odluka o prestanku postojanja udruge bit će valjana tek nakon što je odobri Državni savjet dekretom donesenim na temelju izvješća ministra unutarnjih poslova ili ministar unutarnjih poslova na temelju mišljenja Državnog savjeta.<sup>696</sup>

Slijedom navedenog, razvidno je da u francuskom pravu, za razliku od njemačkog prava, pravo na podnošenje zahtjeva za prestankom postojanja udruge ima svaka zainteresirana osoba što podrazumijeva činjenicu da je svaka osoba ovlaštena i provoditi nadzor nad njezinim djelovanjem, a donošenje odluke je, kao i u njemačkom pravu, u nadležnosti suda.

Sukladno talijanskom pravu potrebno je provesti nadzor nad time jesu li nastupile okolnosti koje su aktom o osnivanju ili statutom udruge propisane kao razlozi za prestanak postojanja udruge, je li postignuta svrha zbog koje je udruga osnovana te je li ostvarenje cilja zbog kojeg je udruga osnovana postalo nemoguće.<sup>697</sup> Također, potrebno je utvrditi i je li udruga ostala bez svih svojih članova,<sup>698</sup> te je li odluku o prestanku njezina postojanja donijela skupština i to većinom od 3/4 glasova.<sup>699</sup>

Nadzor nad prestankom udruge u talijanskom pravu vrši Ministarstvo unutarnjih poslova koji ono provodi kroz svoje urede u provincijama.<sup>700</sup>

U slučaju prestanka postojanja udruge u Italiji, potrebno je nadzirati činjenicu je li njezina imovina raspodijeljena na način utvrđen statutom udruge, a ako statut ne sadrži takvu odredbu, na način predviđen odlukom skupštine udruge. Ako način raspodjele imovine nije utvrđen ni statutom ni odluku o navedenom nije donijela skupština, imovinu će raspodijeliti nadležno tijelo i to organizaciji koja ima što sličnije ciljeve udruzi koja je prestala postojati.<sup>701</sup>

Također, potrebno je napomenuti da ako po provedbi postupka likvidacije, koji se obvezatno provodi u slučaju prestanka postojanja udruge,<sup>702</sup> nisu namireni vjerovnici, isti mogu tražiti namirenje od one organizacije na koju je prenesena imovina i to u roku od godine dana od završetka postupka likvidacije razmjerno i u granicama onoga što je primljeno.

---

<sup>696</sup> Deckert, K., op. cit., str. 279-280.

<sup>697</sup> Članak 27. stavka 1. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>698</sup> Članak 27. stavka 2. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>699</sup> Članak 21. stavka 3. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>700</sup> Van der Ploeg, Tymen, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M., Thematic Survey of Civil Society Law in Twelve European Countries u: Van der Ploeg, Tymen, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M. (eds.), Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation, Cambridge, Cambridge University Press, 2018., str. 149.

<sup>701</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 448-449.

<sup>702</sup> Članak 30. talijanskog Građanskog zakonika.

Slijedom navedenog razvidno je da su upravo vjerovnici posebno zainteresirani za nadzor nad raspodjelom imovine udruge u slučaju prestanka njezina postojanja.<sup>703</sup>

U pogledu udruga koje su u Italiji osnovane sukladno posebnim zakonima posebno se nadzire jesu li u slučaju prestanka njihova postojanja raspodijelili imovinu onim organizacijama koje imaju isti pravni status ili javno korisne ciljeve. Ako je riječ o udrugama osnovanim radi ostvarenja društveno korisnih ciljeva i to bez obzira na to imaju li pravnu osobnost ili ne, imovinu će raspodijeliti sukladno obvezujućem mišljenju nadležno upravno tijelo.<sup>704</sup> Na taj način predviđen je dodatni nadzor u pogledu udruga osnovanih radi ostvarenja društveno korisnih ciljeva.

Sukladno slovenskom pravu udruge može prestati postojati odlukom skupštine udruge, spajanjem udruge s drugom udrugom odnosno pripajanjem udruge drugoj udruzi, stečajem, na temelju sudske odluke o zabrani djelovanja ili na temelju samog zakona.<sup>705</sup> Ovisno o načinu prestanka postojanja udruge razlikuje se i nadzor koji se provodi nad zakonitošću odluke o prestanku njezina postojanja.

Ako odluku o prestanku udruge u Sloveniji donosi skupština udruge, nadzorom je potrebno utvrditi sadrži li takva odluka podatke o udruzi, zavodu, ustanovi ili drugoj neprofitnoj pravnoj osobi sa sličnim ciljevima kao udruge koja prestaje postojati, a na koju neprofitnu pravnu osobu će se nakon podmirenja svih obveza prenijeti imovina. Ako u odluci skupštine nije određena pravna osoba na koju će se prenijeti imovina po prestanku udruge, niti se ona može odrediti na temelju odredbi statuta, imovina će pripasti lokalnoj zajednici na čijem području je udruge imala sjedište. Potrebno je posebno naglasiti da unatoč tome što udruge može odrediti neprofitnu pravnu osobu na koju će po njezinom prestanku imovina prijeći, imovina se ne može prenijeti na političku stranku te takva odluka neće biti valjana.<sup>706</sup>

Kod prestanka udruge odlukom skupštine udruge poseban nadzor u slovenskom pravu provodi se u pogledu načina postupanja s neiskorištenim sredstvima dobivenim iz proračuna. Naime, potrebno je utvrditi poštovanje obveze prema kojoj se takva sredstva vraćaju u proračun, a ostatak imovina prelazi na novog primatelja na dan brisanja udruge iz registra udruge.<sup>707</sup> Osoba ovlaštena za zastupanje udruge obvezna je obavijestiti o donošenju odluke o

---

<sup>703</sup> Odredba Članka 30. talijanskog Građanskog zakonika.

Članak 31. stavka 3. talijanskog Građanskog zakonika.

<sup>704</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., op. cit., str. 449.

<sup>705</sup> Članak 37. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>706</sup> Članak 38. stavka 1. i 3. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>707</sup> Članak 38. stavka 2. slovenskog Zakona o udrugama.

prestanku postojanja udruge nadležno upravno tijelo i zatražiti brisanje udruge iz registra, u roku od 30 dana.<sup>708</sup>

Sukladno slovenskom pravu, udruga može prestati postojati i na temelju samog zakona i to kada je nadzorom utvrđeno da je stvarno prestala s radom kao i u slučaju kada je u roku od pet godina dva puta pravomoćno kažnjena za prekršaj dijeljenja imovine udruge svojim članovima<sup>709</sup> ili prekršaj koji se sastoji u tome da se višak prihoda nad rashodima ne koristi za ostvarenje svrhe i ciljeva ili obavljanje neprofitne djelatnosti navedene u njezinom statutu. U takvim slučajevima nadležno upravno tijelo donosi rješenje kojim se utvrđuje prestanak postojanja udruge. Dakle, slovenski Zakon o udrugama nastoji spriječiti povredu načela neprofitnosti udruge i propisivanjem gubitka pravne osobnosti udruge u slučaju kada je nadzorom koji se provodi nad njezinim radom utvrđeno da ona više ne udovoljava osnovnoj pretpostavki za stjecanje pravne osobnosti.

I slovensko pravo propisuje mogućnost zabrane djelovanja udruge za koju je prilikom provođenja nadzora nad obavljanjem njezine djelatnosti utvrđeno da udruga obavlja takvu djelatnost koja je usmjerena na nasilnu promjenu ustavnog poretka, počinjenje kaznenih djela ili poticanje na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu nejednakost, mržnju i netrpeljivost ili poticanje na nasilje ili rat odnosno ako udruga obavlja djelatnost kojoj je svrha stvaranje dobiti ili je riječ o udruzi kojoj je djelatnost isključivo usmjerena na stjecanje profita. Ako je takvo postupanje utvrdilo nadležno upravno tijelo prilikom provođenja svojih nadzornih ovlasti, dužno je o navedenom obavijestiti državnog tužitelja.<sup>710</sup> U tom slučaju obvezno se provodi postupak zabrane djelovanja udruge na način da državni tužitelj, ako procijeni na temelju izvješća ovlaštenih tijela ili po službenoj dužnosti da postoje naprijed navedeni razlozi, podnese tužbu Upravnom sudu radi zabrane djelovanja takve udruge.<sup>711</sup>

Slijedom svega navedenog, razvidno je da nadzor nad zakonitošću odluke o prestanku udruge u slovenskom pravu provode upravna tijela koja posebnu pozornost posvećuju načelu neprofitnosti udruge i zakonitosti djelovanja udruge te su dužna reagirati u slučajevima propisanim zakonom kada postoje pretpostavke za prestanak postojanja udruge.

Sukladno srpskom pravu udruga će izgubiti pravnu osobnost ako se provođenjem nadzora nad njezinim radom utvrdi da se broj članova udruge smanjio ispod broja osnivača

---

<sup>708</sup> Članak 38. stavka 4. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>709</sup> Udruga ne smije dijeliti svoju imovinu članovima udruge, a svaka takva podjela članovima udruge je ništava. O tome više vidjeti članak 24. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>710</sup> Članak 41. stavka 1. i 2. slovenskog Zakona o udrugama.

<sup>711</sup> Članak 41. stavka 3. slovenskog Zakona o udrugama. Navedeni postupak neće se primijeniti u slučaju kaznene odgovornosti udruge prema propisima koji uređuju odgovornost pravnih osoba. O tome više vidjeti slovenski Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela („Službeni glasnik“ br. 98/04, 65/08 i 57/12).

koji je potreban za osnivanje udruge, tj. ispod broja tri, a nadležno tijelo udruge nije donijelo odluku o prijemu novih članova, u roku od 30 dana, da je protekao rok na koji je udruga osnovana, ako je osnovana na određeno vrijeme te da je nadležno tijelo udruge donijelo odluku o prestanku njezina postojanja. Nadalje, udruga će prestati postojati i ako se utvrdi da je izvršena statusna promjena koja sukladno zakonu rezultira prestankom udruge, da udruga ne obavlja aktivnosti kojima se ostvaruju statutarni ciljevi udruge odnosno da nije organizirana u skladu sa statutom duže od dvije godine neprekidno ili da je proteklo dvostruko više vremena utvrđenog statutom za održavanje sjednice skupštine, a ona nije održana, da je udruzi zabranjen rad te u slučaju stečaja.<sup>712</sup>

Udruga gubi pravnu osobnost u srpskom pravu brisanjem iz Registra udruga koji se provodi na temelju rješenja Agencije za privredne registre, nakon što je to tijelo provodeći nadzor nad njezinim radom utvrdilo neku od naprijed navedenih činjenica. Zanimljivo je primijetiti da nadležnom tijelu činjenicu da udruga ne obavlja djelatnost kojom se obavljaju statutarni ciljevi, odnosno da nije organizirana u skladu sa statutom duže od dvije godine neprekidno ili ako je proteklo dvostruko više vremena od vremena utvrđenog statutom za održavanje sjednice skupštine, a ona nije održana, može prijaviti svaka osoba.<sup>713</sup> Dakle, nad ispunjenjem tih pretpostavki nadzor je ovlaštena provoditi svaka zainteresirana osoba. Time se ukazuje na važnost koju djelatnost udruge i njezina organizacijska struktura imaju za rad i djelovanje udruge.

Poseban oblik nadzora provodi se nad time jesu li postojeće udruge u propisanom roku, tj. u roku od 18 dana od dana stupanja na snagu srpskog Zakona o udrugama usuglasile svoj statut i druge unutarnje akte s navedenim Zakonom. Ako se utvrdi postupanje protivno navedenoj obvezi, takve udruge će se brisati iz registra udruga nakon provedbe postupka likvidacije.<sup>714</sup>

Udruga može prestati postojati i zabranom njezina djelovanja od strane Ustavnog suda ako je prilikom provođenja nadzora nad obavljanjem njezine djelatnosti utvrđeno da je riječ o tajnoj ili paravojnoj udruzi, ili je riječ o udruzi čiji su ciljevi i djelovanje usmjereni na nasilno rušenje ustavnog poretka i narušavanje teritorijalne cjelovitosti države, povredu zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava ili poticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, vjerskoj ili drugoj pripadnosti ili opredjeljenju, kao i spolu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama i sposobnostima, odnosno ako se udruga učlani

---

<sup>712</sup> Članak 49. stavka 2. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>713</sup> Članak 49. stavka 1., 3. i 4. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>714</sup> Benmansur, J. i dr., op. cit., str. 16.

u takvu međunarodnu organizaciju ili udrugu. Ustavni sud može svoju odluku o zabrani djelovanja udruge temeljiti na radnjama članova udruge ako postoji veza između tih radnji i djelovanja udruge ili njezinih ciljeva, ako se radnje zasnivaju na organiziranoj volji članova udruge i ako se prema okolnostima slučaja može smatrati da udruga tolerira radnje svojih članova. Takvu odluku Ustavni sud može donijeti na prijedlog Vlade, javnog tužitelja, ministarstva uprave, ministarstva nadležnog za područje u kojem se ostvaruju ciljevi udruge te tijela nadležnog za registraciju udruge.<sup>715</sup> Slijedom navedenog, razvidno je da su ta tijela dužna provoditi nadzor nad djelovanjem udruge te zatražiti utvrđenje zabrane djelovanja udruge ako utvrde postupanje protivno zakonu.

Postupak likvidacije prethodi brisanju iz registra udruge i u drugim zakonom predviđenim slučajevima, a sam postupak likvidacije je potrebno zabilježiti u registar udruge.<sup>716</sup> Provedba postupka likvidacije na način propisan zakonom također je vid nadzora koji doprinosi zakonitosti same odluke o prestanku postojanja udruge.

U slučaju prestanka udruge, sukladno srpskom pravu, potrebno je provesti nadzor nad time je li imovina udruge raspodijeljena sukladno zakonskim odredbama, tj. je li raspodijeljena domaćim neprofitnim pravnim osobama koje su osnovane radi ostvarivanja istih ili sličnih ciljeva, i koje su određene u statutu udruge. Ako se u trenutku prestanka postojanja udruge ne može postupiti na način utvrđen zakonom ili statutom udruge, ili ako je udruga prestala postojati na osnovi odluke o zabrani rada, nakon provedenog postupka likvidacije ili statutom nije određen način raspolaganja imovine poslije prestanka postojanja udruge, imovina udruge će prijeći u vlasništvo države, a korisnik takve imovine će biti jedinica lokalne samouprave na čijem teritoriju je bilo sjedište udruge.<sup>717</sup>

U pogledu naprijed navedenog može se zaključiti da i u srpskom pravu nadzor nad zakonitošću odluke o prestanku udruge te postojanjem pretpostavki za koje zakon veže prestanak postojanja udruge provodi nadležno upravno tijelo. I u srpskom pravu nadzor nad djelatnošću udruge ima posebnu važnost te zakon propisuje posebne slučajeve nezakonitosti koji mogu dovesti do odluke o zabrani njezina djelovanja, a time i prestanka postojanja udruge.

---

<sup>715</sup> Članak 50. stavka 1., 2. i 3. i članak 51. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>716</sup> Postupak likvidacije provodi se u slučajevima kada se broj članova smanji ispod broja osnivača koji je potreban za osnivanje udruge, tj. ispod broja 3, a nadležno tijelo udruge ne donese odluku o prijemu novih članova, u roku od 30 dana, protekom roka na koji je udruga osnovana, ako je ista osnovana na određeno vrijeme, u slučaju kada nadležno tijelo udruge donese odluku o prestanku njezina postojanja, u slučaju kada se utvrdi da udruga ne obavlja aktivnosti kojima se ostvaruju statutarne ciljevi udruge odnosno da nije organizirana u skladu sa statutom duže od dvije godine neprekidno ili da je proteklo dvostruko više vremena utvrđenog statutom za održavanje sjednice skupštine, a ona nije održana te ako je udruzi zabranjen rad. Članak 49. stavka 5. srpskog Zakona o udrugama.

<sup>717</sup> Članak 43. stavka 1. srpskog Zakona o udrugama.

Slijedom svega naprijed navedenog može se zaključiti da sve promatrane države propisuju nadzorne mehanizme kojima se utvrđuje zakonitost odluke o prestanku postojanja udruge kada takvu odluku donosi njezino nadležno tijelo kao i zakonske pretpostavke pod kojima nadležno tijelo javne vlasti može donijeti odluku o prestanku postojanja udruge odnosno o zabrani djelovanja udruge. To će u pravilu biti slučaj kada je provodeći nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge nadzorno tijelo utvrdilo da udruga djelatnost obavlja nezakonito odnosno protivno cilju zbog kojeg je udruga osnovana. Nadležnost za donošenje takve odluke o prestanku postojanja udruge razlikuje se od države do države pa tako primjerice takvu odluku u Sloveniji može donijeti Upravni sud, u Srbiji Ustavni sud, a u Francuskoj regionalni sudovi.

Za zakonitost odluke o prestanku udruge u nekim državama, primjerice Italiji i Njemačkoj, traži se i određena većina glasova članova udruge da bi takva odluka bila valjana. Također, potrebno je primijetiti da sve države prepuštaju udrugama slobodu u odlučivanju o raspodjeli imovine nakon prestanka njezina djelovanja na način da udruga isto propisuje statutom pa je nadzor prvenstveno usmjeren na statutarne odredbe o raspodjeli imovine. Zanimljivo je primijetiti da jedino Francuska izričito propisuje zabranu raspodjele imovine svojim članovima, dok Njemačka predviđa mogućnost raspodjele imovine svojim članovima samo ako je udruga osnovana isključivo u njihovom interesu. U odnosu na Sloveniju i Srbiju može se zaključiti da takva zabrana postoji budući da je zakonom predviđeno da se imovina udruge može raspodijeliti samo neprofitnim organizacijama sa sličnim ciljevima, dok zabrana raspodjele imovine njezinim članovima u Italiji postoji samo u odnosu na određene vrste udruge.

Razvidno je da sve države predviđaju mogućnost donošenja odluke o prestanku udruge samo ako se nadzorom nad radom udruge utvrde teške povrede zakonskih propisa od strane nadležnih tijela, u kojem slučaju je potrebno provesti odgovarajući postupak te raspodijeliti imovinu sukladno zakonskim propisima uz poštovanje načela neprofitnosti udruge.

## **7.2. Nadzor nad prestankom udruge u hrvatskom pravu**

Kao što udruga stječe pravnu osobnost upisom u sudski registar te činjenica upisa udruge ima konstitutivni učinak, tako udruga prestaje postojati kao pravna osoba brisanjem iz registra udruge, koje sukladno hrvatskom pravu također provodi upravno tijelo u županiji odnosno Gradu Zagrebu nadležno i za provođenja upisa udruge u registar udruge te vođenje baze podataka. Nadzor nad prestankom udruge u pravilu se vrši kako bi se utvrdilo postojanje

pretpostavki za koje zakon veže prestanak postojanja udruge kao pravne osobe te, što je još bitnije, kako bi se proveo nadzor nad raspolaganjem imovine nakon prestanka njezina postojanja imajući prije svega u vidu načelo neprofitnosti te zabranu raspolaganja imovinom udruge na način da se raspodijeli članovima udruge.

Udruga će u hrvatskom pravu prestati djelovati u slučaju donošenja odluke skupštine udruge o prestanku udruge, ako se udruga pripoji drugoj udruzi, spoji s drugom udrugom ili se udruga podijeli razdvajanjem, protekom dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ista nije održana, pravomoćnom odlukom suda o ukidanju udruge, pokretanjem stečajnog postupka i na zahtjev člana udruge, ako je broj članova udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge, a nadležno tijelo udruge u roku od godinu dana od nastupanja te činjenice nije donijelo odluku o prijemu novih članova.<sup>718</sup> Statut kao najviši akt udruge mora obvezno sadržavati odredbe o prestanku postojanja udruge.<sup>719</sup> Nadzor nad prestankom postojanja udruge ovisi o tome koje je tijelo nadležno za donošenje takve odluke i u kakvom postupku.

U pogledu prvog navedenog razloga prestanka djelovanja udruge, nadzor se provodi nad time je li odluku donijela skupština udruge s obzirom na to da je zakonom samo ona kao najviše tijelo udruge ovlaštena donijeti takvu odluku, a ne i eventualno druga tijela udruge. Razlozi zbog kojih se članovi udruge okupljeni u skupštini odlučuju na donošenje takve odluke mogu biti različiti te nije propisano da navedena odluka mora biti obrazložena pa slijedom navedenog to neće biti predmetom nadzora. Ako skupština udruge donese odluku o prestanku postojanja udruge, osoba koja je imenovana likvidatorom udruge dužna je podnijeti nadležnom upravnom tijelu županije zahtjev za upis prestanka djelovanja udruge u registar udruga i to u roku od osam dana od dana donošenja odluke o prestanku postojanja udruge.<sup>720</sup> U konkretnom slučaju donošenje navedene odluke je u isključivoj nadležnosti same skupštine koja je dužna po donošenju odluke o istome obavijestiti likvidatora. U tom slučaju nadležno upravno tijelo županije donosi rješenje o prestanku djelovanja udruge i pokretanju likvidacijskog postupka.<sup>721</sup>

I u pogledu drugog navedenog razloga za prestanak postojanja udruge nadzor se provodi nad time je li odluku o pripajanju drugoj udruzi, spajanju s drugom udrugom ili razdvajanju udruge donijela skupština udruge budući da, iako se u odredbi o prestanku djelovanja udruge to ne navodi, riječ je o statusnoj promjeni udruge koju sukladno zakonskim odredbama o

---

<sup>718</sup> Članak 48. stavka 1. Zakona o udrugama.

<sup>719</sup> Članak 13. stavka 3. Zakona o udrugama.

<sup>720</sup> Članak 48. stavka 2. Zakona o udrugama.

<sup>721</sup> Članak 49. Stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.



nadležnostima skupštine može donijeti upravo navedeno tijelo udruge te nije predviđena mogućnost da tu svoju ovlast skupština prenese na neko drugo tijelo. Naprijed navedeno proizlazi i iz samih odredbi o statusnim promjenama udruge. Provođenje nadzora nad statusnim promjenama ovisi o tome je li došlo do pripajanja udruge u kojem slučaju je potrebno izvršiti upis promjena na temelju zahtjeva osobe ovlaštene za zastupanje udruge pripajatelja u nadležnosti upravnog tijela koje vodi registar udruga, dok udruga koja je pripojena prestaje postojati. Zatim, je li došlo do spajanja udruga u kojem slučaju nastaje nova udruga u pogledu koje pretpostavke za upis udruge utvrđuje nadležno upravno tijelo kao i u slučaju kada je udruga podijeljena na više udruga u kojem slučaju pretpostavke za upis također utvrđuje nadležno upravno tijelo.<sup>722</sup> Za razliku od navedenog, udruge koje su pripojene drugoj udruzi, spojene s drugom udrugom ili koja je podijeljena na više udruga, prestaju postojati, a samim time i nadzor nad njima uz poštovanje odredbi o prestanku postojanja udruge.

U pogledu sljedećeg zakonom predviđenog načina prestanka djelovanja udruge nadzor se provodi kako bi se utvrdilo je li proteklo dvostruko više vremena od predviđenog razdoblja za održavanje redovne sjednice skupštine, a ta sjednica nije održana. U konkretnom slučaju primjenjuje se presumpcija da je udruga prestala s radom ako je prošlo dvostruko više vremena od predviđenog razdoblja za održavanje redovne sjednice skupštine, a ista nije održana.<sup>723</sup> Naime, redovne skupštine održavaju se u roku koji je propisan statutom.<sup>724</sup> Iako zakonom nije propisan rok za održavanje redovnih sjednica skupština, iz razloga što je u nadležnosti navedenog tijela donošenje godišnjeg plana i usvajanje godišnjeg financijskog izvještaja, redovne sjednice bi se trebale održavati najmanje jednom godišnje.<sup>725</sup> Slijedom navedenog može se zaključiti da je potrebno da proteknu dvije godine u kojem roku sjednica skupštine nije održana da bi se ispunile pretpostavke za prestanak djelovanja udruge na ovaj način. Međutim, budući da navedeno znači da udruga nije ispunila svoje obveze u pogledu financijskog plana i izvješćivanja, isto predstavlja posebno pitanje u pogledu financijskog nadzora. I ovdje, kao i u slučajevima donošenja odluke skupštine o prestanku udruge provodi se postupak likvidacije te nadležno upravno tijelo županije donosi rješenje o prestanku

---

<sup>722</sup> Statusna promjena je promjena pravnog položaja udruge izvršena na osnovi odluke skupštine u skladu sa statutom i Zakonom o udrugama, a isto podrazumijeva pripajanje, spajanje i podjelu udruge. O tome više vidjeti članke 39., 40. i 41. Zakona o udrugama.

<sup>723</sup> Članak 48. stavka 1. Zakona o udrugama.

<sup>724</sup> Članak 18. stavka 2. Zakona o udrugama.

<sup>725</sup> Financijski plan donosi najviše tijelo neprofitne organizacije, u konkretnom slučaju udruge, odnosno tijelo koje je temeljem statuta neprofitne organizacije za to ovlašteno, najkasnije do 31. prosinca tekuće godine za sljedeću godinu. O tome više vidjeti odredbe članka 5. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija.

djelovanja i pokretanju likvidacijskog postupka.<sup>726</sup> Nadležno upravno tijelo županije i to po službenoj dužnosti, na prijedlog osobe ovlaštene za zastupanje udruge, nadležnog tijela udruge, članova udruge ili drugih zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba, utvrđuje postojanje naprijed navedenih pretpostavki za prestanak postojanja udruge.<sup>727</sup> U tom smislu je potrebno navesti kako nije izrijekom propisano koje nadležno tijelo udruge je ovlašteno, uz osobu ovlaštenu za zastupanje, podnijeti prijedlog za utvrđenje naprijed navedenih razloga. Za pretpostaviti je da to može svakako skupština u čiju nadležnost spada donošenje odluka o statusnim promjenama, ali i drugo tijelo koje je na to ovlašteno statutom. Također, ovlast za pokretanje predmetnog postupka imali bi i članovi udruge bez potrebe dokazivanja pravnog interesa, za razliku od svih trećih fizičkih i pravnih osoba koje bi morale dokazivati pravni interes. U tom postupku udruga bi morala imati status stranke, dok bi ostale osobe bile uključene u postupak ovisno o tome jesu li pokrenule postupak svojim prijedlogom ili su se u njega naknadno uključile.<sup>728</sup>

U pogledu sljedećeg razloga prestanka udruge koji se odnosi na pravomoćnu odluku suda o ukidanju udruge potrebno je navesti kako je do donošenja Zakona o udrugama iz 2014. godine, prijašnjim Zakonima o udrugama iz 1997. godine i 2001. godine bilo predviđeno posebno poglavlje o zabrani djelovanja udruge.<sup>729</sup> Razlog navedenom je u tome što u vrijeme donošenja ranijih Zakona još nije bio donesen Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.<sup>730</sup> Sukladno obrazloženju konačnog prijedloga Zakona o udrugama iz 2014. godine navodi se kako su nakon donošenja Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela odredbe o zabrani udruge izgubile svoj smisao, a također bi teško bilo opravdati zabranu udruge zbog nekog nezakonitog djelovanja koje ujedno ne predstavlja neko kazneno djelo za koje se, prema Zakonu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, može izreći sankcija ukidanja pravne osobe.<sup>731</sup> Naime, sankcija ukidanja pravne osobe može se izreći ako je pravna osoba osnovana radi činjenja kaznenih djela ili je svoje djelovanje pretežito iskoristila za počinjenje kaznenih djela, a nakon pravomoćnosti presude o ukidanju pravne osobe mora se provesti postupak likvidacije. U slučaju donošenja takve presude Sud će, po službenoj dužnosti, bez

---

<sup>726</sup> Članak 49. Stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.

<sup>727</sup> Članak 48. stavka 3. Zakona o udrugama.

<sup>728</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 99.

<sup>729</sup> Članak 30-34. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 70/97) i članak 35-38. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01).

<sup>730</sup> Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela („Narodne novine“ br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12 i 114/22). Kazna ukidanja pravne osobe može se izreći ako je pravna osoba osnovana radi činjenja kaznenih djela ili je svoje djelovanje pretežito iskoristila za počinjenje kaznenih djela. Vidi odredbe članka 12. Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.

<sup>731</sup> Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o udrugama - Obrazloženje, Zagreb, travanj 2014., str. 31.

odgode, o sadržaju presude kojom se osuđuje pravna osoba obavijestiti sudski ili drugi registar u koji je ta pravna osoba upisana, u konkretnom slučaju upravno tijelo koje vodi registar udruga.<sup>732</sup> Međutim, postavlja se pitanje o mogućnosti odnosno nemogućnosti zabrane djelovanja, odnosno prestanku postojanja udruge u pogledu koje je nadzorom nad njezinim djelovanjem utvrđeno da je svoje djelovanje usmjerila na stjecanje profita, tj. da više ne udovoljava osnovnoj karakteristici potrebnoj da bi se takva neprofitna organizacija smatrala neprofitnom odnosno kod koje je utvrđeno da je njezina gospodarska djelatnost postala osnovnom djelatnošću. U takvom slučaju nije propisano ni nadležno tijelo koje bi bilo ovlašteno donijeti odluku o zabrani djelovanja udruge ni postupak donošenja takve odluke. U tu svrhu, prije svega radi zaštite načela neprofitnosti udruge, po uzoru na naprijed promatrane države potrebno je zakonskim propisima odrediti tijelo koje će u slučaju da je nadzorom utvrđeno postupanje protivno navedenom načelu biti ovlašteno provesti postupak prestanka postojanja udruge te postupak koji bi to tijelo bilo dužno provesti.

U odnosu na prestanak djelovanja udruge pokretanjem stečajnog postupka nadzorom je potrebno utvrditi jesu li ispunjene pretpostavke za pokretanje stečajnog postupka uslijed nesposobnosti za plaćanje i prezaduženosti udruge. Nesposobnost za plaćanje postoji kada udruga kao dužnik ne može trajnije ispunjavati svoje dospjele novčane obveze,<sup>733</sup> dok se o prezaduženosti govori u situaciji kada je imovina udruge manja od postojećih obveza pri čemu se napominje kako se prezaduženost neće primijeniti kao razlog otvaranja stečajnog postupka ako se osnovano može pretpostaviti da će udruga nastavljanjem poslovanja uredno ispunjavati svoje obveze po dospijecu.<sup>734</sup> Prijedlog za otvaranje stečajnog postupka može podnijeti sam vjerovnik<sup>735</sup> ili sama udruga kao dužnik, a u potonjem slučaju prijedlog za otvaranje stečajnog postupka su ovlašteni podnijeti osoba ovlaštena za zastupanje udruge i likvidator udruge.<sup>736</sup> Dakle, sve naprijed navedene osobe ovlaštene su i dužne provoditi nadzor nad time jesu li ispunjene pretpostavke za pokretanje stečajnog postupka, a konačnu odluku donosi sud.<sup>737</sup> Ako

---

<sup>732</sup> Članak 12. stavka 1. i 4. te članak 22. stavka 1. Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.

<sup>733</sup> Smatrat će se da je dužnik, u konkretnom slučaju udruga, nesposobna za plaćanje ako ima jednu ili više evidentiranih neizvršenih osnova za plaćanje u razdoblju dužem od 60 dana ili ako nije isplatila tri uzastopne plaće koje radniku pripadaju sukladno aktima koji uređuju obveze poslodavca prema radniku. O tome više vidjeti odredbe članka 6. Stečajnog zakona („Narodne novine“ br. 71/15, 104/17 i 36/22) i Paštrović, Ana, Stečajni postupak nad udrugom, IUSINFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/26453> (7. 7. 2018.).

<sup>734</sup> Članak 7. stavka 1. i stavka 2. Stečajnog zakona.

<sup>735</sup> Kada vjerovnik podnosi prijedlog za otvaranje stečajnog postupka mora učiniti vjerojatnim postojanje svoje tražbine i stečajnog razloga nad udrugom odnosno nesposobnost za plaćanje i prezaduženost. Članak 109. stavka 2. Stečajnog zakona.

<sup>736</sup> Članak 109. stavka 4. Stečajnog zakona.

<sup>737</sup> U predstečajnom i stečajnom postupku isključivo je stvarno i mjesno nadležan trgovački sud na čijem se području nalazi sjedište dužnika. Članak 8. stavka 1. Stečajnog zakona.

osoba ovlaštena za zastupanje udruge (najčešće predsjednik udruge) ne podnese prijedlog pravovremeno, odgovarat će za tako nastalu štetu vjerovnicima udruge.<sup>738</sup> Iako je skupština udruge najviše tijelo udruge, ako u udruzi postoji drugo tijelo odnosno osoba za vođenje poslova, tada skupština neće prva uočiti nastanak stečajnog razloga. Dužnost prijave nastanka stečajnog razloga imat će i upravni odbor ako je takvo tijelo predviđeno statutom udruge.<sup>739</sup> Pored navedenog te odredbi Stečajnog zakona koji pobliže propisuju stečajne razloge te osobe koje su u obvezi podnijeti zahtjev za pokretanjem stečajnog postupka, potrebno je napomenuti kako i sam Zakon o udrugama propisuje da u slučaju kada likvidator provodeći nadzor nad imovinom udruge utvrdi da ona nije dovoljna za namirenje obveza, dužan je u roku od osam dana od dana okončanja likvidacijskog postupka o tome obavijestiti nadležni sud prema sjedištu udruge radi pokretanja stečajnog postupka.<sup>740</sup> U slučaju da je nadzorom utvrđeno postojanje stečajnih razloga te je po zahtjevu ovlaštene osobe pokrenut stečajni postupak, udruhu će zastupati stečajni upravitelj koji će imati prava i obveze tijela dužnika pravne osobe te ako udruga nastavlja poslovati tijekom stečajnog postupka, vodit će njezino poslovanje. Da bi se osoba uopće mogla naći na listi (lista A i lista B) stečajnog upravitelja koju utvrđuje ministar nadležan za poslove pravosuđa, mora ispunjavati određene pretpostavke propisane naprijed citiranim zakonom.<sup>741</sup> Slijedom navedenog može se zaključiti da, za razliku od osobe ovlaštene za zastupanje predviđene statutom udruge, osoba koja udruhu zastupa u slučaju stečaja mora imati dodatne kvalifikacije određene zakonom. Takva osoba se imenuje na način previđen zakonom čime je isključena mogućnost drukčijeg reguliranja statutom udruge.

Ako je nadzorom utvrđeno da postoje pretpostavke za pokretanje stečajnog postupka, a takav postupak nije pokrenut, vjerovnici udruge su ovlašteni podnijeti tužbu protiv tijela odnosno osobe ovlaštene za vođenje poslova udruge, a to je najčešće predsjednik udruge ili upravni odbor. Za odgovornost predsjednika udruge dostatna je obična nepažnja pri čemu je

---

<sup>738</sup> Članak 10. stavka 2. i 4. Stečajnog zakona.

<sup>739</sup> Članak 10. stavka 2. Stečajnog zakona.

<sup>740</sup> Članak 49. stavka 7. Zakona o udrugama.

<sup>741</sup> Na listi A stečajnih upravitelja može biti upisana fizička osoba koja ima poslovnu sposobnost, završen diplomski sveučilišni studij odnosno završeno visoko obrazovanje s najmanje 300 ETCS bodova, koja ima položen stručni ispit za stečajnoga upravitelja, koja je nakon položenoga stručnog ispita obavljala stručnu obuku u trajanju od jedne godine te koja je dostojna za obavljanje poslova stečajnoga upravitelja. U pogledu potonjeg uvjeta ističe se kako će se smatrati da osoba nije dostojna za obavljanje poslova stečajnog upravitelja ako je protiv nje pokrenut kazneni postupak za kazneno djelo za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti, koja je brisana s liste stečajnih upravitelja zbog nepostupanja po rješenju suda iz članka 91. stavka 6. Stečajnog zakona, dok ne prođu tri godine od dana brisanja, koja je razriješena dužnosti stečajnoga upravitelja zbog neurednog obavljanja dužnosti iz članka 91. stavka 2. Stečajnog zakona u više od dva stečajna postupka u tijeku tri godine, dok ne prođu tri godine od dana brisanja i ponovno ne položi ispit za stečajnoga upravitelja te koja je nesposobna za plaćanje. U pogledu osoba koje mogu biti upisane u listu B stečajnih upravitelja navodi se da jedino nije propisan uvjet od obavljanja obuke u trajanju od jedne godine nakon položenoga stručnog ispita. Članak 78-80. Stečajnog zakona.

standard pažnja dobrog domaćina.<sup>742</sup> Naime, s običnom nepažnjom ili nemarnošću postupa osoba koja u svom ponašanju ne upotrijebi onu pažnju koju bi upotrijebio dobar gospodarstvenik odnosno dobar domaćin (osobito pažljiv i savjestan čovjek). Dakle, u konkretnom slučaju predsjednik udruge bit će odgovoran ako je upotrijebio pažnju koju bi upotrijebio svaki prosječan čovjek, a nije upotrijebio osobitu pažnju, tj. nije postupio kao dobar domaćin u kojem slučaju ne bi došlo do štetnog rezultata.<sup>743</sup> Također se navodi kako se smatra da predsjednik ima uvid u financijsko stanje udruge te ne može uspješno isticati prigovor da nije znao za financijsku krizu udruge. U slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva vjerovnika, članovi upravnog odbora izravno će odgovarati za nastalu štetu i to solidarno ako udrugom upravlja više osoba i to na način da će vjerovnici čije su tražbine nastale prije nastanka stečajnog razloga dobiti iznos za koji se umanjuje kvota nesolventnosti koju bi dobili u slučaju pravovremenog podnošenja zahtjeva za likvidaciji dok će se vjerovnicima čije su tražbine nastale nakon stečajnog razloga imati pravo na pokriće cijele štete koja im je nastala ili će nastati na temelju pravnog posla koji su sklopili s insolventnom udrugom.<sup>744</sup>

U pogledu posljednjeg navedenog razloga, tj. prestanka postojanja udruge na zahtjev člana udruge, potrebno je utvrditi je li broj članova udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge, tj. ispod broja tri<sup>745</sup>, a nadležno tijelo udruge u roku od godinu dana od nastupanja te činjenice nije donijelo odluku o prijemu novih članova. I ovdje je riječ o presumpciji prema kojoj se smatra da je udruga prestala djelovati ako se broj članova udruge smanji ispod broja određenog za osnivanje udruge. Udruga samostalno utvrđuje pretpostavke za prijem novih članova i donosi odluku o prijemu, a ako bi broj njezinih članova pao ispod broja tri, tek po proteku roka od godine dana od dana nastupanja navedene situacije smatra se da su ispunjene pretpostavke za prestanak djelovanja udruge po navedenoj osnovi. Moguća je i situacija da udruga u razdoblju od godine dana uopće nema svojih članova, ali navedena odredba se ne bi mogla primijeniti kao osnova za prestanak njezina postojanja prije isteka roka od godine dana. I ovdje, kao u slučaju prestanka udruge zbog neodržavanja redovne sjednice u određenom roku, nadzor nad postojanjem pretpostavke provodi nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba koje je ovlašteno postojanje razloga utvrditi rješenjem i to po službenoj dužnosti, na prijedlog osobe ovlaštene za zastupanje udruge, nadležnog tijela udruge,

---

<sup>742</sup> Brnabić, R., op. cit., str. 1525.

<sup>743</sup> Klarić, Petar i Vedriš, Martin, Građansko pravo, 9. izdanje, Zagreb, Narodne novine d.d., 2014., str. 598-599.

<sup>744</sup> Brnabić, R., op. cit., str. 1525-1526.

<sup>745</sup> Udrugu mogu osnovati najmanje tri osnivača fizičke i/ili pravne osobe. Članak 11. stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.

članova udruge ili drugih zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba, a sve navedeno u pogledu osoba ovlaštenih za podnošenje prijedloga primjenjuje se i ovdje.

U slučajevima prestanka postojanja udruge odlukom skupštine druge, protekom dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana, donošenjem pravomoćne odluke suda o ukidanju udruge, kao i u slučaju ako broj članova udruge padne ispod zakonom predviđenog minimuma, potrebno je provesti postupak likvidacije. Takav postupak pretpostavka je koja mora biti ispunjena da bi se udruga mogla brisati iz registra, a samim time i prestala postojati. Određivanje prava i obveza likvidatora te postupka likvidacije potrebno je, s jedne strane, kako bi se zaštitili sami članovi udruge, a s druge strane kako bi se zaštitili i interesi trećih osoba kao i javni interes u slučaju prestanka postojanja udruge. Upravo iz tog razloga i sam rad likvidatora u konačnici potpada pod nadzor nadležnog tijela. Unatoč navedenom, Zakon o udrugama ne sadrži definiciju pojma likvidacije niti upućuje na primjenu odredbi iz Zakona o trgovačkim društvima. Međutim, postupak likvidacije udruge zahtijeva primjenu pravila koja se koriste u slučaju likvidacije trgovačkih društava čiji članovi ne snose osobnu odgovornost za obveze društva. Ovo je zato što članovi udruge također nisu odgovorni za njezine obveze. Likvidacija podrazumijeva konačno razrješenje internih odnosa među članovima udruge, a obuhvaća i rješavanje odnosa s vjerovnicima, prikupljanje te potencijalnu prodaju ili drugačije raspolaganje imovinom udruge.<sup>746</sup>

U slučaju pokretanja postupka likvidacije, udrugu će zastupati likvidator, a ovlaštenja tijela i osobe koje su bili ovlašteni za zastupanje prestaju. Likvidator je fizička ili pravna osoba imenovana od ovlaštenog tijela udruge i čije je imenovanje kao likvidatora evidentirano u Registru udruga. Likvidator može, ali ne mora, biti član udruge, što znači da ista osoba može obavljati i funkciju likvidatora i funkciju zastupanja udruge. Iako se za osobu likvidatora ne mora imenovati osoba koja je član udruge nego to može biti, primjerice, javni bilježnik, odvjetnik i sl., preporuča se da se za ulogu likvidatora odabere osoba iz članstva udruge. Najbolje rješenje bi bilo da takvu funkciju obavlja osoba s ovlaštenjem za zastupanje, koja će s ostalim imenovanim tijelima udruge snositi odgovornost za funkcioniranje udruge, uključujući i odgovornost za provođenje postupka prestanka postojanja udruge.<sup>747</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama<sup>748</sup> propisano je da likvidator ne smije biti osoba

---

<sup>746</sup> Dika, M. i dr., op .cit., str. 101.

<sup>747</sup> Nacionalna zaklada, regionalne mreže i Ured za udruge, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruge.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruge.pdf) (15. 5. 2018.).

<sup>748</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 151/22).

koja je pravomoćno osuđena za zakonom propisana kaznena djela, a kako je to propisano i za osobu ovlaštenu za zastupanje.<sup>749</sup> Pored navedenog, nisu propisane nikakve posebne pretpostavke za imenovanje osobe likvidatora.<sup>750</sup>

Tijekom provođenja likvidacijskog postupka udrugu zastupa likvidator koji se prilikom pokretanja likvidacijskog postupka upisuje u Registru udruga kao osoba s ovlaštenjem za zastupanje udrugu sve do završetka likvidacije i brisanja udruge iz Registra udruga. Likvidatora imenuje skupština udruge ili drugo za to statutom ovlašteno tijelo.<sup>751</sup>

U provođenju nadzora nad likvidacijskim postupkom potrebno je utvrditi je li likvidator proveo postupak u roku od 60 dana od primitka rješenja o otvaranju likvidacijskog postupka, je li utvrdio stanje na poslovnom računu udruge, knjigovodstveno stanje dugovanja i potraživanja, ostalu imovinu udruge te pribavio iz službene evidencije Ministarstva financija – Porezne uprave potvrdu o nepostojanju duga s osnove javnih davanja, a u slučaju da utvrdi da udruga ima dugovanja, je li objavio poziv vjerovnicima da prijave svoje tražbine prema udruzi u roku od 30 dana od dana objave poziva, a za eventualna potraživanja je li pozvao dužnike na plaćanje dugova u roku od 30 dana te je li preostalu imovinu raspodijelio u skladu sa Zakonom o udrugama. Nadalje, nadzire se i je li likvidator po raspodjeli preostale imovine u roku od osam dana od dana okončanja likvidacijskog postupka podnio nadležnom upravnom tijelu završni račun i izvješće o provedenom likvidacijskom postupku, a ako je utvrdio da imovina udruge nije dovoljna za namirenje obveza, je li o tome obavijestio nadležni sud prema sjedištu udruge radi pokretanja stečajnog postupka. Na temelju tako zaprimljenog izvješća o provedenom likvidacijskom postupku, nadležno tijelo donosi rješenje o brisanju udruge iz registra udruga, izuzev ako su utvrđeni dugovi udruge.<sup>752</sup> Slijedom navedenog, razvidno je da rad likvidatora potpada pod nadzor nadležnog upravnog tijela te je pretpostavka prestanka postojanja udruge. Naprijed navedeno ima posebno značenje iz razloga što se ne traže nikakve

---

<sup>749</sup> Likvidatorom ne smije biti imenovana osoba pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma, pranja novca, zlouporabe povjerenja u gospodarskom poslovanju, prijevara u gospodarskom poslovanju, prouzročenja stečaja, pogodovanja vjerovnika ili povrede obveze vođenja trgovačkih i poslovnih knjiga iz zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije ili ranije važeća kaznena djela zlouporabe stečaja i zlouporabe u postupku stečaja i to za vrijeme dok traju pravne posljedice osude kao i kojoj su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ili pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenim kaznenim dijelima. Likvidatorom udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti imenovana osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta na temelju zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije. Članak 19. stavka 2. i 3. Zakona o udrugama.

<sup>750</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 101.

<sup>751</sup> Nacionalna zaklada, regionalne mreže i Ured za udruge, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruge.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruge.pdf) (15. 5. 2018.).

<sup>752</sup> Članak 49. stavka 1-8. Zakona o udrugama.

posebne kvalifikacije da bi neka osoba bila imenovana likvidatorom, pa se postavlja pitanje kvalitete rada te potrebe adekvatnog nadzora nad njegovim poslovanjem. U slučaju da je nadzorom utvrđena povreda odredbi o obveznom postupanju likvidatora, takvoj osobi se može izreći kazna za utvrđeni prekršaj propisana Zakonom o udrugama.<sup>753</sup>

Ako se u radu likvidatora udruge utvrde nepravilnosti, likvidator odgovara po načelu subjektivne odgovornosti.<sup>754</sup> Za odgovornost je dostatna i obična nepažnja pri čemu je riječ o izravnoj, vanjskoj i solidarnoj odgovornosti odgovornih osoba prema vjerovnicima udruge, a za štetu nastalu članovima likvidator odgovara po općim pravilima o odgovornosti za štetu. U slučaju povrede obveze prijave nastanka stečajnog razloga, visina nastale štete utvrđuje se prema pravilima o odgovornosti za štetu, a opseg nastale štete utvrđuje se prema visini neispunjenog potraživanja slijedom nedopuštenog prijenosa imovine na članove udruge ili treće osobe.<sup>755</sup>

Unatoč odredbama o provođenju likvidacijskog postupka, a prvenstveno iz razloga što udruga nije osnovana u svrhu stjecanja profita i u pravilu ne raspolaže velikim kapitalom budući da dobit udruge mora biti usmjerena na ostvarenje ciljeva udruge, u zakonom određenim slučajevima nije potrebno provesti postupak likvidacije. Naime, u slučaju prestanka postojanja udruge protekom dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana, ako je broj članova udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge, a nadležno tijelo udruge u roku od godinu dana od nastupanja te činjenice nije donijelo odluku o prijmu novih članova, kao i u slučaju donošenja odluke skupštine o prestanku udruge, iznimno se neće provoditi postupak likvidacije ako većina svih članova upravnog tijela udruge ili osoba ovlaštena za zastupanje da izjavu pred javnim bilježnikom da udruga ne djeluje, da su ispunjene sve obveze udruge i da je preostala imovina udruge raspodijeljena u skladu sa zakonskim odredbama. Zahtjev za upis prestanka postojanja udruge po takvom skraćenom postupku nadležnom upravnom tijelu županije podnosi osoba ovlaštena za zastupanje udruge, odnosno jedan od članova upravnog tijela udruge.<sup>756</sup> Dakle, u slučajevima prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku nadležno

---

<sup>753</sup> O tome više vidjeti članak 54.a stavka 7. i 8. Zakona o udrugama.

<sup>754</sup> Sukladno odredbi članka 1045. stavka 1. Zakona o obveznim odnosima tko drugome prouzroči štetu dužan ju je nadoknaditi, ako ne dokaže da je šteta nastala bez njegove krivnje, dok je stavkom 2. istoga članka Zakona propisano da se predmnijeva obična nepažnja.

<sup>755</sup> Od ostalih pravnih sredstava zaštite vjerovnika udruge ističe se zahtjev koji udruzi pripada prema članovima zbog neopravdanog obogaćenja u kojem slučaju bi vjerovnici udruge mogli prema njezinim članovima od udruge preuzeti taj zahtjev, odnosno u slučaju protivljenja ovrhom preuzeti tražbine koje pripadaju udruzi i ostvariti svoja prava. Brnabić, R., op. cit., str. 1528.

<sup>756</sup> Članak 51. stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.



upravno tijelo provodi samo nadzor nad time jesu li članovi upravnog tijela udruge ili osoba ovlaštene za zastupanje dali propisanu izjavu pred javnim bilježnikom, dok sve ostale pretpostavke koje moraju biti ispunjene za brisanje udruge u registar u redovitom postupku nisu predmet nadzora. Upravo iz navedenog razloga članovi udruge koji su dali takvu izjavu pred javnim bilježnikom solidarno odgovaraju za obveze udruge pet godina od dana brisanja udruge iz registra udruga.<sup>757</sup> Takva odgovornost članova udruge iznimka je od pravila koje se primjenjuje u svim redovitim postupcima prestanka postojanja udruge prema kojem članovi udruge ne odgovaraju za njezine obveze svojom imovinom. U svojoj odluci Županijski sud u Dubrovniku, Posl. br. GŽ 790/16, od 16. studenoga 2016. godine, utvrdio je između ostalog razliku u odgovornosti između udruge kao pravne osobe te njezinih članova te naveo kako članovi upravnog tijela kod prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku solidarno odgovaraju za obveze udruge, ali ne kao pravni slijednici udruge koja je brisanjem iz registra udruga prestala postojati.<sup>758</sup>

U pogledu odgovornosti prije svega članova udruge za obveze u slučaju prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku potrebno je prvenstveno ukazati na odgovornost članova uprave u konceptu dobrog upravljanja udruhom kao neprofitnom organizacijom. Naime, zbog manjka zakonskih odredbi poseban naglasak stavljen je na moralnost djelovanja te je pri tome ključno sudjelovanje članova udruge u oblikovanju etičkih načela te postojanje

---

<sup>757</sup> Odredbe članka 51. stavka 1. i 3. Zakona o udruinama.

<sup>758</sup> Citiranom presudom Županijskog suda ukinuto je rješenje Općinskog suda u Gospiću te vraćen predmet na ponovni postupak. Naime, u konkretnom slučaju malodobni tužitelj podnio je tužbu za naknadu neimovinske štete zbog povrede dostojanstva, časti i ugleda, koja je povreda počinjena objavljenim tekstom na *web*-stranici tuženika – Udruge dana 7. ožujka 2014. godine te zahtjev za uklanjanje navedenog članka. Rješenjem suda od 14. listopada 2015. godine određen je prekid postupka u predmetnoj pravnoj stvari jer je rješenjem nadležnog Ureda državne uprave od 19. svibnja 2015. godine utvrđen prestanak postojanja tuženika – udruge. Podneskom tužitelja od 24. studenoga 2015. godine isti je označio D.A., S.F. i J.F. kao pravne slijednike Udruge, pozivajući se pritom na rješenje nadležnog Ureda državne uprave od 19. svibnja 2015. godine. U smislu naprijed navedenog ukazalo se na odredbu članka 51. Zakona o udruinama („Narodne novine“ br. 74/14) te na činjenicu da se u konkretnom slučaju udruga briše temeljem pravomoćnog rješenja nadležnog ureda o brisanju udruge iz registra udruga, ali uz upis u registar udruge osobnih imena, prebivališta i OIB-a članova tijela udruge koji su dali izjave pred javnim bilježnikom s naznakom njihove solidarne odgovornosti za obveze udruge. Sukladno navedenom, osobe D.A., S.F. i J.F., nakon što je na sjednici Skupštine Udruge donesena odluka o prestanku djelovanja udruge i podnošenja zahtjeva za upis prestanka postojanja po skraćenom postupku, dale su pred javnim bilježnikom i ovjerene izjave da Udruga ne djeluje, da su ispunjene sve obveze udruge i da je preostala imovina raspodijeljena u skladu s odredbom članka 53. Zakona o udruinama, kao i da su upoznate sa solidarnom odgovornošću za obveze udruge pet godina od dana brisanja udruge iz registra udruga. Naprijed navedenim rješenjem Ureda državne uprave, radi upisa prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku, točkom 1. izreke rješenja utvrđen je prestanak postojanja Udruge, točkom 2. izreke rješenja briše se predmetna Udruga, točkom 3. izreke rješenja upisuju se fizičke osobe D.A., S.F. i J.F. kao članovi upravnog odbora tijela udruge koji solidarno odgovaraju za obveze udruge 5 godina od dana brisanja udruge iz registra udruge, dok je točkom 4. određeno da će se prestanak postojanja udruge, brisanje udruge te solidarna odgovornost članova udruge upisati u registar udruga po pravomoćnosti rješenja.

jasnih i djelotvornih mehanizama nadzora nad usklađenošću rada s etičkim načelima udruge,<sup>759</sup> koji svakako nedostaju u okviru hrvatskog zakonodavstva.

Udruhu za koju je proveden skraćeni postupak prestanka postojanja udruge kao i onu u pogledu koje je završen likvidacijski postupak i zaprimanje izvješća o istome, zatim za koju je doneseno pravomoćno sudsko rješenje o zaključenju stečajnog postupka, odnosno u pogledu koje su nastupile statusne promjene, nadležno upravno tijelo županije brisat će iz registra udruga čime udruga prestaje postojati.<sup>760</sup> Dakle, upravno tijelo će prvotno donijeti rješenje o prestanku djelovanja udruge, a potom će donijeti odluku o njezinom brisanju. Slijedom navedenog potrebno je da upravno tijelo donese rješenje o brisanju udruge te da se potom na temelju tog rješenja izvrši brisanje udruge iz registra čime udruga prestaje biti pravnom osobom. Prije donošenja navedenih rješenja, upravno tijelo je dužno utvrditi jesu li ispunjene sve zakonom predviđene pretpostavke za brisanje udruge odnosno je li udruga provela sve potrebne radnje kako bi se osigurala zaštita trećih osoba, javnog interesa, ali i samih članova udruge.

Također, pored naprijed navedenog, nadzorom upravnog tijela potrebno je osigurati i raspodjelu imovine na zakonom propisan način te je nadzorno tijelo dužno posebnu pažnju posvetiti postupanju s imovinom udruge. Naime, imajući na umu da je jedna od osnovnih karakteristika udruge upravo njihova neprofitnost, u slučaju prestanka postojanja udruge, udruge ne smiju svoju imovinu dijeliti svojim osnivačima, članovima udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje, zaposlenima ili s njima povezanim osobama pri čemu se pod potonjima podrazumijevaju osobe koje su bračni ili izvanbračni drug, istospolni partner, srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre, skrbnik te posvojitelj, odnosno posvojenik te ostale fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s osnivačima, članovima udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje i zaposlenima.<sup>761</sup>

Poštujući naprijed navedeno, potrebno je provesti nadzor nad time je li imovina udruge u slučaju prestanka njezina postojanja, nakon namirenja vjerovnika i troškova likvidacijskog, sudskog i drugih postupaka, predana udruzi, ustanovi ili zakladi koje imaju iste ili slične statutarne ciljeve na način utvrđen statutom, a na temelju odluke skupštine udruge. Ako se iz

---

<sup>759</sup> Radna skupina za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, op. cit., str. 10.

<sup>760</sup> Članak 52. stavka 1. i 2. Zakona o udrugama.

<sup>761</sup> Članak 53. stavka 2. i 3. Zakona o udrugama.

bilo kojeg razloga ne može provesti postupak propisan statutom u pogledu imovine udruge, istu stječe jedinica lokalne samouprave na čijem području je sjedište udruge.<sup>762</sup>

Poseban nadzor provodi se nad imovinom udruge koja je primila financijska sredstva iz javnih izvora, tj. iz državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, fondova Europske unije ili drugih javnih izvora. Naime, takva udruga je, u slučaju prestanka njezina postojanja, u obvezi ostatak sredstava vratiti u proračun iz kojega su financijska sredstva dodijeljena.<sup>763</sup>

Upravo naprijed navedenim postupanjem te zabranom podjele imovine osnivačima, članovima udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje, zaposlenima ili s njima povezanim osobama, u slučaju prestanka postojanja udruge ostvaruje se načelo neprofitnosti prilikom prestanka udruge kao pravne osobe. Obveza je upravnog tijela nadzorom utvrditi je li udruga postupila na propisan način. Međutim, nisu propisane ovlasti ni obveza upravnog tijela ako bi takvo tijelo utvrdilo postupanje protivno propisima o raspodjeli imovine. Budući da se u konačnici donosi rješenje, nadležno tijelo bi bilo dužno provesti upravni postupak u kojem ima sva prava i obveze propisane Zakonom o općem upravnom postupku.

Odluku o raspodjeli imovine u slučaju prestanka postojanja udruge ovlaštena je donijeti, sukladno zakonu i statutu, skupština kao najviše tijelo udruge te nije predviđena mogućnost da skupština udruge delegira navedenu ovlast na drugo tijelo udruge, na što posebno pazi nadzorno tijelo. Međutim, većina statuta udruge samo propisuje da će odluku o raspodjeli imovine donijeti skupština, bez izričitog navođenja kojoj udruzi, ustanovi ili zakladi će imovina pripasti. Takve odredbe statuta svakako bi bilo oportuno razraditi kako bi se i u slučaju prestanka postojanja udruge poštovala volja njezinih članova u odnosu na imovinu udruge o čemu će voditi računa nadzorno tijelo.

Imajući na umu sve naprijed navedeno, može se zaključiti da i hrvatsko pravo, kao i prava promatranih država, propisuje nadzorne mehanizme kojima se utvrđuje zakonitost odluke o prestanku postojanja udruge kada takvu odluku donosi njezino nadležno tijelo kao i zakonske pretpostavke prestanka postojanja udruge. Nadzor ovlaštenih tijela ovisi o načinu prestanka postojanja udruge.

Ako odluku o prestanku postojanja udruge donosi skupština udruge, iako je nadležnost za donošenje takve odluke u isključivoj nadležnosti udruge, za valjanost takve odluke nije zakonom propisan ni kvorum ni potrebna većina glasova članova udruge pa te dodatne

---

<sup>762</sup> Članak 53. stavka 1. i 5. Zakona o udrugama.

<sup>763</sup> Članak 53. stavka 4. Zakona o udrugama.

pretpostavke nisu predmet nadzora za razliku od, primjerice, Italije i Njemačke. Upravo na taj način izražava se prava volja članova udruge polazeći o dobrovoljnosti udruživanja kao posebnog obilježja udruge.

U hrvatskom pravnom sustavu nije predviđena ni mogućnost zabrane djelovanja udruge, a posljedično prestanka njezina postojanja, u slučaju da udruga nakon njezina osnivanja započne obavljati djelatnost sa svrhom stjecanja dobiti te takva djelatnost postane primarna. Slijedom navedenog, a iz razloga što u provođenju nadzora ovlašteni službenici nadležnog upravnog tijela nisu ovlašteni poduzimati nikakve mjere ako utvrde povredu statuta udruge, te iz razloga što se zabrana djelovanja udruge ne može izreći kao mjera u slučaju da gospodarska djelatnost udruge postane njezina osnovna djelatnost, otvorena je mogućnost zlouporabe ovakvog organizacijskog oblika slobode udruživanja. U konkretnom slučaju svakako je dobar primjer postupanja Njemačka koja previđa mogućnost prestanka pravne osobnosti udruge u pogledu koje je sud utvrdio da se gospodarska djelatnost udruge više ne može smatrati njezinom sporednom djelatnošću.

U pogledu nadzora nad raspodjelom imovine u slučaju prestanka postojanja udruge potrebno je navesti kako je u Republici Hrvatskoj izričito propisano, kao i u Francuskoj, da se u slučaju prestanka postojanja udruge njezina imovina ne smije dijeliti njezinim članovima. Prema mišljenju autorice bilo bi opravdano omogućiti raspodjelu imovine članovima udruge u slučaju kada je riječ o udruzi osnovanoj isključivo u interesu njezinih članova kao primjerice u Njemačkoj.

Zakon o udrugama propisuje posebne slučajeve prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku u pogledu kojih su nadzorne ovlasti nadležnog tijela ograničene te se sastoje u tome da je to tijelo ovlašteno i dužno utvrditi samo je li tijelo udruge koje upravlja udrugom dalo potrebnu izjavu pred javnim bilježnikom. Budući da tijelo ne provodi nadzor, između ostalog, i nad činom prelaska imovine udruge na drugu udrugu, ustanovu ili zakladu koje imaju iste ili slične statutarne ciljeve, odnosno postupanja s imovinom na način utvrđen Zakonom, postoji mogućnost da se ta imovina i faktički podijeli članovima udruge. Slijedom navedenog nadzor nad tim dijelom postupanja bio bi koristan i u slučaju skraćenog postupka prestanka postojanja udruge, osobito u slučaju da udruga ostvaruje velike financijske prihode.

## 8. Kritička analiza rezultata istraživanja pravnog režima nadzora nad udrugama u Republici Hrvatskoj

Pravni režim nadzora nad udrugama u Republici Hrvatskoj odlikuje se posebnim karakteristikama koje dijelom ovise o općim obilježjima udruga, pravnim propisima koji u određenim segmentima ne reguliraju na adekvatan način provedbu nadzora nad djelovanjem udruga te sudskoj praksi i praksi upravnih tijela koja ne pruža u zadovoljavajućoj mjeri zaštitu javnog interesa, interesa trećih osoba te interesa samih članova udruga.

Naprijed navedeno odnosi se na sve promatrane aspekte provođenja nadzora u hrvatskom pravnom sustavu i to nadzor koji se provodi pri osnivanju udruga, nad radom tijela udruga i načinom upravljanja udrugama, nad obavljanjem djelatnosti udruga te nad prestankom postojanja udruga.

Polazeći od općih obilježja udruga koja su i razlog uspostave posebnog režima nadzora, razvidno je da je poimanje udruga sukladno hrvatskim propisima u pogledu njihovih osnovnih obilježja u potpunosti u skladu s definiranjem udruga u usporednom pravu odnosno praksi Europskog suda. Zakonom o udrugama definiraju se bitni elementi, tj. obilježja udruge koja kumulativno moraju postojati da bi se uopće moglo raspravljati o postojanju udruge. Tako je zakonodavac istaknuo da udruga nastaje kao posljedica slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih i/ili pravnih osoba s ciljem zaštite različitih uvjerenja i ciljeva koji nisu protivni Ustavu i zakonu, izuzev političkih, vjerskih i ekonomskih. Također, istaknuo je važnost neovisnosti i neprofitnosti udruge, uz naglasak na postojanje određene organizacijske strukture.<sup>764</sup> Također je razvidno da opća obilježja udruga posljedično proizlaze iz prava na slobodu udruživanja koje je jedno od temeljnih ustavnih prava koje podrazumijeva i slobodu osnivanja udruga, ali isto tako granice slobode udruživanja predstavljaju i granice osnivanja i djelovanja udruga.<sup>765</sup> Naime, iako je sloboda udruživanja zajamčena ustavima država te europskim propisima, u određenim slučajevima je dopušteno, pa čak i nužno radi zaštite interesa drugih osoba te javnog interesa njezino ograničenje odnosno poštovanje odgovarajućih pretpostavki čije neispunjenje rezultira nemogućnošću osnivanja udruge odnosno njezina djelovanja. Upravo iz tog razloga država je dužna osigurati, pored odgovarajućeg pravnog okvira koji će omogućiti slobodu osnivanja udruga, i odgovarajuće mehanizme nadzora kako bi se osigurala zakonitost kako u njihovom osnivanju tako i u njihovom djelovanju.

---

<sup>764</sup> Dika, M. i dr., op. cit., str. 30.

<sup>765</sup> O tome više vidjeti Radin, M., op. cit., str. 5., Kotlo, R., op. cit., str. 48-49. i Rodin, S., op. cit., str. 636-637.

Slijedom navedenog, nadzor nad udrugama kao posebnim oblicima pravnih osoba koje slijede privatne ciljeve i interese država je dužna organizirati na način da se nadzornim mehanizmima poštuju naprijed navedene karakteristike udruge, ali isto tako da se osigura zaštita javnog interesa, interesa trećih osoba te interesa samih članova udruga.

Nadzor nad udrugama u Republici Hrvatskoj razlikuje se ovisno o tome provodi li se on pri osnivanju udruga pa je riječ o preventivnom nadzoru, ili se on provodi nakon njezina osnivanja pa je riječ o naknadnom nadzoru. Također, razlikuje se nadzor koji provode sami članovi udruge nad djelovanjem udruge kroz institut unutarnjeg nadzora ili je riječ o nadzoru koji provode upravna tijela i sudovi kroz institut vanjskog nadzora. Odgovor na pitanje u kojoj mjeri je takav nadzor organiziran na način da ispunjava svoju svrhu, tj. osigura slobodno osnivanje i djelovanje udruga, ali i zakonitost u djelovanju udruga ovisi o mehanizmima kojima država nastoji osigurati poštovanje unaprijed propisanih pravila kao i o načinu kojim nastoji osigurati provedbu tih mehanizama.

S obzirom na opisanu svrhu nadzora nad udrugama ovim radom je izvršena analiza preventivnog nadzora te naknadnog nadzora koje provode članovi udruge organizirani u tijelima udruge te vanjska nadzorna tijela.

Preventivnim nadzorom u Republici Hrvatskoj koji pri osnivanju udruga provode nadležna upravna tijela u županiji te Gradu Zagrebu potrebno je utvrditi udovoljavaju li udruge propisanim pravilima i pretpostavkama potrebnim za stjecanjem pravne osobnosti.<sup>766</sup> Dakle, osnovni cilj tog oblika nadzora je omogućiti poduzimanje radnji s pravnim učinkom samo onim udrugama za koje je u upravnom postupku utvrđeno da takvim pretpostavkama udovoljavaju. To se prije svega odnosi na zakonitost i dopuštenost ciljeva i djelatnosti zbog koje su udruge osnovane, obvezatnost sadržaja koji statut udruge mora imati te obvezatnost tijela udruga i ovlasti kojima ta tijela raspolažu.

Takav pristup preventivnom nadzoru u skladu je s praksom svih promatranih europskih država s obzirom na to da i one propisuju pretpostavke koje udruge mora ispunjavati da bi stekla pravnu osobnost kao i nadzorna tijela s odgovarajućim ovlastima koja provode preventivni nadzor. Naime, sve promatrane države su se svojim propisima opredijelile za odgovarajući preventivni nadzor čija se osnovna svrha sastoji prvenstveno u stjecanju pravne osobnosti udruga čiji su ciljevi i djelovanje u skladu sa zakonskim propisima odnosno u onemogućavanju nezakonitog djelovanja istih. Međutim, nijedno od promatranih zakonodavstava ne propisuje predmnjevu usvajanja zahtjeva za upisom udruge u predmetni

---

<sup>766</sup> O tome više vidjeti članak 22. i članak 23. Zakona o udrugama.

registar u slučaju šutnje uprave, tj. u slučaju nerješavanja po urednom zahtjevu stranke u roku propisanom zakonom. Štoviše, talijansko pravo u takvom slučaju čak propisuje negativnu predmnjevu, tj. predmnjevu odbijanja zahtjeva stranke, dok slovensko pravo, ako podnositelj u ostavljenome roku ne postupi po traženju nadležnoga tijela, propisuje predmnjevu povlačenja zahtjeva.

Za razliku od navedenog, hrvatski Zakon o udrugama propisuje pozitivnu predmnjevu upisa udruge u registar udruga ako nadležno upravno tijelo u županiji odnosno Gradu Zagrebu ne odluči o urednom zahtjevu udruge u zakonom propisanom roku.<sup>767</sup> Takav pristup čiji je cilj ojačati položaj stranke u postupku te ubrzati stjecanje njezinih prava u slučaju neažurnosti upravnih tijela u suprotnosti je s nadzornom prirodom postupka upisa udruge u registar udruga te nadzornoj ulozi koju pri tome imaju nadležna upravna tijela. Naime, u provođenju preventivnog nadzora nadležno upravno tijelo bi trebalo provesti upravni postupak, utvrditi činjenično stanje te na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja primijeniti materijalni propis donošenjem odluke o konkretnoj upravnoj stvari. Pravovremenost postupanja nadležnih upravnih tijela zajamčena je drugim pravnim sredstvima i to prvenstveno podnošenjem žalbe odnosno tužbe u slučaju šutnje uprave, tj. u slučaju nepostupanja upravnih tijela u za to propisanom roku.<sup>768</sup>

Za razliku od pozitivne predmnjeve propisane za upis udruga u hrvatski Registar udruga u slučaju šutnje uprave takva predmnjeva nije propisana za upis stranih udruga sa sjedištem u drugoj državi. Naime, takve udruge su podvrgnute istom postupku upisa u Registar stranih udruga kao i udruge sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, međutim u slučaju da nadležno upravno tijelo ne odluči o zahtjevu za upis strane udruge u zakonom propisanom roku, takva udruga se neće smatrati upisanom protekom tog roka. U provođenju preventivnog nadzora nad stranim udrugama bitno je naglasiti kako Hrvatska nije članica Konvencije o priznavanju pravne osobnosti stranih udruga čime bi se olakšalo djelovanje stranih udruga osnovanih u općem interesu na njezinom području, a niti je preventivni nadzor ograničen na dostavu dokaza o stjecanju pravne osobnosti u državi sjedišta čime je dodatno otežano djelovanje stranih udruga. Ovo posebno iz razloga što takve udruge ne smiju započeti djelovati na području Republike Hrvatske prije nego što su upisane u Registar stranih udruga<sup>769</sup> za razliku od,

---

<sup>767</sup> Članak 25. stavka 8. Zakona o udrugama.

<sup>768</sup> Ako nadležno upravno tijelo ne donese i ne dostavi rješenje u propisanim rokovima, stranka može izjaviti žalbu odnosno pokrenuti upravni spor kao da je njezin zahtjev odbijen. O tome više vidjeti Šikić, Marko, Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1(2008), str. 3-9.

<sup>769</sup> Člankom 21. stavka 2. Zakona o udrugama propisano je da strana udruga može obavljati djelatnost na području Republike Hrvatske tek nakon što je upisana u Registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

primjerice, neformalnih udruga sa sjedištem u Republici Hrvatskoj koje, iako nemaju pravnu osobnost, slobodno obavljaju svoju djelatnost u skladu s propisima.

Budući da preventivni nadzor u Republici Hrvatskoj omogućuje stjecanje pravne osobnosti udrugama koje nisu osnovane sa zakonitim ciljem, čiji statut ne sadrži obvezne odredbe koje mora imati te čija tijela nisu organizirana sukladno zakonskim propisima, nameće se potreba uspostave kvalitetnog naknadnog nadzora. Svrha naknadnog nadzora trebala bi biti brza uspostava zakonitog stanja radi zaštite javnog interesa, interesa trećih osoba i samih članova udruge, ali i olakšavanje ostvarenja ciljeva zbog kojih je udruga osnovana poštujući prvenstveno načelo autonomije u djelovanju udruge.

Međutim, ni naknadni nadzor koji se provodi nad zakonitošću rada udruga u Republici Hrvatskoj ne ispunjava svoju osnovnu svrhu, što se odnosi kako na vanjski nadzor koji provode prvenstveno nadležna upravna tijela tako i unutarnji nadzor koji provode sami članovi udruge.

Nadzorom nad tijelima udruge i njihovim ovlastima potrebno je ostvariti princip „dobrog upravljanja udrugom“. Isto podrazumijeva organizacijski ustroj udruge kojim će se osigurati jasna raspodjela zadataka između jasno organiziranih tijela s jasno utvrđenim ovlastima i odgovornostima, a poštovanje odredbi kojima se uređuje takav ustroj mora biti predmetom nadzora koji prvenstveno jedna tijela provode nad drugim tijelima udruge. Organizacijska struktura udruge trebala bi biti odraz njezinih stvarnih potreba te olakšati ostvarenje ciljeva zbog kojih je udruga osnovana uz poštovanje zakonskih i statutarnih odredbi.<sup>770</sup> Hrvatski Zakon o udrugama propisuje obvezna tijela udruge i to skupštinu i osobu ovlaštenu za zastupanje te njihove osnovne ovlasti i dužnosti, dok je njihov rad, kao i rad drugih tijela udruge ako ih udruga ima, pobliže razrađen njezinim statutom.<sup>771</sup> Za razliku od država Njemačke i Italije te Francuske u pogledu udruga osnovanih radi obavljanja javno korisnih poslova, upravni odbor nije obvezno tijelo udruge sukladno hrvatskim propisima, iako se u praksi udruge najčešće odlučuju za njegovo imenovanje kao osnovnog upravljačkog tijela. Budući da rad upravnog odbora te nadzor nad njegovim radom nije reguliran zakonskim propisom, odredbe kojima se pobliže uređuje njegovo imenovanje i razrješenje, mandat te ovlasti i dužnosti moraju biti detaljno uređene statutarnim odredbama. Unatoč tome što je skupština udruge sukladno hrvatskim propisima, ali i propisima svih promatranih država, njezino najviše tijelo, ona nema uvid u svakodnevno poslovanje udruge te često ne raspolaže učinkovitim sredstvima nadzora koja bi omogućila uspješnu provedbu politike udruge. Upravo

---

<sup>770</sup> O tome više vidjeti Radna skupina za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, op. cit., str. 6

<sup>771</sup> Članak 15-19. Zakona o udrugama.



iz tog razloga se nameće potreba da se i zakonski regulira djelovanje glavnog upravljačkog tijela po uzoru na spomenute države. Također, potrebno je razmotriti i mogućnost da se kao članovi upravnog odbora imenuju i osobe koje nisu članovi udruge ako raspolažu odgovarajućim znanjem i potrebnim kvalifikacijama u području ekonomije i prava, što se posebno odnosi na udruge koje raspolažu velikim kapitalom. Na taj način zajamčio bi se viši stupanj zakonitosti u postupanju te kvalitetnije ostvarenje postavljenih ciljeva.

Naprijed navedena zakonska regulacija rada i djelovanja upravnog odbora doprinijela bi ostvarenju načela postupanja s dužnom pažnjom, postupanja u najboljem interesu udruge te postupanja u skladu s ciljevima udruge, a smanjila bi se potreba za provedbom vanjskog nadzora. Uspostava kvalitetnog unutarnjeg nadzora između tijela udruge posebno je bitna i iz razloga što vanjski nadzor nad zakonitošću rada udruge u Hrvatskoj nije efikasan. Naime, nadležno upravno tijelo u provođenju naknadnog nadzora nad radom udruge u Hrvatskoj nije ovlašteno ispitivati sve elemente koje je udruge morala ispunjavati da joj se prizna pravna osobnost. Službene osobe su u provedbi nadzora ovlaštene i dužne utvrđivati samo povrede odredbi propisanih Zakonom o udrugama i to na način kako je propisano Zakonom, a ne i eventualnu povredu drugih zakonskih i statutarne odredbi.<sup>772</sup> S obzirom na to da je udruge mogla steći pravnu osobnost iako nije ispunjavala propisane pretpostavke u slučaju šutnje uprave, razvidno je da adekvatan nadzor izostaje i prije i nakon što udruge započne s obavljanjem svoje djelatnosti. Slijedom navedenog može se zaključiti da nadzor koji provode upravna tijela u Hrvatskoj ne osigurava adekvatnu kontrolu nad radom udruge. Iz tog razloga, a u cilju zaštite javnog interesa, interesa trećih osoba, ali i samih članova udruge, potrebno je ustrojiti kvalitetan unutarnji nadzor, ali i sudski nadzor nad radom udruge kojemu će biti osnovna svrha sankcionirati utvrđene nezakonitosti te uspostaviti zakonito stanje.

Sudski nadzor nad radom udruge u Hrvatskoj strukturiran je prvenstveno kao mehanizam zaštite prava članova udruge te je posljedica provođenja unutarnjeg nadzora. Zakonske odredbe u Republici Hrvatskoj propisuju pravo i mogućnost člana udruge da nadzire rad udruge te njegovo pravo na sudsku zaštitu i iniciranje sudskog nadzora. Međutim, propisivanjem dužnosti provođenja odgovarajućeg postupka unutarnjeg nadzora prije podnošenja tužbe sudu ograničava se članu udruge pristup sudu u provođenju njegove zaštite. Naime, da bi član udruge sukladno članku 42. Zakona o udrugama mogao podnijeti tužbu nadležnom općinskom sudu radi zaštite njegovih prava propisanih statutom udruge, mora

---

<sup>772</sup> O tome više vidjeti presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Us-2248/11, od 12. ožujka 2014. godine.

prethodno zatražiti da se nepravilnosti otklone od strane skupštine udruge ili drugog statutom ovlaštenog tijela. Štoviše, sve do donošenja presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Lovrić protiv Hrvatske članovi udruge nisu mogli ostvariti pristup sudu radi pružanja sudske zaštite od postupanja udruge, što se posebno odnosilo na slučajeve isključenja članova udruge iz članstva. Takva sudska praksa prema kojoj članovi udruge nemaju pravo na pravnu zaštitu prava povrijeđenih odlukama udruge posljedica je stajališta prema kojem ta prava nemaju karakter građanskih prava. Imajući u vidu stajalište Europskog suda za ljudska prava, ali i Preporuke te Temeljna načela Vijeća Europe,<sup>773</sup> nužno je omogućiti članu udruge zaštitu pred sudom, što bi svakako trebalo uključiti i mogućnost pobijanja odluka tijela udruge donesenih protivno zakonu odnosno statutu udruge. Da bi sudski nadzor nad udrugama ostvario svoju svrhu te rezultirao uspostavom zakonitog stanja u radu udruge, potrebno je omogućiti članu udruge pristup sudu bez ograničenja. Naime, pravo na pristup sudu je ustavno i konvencijsko pravo pa propisivanje postupka koji je pretpostavka za pristup sudu može predstavljati povredu takvog prava kojim se jamči ostvarenje sudske zaštite, ali i zakonitog djelovanja udruge.

U postupku u kojem član udruge osporava odluku tijela udruge sukladno odredbi članka 42. Zakona o udrugama, te praksi hrvatskih sudova, sud ne bi bio ovlašten ulaziti u samu zakonitost odluke o isključenju. U konkretnom slučaju sud bi bio ovlašten ispitivati samo je li osporavana odluka donesena sukladno postupku predviđenom statutu, primjerice je li odluku o isključenju iz članstva u udruzi donijelo ovlašteno tijelo, ali ne i samu zakonitost odnosno pravilnost odluke. U skladu s citiranom zakonskom odredbom pravo na podnošenje tužbe sudu imao bi isključivo član udruge, a ne i tijelo udruge odnosno druga zainteresirana osoba. Također, član udruge ne raspolaže sredstvima kojima bi mogao pobijati odluke same skupštine udruge s obzirom na to da je ona tijelo koje odlučuje o nepravilnostima u radu udruge po prijavi člana udruge, ako statutom ta ovlast nije stavljena u nadležnost drugog tijela. Budući da je skupština udruge najviše tijelo udruge koje donosi i najvažnije odluke koje se odnose na statutarne promjene, financijsko poslovanje i statusne promjene, razvidno je da bi član udruge bio ovlašten pobijati samo odluke manjeg značaja. Takvim postupanjem onemogućen je adekvatan naknadni nadzor ne samo od strane upravnih tijela kao vanjskih nadzornih tijela već i od strane sudova kao vanjskih nadzornih tijela. Članovima udruge potrebno je omogućiti

---

<sup>773</sup> Preporukom broj 23 Odbora ministara o pravnom statusu nevladinih udruga u Europi CM/Rec (2007)14, od 10. listopada 2007. godine, kao i Temeljnim načelima o statusu nevladinih organizacija u Europi broj 22 od 5. srpnja 2002. godine, propisano je da članovi nevladinih organizacija moraju biti zaštićeni od isključenja iz članstva organizacije koje je protivno njihovom statutu.

neposredan pristup sudu pred kojim bi mogao pobijati odluke skupštine i drugih tijela udruge ako bi smatrao da su one protivne zakonu, statutu ili drugom općem aktu udruge.

Pored naknadnog nadzora koji nadležna upravna tijela u Hrvatskoj provode nad radom tijela udruge u vršenju njihovih ovlasti i dužnosti, poseban nadzor ta tijela provode nad obavljanjem djelatnosti udruge. Naime, udruge imaju široku slobodu u izboru kako ciljeva udruge tako i načina obavljanja djelatnosti. Ograničenja te slobode odnose se u pravilu na to da udruge ne smiju obavljati djelatnost koja je protivna zakonskim i statutarnim odredbama te da ne smiju obavljati gospodarsku djelatnost kao osnovnu djelatnost sukladno načelu neprofitnosti.

Problem kod ovog oblika naknadnog nadzora koji se provodi nad djelatnošću udruge uzrokovan je širinom djelatnosti koje udruge mogu obavljati kao i načinom kako utvrditi je li gospodarska djelatnost postala osnovnom djelatnošću udruge. Udrugama u Hrvatskoj, kao i u drugim usporednim državama, nije zabranjeno niti su one isključene od obavljanja bilo kakve gospodarske djelatnosti. Takve djelatnosti moraju se planirati te moraju biti upisane u statut udruge. Dodatna pretpostavka koja mora biti ispunjena da bi udruge mogle obavljati gospodarsku djelatnost jest da se djelatnost mora obavljati kao sporedna djelatnost odnosno da gospodarska djelatnost mora služiti obavljanju osnovne, negospodarske djelatnosti.<sup>774</sup>

Praksa hrvatskih sudova prilikom odlučivanja o zakonitosti odluka i postupanja upravnih tijela u odnosu na provedbu inspeksijskog nadzora nad djelatnošću udruge ukazala je na važnost nadzora koji upravna tijela vrše nad samim obavljanjem djelatnosti udruge, važnost obavljanja djelatnosti udruge sukladno cilju i svrsi zbog koje je udruge osnovana te posebnu važnost obavljanja gospodarske djelatnosti udruge sukladno zakonskim propisima. Međutim, isto tako ukazala je na činjenicu da u Hrvatskoj ne postoje jasna pravila na temelju kojih bi nadzorna tijela utvrdila da je osnovna djelatnost udruge postala podređena gospodarskoj djelatnosti udruge. U konkretnom slučaju bilo bi dobro voditi se primjerima njemačkog i talijanskog prava. Naime, u Njemačkoj udruge može obavljati gospodarsku djelatnost ako je funkcionalno povezana s negospodarskom djelatnosti. Primjerice, udruge bi mogla upravljati zgradom ako bi se ta zgrada koristila za održavanje sastanaka i obavljanje osnovne djelatnosti

---

<sup>774</sup> Člankom 31. stavka Zakona o udrugama propisano je da udruge može obavljati gospodarske djelatnosti ako je to propisano statutom i to u skladu s posebnim propisima koji uređuju uvjete za obavljanje te vrste djelatnosti, dok je stavkom 2. istoga članka Zakona propisano da gospodarske djelatnosti udruge može obavljati pored djelatnosti kojima se ostvaruju njezini ciljevi utvrđeni statutom, ali ih ne smije obavljati sa svrhom stjecanja dobiti za svoje članove ili treće osobe. Naime, ako u obavljanju gospodarske djelatnosti udruge ostvari višak prigoda nad rashodima, taj višak se mora sukladno statutu udruge koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih statutom.

udruge.<sup>775</sup> Za razliku od navedenog, Italija mogućnost obavljanja gospodarske djelatnosti veže za maksimalni prihod koji se tom djelatnošću može ostvariti.<sup>776</sup>

Pored propisivanja jasnih pravila pod kojima se gospodarska djelatnost može obavljati, potrebno je propisati i način na koji će se sankcionirati udruga ako se ne pridržava propisanih pravila. Samo takvim postupanjem bi se zajamčilo poštovanje načela neprofitnosti u djelovanju udruge. Posebno značenje u poštovanju navedenog načela u obavljanju djelatnosti udruge imaju odredbe njemačkog i francuskog prava kojima je propisano da u slučaju kada bude utvrđeno da se gospodarska djelatnost udruge više ne može smatrati sporednom djelatnošću, takva udruga više neće biti upisana u sudski registar kao udruga odnosno promijenit će status u trgovačko društvo.

Hrvatski Zakon o udrugama ne razlikuje udruge ovisno o djelatnostima koje one obavljaju kao što je to slučaj u francuskom i slovenskom pravu. Naime, u Francuskoj i Sloveniji razlikuju se udruge koje obavljaju javno korisne poslove odnosno koje su osnovane u javnom interesu te udruge koje nemaju takav status. Da bi udruge u tim državama stekle takav status, moraju ispunjavati posebne pretpostavke koje u propisanom postupku utvrđuje nadležno tijelo. Udruge koje imaju status udruge osnovanih radi obavljanja javno korisnih poslova odnosno udruge osnovanih u javnom interesu podvrgnute su strožem obliku nadzora s obzirom na povlastice koje im taj status daje. U hrvatskom pravu jedino udruge koje provode programe i projekte od općeg interesa podvrgnute su dodatnom nadzoru iz razloga što se takvi programi i projekti mogu financirati iz javnih izvora, a udruge koje ih provode mogu ostvariti posebne porezne olakšice i druge povlastice.<sup>777</sup> Međutim, takav nadzor se u pravilu sastoji u tome da su te udruge dužne slati dodatna izvješća u pogledu njihova financiranja odnosno trošenja sredstava iz javnih izvora. Pored navedenog, takve udruge ne potpadaju pod dodatni nadzor, a razlog tome je činjenica da one ne predstavljaju udruge posebnog statusa kao što je to slučaj u slovenskom i francuskom pravu. Jasnim propisivanjem prava i obveza takvih udruge te adekvatnijim nadzorom nad obavljanjem njihove djelatnosti, što će se postići priznavanjem posebnog statusa po uzoru na naprijed navedene države, podigla bi se kvaliteta obavljanja djelatnosti od javnog interesa, ali isto tako spriječila mogućnost manipuliranja pravima i povlasticama koje takav status nosi.

Učinkovitost nadzora koji vanjska nadzorna tijela provode nad tijelima udruge te načinom obavljanja djelatnosti udruge, u velikoj mjeri ovisi i o propisima o odgovornosti

---

<sup>775</sup> Von Hippel, T., *Nonprofit...*, cit., str. 222.

<sup>776</sup> Vaccario, C. i Barbeta, G. P., *op. cit.*, str. 449-450.

<sup>777</sup> Članak 1. i članak 2. Zakona o udrugama.

udruge i njezinih članova za povrede utvrđene prilikom obavljanja nadzora. U Hrvatskoj, kao i u svim usporednim državama, opće je pravilo da udruga odgovara za svoje obveze svojom cjelokupnom imovinom, dok je odgovornost članova udruge za njezine obveze isključena.<sup>778</sup> Takvo stajalište rezultat je poimanja udruge kao samostalnog pravnog subjekta odvojenog od svojih članova koji raspolaže vlastitim sredstvima i imovinom odvojenim od sredstava i imovine njezinih članova. Međutim, hrvatsko zakonodavstvo ne propisuje slučajeve u kojima se iznimno može utvrditi odgovornost i njezinih članova kao što je to slučaj u drugim državama. Opravdanost sustava prema kojem se ne može utvrditi odgovornost članova udruge za njezine obveze temelji se na činjenici da su udruge prije svega neprofitna udruženja kao i činjenici da njezini članovi u pravilu obavljaju poslove udruge bez naknade. Budući da je razvidno da danas velik broj udruge itekako obavlja svoju djelatnost profitabilno, kao i da osobe obavljaju djelatnosti udruge kao svoje zanimanje, takvo stajalište ne može se opravdati u svim slučajevima. Da bi propisi o odgovornosti udruge bili učinkoviti te da bi doprinijeli zakonitosti postupanja koje se nastoji postići nadzorom, odgovornost članova udruge mora biti propisana kao iznimka i to za slučajeve u kojima sud kao nadležno tijelo utvrdi da su članovi udruge zloupotrijebili okolnost da ne odgovaraju za njezine obveze. Naprijed navedeno posebno se odnosi na slučajeve udruge koje obavljaju gospodarsku djelatnost.

Učinkovitost nadzora dodatno se osigurava i propisima koji predviđaju mogućnost izricanja mjere zabrane djelovanja udruge odnosno donošenja odluke o prestanku njezina postojanja u slučajevima kada je nadzorno tijelo utvrdilo da udruga svoju djelatnost obavlja nezakonito odnosno protivno cilju zbog kojeg je osnovana. U hrvatskom pravnom sustavu udrugama u odnosu na koje je utvrđeno da su osnovane radi počinjenja kaznenog djela ili su svoje djelovanje iskoristile pretežito za počinjenje kaznenih djela sud može izreći mjeru ukidanja.<sup>779</sup> Međutim, takvom zakonskom konstrukcijom nisu pokriveni slučajevi u kojima bi se utvrdilo da udruga postupa protivno načelu neprofitnosti odnosno slučajevi u kojima bi se utvrdilo da je njezina gospodarska djelatnost postala osnovnom djelatnošću. U takvim situacijama, u svrhu efikasnosti provođenja nadzora, bilo bi potrebno propisati mogućnost gubitka statusa udruge ili izmjenu takvog statusa u drugi pravni oblik, u pravilu trgovačko društvo, u kojem će moći dalje djelovati ako ispunjava potrebne pretpostavke.

Pored nadzora koji se provodi nad tijelima udruge i njihovim radom te nad djelatnošću udruge, i nadzorom nad prestankom postojanja udruge kao pravne osobe mora se osigurati

---

<sup>778</sup> Za obveze udruge ne odgovaraju ni članovi udruge ni članovi njezinih tijela. Članak 36. stavka 2. Zakona o udrugama.

<sup>779</sup> Članak 12. stavka 1. Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.

njegova svrha, tj. osigurati zakonitost odluke o prestanku neovisno o tome donosi li odluku ovlašteno tijelo udruge ili tijelo javne vlasti. U provođenju tog oblika nadzora potrebno je utvrditi jesu li ispunjene zakonske pretpostavke za prestanak djelovanja udruge, što se prije svega odnosi na to je li udruga ispunila svoje obveze prema trećima te je li imovina udruge raspodijeljena tako da se osigura načelo neprofitnosti. To se prvenstveno postiže provedbom likvidacijskog postupka od strane statutom ovlaštene osobe. Međutim, hrvatskim Zakonom o udrugama propisani su slučajevi prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku kada likvidacijski postupak nije potrebno provesti.<sup>780</sup> Svrha takvog postupanja je olakšati postupak brisanja udruzi koja je faktički već prestala postojati jer joj se broj članova smanjio ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge ili je proteklo dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana, ili je skupština udruge donijela odluku o prestanku postojanja udruge. Ako je udruga podnijela zahtjev za upis prestanka udruge po skraćenom postupku, nadležno upravno tijelo je dužno utvrditi samo činjenicu je li upravno tijelo udruge ili osoba ovlaštena za zastupanje dala izjavu pred javnim bilježnikom da udruga ne djeluje, da su ispunjene sve obveze udruge i da je preostala imovina udruge raspodijeljena sukladno zakonu. Sve druge pretpostavke, što se posebno odnosi na utvrđenje je li udruga preostalu imovinu stvarno i podijelila sukladno zakonskim i statutarnim propisima, ne mogu biti predmet nadzora. Takvo postupanje ostavlja mogućnost da udruga prestane postojati iako nije ispunila sve svoje obveze odnosno da članovi udruge faktički podijele imovinu udruge između sebe protivno načelo neprofitnosti. Nadalje, iako zakon propisuje solidarnu odgovornost članova udruge koji su dali izjavu pred javnim bilježnikom u roku od pet godina od dana brisanja udruge, ostaje nejasno tko bi se na takvu odgovornost mogao pozvati i u kojem postupku. Negativne posljedice koje takvo postupanje može imati prema trećim osobama osobito je naglašeno kod udruga koje ostvaruju velike financijske prihode. Slijedom navedenog kod takvih udruga bilo bi potrebno propisati ovlast nadzornog tijela da utvrdi je li imovina i faktički podijeljena sukladno zakonskim i statutarnim odredbama. Na taj način bi se ostvarila svrha ovakvog oblika nadzora koji se provodi nad zakonitošću odluke o prestanku postojanja udruge.

S obzirom na sve naprijed navedeno razvidno je da analiza provedenog istraživanja pravnog režima nadzora nad udrugama u Republici Hrvatskoj u odnosu na usporedne države i europske propise ukazuje na određene propuste zakonodavca, ali sudske i upravne prakse i to u svim promatranim segmentima nadzora. Iz tog razloga jasno je da nadzorni mehanizmi ne

---

<sup>780</sup> O tome više vidjeti članak 51. stavka 1. Zakona o udrugama.

ispunjavaju dosljedno svoju svrhu, tj. ne osiguravaju zakonitost u djelovanju udruga odnosno ne osiguravaju zaštitu javnog interesa, interesa trećih osoba te interesa samih članova udruga.

## 9. Zaključak

Pravo na slobodu udruživanja jedno je od temeljnih ustavnih prava, a posebno značenje mu daju europski propisi, prvenstveno Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pravo je od osobitog značenja u pitanjima osnivanja udruga s obzirom na to da predstavlja temelj povezivanja građana u takav organizacijski oblik radi zalaganja i promicanja zajedničkih ciljeva i interesa. Sve europske države, a posebno države čija su prava predmet razmatranja u ovom radu, preuzele su pozitivnu obvezu koja se sastoji u utvrđenju pravnog okvira za osnivanje udruženja, ali i sprečavanju svakog ometanja koje je usmjereno onemogućavanju njihova osnivanja ili djelovanja. Također, države su preuzele i negativnu obvezu koja se sastoji u tome da su dužne suzdržati se od zabrane ili ometanja osnivanja udruženja i njihovih aktivnosti.

Iako je sloboda udruživanja, što podrazumijeva i slobodu osnivanja udruga kao njezinog organizacijskog oblika, zajamčena ustavima država te europskim propisima, u određenim slučajevima je dopušteno, pa čak i nužno radi zaštite interesa drugih osoba te javnog interesa njezino ograničenje odnosno poštovanje odgovarajućih pretpostavki čije neispunjenje rezultira nemogućnošću osnivanja udruge odnosno njezina djelovanja. Upravo iz tog razloga država je dužna osigurati, pored odgovarajućeg pravnog okvira koji će omogućiti slobodu osnivanja udruga, i odgovarajuće mehanizme nadzora kako bi se osigurala zakonitost kako u njihovom osnivanju tako i njihovom djelovanju.

Sloboda udruživanja nužno je povezana s pojmom neprofitnih organizacija kao dijelom „civilnog društva“, budući da omogućava udruživanje građana u organizacije koje pozitivno pristupaju društvenim izazovima i pridonose općem interesu. Udruge se po svojim obilježjima uklapaju u civilno društvo i neprofitne organizacije te se na udruge u jednom dijelu primjenjuje teorija i regulativa civilnog društva i neprofitnih organizacija općenito. Osnovni elementi odnosno karakteristike takvih organizacija su njihov institucionalni karakter, karakteristika privatnosti, nedijeljena profita njihovim članovima, samouprave te dobrovoljnosti. Po tim svojim karakteristikama neprofitne organizacije čine nezaobilazni dio civilnog društva i njegovom pokretačkom snagom te se razlikuju od profitnih organizacija kojima se također ostvaruje sloboda udruživanja, ali nisu dio civilnog društva.

Udruge su vrsta neprofitne organizacije te se kao važan dio civilnog društva odlikuju naprijed navedenim značajkama. Osnovne karakteristike udruge jesu njezina neprofitnost, namjera ostvarivanja zajedničkih ciljeva, zatim viša razina formalne organizacije u odnosu na javno okupljanje, dobrovoljnost članstva te neovisnost. Naime, udruge se ne smiju osnivati s



ciljem ostvarenja profita niti dijeliti eventualno ostvareni profit svojim članovima i tijelima. S tim u vezi pravo na slobodno udruživanje implicira pravo udruge da obavlja različite djelatnosti u svrhu ostvarivanja različitih legitimnih ciljeva, bez namjere ostvarivanja dobiti. Da bi udruga ispunjavala obilježje više razine formalnog organiziranja dovoljno je da udruga posjeduje samo neke strukturalne elemente, poput statuta i tijela udruge, prema kojima će se jasno razlikovati od običnog javnog okupljanja. Dobrovoljnost je bitno obilježje udruge kao udruženja u koje se osobe udružuju radi promicanja privatnih interesa odnosno općeg interesa te se razlikuje od udruženja osnovanog zakonom koje se temelji na obvezatnom članstvu. Posljednje obilježje udruge manifestira se u njihovoj neovisnosti što podrazumijeva pravo udruge da sastavlja vlastite pravilnike i upravlja vlastitim poslovima, a važan element slobode udruživanja predstavlja upravo autonomija udruge u pogledu njezine organizacije. Slijedom navedenog može se zaključiti da udruge kao članske organizacije u potpunosti ispunjavaju pretpostavke koje organizacija mora imati da bi se smatrala neprofitnom te takav organizacijski oblik slobode udruživanja uživa posebnu zaštitu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Europskog suda za ljudska prava.

Prava usporednih država traže ispunjenje različitih pretpostavki koje određena organizacija mora ostvariti kako bi se na nju primjenjivale odredbe o udrugama te kako bi bila subjektom određenih povlastica koje taj institucionalni oblik udruživanja uživa. Za razliku od drugih oblika udruženja, prava različitih država tretiraju udruge na isti način, tj. da potpadaju pod neprofitni sektor, međutim s razlikom u pogledu zahtjeva koje države postavljaju, a koje taj oblik neprofitne organizacije mora ispuniti da bi se smatrao udrugom.

Njemačko pravo te njemački Građanski zakonik pod pojmom negospodarske, tj. nekomercijalne udruge podrazumijeva udrugu koja se ne osniva s ciljem obavljanja gospodarske djelatnosti. Njemačko pravo razlikuje formalne i neformalne udruge. Pravnu osobnost imaju samo formalne udruge. Međutim, prema novom stajalištu u njemačkoj doktrini pravnu osobnost imaju i neformalne udruge, ali njihova pravna osobnost je ograničena. Udruga se može osnovati radi ostvarenja bilo kojeg zakonitog cilja izuzev ako takav cilj nije cilj trgovačkog društva. U njemačkoj sudskoj praksi prevladalo je stajalište da cilj udruge ne smije biti obavljanje gospodarske djelatnosti odnosno da takva djelatnost treba biti podređena njihovoj osnovnoj negospodarskoj, tj. nekomercijalnoj djelatnosti, a nije dopušteno ni komercijalno trgovanje između samih članova udruge koje bi također predstavljalo dominantnu djelatnost. Posebnost njemačkog prava je da njemački Građanski zakonik definira i gospodarske udruge i to kao udruge koje su usmjerene na obavljanje gospodarske djelatnosti

te stječu pravnu osobnost putem posebnog odobrenja izdanog od države u slučaju kada se ne može osnovati drugi pravni oblik.

Francuskim Zakonom o udrugama od 1. srpnja 1901. godine propisano je da je udruga sporazum kojim dvije ili više osoba trajno udružuju svoja znanja ili svoje aktivnosti radi ostvarenja bilo kojeg zakonski dopuštenog cilja koji se ne sastoji u dijeljenju dobiti svojim članovima. I u francuskom pravu, kao i u njemačkom, udruge se razlikuju ovisno o tome jesu li formalne ili neformalne tj. jesu li osnovane s pravnom osobnosti ili bez pravne osobnosti. Udruge s pravnom osobnosti u ovoj se državi dodatno raščlanjuju na dvije skupine: udruge koje obavljaju javno korisne poslove i ostale udruge. Obje ove skupine udruga imaju pravnu osobnost, međutim, udruge koje obavljaju javno korisne poslove raspoložu pravima poput svake druge pravne osobe. Posebnost francuskog prava predstavlja i činjenica da zakonom nije propisana nikakva obvezatna unutarnja organizacijska struktura udruge.

I u talijanskom pravu, kao i u francuskom, osnovu udruživanja fizičkih i pravnih osoba u udregu čini njihov sporazum sa svrhom ostvarivanja bilo kojeg na zakonu osnovanog cilja, izuzev stjecanja dobiti. Talijanski Građanski zakonik također razlikuje formalne i neformalne udruge, a posebnu kategoriju predstavljaju udruge osnovane radi ostvarenja ciljeva od općeg interesa. U talijanskom pravu, kao i u njemačkom, zakonski su propisana obvezna tijela udruge.

Udruga u slovenskom pravu podrazumijeva udruženje više fizički i pravnih osoba radi ostvarivanja na zakonu osnovanih ciljeva, izuzev stjecanja dobiti. I slovenski Zakon o udrugama razlikuje formalne i neformalne udruge, a posebnu vrstu formalnih udruga čine udruge osnovane u javnom interesu. U slovenskom pravu, kao i u njemačkom i talijanskom pravu, zakonski su propisana obvezna tijela udruge.

Srpski Zakon o udrugama pod pojmom udruge podrazumijeva zajednicu više fizičkih ili pravnih osoba koje se udružuju radi ostvarivanja na zakonu osnovanog cilja koji ne smije biti stjecanje profita. I u Srbiji, kao i u svim naprijed navedenim državama, razlikuju se formalne i neformalne udruge, a srpskim Zakonom o udrugama propisana su obvezna tijela udruge.

Uspoređujući pravnu regulaciju naprijed promatranih država može se zaključiti da, unatoč činjenici da svaka država ima slobodu pravnog reguliranja udruge te njezinog djelovanja u pravnom sustavu, njezina osnovna obilježja po kojima se ona i razlikuje od ostalih oblika udruživanja su u pravilu identična odnosno vrlo slična. Naime, udruge se temelje na dobrovoljnosti, moraju imati određeni stupanj organiziranosti te samostalno odlučuju o unutarnjem uređenju, o svojim ciljevima i djelatnosti, moraju biti neovisne i odvojene od države te eventualno ostvareni profit udruge ne smiju dijeliti svojim članovima ili tijelima.

Također, upravo iz razloga što su odvojene od države, temelje se na dobrovoljnosti te su usmjerene na postizanje ciljeva koji nisu gospodarski, udruge su dio civilnog društva. Štoviše, udruge u pravilu doprinose općem interesu te svojim djelovanjem ostvaruju korist za zajednicu ili njezin značajan dio. Čak i u slučaju kada je riječ o udrugama koje svojim djelovanjem ostvaruju dobrobit za svoje članove, time se ispunjavaju potrebe određenog broja građana te ni u takvim slučajevima nije upitno da udruge predstavljaju značajan dio civilnog društva.

Sve promatrane države kao neprofitne organizacije prepoznaju udruge koje se odlikuju naprijed navedenim zajedničkim obilježjima neprofitnosti, dobrovoljnosti, određenom stupnju organiziranosti, samostalnosti i neovisnosti. S druge strane, između udruga postoji razlika ovisno o tome imaju li ili nemaju pravnu osobnost, tj. radi li se o formalnim ili neformalnim udrugama. Određene države, prije svega Francuska i Slovenija, posebno reguliraju udruge koje su osnovane s ciljem obavljanja javno korisnih poslova odnosno u općem interesu dajući im poseban status te propisujući posebne pretpostavke za stjecanje takvog statusa. Razlikuje se i način osnivanja udruge, broj osnivača potrebnih za valjano osnivanje udruge kao i pravila o unutarnjoj organizaciji udruge.

U Republici Hrvatskoj Zakonom o udrugama definiraju se bitni elementi, tj. obilježja udruge koji kumulativno moraju postojati da bi se uopće moglo govoriti o udruzi. Tako je zakonodavac istaknuo da je udruge rezultat slobodnog i dobrovoljnog udruživanja, da udruge mogu osnovati fizičke, ali jednako tako i pravne osobe, i to radi zaštite svih (legalnih) uvjerenja i ciljeva osim političkih, vjerskih te ekonomskih, zatim ukazao je na neovisnost i neprofitnost udruge te na činjenicu da udruge podrazumijeva postojanje određene organizacijske strukture.

S obzirom na naprijed navedeno, razvidno je da je poimanje udruge sukladno hrvatskim propisima u pogledu njihovih osnovnih obilježja u potpunosti u skladu s definiranjem udruge u usporednom pravu odnosno praksi Europskog suda.

I u Republici Hrvatskoj, kao i kod usporednih država, razlikuju se udruge s pravnom osobnosti i bez nje, tj. formalne i neformalne udruge te i jedne i udruge uživaju zaštitu u smislu zakonskih i konvencijskih odredbi o slobodi udruživanja. Međutim, samo se na udruge s pravnom osobnošću primjenjuje Zakon o udrugama te samo takve udruge mogu biti samostalni subjekt u pravnom prometu. Također je potrebno primijetiti da u našem pravu nisu posebno regulirane pretpostavke za stjecanje statusa udruge koja je osnovana za obavljanje javno korisnih poslova kao što je primjer u Sloveniji, Francuskoj i Italiji.

Pored udruga, u Republici Hrvatskoj djeluju različiti oblici udruživanja koji se osnivaju bez namjere stjecanja dobiti, a koji se razlikuju od udruga kako po temelju njihova osnivanja, djelatnosti koju obavljaju, tijelima koja imaju i drugim bitnim obilježjima. Naime, u Republici

Hrvatskoj pravo na slobodu udruživanja koje je zajamčeno odredbom članka 43. Ustava Republike Hrvatske te se sastoji u pravu osnivanja različitih udruženja radi postizanja određenoga zajedničkoga cilja i u slobodi uključivanja i istupanja iz udruženja, odnosi se kako na sindikate koji su izrijeком navedeni, tako i na udruge u užem smislu riječi, ali i na zaklade, političke stranke, vjerske zajednice, udruge poslodavaca, humanitarne organizacije, studentske zborove i druge neprofitne organizacije. Za većinu navedenih organizacijskih oblika zakonodavac je donio posebne zakone kojima je uredio njihovo osnivanje, registraciju, pravni položaj, nadzor i prestanak postojanja npr. Zakon o udrugama, Zakon o zakladama, Zakon o političkim strankama i dr.

Udruga kao oblik udruživanja u hrvatskom pravu dijeli zajedničko obilježje svih drugih promatranih oblika udruživanja civilnog sektora, koje se sastoji u neprofitnosti odnosno obavljanju djelatnosti bez namjere stjecanja dobiti. Međutim, unatoč sličnostima udruga u određenim obilježjima sa zakladama, sindikatima, ustanovama, političkim strankama i drugim oblicima neprofitnih organizacija, udruge potpadaju pod poseban pravni režim te je upravo njihovo razlikovanje osnova različitog pristupa u pitanjima nadzora njihova osnivanja i djelovanja. Udruge su regulirane posebnim zakonskim i podzakonskim propisima uvažavajući njihovu posebnost kao subjektima privatnog prava. Njihova obilježja rezultiraju uspostavom posebnog režima nadzora. Osnovni cilj takvog oblika nadzora je osigurati zakonitost u osnivanju i djelovanju udruga, ali i osigurati ostvarenje slobode udruživanja. Na taj način jamči se građanima postojanje pravnog okvira koji omogućuje njihovo udruživanje radi ostvarenja različitih ciljeva i interesa uz obveznu zaštitu javnog interesa i interesa trećih osoba. Posebno je važno ukazati na razlike udruge u odnosu na zaklade, ustanove, sindikate i političke stranke u njihovim bitnim obilježjima s obzirom na to da to čini temelj uspostave posebnog pravnog režima prije svega u području nadzora.

Temelj razlikovanja između udruga i zaklada predstavlja činjenica da su udruge članske organizacije koje se osnivaju udruživanjem više fizičkih i/ili pravnih osoba, dok je zaklada zajednica imovine. Za osnivanje udruga nije potrebno postojanje minimalnog kapitala već su potrebne osobe osnivači, za razliku od zaklada koje moraju imati osnovnu imovinu dostatnu za ostvarenje svrhe zbog koje su osnovane. Iz navedenog razloga upravo je imovina zaklade razlog provođenja nadzora nad tim oblikom neprofitne organizacije za razliku od udruga.

Razlikovanje udruga i ustanova temelji se na činjenici da se ustanove mogu osnivati isključivo radi obavljanja neke javne djelatnosti (npr. obavljanje djelatnosti zdravstva, odgoja i obrazovanja, socijalne skrb i dr.), čije obavljanje je zbog svoje važnosti detaljno uređeno posebnim zakonima (npr. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o odgoju i obrazovanju u

osnovnoj i srednjoj školi, Zakonom o socijalnoj skrbi i dr.). Slijedom navedenog država ima poseban interes za provođenje značajnog oblika nadzora nad obavljanjem takvih djelatnosti kako bi se utvrdilo provode li ustanove te djelatnosti sukladno propisanim pravilima.

Sindikati predstavljaju posebnu vrstu udruge čiji su cilj odnosno svrha osnivanja poboljšanje materijalnih i nematerijalnih uvjeta zaposlenja. Za razliku od navedenog, cilj odnosno svrha osnivanja udruge definiranih Zakonom o udrugama su mnogo različiti. Naprijed navedeno posebno je izraženo u činjenici da statutom određena svrha sindikata mora biti sklapanje kolektivnog ugovora. Upravo iz tog razloga i koncept provedbe nadzora nad sindikatima kao posebnim oblicima udruge temelji se na utvrđenju postupanja u skladu s pravilima kojima se jamči zaštita radnika i unaprjeđenje njihovih prava i interesa.

Političke stranke, kao i sindikati, imaju užu svrhu osnivanja u odnosu na udruge, koja se sastoji u djelovanju na političkoj sceni i političkoj borbi. Samim time i oblik nadzora koji se provodi nad političkim strankama definiran je ciljevima koje one imaju u društvu, a posebno u odnosu na mogućnost i dopuštenost financiranja tih oblika neprofitnih organizacija.

Nadzor nad fizičkim i pravnim osobama, a posebno pravnim osobama koje slijede privatne ciljeve i interese, odlikuje se posebnim karakteristikama čija je osnovna svrha utvrđenje poštovanja unaprijed propisanih pravila. To je od osobitog značaja za udruge koje su najbrojnije neprofitne organizacije kako bi se s jedne strane zajamčila sloboda udruživanja, a s druge strane omogućila zaštita javnog interesa kao i interesa trećih osoba od nezakonitog postupanja takvog oblika udruživanja.

Nadzor nad osobama privatnog prava nužan je u svrhu ispitivanja zakonitosti i otklanjanja nepravilnosti, kako bi se osigurala zakonitost u njihovom djelovanju odnosno obavljanju njihove djelatnosti kao i ostvarenje ciljeva prihvaćenih u društvu odnosno ciljeva zbog kojih su osnovane. Oblik nadzora mora biti prilagođen djelatnosti nad kojom se obavlja. U znanstvenoj literaturi u pravilu se govori o nadzoru nad javnopravnim tijelima koja u konačnici odlučuju o određenim pravima i obvezama građana. Međutim, pored navedenog, jednako važan je nadzor koji se provodi nad fizičkim osobama te organizacijama u koje se osobe slobodno udružuju radi ostvarivanja najrazličitijih ciljeva. U tom smislu se ukazuje kako je nadzor nužan nad udrugama kao posebnim oblicima takvih organizacija koji se provodi cijeneći sve njezine specifičnosti i karakteristike, a bez kojih danas ne možemo zamisliti suvremeno društvo. Takvim nadzorom je potrebno omogućiti ostvarenje slobode udruživanja, ali i zaštitu javnog interesa i interes trećih osoba.

Postoji više oblika nadzora koji se provodi nad udrugama te ga možemo podijeliti ovisno o trenutku kada se provodi nadzor te ovisno o tijelima koja provode nadzor.

U pogledu prve podjele potrebno je naglasiti da se razlikuje nadzor pri osnivanju udruga i naknadni nadzor. Naime, sve države za stjecanje pravne osobnosti udruge zahtijevaju ispunjenje zakonom propisanih pretpostavki. Iako je potrebno poštovati autonomiju udruge te neovisnost u djelovanju udruge što prvenstveno znači da udruga samostalno utvrđuje svoje područje djelovanja, ciljeve i djelatnost, svoj unutarnji ustroj i samostalno obavlja djelatnosti koje nisu u suprotnosti s ustavima i zakonima, potrebno je provoditi nadzor nad radom udruge u cilju sprečavanja nezakonitosti u djelovanju, ali i u cilju osiguranja zaštite članova udruge od njezinog samovoljnog postupanja. Naprijed navedeno postiže se provedbom naknadnog nadzora koji se razlikuje ovisno o tome provodi li se on nad tijelima udruge i načinom upravljanja udrugom, izmjenama statuta udruge kao njezinog osnovnog akta, djelatnostima koje udruga obavlja i načinom kojim se postižu ciljevi zbog koje je udruga osnovana ili prestankom djelovanja udruge. Osnovna svrha provođenja nadzora sastoji se samo u tome da se osigura zakonitost u djelovanju udruge, ali i omogućiti uspješno ostvarenje postavljenih ciljeva.

U pogledu druge podjele potrebno je navesti kako je osnovno razlikovanje u tome provode li nadzor nad radom udruge sami članovi udruge i njezina tijela pa je riječ o unutarnjem nadzoru ili rad udruge nadziru tijela izvan udruge pa je riječ o vanjskom nadzoru. Takvim oblicima nadzora i njihovim provođenjem teži se ostvarenju koncepta „dobrog upravljanja“ udrugama. Dobro upravljanje udrugama ovisi prvenstveno o načinu imenovanja tijela udruga i njihovim ovlastima, mogućnosti i potrebi provedbe nadzora nad istima, ali i pitanjima članstva u udruzi budući da su članovi udruge oni koji putem različitih tijela oblikuju poslovanje udruge te su odgovorni kako za zakonitost u poslovanju tako i za uspješno ostvarenje njezinih ciljeva.

Kako bi se mogla izvršiti provjera postavljenih pet hipoteza ove doktorske disertacije te dati odgovor na pitanje jesu li one potvrđene ili opovrgnute u hrvatskom pravu, bilo je potrebno provesti sveobuhvatnu analizu nadzora nad udrugama koji se provodi sukladno naprijed opisanim podjelama.

Analiza nadzora pri osnivanju udruge, tj. preventivnog nadzora koji se provodi prije stjecanja pravne osobnosti udruge kako u hrvatskom tako i usporednom pravu nužna je kako bi se provjerila prva hipoteza ove doktorske disertacije prema kojoj zakonski propisana pozitivna predmnjeva upisa udruge u hrvatski Registar udruga u slučaju šutnje uprave može ugroziti javni interes odnosno omogućiti nezakonito djelovanje udruga.

Osobitost nadzora koji se provodi pri osnivanju udruge očituje se u tome što utječe na stjecanje pravne osobnosti, odnosno na nemogućnost stjecanja pravne osobnosti, a samim time i svih povlastica koja udruga s pravnom osobnošću može imati, ali i odgovarajućih obveza.

Provođenje preventivnog nadzora pri osnivanju udruga potrebno je kako bi se utvrdilo poštovanje unaprijed utvrđenih pravila i propisanih pretpostavki te omogućilo poduzimanje radnji s pravnim učinkom samo onim udrugama za koje je utvrđeno da udovoljavaju propisanim pravilima i pretpostavkama. U pogledu preventivnog nadzora nad stranim udrugama ukazuje se na to kako mehanizmi nadzora trebaju biti usmjereni na to da se udrugama koje su pravnu osobnost stekle sukladno propisima države u kojoj udruga ima sjedište omogućiti djelovanje bez podnošenja zahtjeva za novim priznavanjem u različitim državama u kojima takva udruga ima namjeru djelovati, ali tim nadzorom mora se osigurati i zakonitost u djelovanju takvih udruga. Razlog tome je činjenica da su takve udruge već bile podvrgnute preventivnom nadzoru od strane nadležnih tijela države sjedišta udruga koja su utvrdila da udruge udovoljavaju pretpostavkama propisanim zakonom za stjecanje pravne osobnosti.

Prava usporednih država propisuju pretpostavke koje udruga mora ispunjavati da bi stekla pravnu osobnost kao i nadzorna tijela s odgovarajućim ovlastima koja provode preventivni nadzor pri čemu se pretpostavke i tijela kao i njihove ovlasti razlikuju ovisno o kojoj je državi riječ. Propisane pretpostavke i nadzorne ovlasti nadzornih tijela mogu biti minimalne kao primjerice u Francuskoj u pogledu stjecanja pravne osobnosti udruga koje nemaju status javno korisnih udruga, odnosno sam postupak može biti detaljno propisan kao primjerice u Sloveniji. Međutim, zajedničko svim nadzornim tijelima je to da su se države svojim propisima opredijelile za odgovarajući preventivni nadzor čija se osnovna svrha sastoji prvenstveno u stjecanju pravne osobnosti udruga čiji su ciljevi i djelovanje u skladu sa zakonskim propisima odnosno u onemogućavanju nezakonitog djelovanja istih.

Osnovna pretpostavka koja se preventivnim nadzorom utvrđuje je ta ima li statut udruge propisani sadržaj. Naime, s obzirom na značenje koje statut ima za udruge, sve promatrane države propisuju obvezni sadržaj koji statut udruge mora imati da bi bio pravno valjan, što predstavlja osnovnu pretpostavku za stjecanje pravne osobnosti. Iznimku predstavlja Francuska kod koje obvezatnost sadržaja statuta udruge ovisi o vrsti udruge, a postoje modeli statuta za koje se preporuča da ih udruge primjenjuju. Također, države Italija i Srbija, pored obvezatnog sadržaja koji mora imati statut, propisuju i obvezni sadržaj osnivačkog akta udruge, dok druge države nemaju izričito propisan sadržaj akta o osnivanju. Nadalje, sam sadržaj statuta udruga u Njemačkoj i Italiji uključuje i odredbe koje su nužne sa stajališta poreznih zakona te se na taj način dodatno smanjuje potreba za nadzorom od strane ovlaštenih tijela kako bi se utvrdilo ispunjavaju li udruge pretpostavke za korištenje poreznih povlastica.

Budući da bi statut udruge kao njezin najviši pravni akt trebao sadržavati sve što je potrebno kako bi se omogućilo ostvarenje ciljeva zbog kojih je udruga osnovana, ali i

zakonitost u njezinom djelovanju, zakonodavci su se u pravilu odlučili za propisivanje minimalnog obvezatnog sadržaja statuta kojim se nastoji postići naprijed navedeno, što predstavlja poseban oblik nadzora. Posebnu pozornost nadzorna tijela posvećuju tome je li statut u skladu sa zakonskim odredbama kojima se uređuje pitanje članstva u udruzi i o njezinim obveznim tijelima. Naime, iako sve promatrane države u pravilu sadrže tek nekoliko zakonskih odredbi kojima se uređuje pitanje članstva u udruzi i tijelima udruge, a sva ostala pitanja udruge su slobodne regulirati svojim statutom, takve odredbe su od osobite važnosti i za pitanje provedbe nadzora jer su članovi udruge ti koji su ovlašteni, ali u svrhu ostvarenja ciljeva udruge i dužni provoditi nadzor nad udruhom.

Za razliku od statuta u odnosu na koji sve države propisuju minimalni sadržaj koji isti mora sadržavati, osnivački akt se može sastojati samo u izjavi o osnivanju da bi bio valjan kao primjerice u Francuskoj ili može sadržavati sve što sadrži i sam statut kao što je primjerice u Italiji. U svakom slučaju oportuno je utvrditi osnivačkim aktom osnovnu svrhu odnosno cilj osnivanja udruge kao namjeru njezinih osnivača u trenutku osnivanja udruge

U pogledu pravnog uređenja preventivnog nadzora nad stranim udruhamo potrebno je navesti kako su njemačko, talijansko i u određenoj mjeri francusko pravo primjeri prava koji svojim propisima utvrđuju nadležnost strane države u kojoj udruha ima sjedište. Također, Francuska i Slovenija potpisnice su Europske konvencije o priznavanju pravne osobnosti međunarodnih nevladinih organizacija. Takvo pravno uređenje u skladu je s Preporukama i Temeljnim načelima Vijeća Europe u odnosu na status stranih udruha u državama članicama. Sukladno pravima tih država preventivni nadzor usmjeren je prije svega na utvrđenje ima li strana udruha u državi sjedišta udruge, a svaka država je ovlaštena propisati i dodatne pretpostavke koje strana udruha mora ispunjavati da bi joj se priznala i pravna osobnost u državi o kojoj je riječ. Tako primjerice Francuska propisuje potrebu objave osnivanja udruge u Službenom glasilu.

S obzirom na osnovnu svrhu preventivnog nadzora te njegovo značenje u zaštiti zakonitosti pri osnivanju udruha nijedna od promatranih država ne propisuje pozitivnu, tj. afirmativnu predmnjevu usvajanja zahtjeva stranke za registraciju udruge u slučaju kada nadležno tijelo ne donese odluku u propisanom roku. Štoviše, Slovenija i Italija propisuju predmnjevu odbijanja zahtjeva stranke za registraciju udruge, odnosno povlačenja zahtjeva ako podnositelj zahtjeva u za to ostavljenom roku ne postupi po traženju nadležnoga tijela. Na taj način osigurava se zakonitost i u slučaju neažurnosti nadležnih tijela odnosno pravna sigurnost u slučaju pasivnog ponašanja udruge kao podnositelja zahtjeva.



U Republici Hrvatskoj udruge stječu pravnu osobnost upisom u Registar udruga, a samim time i sve povlastice koje iz takvoga upisa proizlaze, uključujući pravo financiranja od strane osoba javnog prava, pravo stjecanja i raspolaganja nekretninama, pravo biti nositeljima drugih prava i obveza i sl. Članovi udruge samostalno određuju ciljeve i djelatnost udruge koju osnivaju, uz pretpostavku da takvi ciljevi i djelatnosti nisu neustavni ili nezakoniti. Kako bi se osiguralo poštovanje zakona u vezi s osnivanjem udruga i određivanjem njezinih djelatnosti, one su uvjetovane upisati se u registar kako bi stekle pravnu osobnost, a time i punopravno preuzimale prava i obveze u zajednici. Zaštita prava i pravnog interesa udruga u tom postupku jamči se hijerarhijskim nadzorom zakonitosti nad pojedinačnom odlukom prvostupanjskog tijela u žalbenom postupku, kao i sudskim nadzorom povodom pokrenutog upravnog spora.

Nadzorno tijelo posebnu pozornost posvećuje statutu udruge koji u hrvatskom pravu ima propisani obvezatni sadržaj, baš kao i statuti udruga u ostalim promatranim državama, izuzev u Francuskoj gdje postoji razlika u sadržaju statuta ovisno o vrsti udruga.

Pored propisivanja obveznog sadržaja statuta udruge bilo bi korisno razmotriti i obvezu propisivanja obvezatnog sadržaja akta o osnivanju s obzirom na njegovu važnost, kako bi se uklonile brojne nedoumice koje osnivači udruga imaju prilikom osnivanja udruga, primjerice, na koji način i u kojem obliku se donosi akt o osnivanju da bi bio valjan, na koji način se odlučuje na osnivačkoj skupštini, tko i na koji način vodi zapisnik o radu osnivačke skupštine i dr. Utvrđivanjem barem minimalnih pretpostavki koji takav akt treba sadržavati olakšao bi se sam postupak osnivanja udruge kao i nadzor koji se vrši pri osnivanju udruge.

Nadzorno tijelo prilikom provođenja preventivnog nadzora ispituje i to jesu li poštovane zakonske odredbe kojima se propisuju obvezna tijela udruge te njihove ovlasti i dužnosti.

Upravo s obzirom na nadzornu prirodu postupka upisa udruge u registar udruga postavlja se pitanje osnovanosti propisivanja predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke u postupku upisa udruge u registar udruga u hrvatskom pravu, ako nadležno tijelo u zakonom propisanom roku ne donese odluku. Takva regulacija prisutna u hrvatskom zakonodavstvu, kojoj je cilj ubrzati ostvarivanje prava stranaka u upravnome postupku, izravno je suprotna nadzornoj ulozi nadležnih županijskih tijela pri procjeni treba li udrugu upisati u registar udruga te joj time priznati pravnu osobnost.

Preventivni nadzor usklađenosti statuta, unutarnje organizacije i djelatnosti udruge sa zakonom, baš kao i ciljeva koje udruga nastoji ostvariti, široko je prihvaćen u usporednom pravu. Međutim, nijedan od analiziranih usporednih sustava ne propisuje predmnjevu usvajanja zahtjeva za upisom udruge u registar u slučaju šutnje uprave. Štoviše, u pravima Italije i

Slovenije susreću se primjeri predmnjeve odbijanja zahtjeva stranke, odnosno povlačenja zahtjeva ako podnositelj u za to ostavljenom roku ne postupi po traženju nadležnoga tijela. S obzirom na značenja koja preventivni nadzor ima na utvrđenje poštovanja propisanih pretpostavki za stjecanje pravne osobnosti udruge, može se zaključiti da je potvrđena prva hipoteza disertacije prema kojoj zakonski propisana pozitivna predmnjeva upisa udruge u Registar udruga u slučaju šutnje uprave može ugroziti javni interes odnosno omogućiti nezakonito djelovanje udruga.

Za razliku od navedenog, afirmativna predmnjeva ne primjenjuje se kod registracije stranih udruga u Hrvatskoj. Podvrgavanje stranih udruga posebnom postupku preventivnog nadzora kako bi im se omogućilo djelovanje na području Republike Hrvatske ukazuje na potrebu iznalaženja adekvatnijih i efikasnijih rješenja kako bi se smanjio teret na upravni sustav te olakšalo ostvarenje ciljeva stranih udruga i unutar državnog područja Republike Hrvatske. U tom smislu bi se trebalo voditi odredbama njemačkog i talijanskog prava prema kojima strana udruga koja je stekla pravnu osobnost prema pravu države u kojem je osnovana ima pravnu osobnost i u navedenim državama uz ispunjenje određenih propisanih pretpostavki na čije ispunjenje pazi nadležno nadzorno tijelo. Takav pristup preventivnom nadzoru nad stranim udrugama temelji se na obvezi tih udruga da dostave dokaz o stjecanju pravne osobnosti u državi sjedišta te se ne provodi ponovni nadzor pretpostavki potrebnih za stjecanje pravne osobnosti već se poklanja vjera u ispravnost postupka stjecanja pravne osobnosti u državi sjedišta. Također, upućuje se i na francusko pravo koje zagovara tzv. „srednje“ rješenje koje predviđa obvezu osnivanja podružnice za strane udruge, ali ako izjava o njezinom osnivanju bude objavljena u Službenom glasilu, takve udruge imaju pravnu osobnost kao i udruge sa sjedištem u Francuskoj. U potonjem slučaju nadzor nad stranim udrugama identičan je nadzoru koji se provodi nad udrugama sa sjedištem u Francuskoj, a u protivnom preventivni nadzor usmjeren je na utvrđenje je li strana udruga osnovala podružnicu u Francuskoj kako bi mogla djelovati na njezinom teritoriju. Ovo je posebno bitno zbog činjenice da Republika Hrvatska nije ni članica Konvencije broj 124 koja se primjenjuje na međunarodne nevladine organizacije, unatoč Preporukama Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih udruga u Europi – CM/Rec (2007)14 te Temeljnim načelima o statusu nevladinih organizacija u Europi kojima je propisano da bi djelovanje nevladinih organizacija na međunarodnoj razini trebalo olakšati ratifikacijom Konvencije broj 124. To se prije svega odnosi na način provedbe preventivnog nadzora kako bi se omogućilo djelovanje stranih udruga na području Republike Hrvatske.

Provjera sljedeće četiri postavljene hipoteze ove disertacije iziskuje daljnju analizu naknadnog nadzora koji se provodi nad udrugama. Naime, kada je tijelo nadležno za preventivni nadzor udruge utvrdilo da je udruga osnovana sukladno ustavnim i zakonskim propisima te je stekla pravnu osobnost po pravu države u kojoj ima sjedište, udruga započinje svojim djelovanjem u svrhu ostvarenja ciljeva zbog kojih je osnovana. Provođenje nadzora nad udrugama nakon što su započele sa svojim djelovanjem, tj. naknadni nadzor reguliran je kako unutarnjim aktima udruge tako i zakonskim propisima. U provođenju naknadnog nadzora nad djelovanjem udruge potrebno je utvrditi koje su ovlasti tijela udruge i na koji način tijela udruge izvršavaju svoje ovlasti, koje su pretpostavke za zakonski valjanu izmjenu statuta udruge, na koji način obavljaju djelatnosti udruge koje služe ostvarenju ciljeva zbog kojih je udruga osnovana te je li udruga zakonski prestala postojati.

Da bi vanjski nadzor nad udrugama bio učinkovit, mora se provoditi nad obavljanjem ovlasti i dužnosti tijela udruge koja provode djelatnost udruge, nad samom djelatnošću udruge kao i nad zakonitošću odluke o prestanku njezina djelovanja. Vanjski nadzor mora osigurati i zaštitu članova udruge koji smatraju da je počinjena povreda njihovih prava od strane udruge. Kako bi se osiguralo poštovanje odredbi kojima se predviđaju obveze tijela udruge odnosno članova udruge u obavljanju djelatnosti udruge, pored predviđenog nadzora nad njihovim djelovanjem potrebno je utvrditi i mehanizme zaštite članova udruge u slučaju utvrđenja nezakonitosti i nepravilnosti u njezinom postupanju kao i odgovornosti udruge i njezinih tijela za utvrđene povrede.

Djelatnost kojom se ostvaruju ciljevi udruge u promatranim državama provode njezini članovi organizirani kroz tijela udruge. Dobro upravljanje udrugama ovisi prvenstveno o načinu imenovanja tijela udruge i njihovim ovlastima, nadzoru nad njihovim obavljanjem, ali i pitanjima članstva u udruzi. Upravo iz tog razloga osobito značenje imaju odredbe koje uređuju članstvo u udruzi te tijela udruge i njihove ovlasti u sustavu nadzora nad udrugama jer, s jedne strane, uspješnost u ostvarenju ciljeva zbog koje je udruga osnovana ovisi o načinu upravljanja i poslovanja udruge te, s druge strane, propisivanjem organizacijske strukture udruge na određeni način se osigurava zaštita trećih osoba i javnog interesa utvrđivanjem obveza tijela udruge te njihove odgovornosti, ali i samih članova udruge.

Naprijed navedeno u pogledu važnosti tijela udruge i nadzoru nad obavljanjem njihovih ovlasti u konceptu dobrog upravljanja udrugom bilo je osnova za postavljanje druge hipoteze ove disertacije prema kojoj propisi o tijelima udruge i nadzoru nad njihovim radom u Republici Hrvatskoj mogu biti zapreka dobrom upravljanju udrugom.

Uspoređujući prava usporednih država i to prije svega Njemačke, Francuske i Italije, razvidno je da je potrebno razlikovati skupštinu udruge kao najviše tijelo upravljanja od operativnog upravljačkog tijela koje u pravilu čini upravni odbor, jer se na taj način pojašnjava tko ima temeljne odgovornosti za donošenje odluka i nadzor unutar udruge. Naime, potrebno je ustrojiti jedno upravljačko tijelo koje ima ovlasti za donošenje odluka, a što je potrebno statutom udruge kao najvišim aktom jasno definirati.

Obvezna tijela udruge u hrvatskom pravu su skupština i osoba ovlaštena za zastupanje. Pored tih obligatornih tijela, statutom udruge mogu se predvidjeti i druga tijela koja će sudjelovati u njezinom radu te obavljati upravne, nadzorne i druge funkcije. Ako udruge planira imati takva tijela upravljanja, važno je da se njihova uloga detaljno razradi u statutu, uključujući način izbora, kandidiranja i opoziva članova tijela, njihova prava, obveze, odgovornosti te odnose među njima. Slijedom navedenog nadzor se vrši nad time poštuju li se prilikom imenovanja tih tijela te njihovog postupanja naprijed navedene statutarne odredbe te je li ta tijela zaista odražavaju stvarne potrebe udruge u pogledu učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti u svom radu, pri čemu se posebno vodi računa o načelu dobrog upravljanja udrugom.

U svrhu ostvarenja principa dobrog upravljanja udrugama u Hrvatskoj koji se nastoji postići provođenjem adekvatnog nadzora nad radom tijela udruge, a vodeći se primjerima njemačkog, talijanskog i francuskog prava, ukazuje se na važnost imenovanja upravnog odbora iako njegovo imenovanje nije obligatorno sukladno Zakonu o udrugama, ali i potrebe da se njegovo djelovanje također zakonski regulira. To se prije svega odnosi na udruge koje imaju veći broj članova te povećanje organizacijske strukture proizlazi iz potrebe i stvarnog stanja udruge. Na taj način osigurat će se uspješno ostvarenje ciljeva zbog kojih je udruge osnovana i provođenje politike udruge, a s druge strane omogućit će se adekvatna odgovornost takvog tijela u slučaju povrede zakonskih i statutarnih odredbi odnosno propuštanja radnji koje je to tijelo bilo dužno poduzeti. Naime, iako je u svim promatranim državama, pa tako i u Hrvatskoj, najviše tijelo udruge skupština, ona nema uvid u svakodnevno obavljanje poslova udruge te bi se na ovakav način, a imajući u vidu koncept „dobrog upravljanja“ udrugom, osigurao upravo takav koncept upravljanja, ali i omogućio adekvatan nadzor nad radom udruge. Nedostatak potrebnog znanja koje bi trebale imati osobe koje su ovlaštene za zastupanje udruge itekako utječe na kvalitetu provođenja njihovih aktivnosti te u konačnici uspješnog i zakonitog obavljanja djelatnosti udruge pa bi se imenovanjem upravnog odbora s odgovarajućim kvalifikacijama postigao kvalitetniji unutarnji nadzor između tijela udruge čime će se smanjiti potreba za vanjskim nadzorom. Uspostava kvalitetnog unutarnjeg nadzora između tijela udruge

posebno je bitna i zbog činjenice što naknadni vanjski nadzor nad radom udruge nije efikasan. Naime, nadzorno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u provođenju naknadnog nadzora nad radom udruga u Hrvatskoj nije ovlašteno ispitivati sve elemente koje je udruga morala ispunjavati da joj se prizna pravna osobnost, a ako se ima na umu da je udruga mogla steći pravnu osobnost iako nije ispunjavala propisane pretpostavke u slučaju šutnje uprave, adekvatan nadzor izostaje i prije i nakon što udruga započne s obavljanjem svoje djelatnosti. Službene osobe su u provedbi nadzora ovlaštene i dužne utvrđivati samo povrede odredbi propisanih Zakonom o udrugama i to na način kako je propisano Zakonom, a ne i eventualnu povredu drugih zakonskih i statutarnih odredbi. S obzirom na navedeno razvidno je da propisi o tijelima udruge i nadzor nad njihovim radom u Republici Hrvatskoj mogu biti zapreka dobrom upravljanju udrugom te je druga hipoteza disertacije potvrđena prvenstveno u pogledu udruge s većim brojem članova.

Prema trećoj hipotezi disertacije nadzorni mehanizmi zaštite prava člana udruge u hrvatskom pravu ne omogućuju efikasnu zaštitu u slučaju povrede njegovih članskih prava. Kako bi se došlo do zaključka o opravdanosti postavljene hipoteze, bilo je potrebno utvrditi nadzorne mehanizme zaštite prava članova u promatranim državama prvenstveno kroz ulogu unutarnjeg nadzora te funkciju vanjskog nadzornog tijela.

Članovi udruge su ti koji su ovlašteni, ali u svrhu ostvarenja ciljeva udruge i dužni provoditi nadzor nad radom udruge. Unatoč navedenom nijedna od promatranih država ne propisuje pobliže postupak provođenja unutarnjeg nadzora, izuzev Slovenije, iako se takav nadzor pretpostavlja kao osnova za poduzimanje odgovarajućih radnji članova udruge, prvenstveno kao osnova pristupa nadležnom sudu. Također je razvidno da sve promatrane države propisuju odgovarajuće mehanizme zaštite prava članova udruge i to u pravilu putem suda koji vrši nadzor nad zakonitošću postupanja udruge. Međutim, države se međusobno razlikuju ovisno o tome na koji način i u kojim slučajevima je omogućen pristup sudovima od strane članova udruge u pogledu samih odluka i postupanja udruge. U tom smislu se zaključuje kako Njemačka, Francuska i Italija ne ograničavaju pristup sudu provođenjem postupka unutar same udruge. Štoviše, odredbama talijanskog prava izričito je propisano da član udruge može osporavati pred sudom odluku nadležnog tijela udruge kad smatra ne samo da je tom odlukom povrijeđen zakon već i kad smatra da je njom povrijeđen statut. Nadalje, ni Republika Srbija ne ograničava pristup sudovima propisivanjem unutarnjeg postupka zaštite zakonitosti, ali isto vezuje propisivanjem prekluzivnih rokova za pristup sudu, za razliku od Slovenije koja vezuje pristup sudovima propisivanjem postupka koji mora prethoditi traženju sudske zaštite. Ako naprijed navedena postupanja dovedemo u vezu s Preporukama CM/Rec (2007)14 Odbora

ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi, može se zaključiti da ograničenje pristupa sudu članovima udruge od strane država propisivanjem prethodnog postupka nije u skladu s navedenim dokumentom.

Zakonske odredbe u Republici Hrvatskoj, s jedne strane, propisuju pravo i mogućnost člana udruge da nadzire rad udruge te njegovo pravo na sudsku zaštitu i iniciranje sudskog nadzora, s druge strane, propisivanjem dužnosti provođenja odgovarajućeg postupka unutarnjeg nadzora prije podnošenja tužbe sudu na određeni način se ograničava članu udruge pristup sudu u provođenju njegove zaštite. S tim u vezi potrebno je utvrditi omogućavaju li propisani nadzorni mehanizmi zaštite prava članova udruge efikasnu zaštitu u slučaju povrede. Naime, propisivanjem dužnosti provođenja odgovarajućeg postupka unutarnjeg nadzora ukazuje se na opće načelo autonomije udruge te potrebu rješavanja sporova na nivou njezinih tijela. Međutim, postavlja se pitanje je li, ako je država zauzela stav propisivanja postupka rješavanja sporova unutar same udruge kao pretpostavke za ostvarenje zaštite pred sudom i sudskog nadzora, oportuno propisati i rokove unutar kojih je član udruge ovlašten i dužan poduzeti odgovarajuće radnje pred tijelima udruge u svrhu zaštite svojih prava pred sudom te posljedica nepridržavanja istih. Država nema obvezu propisivanja posebnog postupka unutarnjeg nadzora, međutim ako je zauzela stav prema kojem zakonski uređuje takav postupak koji prethodi i pretpostavka je podnošenju odgovarajućeg zahtjeva sudu, onda je potrebno, u svrhu ostvarenja pravne sigurnosti, propisivati i prekluzivne rokove koji rezultiraju gubitkom takvog prava člana udruge. S druge strane, imajući u vidu da je pravo na pristup sudu ustavno i konvencijsko pravo, propisivanje postupka koji je pretpostavka za pristup sudu, a posebno rokova čije nepoštovanje uzrokuje gubitak takvog prava, može predstavljati povredu prava kojim se jamči ostvarenje sudske zaštite, ali i zakonitog djelovanja udruge.

U provođenju sudskog nadzora nad radom udruge kao osnovnog mehanizma zaštite prava članova udruge u Republici Hrvatskoj, a kao posljedice provođenja unutarnjeg nadzora, postoji nesuglasje u stajalištima izraženim u odlukama Ustavnog suda i onima izraženim u odlukama Vrhovnog suda. Naime, Ustavni sud je zauzeo stajalište da utvrđenje nezakonitosti odluke udruge o isključenju iz članstva iste ne spada ni u nadležnost općinskih sudova u smislu Zakona o parničnom postupku ni u nadležnost županijskog suda u smislu Zakona o udrugama jer se tim propisom daje članovima udruge pravo nadzora članova nad tijelima udruge u donošenju općih akata, a ne pravo na zaštitu prava povrijeđenih pojedinačnim aktima. Budući da udruge nije tijelo s javnim ovlastima, a odluke koje donosi nemaju svojstvo upravnog akta, ne postoji ni nadležnost upravnih sudova u smislu Zakona o upravnim sporovima. S druge strane, Vrhovni sud je zauzeo stajalište prema kojem je članstvo u udruzi pravo građanske

naravi te iz navedenog razloga svatko tko smatra da mu je to pravo povrijeđeno ima pravo tražiti sudsku zaštitu te se unaprijed ne može isključiti bilo koja vrsta tužbe predviđena Zakonom o parničnom postupku.

Takva različita sudska praksa rezultirala je činjenicom da je pitanje zaštite članova udruge u Republici Hrvatskoj putem suda kao vanjskog nadzornog tijela bilo predmetom odlučivanja pred Europskim sudom za ljudska prava u predmetu Lovrić protiv Hrvatske, broj 38458/15, od 4. travnja 2017. godine. Odlučujući o zahtjevu podnositelja Sud je, između ostalog, naveo kako organizacijska autonomija nije apsolutna, da se miješanje države u unutarnje poslove udruga ne može potpuno isključiti, da se udruga mora pridržavati nekih minimalnih standarda prilikom isključenja člana te da bi isključenje iz udruge moglo predstavljati povredu slobode udruživanja dotičnog člana, primjerice ako je u suprotnosti s njezinim pravilima ili ako je proizvoljno.

Nadalje je naveo kako je u konkretnom slučaju podnositelju zahtjeva, koji je pobijao svoje isključenje iz udruge zbog povrede odredba statuta, uskraćen pristup sudu u potpunosti te da je u konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva trebao imati pristup sudu neovisno o tome je li onemogućavanje pristupa sudu bilo rezultat nepreciznog ili nepotpunog zakonskog propisa ili njegovog tumačenja od strane domaćih sudova ili oboje. Međutim, takvo stajalište ne uključuje i pravo osporiti zakonitost odluke o isključenju, a kako zaključuje i sudac Kjølbra u svojem izdvojenom mišljenju, isključivanje člana iz privatne udruge bez postupovnih jamstva, uključujući pravosudno preispitivanje, može predstavljati povredu odredbe članka 11. Europske konvencije na koju se u konkretnom slučaju podnositelj zahtjeva uopće nije pozvao niti ju je Sud ocijenio u svojoj presudi.

Uspoređujući nadzorne mehanizme zaštite prava članova udruge u usporednim državama razvidno je da svaka promatrana država predviđa određeni oblik sudskog nadzora nad udrugama, a posebno pitanje predstavlja pružanje sudske zaštite članovima udruge od postupanja udruge koje može rezultirati isključenjem članova udruge iz njezinog članstva. Imajući u vidu stajalište Europskog suda za ljudska prava, ali i Preporuke te Temeljna načela Vijeća Europe, nužno je omogućiti članu udruge zaštitu pred sudom, što bi svakako trebalo uključiti i mogućnost pobijanja odluka tijela udruge donesenih protivno zakonu odnosno statutu udruge. U smislu navedenog postavlja se pitanje bi li sukladno praksi hrvatskih sudova u postupku u kojem član udruge osporava odluku tijela udruge sud bio ovlašten ispitivati samo je li u konkretnom slučaju osporavana odluka donesena sukladno postupku predviđenom statutu, primjerice je li odluku o isključenju iz članstva u udruzi donijelo ovlašteno tijelo, ili bi bio ovlašten ispitivati i samu zakonitost odnosno pravilnost odluke. Naime, sukladno odredbi

članka 42. Zakona o udrugama, te praksi hrvatskih sudova, sud ne bi bio ovlašten ulaziti u samu zakonitost odluke o isključenju. Takvim postupanjem, za razliku od primjerice talijanskog i njemačkog prava, onemogućen je adekvatan naknadni nadzor ne samo od strane upravnih tijela kao vanjskih nadzornih tijela već i od strane sudova kao vanjskih nadzornih tijela. Nadalje, pravo na sudsku zaštitu u Republici Hrvatskoj nema ni osoba kojoj je odbijen zahtjev za pristup u članstvo udruge, za razliku od primjerice slovenskog prava u kojem je to pravo izričito propisano slovenskim Zakonom o udrugama. Također, sukladno praksi sudova država usporednog prava sudovi utvrđuju i zakonitost odnosno pravilnost i same odluke o isključenju člana udruge iz članstva u udruzi. Tu se posebno ukazuje na talijansko pravo u kojem sudovi utvrđuju „ozbiljnost“ razloga za isključenje pri čemu se ispituje je li isključenje u skladu s procesnim pravilima utvrđenim zakonom ili statutom te je li legitimno s materijalnog stajališta, tj. jesu li ostvarene pretpostavke za prestanak članstva utvrđene zakonom ili statutom. Slijedom svega naprijed navedenog može se zaključiti da je potvrđena treća hipoteza disertacije budući da nadzorni mehanizmi zaštite prava članova udruge u hrvatskom pravu ne omogućuju efikasnu zaštitu u slučaju povrede njihovih članskih prava.

S obzirom na naprijed navedeno, u svrhu daljnjeg ispitivanja postavljenih teza i donošenja zaključaka o njihovoj opravdanosti, bilo je potrebno analizirati i postupke izmjena odredbi statuta udruga kao njihovog najvišeg akta. Naime, sva pitanja u vezi s imenovanjem članova tijela udruge, njihovim pravima, obvezama i odgovornosti, koja nisu zakonski regulirana, u velikoj mjeri su predmet reguliranja statuta. Upravo iz navedenog razloga, posebno zbog činjenice što su propisi o tijelima udruge i nadzoru nad obavljanjem njihovih ovlasti te o nadzornim mehanizmima zaštite prava člana udruge manjkavi, i odredbe koje reguliraju pitanje izmjena i dopuna statuta udruge od osobitog su značaja za pitanje nadzora nad udrugama. Države se međusobno razlikuju u pogledu kvoruma kao i posebne većine glasova na skupštini koji su potrebni da bi odluka o donošenju izmjena i dopuna statuta bila valjana. Naime, sukladno talijanskom pravu zahtijeva se posebna većina da bi odluka bila valjana, dok njemačko pravo čini razliku ovisno o tome o kakvoj izmjeni statuta je riječ, a u francuskom pravu razlika se temelji ovisno o kakvoj vrsti udruge je riječ. Štoviše, za izmjenu i dopunu statuta udruga sa statusom udruga osnovanih radi obavljanja javno korisnih poslova potrebno je njihovo odobrenje od strane nadležnog tijela, kao i za izmjene i dopune statuta u talijanskom pravu, a izmjene i dopune statuta u slovenskom i srpskom pravu moraju se prijaviti nadležnom tijelu radi njihove registracije bez obzira na to o kakvim izmjenama i dopunama je riječ. Na taj način provodi se naknadni nadzor od strane ovlaštenih tijela u odnosu na sadržaj izmjena i dopuna statuta te postupak koji je prethodio njihovom donošenju kako bi se utvrdilo



jesu li izmjene i dopune u skladu sa zakonskim i statutarnim odredbama te je li statut izmijenjen i dopunjen u propisanom postupku.

I u hrvatskom pravu, kao i u talijanskom, slovenskom i srpskom pravu, predviđena je obveza prijave promjena statuta nadležnom tijelu, bez obzira na koje odredbe statuta se izmjena odnosi, što nije u sukladnosti s Preporukama CM/Rec (2007)14 kojima se navodi da se za izmjene i dopune statuta ne bi trebalo tražiti odobrenje javnih tijela izuzev ako se odnose na naziv i ciljeve udruge. Nadalje, zanimljivo je primijetiti u pogledu obveze udruge za prijavom promjene statuta nadležnom tijelu, u usporedbi s drugim promatranim državama, da Zakonom o udrugama nije predviđena obveza posebnog kvoruma za donošenje odluka o izmjeni i dopuni statuta kao i posebne većine glasova članova skupštine za valjano donošenje kao što je to primjer u talijanskom pravu. Ako bi takva obveza bila zakonski propisana za donošenje odluke o izmjeni i dopuni statuta udruge, tada bi, s jedne strane, otpala potreba za njezino podnošenje nadležnom tijelu za svako pitanje na koje se promjena odnosi čime bi se u dijelu rasteretio i upravni sustav, a s druge strane, pitanje nadzora nad valjanosti takvih odluka spustio bi se na razinu samih udruga. Takva regulacija trebala bi se prvenstveno odnositi na pitanja manje važnosti koja se ne tiču samih ciljeva i djelatnosti udruga kao što je primjer u njemačkom pravu. Pored nadzora nad radom tijela udruga te izmjenama statuta, naknadni nadzor provodi se i nad obavljanjem djelatnosti udruga. Četvrta hipoteza disertacije temelji se na pretpostavci da nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga u Republici Hrvatskoj nije sveobuhvatan te ne omogućava adekvatnu kontrolu nad radom udruga.

Udruge imaju široku slobodu u izboru kako ciljeva udruge tako i načina obavljanja djelatnosti. Ograničenja te slobode odnose se u pravilu na to da udruge ne smiju obavljati djelatnost koja je protivna zakonskim i statutarnim odredbama te da ne smiju obavljati gospodarsku djelatnost kao osnovnu djelatnost sukladno načelu neprofitnosti. Naime, sve promatrane države dopuštaju udrugama obavljanje gospodarske djelatnosti uz pretpostavku da se ta djelatnost obavlja kao sporedna djelatnost, odnosno da služi obavljanju osnovne, negospodarske djelatnosti. Međutim, kod provođenja nadzora poseban je problem utvrditi do koje mjere udruga može obavljati gospodarsku djelatnost da bi se ona smatrala sporednom djelatnošću. Države nastoje različitim mehanizmima osigurati poštovanje načela neprofitnosti u obavljanju djelatnosti udruga. Primjerice, u Njemačkoj udruga može obavljati gospodarsku djelatnost ako je funkcionalno povezana s negospodarskom djelatnosti, dok Italija mogućnost obavljanja gospodarske djelatnosti veže za maksimalni prihod koji se tom djelatnošću može ostvariti. Posebno značenje u poštovanju načela neprofitnosti u obavljanju djelatnosti udruga imaju odredbe njemačkog i francuskog prava kojima je propisano da u slučaju kada bude

utvrđeno da se gospodarska djelatnost udruge više ne može smatrati sporednom djelatnošću, takva udruga više neće biti upisana u sudski registar kao udruga odnosno promijenit će status u trgovačko društvo.

Nadzorna tijela koja obavljaju naknadni nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge razlikuju se od države do države. Tako je sukladno njemačkom pravu vanjski nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge u nadležnosti sudova, dok je u ostalim promatranim državama takav nadzor u nadležnosti upravnih tijela i to bilo onih koja su odlučivala i o njihovoj registraciji kao što je slučaj u Italiji ili je riječ o drugom upravnom tijelu kao što je slučaj u Srbiji. U Francuskoj i Sloveniji nadležnost tijela koje provodi nadzor ovisi o tome je li riječ o udrugama osnovanim radi obavljanja javno korisnih poslova odnosno udrugama osnovanim u javnom interesu ili je riječ o udrugama koje nemaju takav status, a sve s obzirom na povlastice koje im takav status pruža.

Nadzorom nad obavljanjem djelatnosti udruge u Hrvatskoj potrebno je utvrditi zakonitost ciljeva i djelatnosti udruge te poštovanje načela djelovanja udruge, posebno načela neprofitnosti udruge. To ne implicira da je udruzi zabranjeno ili onemogućeno obavljanje gospodarskih djelatnosti, već zahtjeva da udruge planiraju svoje gospodarske aktivnosti. Udruga treba unaprijed planirati jednu ili više gospodarskih djelatnosti koje namjerava obavljati i te djelatnosti moraju biti navedene u njenom statutu. Praksa hrvatskih sudova ukazuje na važnost nadzora koji upravna tijela vrše nad samim obavljanjem djelatnosti udruge, važnost obavljanja djelatnosti udruge sukladno cilju i svrsi zbog koje je udruga osnovana te posebnu važnost obavljanja gospodarske djelatnosti udruge sukladno zakonskim propisima. Pri tome ne postoje jasna pravila na temelju kojih bi nadzorna tijela utvrdila da je osnovna djelatnost udruge postala podređena gospodarskoj djelatnosti udruge te mogućnost sankcioniranja takve udruge po uzoru na njemačko i francusko pravo. Također, ne postoji ni sukladnost odredbi Zakona o udrugama te Zakona o državnom inspektoratu o obvezi obavještavanja nadležnih tijela u slučaju nadzorom utvrđenih povreda.

Nadzor nad djelatnostima udruge u hrvatskom pravu provode upravna tijela za razliku od naknadnog nadzora nad djelatnostima udruge u njemačkom pravu koji provode sudovi i to samo u iznimnim slučajevima, dok se u pogledu francuskog prava i slovenskog prava razlika očituje u tome je li riječ o udrugama koje obavljaju javno korisne poslove odnosno udrugama osnovanim u javnom interesu ili udrugama koje takav status nemaju. Naime, udruge kojima je dodijeljen takav status podvrgnute su posebnom, strožem obliku nadzora. U hrvatskom pravu jedino udruge koje provode programe i projekte od općeg interesa podvrgnute su dodatnom nadzoru koji se u pravilu sastoji u tome da su takve udruge dužne slati dodatna izvješća u

pogledu njihova financiranja. Pored navedenog, takve udruge ne potpadaju pod dodatni nadzor. Iako je s jedne strane naprijed navedeno razumljivo budući da ne predstavljaju udruge posebnog statusa kao u slovenskom pravu i francuskom pravu, postavlja se pitanje ispravnosti takvog načina uređenja. Konkretnijim reguliranjem prava i obveza takvih udruga te adekvatnijim nadzorom nad obavljanjem njihove djelatnosti, što će se postići priznavanjem posebnog statusa takvih udruga, podigla bi se kvaliteta obavljanja djelatnosti od javnog interesa, ali isto tako spriječila mogućnost manipuliranja pravima i povlasticama koje takav status nosi.

S obzirom na naprijed navedeno može se zaključiti da nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruga u Hrvatskoj nije adekvatan te ne omogućava zaštitu načela neprofitnosti pa je slijedom navedenog potvrđena četvrta hipoteza disertacije i to u odnosu na udruge koje obavljaju gospodarsku djelatnost te udruge koje provode programe i projekte od općeg interesa. Usko povezano s nadzorom nad obavljanjem djelatnosti udruga je pitanje odgovornosti udruga i njihovih članova za utvrđene povrede. Peta hipoteza ove disertacije temelji se na tvrdnji da propisi o odgovornosti udruga za utvrđene povrede u Republici Hrvatskoj ne pružaju adekvatnu zaštitu javnog interesa i interesa trećih osoba. Naime, u pogledu odgovornosti udruga odnosno njezinih tijela za nadzorom utvrđene povrede može se zaključiti da svaka od promatranih država propisuje kao obvezno pravilo da za obveze udruga s pravnom osobnošću odgovara udruga svojom imovinom. Međutim, sve promatrane države predviđaju odgovornost i svojih tijela, u pravilu upravnog odbora i to prvenstveno u slučaju zloupotrebe svojeg položaja odnosno prouzrokovanja štete s namjerom ili krajnjom nepažnjom. Također, u određenim državama, primjerice Njemačkoj, Italiji i Francuskoj, odgovornost članova upravnog odbora ovisi i o tome obavljaju li članovi upravnog odbora svoju funkciju na način da primaju naknadu za nju ili bez odgovarajuće naknade.

Da bi provedba nadzora bila učinkovita i odredbe o odgovornosti za utvrđene povrede o čijoj primjeni odlučuje nadležni sud moraju biti efikasne. Naime, za razliku od hrvatskog pravnog sustava razvidno je da je u gotovo svim državama predviđena iznimno i odgovornost članova udruga za njezine obveze. Temelj takve odgovornosti je ponašanje koje u jednoj mjeri predstavlja zloporabu činjenice da se ne odgovara za obvezu udruga, a određene države, primjerice Njemačka, vežu naprijed navedenu odgovornost samo za slučaj da udruga obavlja gospodarsku djelatnost. Budući da naprijed navedeno predstavlja određeni vid zaštite vjerovnika, u slučajevima u kojima udruga obavlja gospodarsku djelatnost opravdana je mogućnost proboja pravne osobnosti koja je sukladno hrvatskom pravu i praksi rezervirana samo za članove trgovačkih društava, dakle za isključivo profitne organizacije. Opravdanost

sustava prema kojem članovi udruge ne odgovaraju za obveze udruge ni u kojem slučaju počiva na činjenici da su udruge prije svega neprofitna udruženja kao i činjenica da njezini članovi u pravilu obavljaju poslove udruge bez naknade. Međutim, razvidno je da velik broj udruga itekako obavlja svoju djelatnost profitabilno, kao i da osobe obavljaju djelatnosti udruge kao svoje zanimanje. U takvim slučajevima svakako je oportuno predvidjeti mogućnost proboja pravne osobnosti udruga. Slijedom navedenog razvidno je da propisi o odgovornosti udruge za utvrđene povrede u hrvatskom pravu ne pružaju adekvatnu zaštitu javnog interesa i interesa trećih osoba pa je time potvrđena i peta hipoteza ove disertacije.

Nastavno na posljednju postavljenu hipotezu potrebno je dodatno istaknuti da se udruzi u odnosu na koju je utvrđena odgovornost za povrede preuzetih obveza u pravima usporednih država može izreći i mjera zabrane njezina djelovanja. Naime, sve promatrane države propisuju nadzorne mehanizme kojima se utvrđuje zakonitost odluke o prestanku postojanja udruge kada takvu odluku donosi njezino nadležno tijelo kao i zakonske pretpostavke pod kojima nadležno tijelo javne vlasti može donijeti odluku o prestanku postojanja udruge odnosno o zabrani djelovanja udruge. To će u pravilu biti slučaj kada je provodeći nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge nadzorno tijelo utvrdilo da udruga djelatnost obavlja nezakonito odnosno protivno cilju zbog kojeg je osnovana. Nadležnost za donošenje takve odluke o prestanku postojanja udruge razlikuje se od države do države pa tako primjerice takvu odluku u Sloveniji može donijeti Upravni sud, u Srbiji Ustavni sud, a u Francuskoj regionalni sudovi.

Za zakonitost odluke o prestanku postojanja udruge u nekim državama, primjerice Italiji i Njemačkoj, traži se i određena većina glasova članova udruge da bi takva odluka bila valjana. Sve države prepuštaju udrugama slobodu u odlučivanju o raspodjeli imovine nakon prestanka njezina djelovanja na način da udruga isto propisuje statutom pa je nadzor prvenstveno usmjeren na statutarne odredbe o raspodjeli imovine. Zanimljivo je da jedino Francuska izričito propisuje zabranu raspodjele imovine svojim članovima, dok Njemačka predviđa mogućnost raspodjele imovine svojim članovima samo ako je udruga osnovana isključivo u njihovom interesu. U odnosu na Sloveniju i Srbiju može se zaključiti da takva zabrana postoji budući da je zakonom predviđeno da se imovina udruge može raspodijeliti samo neprofitnim organizacijama sa sličnim ciljevima, dok zabrana raspodjele imovine njezinim članovima u Italiji postoji samo u odnosu na određene vrste udruga.

Razvidno je da sve države predviđaju mogućnost donošenja odluke o prestanku postojanja udruge samo ako nadležna tijela nadzorom nad radom udruge utvrde teške povrede zakonskih propisa, u kojem slučaju je potrebno provesti odgovarajući postupak te raspodijeliti imovinu sukladno zakonskim propisima uz poštovanje načela neprofitnosti udruge.

I hrvatsko pravo, kao i prava promatranih država, propisuje nadzorne mehanizme kojima se utvrđuje zakonitost odluke o prestanku postojanja udruge kada takvu odluku donosi njezino nadležno tijelo kao i zakonske pretpostavke prestanka postojanja udruge. Nadzor ovlaštenih tijela ovisi o načinu prestanka postojanja udruge.

Ako odluku o prestanku postojanja udruge donosi skupština udruge, iako je nadležnost za donošenje takve odluke u isključivoj nadležnosti udruge, za valjanost takve odluke nije zakonom propisan ni kvorum ni potrebna većina glasova članova udruge pa te dodatne pretpostavke nisu predmet nadzora za razliku od, primjerice, Italije i Njemačke, iako se na taj način izražava prava volja članova udruge polazeći od dobrovoljnosti udruživanja kao posebnog obilježja udruge.

U hrvatskom pravnom sustavu nije predviđena mogućnost zabrane djelovanja udruge, a posljedično prestanka njezina postojanja, u slučaju da udruga nakon njezina osnivanja započne obavljati djelatnost sa svrhom stjecanja dobiti te takva djelatnost postane primarna. Slijedom navedenog, iz razloga što u provođenju nadzora ovlašteni službenici nadležnog upravnog tijela nisu ovlašteni poduzimati nikakve mjere ako utvrde povredu statuta udruge, te iz razloga što se zabrana djelovanja udruge ne može izreći kao mjera u slučaju da gospodarska djelatnost udruge postane njezina osnovna djelatnost, otvorena je mogućnost zlouporabe ovakvog organizacijskog oblika slobode udruživanja. U konkretnom slučaju svakako je dobar primjer postupanja Njemačka koja previđa mogućnost prestanka pravne osobnosti udruge u pogledu koje je sud utvrdio da se gospodarska djelatnost udruge više ne može smatrati njezinom sporednom djelatnošću.

U pogledu nadzora nad raspodjelom imovine u slučaju prestanka postojanja udruge potrebno je navesti kako je u Republici Hrvatskoj izričito propisano, kao i u Francuskoj, da se u slučaju prestanka postojanja udruge njezina imovina ne smije dijeliti njezinim članovima. Prema mišljenju autorice bilo bi opravdano omogućiti raspodjelu imovine članovima udruge u slučaju kada je riječ o udruzi osnovanoj isključivo u interesu njezinih članova kao primjerice u Njemačkoj.

Zakon o udrugama propisuje posebne slučajeve prestanka postojanja udruge po skraćenom postupku u pogledu kojih su nadzorne ovlasti nadležnog tijela ograničene te se sastoje u tome da je to tijelo ovlašteno i dužno utvrditi samo je li tijelo udruge koje upravlja udrugom dalo potrebnu izjavu pred javnim bilježnikom. Budući da nadzorno tijelo ne provodi nadzor ni nad činom prelaska imovine udruge na drugu udrugu, ustanovu ili zakladu koje imaju iste ili slične statutarne ciljeve, odnosno postupanjem s imovinom na način utvrđen Zakonom, postoji mogućnost da se ta imovina i faktički podjeli članovima udruge. Slijedom navedenog

nadzor nad tim dijelom postupanja bio bi koristan i u slučaju skraćenog postupka prestanka postojanja udruge, osobito u slučaju da udruga ostvaruje velike financijske prihode.

Slijedom svega naprijed navedenog može se zaključiti da su nužne određene zakonske izmjene u pravnoj regulaciji nadzora nad udrugama i njihovim djelovanjem u hrvatskom pravu kako bi se adekvatno odgovorilo potrebama same udruge, njezinih članova, zaštiti javnog interesa i interesa trećih osoba. Na taj način bi se postupanje nadzornih tijela u Hrvatskoj uskladilo s njihovim postupanjem u europskim državama koje imaju dugu tradiciju u ostvarivanju slobode udruživanja kroz djelovanje udruuga.

U provođenju nadzora pri osnivanju udruuga potrebno je izmijeniti odredbu Zakona o udrugama koja propisuje predmnjevu usvajanja zahtjeva stranke u postupku upisa udruge u registar udruuga u hrvatskom pravu, ako nadležno tijelo u zakonom propisanom roku ne donese odbijajuću odluku. To se može postići ili na način da se ukine sporna odredba ili da se propiše predmnjeva odbijanja zahtjeva stranke ako nadležno tijelo u zakonskom roku ne donese odluku po zahtjevu. Na taj način onemogućit će se stjecanje pravne osobnosti udrugama osnovanim s nezakonitim ciljem ili u svrhu obavljanja nezakonitih djelatnosti odnosno onima koje ne ispunjavaju zakonske pretpostavke. Nadzor nad udrugama sa sjedištem u inozemstvu potrebno je ograničiti obvezom dostave dokaza o stjecanju pravne osobnosti u državi sjedišta, a svakako bi se trebalo pristupiti ratifikaciji Konvencije broj 124 kako bi se olakšalo djelovanje udruuga na međunarodnoj razini.

Nadzor nad radom tijela udruge bio bi svrsishodniji ako bi se zakonski propisala dužnost osnivanja upravnog odbora udruge kao njezinog obveznog tijela te njegova prava i dužnosti. Takvo stanje bi odgovaralo i praksi udruuga u Hrvatskoj te doprinijelo ostvarenju koncepta „dobrog upravljanja“ udrugom.

Kako bi nadzorni mehanizmi zaštite prava članova udruge bili učinkoviti, potrebno je omogućiti članu udruge koji smatra da mu je radom udruge povrijeđeno njegovo pravo pristup sudu bez potrebe provođenja prethodnog unutarnjeg postupka te u tom smislu izmijeniti odgovarajuću odredbu Zakona o udrugama. Na taj način osigurat će se zaštita člana udruge, zakonitost u postupanju udruge te sudski nadzor nad radom tijela udruge. Pri tome je potrebno da sud ocijeni ne samo jesu li bile ispunjene proceduralne pretpostavke za donošenje odluke koju član udruge pobija, već i za samu zakonitost takve odluke.

Po uzoru na talijansko pravo, potrebno je zakonski predvidjeti obvezu posebnog kvoruma za donošenje odluka o izmjeni i dopuni statuta kao i posebne većine glasova članova skupštine za valjano donošenje takve odluke. Time bi nadzor nad donošenjem takve odluke bio prvenstveno na razini same udruge. Također, odredbe Zakona o udrugama o obvezi prijave

promjena statuta trebalo bi uskladiti s Preporukama CM/Rec (2007)14 te bi takva obveza trebala postojati samo ako se izmjene odnose na djelatnost i ciljeve udruge.

U provođenju nadzora nad djelatnostima udruge, kao i nad radom njezinih tijela, potrebno je uskladiti zakonske odredbe Zakona o udrugama s odredbama Zakona o državnom inspektoratu na način da je ovlaštení službenik upravnog tijela županije dužan obavijestiti o mjerama poduzetim prilikom provođenja nadzora nad prijavom podataka za upis u registar udruga nadležni inspektorat ovisno o djelokrugu udruge.

Kako bi se nadzorom nad obavljanjem gospodarske djelatnosti udruge osiguralo načelo neprofitnosti udruge, potrebno je utvrditi jasna pravila kada će se smatrati da je gospodarska djelatnost udruge postala njezinom osnovnom djelatnošću. To se može postići propisivanjem maksimalnog prihoda koje udruga može steći te posljedica takvog utvrđenja na način da se propiše obveza promjena statusa udruge u trgovačko društvo ili brisanje udruge iz Registra udruga. U pogledu udruga koje provode programe i projekte od općeg interesa potrebno je propisima urediti njihov poseban status po uzoru na francusko i slovensko pravo.

Da bi nadzor nad obavljanjem djelatnosti udruge postigao svoju preventivnu i represivnu svrhu, potrebno je i da odredbe o odgovornosti za povrede utvrđene nadzorom budu u skladu s tom svrhom. To se prije svega odnosi na odredbe Zakona o udrugama kojima je propisano da udruga odgovara za svoje obveze svojom cjelokupnom imovinom, a da članovi udruge i članovi njezinih tijela ne odgovaraju za njezine obveze. Navedene zakonske odredbe potrebno je izmijeniti na način da se iznimno predvidi takva mogućnost i to u slučaju kada se utvrdi da su članovi udruge zloupotrijebili činjenicu da nisu osobno odgovorni za obveze udruge. To se posebno odnosi na udruge koje obavljaju gospodarsku djelatnost.

Također, da bi se mogla postići svrha nadzora, potrebno je omogućiti ovlaštenim službenicima nadležnog upravnog tijela da poduzmu propisane mjere ako se utvrde povrede odgovarajućih statutarnih odredbi udruge te omogućiti izricanje mjere zabrane djelovanja udruge u slučaju da gospodarska djelatnost udruge postane njezinom osnovnom djelatnošću.

U slučaju skraćenog postupka prestanka postojanja udruge, osobito u slučaju da udruga ostvaruje velike financijske prihode, potrebno je zakonski predvidjeti i potrebu provođenja nadzora nad raspodjelom imovine.

Navedena pravna rješenja koja se sastoje u potrebi izmjene odnosno dopune odgovarajućih zakonskih odredbi dovela bi do unaprjeđenja pravnog režima nadzora udruga u hrvatskom zakonodavstvu, podigla bi se razina pravne sigurnosti te otklonile postojeće pravne praznine.

## Popis kratica

AJPES	Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
<i>BiH</i>	<i>Bosna i Hercegovina</i>
br.	broj
CC	Code civile
<i>cit.</i>	<i>citatum</i>
CM/Rec	Recommendation of the Council of Europe Committee of Ministers
d.d.	dioničko društvo
DNA	Deoxyribonucleic Acid
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
<i>eds.</i>	<i>editors</i>
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
ETS	European Treaty Series
EU	Europska unija
franc.	francuski
GmbH	<i>Gesellschaft mit beschränkter Haftung</i>
GMO	genetski modificirani organizmi
grč.	grčki
HAK	Hrvatski autoklub
i dr.	i drugo
i sl.	i slično
ibid.	ibidem
Inc.	Incorporated
JRDŽ	Jedinstveni registar domaćih životinja
loc. cit.	locus citatum
npr.	na primjer
njem.	njemački
Odl.	Odluka
OECD	The Organization for Economic Cooperation and Development
OIB	osobni identifikacijski broj



op. cit.	opus citatum
PDV	porez na dodanu vrijednost
Posl. br.	poslovni broj
SAD	Sjedinjene Američke Države
SEU	Sud Europske unije
SLKM	Središnji laboratorij za kontrolu kvalitete mlijeka
slo.	slovenski
srp.	srpski
str.	stranica
tal.	talijanski
tj.	to jest
tzv.	tako zvano
ur.	urednik/ici
US	United States
vol.	volumen
ZVDSP	Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima

# Literatura

## Knjige

1. Barbić, Jakša, Pravo društava – knjiga druga, Društva kapitala, Zagreb, Organizator, 1999.
2. Bell, John, Boyron, Sophie i Whittaker, Simon, Principles of French Law, Second Edition, Oxford, Oxford University Press, 2008.
3. Benmansur, Jasmina i dr., Vodič za primenu Zakona o udruženjima, Građanska inicijativa, Beograd, 2009.
4. Blažević, Robert, Upravna znanost, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka, 2019.
5. Bojarski, Łukasz, Hofbauer, Jane A. i Mileszyk, Natalia, Povelja o temeljnim pravima kao živi instrument-Smjernice za civilno društvo, publikacija izrađena u okviru projekta „PTP EU-a kao živi instrument“ (JUST/2012/FRAC/AG/2705), Rim-Varšava-Beč, 2014.
6. Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine d.d., 2002.
7. Cilenšek, Petra, Kako ustanoviti nevladno organizacijo?, Litija, Stričišče NVO osrednje Slovenije, 2015.
8. Čulić, Nives, Trifunović, Jasna i Golubović, Dragan, Vodič za primenu Zakona o zadužbinama i fondacijama, Balkanski fond za lokalne inicijative, Beograd, 2011.
9. Dika, Mihailo i dr, Komentar Zakona o udrugama s obrascima, Zagreb, B.a.b.e., 2003.
10. Galgano, Francesco, Le sssociazioni, le fondazioni, i comitati, Padova, CEDAM, 1996.
11. Grahame Barker, Anthony, Rizici od zloupotrebe neprofitnih organizacija za pranje novca i finansiranje terorizma u Srbiji, Beograd, Savet Europe, 2013.
12. Ivanda, Stipe, Javne ustanove, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2008.
13. Ivanović, Mladen, Kako registrirati udrugu u Republici Hrvatskoj, Zagreb, B.a.b.e., 2002.
14. Jančiev, Zoran i Supić, Josip, Porezni priručnik za udruge, Institut za javne financije, Zagreb, 2015.

15. Klarić, Petar i Vedriš, Martin, Građansko pravo, 9. izdanje, Zagreb, Narodne novine d.d., 2014.
16. Koprić, Ivan, Musa, Anamarija i Giljević, Teo, Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2017.
17. Kotlo, Rebeka, Pravo na udruživanje, političke partije i nevladine organizacije u savremenom pravno-političkom sistemu, uporednom i međunarodnom pravu, Sarajevo, University press, 2017.
18. Lindblom, Anna-Karin, Non-Governmental Organizations in International Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
19. Mataga, Zvonimir, Pravo na slobodu udruživanja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Strasbourg, Gong, 2006.
20. Mihailo, Dika, O zakladama u važećem hrvatskom pravu, Zakladništvo u Republici Hrvatskoj, Okrugli stol održan 22. listopada 2018. godine u palači Akademije u Zagrebu, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2019.
21. Obadić, Alka, Utjecaj pojedinih institucija tržišta rada na sindikaliziranost društva, Zbornik radova okruglog stola „Uloga sindikata u suvremenom društvu“ održanog 23. studenoga 2012. godine na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013.
22. Oster, Sharon, Strategic Management for Nonprofit Organizations, New York, Oxford University Press, 1995.
23. Preite, Filippo i Cagnazzo Alessandra, Atti notarili volontaria giurisdizione, Il procedimento, incapaci, scomparsa, assenza e dichiarazione di morte presunta, Torino, UTET Giuridica, 2012.
24. Pusić, Eugen, Nauka o upravi, Zagreb, Školska knjiga, 2002.
25. Radna skupina za dobro upravljanje u organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj, Principi dobrog upravljanja za organizacije civilnog društva u Hrvatskoj, Zagreb, Američka agencija za međunarodni razvoj, 2006.
26. Salamon, Lester M., The International Guide to Nonprofit Law, New Jersey, John Wiley & Sons, Inc., 1998.

27. Salamon, Lester M. i Anheier, Helmut K., *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester i New York, Manchester University Press, 1996.
28. Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, četvrto neizmijenjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine d.d., 2009.
29. Šikić, Marko, *Pravna zaštita od nerješavanje upravne stvari u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Zagreb, 2008.
30. Šikić, Marko, *Pravna zaštita od šutnje uprave prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Novi Zakon o općem upravnom postupku i modernizacija hrvatske uprave, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2009.
31. Tamburini, Giovanni, *The Agency Problem in Non-Profit Corporations: A Comparative Law and Economics of US and Italian System*, London, Lambert Academic Publishing, 2011.
32. Van der Ploeg, Tymen J., Van Veen Wino J.M. i Versteegh Cornelia R.M. (eds.), *Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
33. Wyatt, Marilyn, *The Central and Eastern European Working Group on Nonprofit Governance, A Handbook of NGO Governance*, European Center for Not-for-Profit Law, Budimpešta, 2004.
34. Zimmer, Annette, Priller, Eckhard (ur.) *Future of Civil Society: Making Central European Non-profit Organizations Work*, Springer, 2004.
35. Zucchetti, Sara, *I soggetti non profit: Alcune indicazioni per la scelta*, ur. Elefanti, Marco, *Non profit: dalla buona volontà` alla responsabilita` economica*, Edizioni Dehoniane Bologna, Bologna, 2011.

## **Članci i poglavlja u knjigama**

1. Akšamović, Dubravka, *Je li Europa konačno spremna osigurati preduvjete za punu slobodu kretanja poslovnih subjekata?-implikacije na hrvatsko pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 1(2014)

2. Arcelia Quintana Adriano, Elvira, The Natural Person, Legal Entity or Juridical Person and Juridical Personality, Penn State Journal of Law & International Affairs, vol. 4, br. 1(2015)
3. Bodul, Dejan i Vuković, Ante, Novo uređenje zakladništva u Hrvatskoj: gospodarska djelatnost i druga pravna pitanja, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2(2019)
4. Britvić Vetma, Bosiljka i Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 3-4(2016)
5. Brnabić, Ratko, Odgovornost za obveze udruga s pravnom osobnošću, Pravo u gospodarstvu, br. 6(2012)
6. Cherubini, Cristina, Fac simile modello di statuto di un'associazione, dostupno na: <https://www.informazionefiscale.it/fac-simile-statuto-associazioni-ets-e-non> (14. 4. 2020.)
7. Cullen, Chelsea, The European Convention of Human Rights: Our Rights, N.E.L.R. vol. 5, br. 7(2017)
8. Deckert, Katrin, Nonprofit Organizations in France, u: Hopt, Klaus J. i Von Hippel, Thomas (eds.), Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations, New York, Cambridge University Press, 2010.
9. Dent W., George, Corporate Governance without Shareholders; A Cautionary Lesson from Non-Profit Organizations, Delaware Journal of Corporate Law, vol. 39(2014)
10. Dujčić, Andrija, Višestranačje i demokratski razvoj Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 30, br. 1(1993)
11. Đerđa, Dario i Antić, Teodor, Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 1(2016)
12. Đerđa, Dario i Dereta, Marina, Administrative Adjudication in the Process of the Association Registration in the Republic of Croatia, EU Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), Pravni fakultet Osijek, vol. 4(2020)
13. Đerđa, Dario, Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 37, br. 1(2016)
14. Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, (1991), vol. 29, br. 1(2008)

15. Ferrante, Nicola, Atto costitutivo e statuto dell'associazione, dostupno na: <https://www.associazioni.avvocatoferrante.it/atto-costitutivo-e-statuto.html> (14. 4. 2020.)
16. Ferrari, Marcella, Associazioni non riconosciute: la guida completa, dostupno na: <https://www.altalex.com/guide/associazioni-non-riconosciute> (7. 7. 2021.)
17. Ferrer, Hélèn, Oven, Guliermo i Valognes, Fabrice, Stable syndicates of factor of owners and distribution of social: a Shapley value approach, *Social Choice and Welfare*, vol. 39, br. 2(2012)
18. Fishman, James J. i Plains, White, Nonprofit organizations in United States, u: Hopt, Klaus J. i Von Hippel, Thomas (eds.), *Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations*, New York, Cambridge University Press, 2010.
19. Golubović, Dragan, Freedom of Association in the Case Law of the European Court of Human Rights, *International Journal of Human Rights*, vol. 17, br. 7-8(2013)
20. Klasiček, Damir, Mjerodavno pravo za prosuđivanje pravne i poslovne sposobnosti trgovačkih društava u međunarodnom privatnom pravu, *Pravni vjesnik*, vol. 13, br. 3-4(1997)
21. Ljubanović, Boris, Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci, *Hrvatska javna uprava*, vol. 10, br. 2(2010)
22. Marochini, Maša, The Interpretation of European Convention of Human Rights, *Zbornik radova Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Splitu*, vol. 51, br. 1(2014)
23. Martens, Kerstin, Examining the (Non-) Status of NGOs in International Law, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, br. 2(2003)
24. Menon, P.K., The Legal Personality of Individuals, *Sri Lanka Journal of International Law, Faculty of Law, University of Colombo*, vol. 6(1994)
25. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o udrugama-Obrazloženje, Zagreb, travanj 2014.
26. Muhvić, Davor, Legal Personality as a Theoretical Approach to Non State Entities in International Law: The Example of Transnational Corporations, *Pécs Journal of International and European Law*, vol. 4, br. 1(2017)
27. Nikolić, Oliver, Sloboda okupljanja i udruživanja, *Beograd, Strani pravni život*, br. 1-3(2002)
28. Ofak, Lana, Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravom EU-a u području zaštite voda s posebnim osvrtom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu, *Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 1(2018)

29. Organizacija društvenog aktivizma-Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kako osnovati i registrovati NVO, dostupno na: <http://www.oda.rs/kako-osnovati-i-registrovati-nvo?lang=en> (2. 1. 2021.)
30. Organizacija društvenog aktivizma-Centar za razvoj neprofitnog sektora, Kako osnovati i registrovati NVO, dostupno na: <http://www.oda.rs/kako-osnovati-i-registrovati-nvo?lang=en> (26. 2. 2020.)
31. Paštović, Ana, Stečajni postupak nad udrugom, IUSINFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/26453> (7. 7. 2018.)
32. Petrović, Nada, Značaj internog nadzora u otkrivanju nepravilnosti u poslovnim procesima i njegov doprinos poreznom nadzoru, Porezni vjesnik, vol. 21, br. 7-8(2012)
33. Pošćić, Ana, Pojam poduzetnika u europskom pravu tržišnog natjecanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), vol. 29, br. 2(2008)
34. Predlog Zakona o društvih, dostupno na: [https://www.pdziri.si/wp-content/uploads/Obrazlozitev\\_predloga\\_zakona\\_o\\_drustvih.pdf](https://www.pdziri.si/wp-content/uploads/Obrazlozitev_predloga_zakona_o_drustvih.pdf) (10. 10. 2021.)
35. Radin, Mirjana, Pravo na slobodu okupljanja i udruživanja u praksi Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska pravna revija, vol. 10, br. 10(2010)
36. Rajko, Alen, Pravna priroda činjenice upisa u Registar udruga i ovlast za zastupanje udruge, Informator, Zagreb, vol. 63, br. 6349(2015)
37. Rajko, Alen, Upravni spor-glavne razlike u odnosu na upravni postupak i parnični postupak, dostupno na: <https://www.edusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=32262> (5. 5. 2018.)
38. Rihter, Ana, Načela poreznog/upravnog postupka, Porezni vjesnik, vol. 25, br. 1(2016)
39. Rodin, Siniša, Sloboda udruživanja u hrvatskom ustavnom pravu i članak 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 9, br. 5(1999)
40. Rostaš-Beroš, Lidija, Zastupanje stranke u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1(2016)
41. Rukavina, Kornelija, Karakteristike neprofitnih i neprofitabilnih organizacija u odnosu na profitne i profitabilne organizacije, Pravni vjesnik, vol. 10, br. 1-4(1994)
42. Runjić, Ljubo, Transvladine organizacije- nova vrsta međunarodnih organizama, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. 8, br. 1-2(2014)
43. Rupčić, Nataša, Kako upravljati udrugom, Udruga.hr, Zagreb, vol.1, br. 2(2014)

44. Staničić, Frane, Uloga inspeksijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2(2019)
45. Stipić, Milan, Inspeksijski nadzor-doseg najavljenih izmjena, Financije i pravo, vol. 5, br. 2(2017)
46. Stipić, Milan, Inspeksijski nadzor-nadzor nad radom udruge, Informator, br. 6432(2016)
47. Šikić, Marko, Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1(2008)
48. Šimunković, Antonija, Šimunković, Mario, Gospodarska djelatnost kod neprofitnih organizacija u Republici Hrvatskoj, Obrazovanje za poduzetništvo, vol. 9, br. 1(2019)
49. Šprajc, Ivan, Internal Supervision of the Activities of an Association, Pravni vjesnik, vol. 35, br. 3-4(2019)
50. Šprajc, Ivan, Načela djelovanja udruga prema Zakonu o udrugama, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 1(2014)
51. The American Speech-Language-Hearing Association: Legal responsibility of members of the boards of nonprofit associations, 2013., str. 2., dostupno na: <https://www.asha.org/uploadedFiles/Legal-Responsibilities.pdf> (7. 6. 2019.)
52. Trgovac, Sanja, Pravo na slobodu udruživanja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska pravna revija, vol.10, br. 6(2010)
53. Tušek, Boris i Sever, Sanja, Uloga interne revizije u povećanju kvalitete poslovanja poduzeća u Republici Hrvatskoj - empirijsko istraživanje, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, vol. 5, br. 1(2007)
54. Twaits, Andrew, The Duties of Officers and Employees in Non-Profit Organisations, Bond Law Review, vol. 10, br. 2(1998)
55. Vaccario, Cristina i Barbeta, Gian Paolo, Legal Aspects of Civil Society Organisations Their Relation with Government: Italy, u: Van der Ploeg, Tymen J, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M. (eds.), Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
56. Van der Ploeg, Tymen, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M., Thematic Survey of Civil Society Law in Twelve European Countries u: Van der Ploeg, Tymen, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M. (eds.), Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.



57. Vezmar Barlek, Inga, Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), vol. 34, br. 1(2013)
58. Von Hippel, Thomas, Legal Aspects of Civil Society Organisations and Their Relation with Government: Germany, u: Van der Ploeg, Tymen J, Van Veen, Wino J.M. i Versteegh, Cornelia R.M. (eds.), Society in Europe, Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
59. Von Hippel, Thomas, Nonprofit Organizations in Germany, u: Hopt, Klaus J. i Von Hippel, Thomas (eds.), Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations, New York, Cambridge University Press, 2010.
60. Zlatović, Dragan, Neformalne udruge prema Zakonu o udrugama i Zakonu o obveznim odnosima, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2019B1243> (19. 10. 2019.)

## **Propisi Europske unije, međunarodne konvencije i ugovori**

1. Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (OJ L 376, 27.12.2006, str. 36-68, posebno izdanje na hrvatskom: pogl. 3, vol. 47, str. 160-192)
2. Europska konvencija o priznavanju pravne osobnosti međunarodnih nevladinih organizacija (ETS br. 124)
3. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine-Međunarodni ugovor“ br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10)
4. Konvencija o pravima djeteta („Narodne novine-Međunarodni ugovori“ br. 12/93, 5/02 i 2/17)
5. Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državne granice („Narodne novine-Međunarodni ugovori“ br. 6/96, 7/08, 1/09, 7/09, 3/10, 6/14 i 11/17)
6. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima („Narodne novine-Međunarodni ugovori“ br. 12/93)
7. Opća deklaracija o ljudskim pravima („Narodne novine-Međunarodni ugovori“ br. 12/09)
8. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (OJ C 202, 7.6.2016, str. 389-405)
9. Preporuke Odbora ministara o pravnom statusu nevladinih organizacija u Europi broj CM/Rec (2007)14, od 10. listopada 2007. godine

10. Temeljna načela o statusu nevladinih organizacija u Europi od 5. srpnja 2002. godine, MM ONG (2001) 1 Rev. 5 i MM ONG (2002) 1 rev 3.
11. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (OJ C 202, 7.6.2016, str. 1-388)

## **Sudska praksa europskih sudova**

1. APEH Üldözötteinek Szövetége i drugi protiv Mađarske, ESLJP, br. 32367/96, od 05. listopada 2000. godine
2. Bund für Umwelt, SEU, C-115/09, od 12. svibnja 2011. godine
3. Cesnieks protiv Latvije, ESLJP, br. 56400/00, od 12. prosinac 2002. godine
4. Chassagnou i ostali protiv Francuske, ESLJP, br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, od 29. travnja 1999. godine
5. Cheall protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Odluka Komisije, br. 10550/83, od 13. svibnja 1985. godine
6. Herrmann protiv Njemačke, ESLJP, br. 9300/07, od 26. lipnja 2012. godine
7. Klaus Höfner i Fritz Elser protiv Macrotron GmbH, SEU, C-41/90 od 23. travnja 1991. godine
8. Le Compte, Van Lueven i de Mayere protiv Belgije, ESLJP, br. 6878/75, 7238/75, od 18. listopada 1982. godine
9. Lovrić protiv Hrvatske, ESLJP, br. 38458/15, od 4. travnja 2017. godine
10. McFeeley protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Odluka Komisije br. 8317/78, od 15. svibnja 1980. godine
11. Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana, ESLJP, br. 37083/03, od 8. listopada 2009. godine
12. Mytilinaios i Kostakis protiv Grčke, ESLJP, br. 29389/11, od 3. prosinca 2015. godine
13. Oršuš i drugi protiv Hrvatske, ESLJP, br. 15766/03, od 17. srpnja 2008. godine
14. Oršuš i drugi protiv Hrvatske, ESLJP, br. 15766/03, od 17. srpnja 2008. godine
15. Refah Partisi i drugi protiv Turske, ESLJP, br. 41340/98, 41342/98 i 41343/98, od 13. veljače 2003. godine
16. Rekvenyi protiv Mađarske, ESLJP, br. 25390/94, od 20. svibnja 1999. godine
17. Rutkowski protiv Poljske, ESLJP, br. 30867/96, od 14. travnja 2002. godine

18. Sakellariopoulos protiv Grčke, ESLJP, br. 38110/08, od 6. siječnja 2011. godine
19. Sidiropoulos i drugi protiv Grčke, ESLJP, br. 57/1997, 841/1047, od 10. lipnja 1998. godine
20. Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda, ESLJP, br. 16130/90, od 30. lipnja 1993. godine
21. Slavenko sveučilište u Bugarskoj i drugi protiv Bugarske, ESLJP, br. 60781/00, od 18. studenoga 2004. godine
22. Udruga žrtava rumunjskih sudaca i drugi protiv Rumunjske, ESLJP, br. 47732/06, od 14. siječnja 2014. godine
23. Udruženje građana Radko i Paunovski protiv Makedonije, ESLJP, br. 74651/01, od 15. siječnja 2009. godine
24. Ujedinjena komunistička partija i drugi protiv Turske, ESLJP, br. 133/1996/752/951, od 30. siječnja 1998. godine

## **Strani propisi i sudska praksa**

### **Njemački propisi i sudska praksa**

1. Građanski zakonik („Glasnik saveznih zakona“ str. 42, str. 2909: 2003, str. 738, od 2. siječnja 2002. godine) („Glasnik saveznih zakona“ br. 51, od 22. veljače 2023. godine)
2. Porezni zakona te Dodatak I. („Službeni glasnik“ br. 63, od 24. prosinca 2008. godine, str. 2794)
3. Ustav Njemačke („Službeni glasnik“ III.-dio, br. 100-1)
4. Presuda njemačkog Saveznog suda pravde broj II ZR 239/05, od 10. prosinca 2007. godine
5. Presuda OLG Schleswig-Holstein broj 2 W 49/12, od 4. prosinca 2012. godine
6. Presuda OLG Zweibrücken broj 3 W 50/13, od 7. travnja 2013. godine

### **Francuski propisi i sudska praksa**

1. Građanski zakonik (objavljen 21. ožujka 1804. godine...zadnja izmjena od 23. veljače 2023. godine)

2. Model statuta za udruge koje obavljaju javno korisne poslove, Odjel za unutarnje poslove Državnog savjeta, dostupno na: file:///C:/Users/38591/Downloads/2020-statuts-type-arup-associations-reconnues-d-utilite-publique%20(3).pdf (1. 4. 2019.)
3. Uredba br. 2007-807, od 11. svibnja 2007. godine („Službeni glasnik“ br. 254/2007)
4. Ustav Francuske („Službeni glasnik“ br. 234, od 5. listopada 1958. godine...zadnja izmjena 1. prosinca 2019. godine)
5. Zakon br. 87-571, od 23. lipnja 1987. godine („Službeni glasnik“ br. 169/1987...zadnja izmjena 26. kolovoza 2021. godine)
6. Zakon o udrugama od 1. srpnja 1901. godine („Službeni glasnik“ br. 177/1901...zadnja izmjena od 26. kolovoza 2021. godine)
7. Odluka francuskog Ustavnog suda, Posl. br. 2000-434 DC, od 20. lipnja 2000. godine

### **Talijanski propisi i sudska praksa**

1. Građanski zakonik („Službeni glasnik“ br. 79/42...zadnja izmjena 2. ožujka 2023. godine)
2. Kodeks trećeg sektora („Službeni glasnik“ br. 179, od 2. kolovoza 2017. godine)
3. Predsjednički dekret br. 917/86 („Službeni glasnik“ br. 302, od 31. prosinca 1986. godine)
4. Ustav Italije („Službeni glasnik“ br. 298, od 27. prosinca 1947. godine)
5. Zakon br. 218/1995 („Službeni glasnik“ br. 128, od 3. lipnja 1995, zadnja izmjena od 29. prosinca 2022. godine)
6. Zakon br. 266/191 („Službeni glasnik“ br. 106, od 22. kolovoza 1991. godine)
7. Zakon o porezu na dohodak („Službeni glasnik“ br. 917, od 22. prosinca 1986. godine...zadnja izmjena od 30. prosinca 2020. godine)
8. Zakonik upravnog prava („Službeni glasnik“ br. 156, od 7. srpnja 2010. godine)
9. Presuda Vrhovnog kasacijskog suda, Posl. br. 22986, od 16. rujna 2019. godine
10. Rezolucija Autonomne regije Sardinije G.R. br. 50/6, od 21. prosinca 2021. godine

### **Slovenski propisi i sudska praksa**

1. Ustav Republike Slovenije („Službeni glasnik“ br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62)

2. Zakon o nevladinim organizacijama („Službeni glasnik“ br. 21/18)
3. Zakon o obveznim odnosima („Službeni glasnik“ br. 97/07, 64/16 i Odl. US 20/18)
4. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela („Službeni glasnik“ br. 98/04, 65/08 i 57/12)
5. Zakon o parničnom postupku („Službeni glasnik,“ br. 26/99 i izmjene i dopune)
6. Zakon o sudovima („Službeni glasnik,“ br. 45/95 i dopune)
7. Zakon o udrugama („Službeni glasnik“ br. 64/11 i 21/18)
8. Zakon o zakladama („Službeni glasnik“ br. 70/05 i 91/05)
9. Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije, Posl. br. UI-57/07-7, od 15. listopada 2008. godine (Službeni glasnik“ br. 102/08)
10. Presuda Upravnog sud Republike Slovenije, Posl. br. I U 1295/2010, od 18. listopada 2011. godine
11. Presuda Višeg suda u Kopru, Posl. br. I Cp 898/14, od 12. svibnja 2015. godine
12. Presuda Višeg suda u Ljubljani, Posl. br. 2745/2017, od 6. lipnja 2018. godine

### **Srpski propisi i sudska praksa**

1. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik“ br. 98/06)
2. Zakon o obveznim odnosima („Službeni glasnik SFRJ“ br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, "Službeni glasnik SRJ" br. 31/93, i "Službeni glasnik SCG" br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS“ br. 18/2020)
3. Zakon o porezu na dobit pravnih osoba ("Službeni glasnik“ br. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 113/2017, 95/2018 i 86/2019)
4. Zakon o udrugama („Službeni glasnik“ br. 51/09, 99/11 i 44/18)
5. Zakon o uređenju sudova ("Službeni glasnik“ br. 116/08 i 31/2011)
6. Zakon o zakladama i fondacijama („Službeni glasnik“ br. 88/10, 99/11 i 44/18)
7. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Us-4025/2011-4, od 26. rujna 2013. godine
8. Presuda Vrhovnog sud Republike Srbije, Posl. br. Rev. 2408/2019, od 27. lipnja 2019. godine
9. Presuda Vrhovnog sud Republike Srbije, Posl. br. Us 19/17, od 26. lipnja 2017. godine

10. Presuda Vrhovnog suda Republike Srbije, Posl. br. R1 464/2016, od 5. listopada 2016. godine

### **Drugi strani propisi**

1. Ustav Litve (Litva 1992-rev. 2019)
2. Ustav Nizozemske („Službeni glasnik“ br. 2018, 493)
3. Ustav Švedske (Švedska 1974-rev. 2012)

### **Hrvatski propisi i sudska praksa**

1. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22)
2. Zakona o udrugama („Narodne novine“ br. 70/97)
3. Zakona o političkim strankama („Narodne novine“ br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01 i 28/06)
4. Zakon o radu („Narodne novine“ br. 93/14, 127/17, 98/19 i 151/22)
5. Zakon o trgovini („Narodne novine“ br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19 i 32/20)
6. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostor („Narodne novine“ br. 125/11, 64/15 i 112/18)
7. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela („Narodne novine“ br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12 i 114/22)
8. Opći porezni zakon („Narodne novine“ br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20 i 114/22)
9. Zakon o porezu na dodatnu vrijednost („Narodne novine“ br. 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20, 39/22 i 113/22)
10. Zakon o Državnom inspektoratu („Narodne novine“ br. 115/18 i 117/21)
11. Zakon o zakladama („Narodne novine“ br. 106/18, 98/19 i 151/22)
12. Zakon o zakladama i fondacijama („Narodne novine“ br. 36/95 i 64/01)
13. Zakon o ustanovama („Narodne novine“ br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19 i 151/22)
14. Zakona o muzejima („Narodne novine“ br. 61/18, 98/19 i 114/22)
15. Zakon o političkim strankama („Narodne novine“ br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01 i 28/06)

16. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija („Narodne novine“ br. 121/14 i 114/22)
17. Zakon o trgovačkim društvima („Narodne novine“ br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22 i 114/22)
18. Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi (“Narodne novine” br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 98/19 i 144/20)
19. Zakon o sustavu državne uprave (“Narodne novine” br. 66/19)
20. Zakon o turističkoj inspekciji („Narodne novine“ br. 19/14)
21. Zakon o Inspektoratu rada („Narodne novine“ br. 19/14)
22. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ br. 47/99 i 110/21)
23. Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08 i 38/09)
24. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 53/91, 9/92, 77/92)
25. Obiteljski zakon („Narodne novine“ br. 103/15, 98/19 i 47/20)
26. Stečajni zakon („Narodne novine“ br. 71/15, 104/17 i 36/22)
27. Zakona o lokalnim porezima („Narodne novine“ br. 115/16, 101/17 i 114/22)
28. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge („Narodne novine“ br. 26/15 i 37/21)
29. Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja registra udruga Republike Hrvatske i registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ br. 4/15 i 14/20)
30. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“ br. 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22 i 33/23)
31. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21)
32. Zakonu o lovstvu (“Narodne novine” br. 140/05, 75/09 i 153/09)
33. Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine“ br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22)
34. Zakon o zaštiti potrošača („Narodne novine“ br. 79/07, 125/07, 79/09, 89/09, 133/09, 78/12 i 56/13)
35. Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“ br. 79/09, 80/13 i 41/21)
36. Zakon o sanitarnoj inspekciji („Narodne novine“ br. 113/08, 88/10 i 115/18)

37. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“ br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03 i 79/07)
38. Zakona o turističkoj djelatnosti („Narodne novine“ br. 8/96 i 76/98)
39. Zakona o zaštiti prirode („Narodne novine“ br. 80/13, 15/18, 14/19 i 127/19)
40. Zakonom o udrugama („Narodne novine“ br. 88/01 i 11/02)
41. Zakon o porezu na dobit („Narodne novine“ br. 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 107/18, 121/19, 32/20, 138/20 i 114/22)
42. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti („Narodne novine“ br. 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20 i 126/21)
43. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14)
44. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998, U-I-149/1999., od 3. veljače 2000. godine („Narodne novine“ br. 20/00)
45. Odluka Ustavnog suda broj: U-I-496/1994, od 17. siječnja 2001. godine („Narodne novine“ br. 10/2001)
46. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-4997/2013, od 29. studenoga 2016. godine. IUSINFO, dostupno na <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2013B4997AIII> (9. 3. 2020.)
47. Odluka Ustavnog suda broj U-I-241/1998, od 31. ožujka 1999. godine („Narodne novine“ br. 38/99)
48. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II/4950/2004, od 24. veljače 2005. godine („Narodne novine“ br. 31/05)
49. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Usž-2162/15-2, od 9. prosinca 2015. godine
50. Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Us-9296/2005-4, od 14. listopada 2009. godine
51. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Usž-51/2014-5, od 28. kolovoza 2014. godine
52. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Us-2248/11, od 12. ožujka 2014. godine
53. Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Us-9979/2005-6, od 21. siječnja 2009. godine



54. Presuda Županijskog suda u Dubrovniku, Posl. br. GŽ 790/16, od 16. studenoga 2016. godine
55. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II/3670/2011, od 21. studenoga 2017. godine. IUSINFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2011B3670AII> (3. 4. 2020.)
56. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3907/2005, od 11. siječnja 2005. godine
57. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-730/99, od 15. studenoga 2000. godine
58. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-217/2001, od 25. travnja 2007. godine
59. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1630/2006 od 17. lipnja 2009. godine
60. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3829, od 12. svibnja 2011. godine
61. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-5688/2014, od 5. studenoga 2014. godine
62. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Rev-1889/2016-2, od 05. lipnja 2019. godine
63. Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998, U-I-149/1999, od 03. veljače 2000. godine („Narodne novine,“ br. 20/2000)
64. Presuda Županijskog suda u Osijeku, Posl. br. GŽ-2363/2017-2, od 10. svibnja 2018. godine
65. Presuda Županijskog suda u Varaždinu, Posl. br. 35 GŽ-472/2019-2, od 17. kolovoza 2020. godine
66. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. GŽ-1/04-2, od 21. veljače 2007. godine
67. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. GŽ-20/06-2, od 7. veljače 2007. godine
68. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. GŽ-19/07-2, od 17. travnja 2008. godine
69. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Rev 1316/08-2, od 14. siječnja 2014. godine

70. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Gž 33/09-2, od 15. prosinca 2009. godine
71. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. 8/16-2, od 3. siječnja 2017. godine
72. Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Posl. br. Rev 1610/17-2, od 14. veljače 2018. godine
73. Presuda Upravnog suda u Rijeci, Posl. br. 4 UsI-1514/14-7, od 24. listopada 2016. godine
74. Presuda Upravnog suda u Splitu, Posl. br. 3 UsI-378/15-7, od 22. veljače 2017. godine
75. Presuda Upravnog suda u Rijeci, Posl. br. 2UsI-1371/14-12, od 7. travnja 2016. godine

## Mrežni izvori

1. Altalex dostupno na: <https://www.altalex.com/documents/news/2019/10/08/associazioni-non-riconosciute-possibile-esclusione-di-un-socio-per-gravi-motivi#fatti> (1. 4. 2020.)
2. Annual Report 2018 – Red Cross, dostupno na: <https://www.redcross.org/content/dam/redcross/National/pdfs/annual-reports/Annual-Report-2018.pdf> (23. 3. 2019.)
3. Anwalt, dostupno na [https://www.anwalt.de/rechtstipps/notvorstand-eines-vereins\\_064566.html](https://www.anwalt.de/rechtstipps/notvorstand-eines-vereins_064566.html) (13. 3. 2019.)
4. Archambaluth, Edit, Foundations in France, dostupno na: <https://www.researchgate.net/profile/Edith-Archambault> (13. 3. 2020.)
5. Council of Europe, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/> (5. 5. 2018.)
6. Council of Europe, dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124/declarations?p\\_auth=vGL40bti](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124/declarations?p_auth=vGL40bti) (5. 5. 2018.)
7. Council of Foundations, dostupno na: <https://www.cof.org/country-notes/slovenia> (3. 3. 2020.)
8. Council of Foundations, dostupno na: <https://www.cof.org/country-notes/slovenia> (3. 2. 2020.)
9. Deutsches Ehrenamt, dostupno na: <https://deutsches-ehrenamt.de/wirtschaftlicher-verein/> (2. 4. 2019.)

10. Državni ured za reviziju, dostupno na <http://www.revizija.hr/datastore/filestore/174/IZVJESCE-O-OBAVLJENIJ-FINANCIJSKOJ-REVIZIJI- DRUSTAVA-CRVENOG-KRIZA.pdf> (23. 3. 2019)
11. European justice, dostupno na: [https://e-justice.europa.eu/content\\_business\\_registers\\_in\\_member\\_states-106-fr-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_in_member_states-106-fr-en.do?member=1) (7. 7. 2020.)
12. Fondacija centar za javno pravo, <http://www.fcjp.ba/index.php/19-uncategorised/77-blank-27602339> (7. 7. 2020.)
13. Hrvatska enciklopedija, dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=49237> (3. 3. 2020.)
14. [http://sodnapraksa.si/?q=Cpg%2091/2009&database\[IESP\]=IESP&\\_submit=i%EF%BF%BD%C3%A8i&rowsPerPage=20&page=163&moreLikeThis=1&id=doc\\_2012032113080457](http://sodnapraksa.si/?q=Cpg%2091/2009&database[IESP]=IESP&_submit=i%EF%BF%BD%C3%A8i&rowsPerPage=20&page=163&moreLikeThis=1&id=doc_2012032113080457) (3. 3. 2019.)
15. IUSINFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2005UsB9296A4> (3. 3. 2020.)
16. IWW, dostupno na <https://www.iww.de/quellenmaterial/id/92893> (15. 6. 2018.)
17. Légifrance, dostupno na: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000217354> (9. 9. 2019.)
18. Mainini & Associati, dostupno na: <http://www.studiomainini.com/2016/08/responsabilita-civile-degli-amministratori-degli-enti-associativi/> (7. 7. 2019.)
19. Ministarstvo financija, Porezna uprava, dostupno na: <https://www.porezna-uprava.hr/udruge/Stranice/2.Porez-na-dodanu-vrijednost.aspx> (5.4.2020.)
20. Ministère de l`Intérieur, dostupno na: <file:///C:/Users/38591/Downloads/2020-statuts-type-arup-associations-reconnues-d-utilite-publique.pdf> (12. 3. 2020.)
21. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruga.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruga.pdf) (6. 9. 2019.)
22. Nacionalna zaklada, regionalne mreže i Ured za udruge, dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/vodic\\_za\\_osnivanje\\_udruga.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/vodic_za_osnivanje_udruga.pdf) (15. 5. 2018.)
23. NIK info, dostupno na: <https://info-nik.info/2018/12/08/procesni-rokovi/> (4. 8. 2019.)
24. Openjur, dostupno na: <https://openjur.de/u/972131.html> (13. 3. 2019.)

25. Postal GOV.SI, dostupno na: <https://www.gov.si/teme/drustva-in-ustanove-2/> (7. 4. 2019.)
26. Računovodstvo udruga i drugih neprofitnih organizacija, dostupno na: <http://onbno.dashofer.hr/onb/33/gospodarska-djelatnost-neprofitne-organizacije-uniqueidmRRWSbk196E4DjKFq6pChJUTCLJwwDCj8DlkR8jZtxQ/> (7. 3. 2020.)
27. Rewis Legal Tehnology, dostupno na: <https://rewis.io/urteile/urteil/jjg-14-11-2018-au-4-k-181400/> (2. 4. 2019)
28. Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi, dostupno na: <http://www.sszssh.hr/tijela-sindikata/> (3. 3. 2020.)
29. Schützenverein Bisingen von 1910 e.V., dostupno na: <https://schuetzenverein-bisingen.de/> (5. 5. 2021.)
30. Secrétariat D'état Chargé De L'Économie Sociale et Solidaire et de la Vie Associative, dostupno na: <https://www.associations.gouv.fr/1001-redaction-statuts-association.html> (12. 3. 2020.)
31. Service -Public. Fr, dostupno na: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1131?lang=en> (7. 4. 2020.)
32. Sindikat trgovine Hrvatske, dostupno na: <https://www.sth.hr/statut.html> (3. 3. 2020.)
33. Sindikat zaposlenika u hrvatskom školstvu - Preporod, dostupno na: <http://sindikats-preporod.hr/wp-content/uploads/2016/01/STATUTpro%C4%8Di%C5%A1%C4%87eni-tekst-listopad-2015..pdf>. (3. 3. 2020.)
34. Službene internetske stranice Europske unije, dostupno na: [https://e-justice.europa.eu/19/HR/national\\_specialised\\_courts?SLOVENIA&member=1](https://e-justice.europa.eu/19/HR/national_specialised_courts?SLOVENIA&member=1) (3. 6. 2020.)
35. Sodna praksa, dostupna na: [http://www.sodnapraksa.si/search.php?q=%201295/2010&database\[UPRS\]=UPRS&\\_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2012032113042809](http://www.sodnapraksa.si/search.php?q=%201295/2010&database[UPRS]=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2012032113042809) (3. 3. 2019.)
36. Statuta Alumni kluba Učiteljskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Učiteljski fakultet Sveučilišta u Rijeci, dostupno na: [https://ufri.uniri.hr/files/Statut\\_Alumni\\_kluba.pdf](https://ufri.uniri.hr/files/Statut_Alumni_kluba.pdf) (7. 5. 2019.)
37. Sudska praksa Vrhovnog suda, dostupno na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba806f8e02&q=> (7. 4. 2019.)

38. Teb poslovno savjetovanje, dostupno na: <https://www.teb.hr/novosti/2019/nadzor-nadradom-udruge/> (8. 8. 2019.)
39. Tim 4 pin magazin, dostupno na: <http://tim4pin.hr/mjerila-i-obveze-koje-moraju-ispunjavati-udruge-koje-koriste-sredstva-iz-javnih-izvora/> (8. 1. 2020.)
40. Vodič kroz članak 11. Europske konvencije-sloboda okupljanja i udruživanja, 2019., dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_HRV.pdf) (20. 1. 2020.)
41. Vodič za osnivanje udruge i usklađivanje s novim propisima, Ured za udruge i Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, dostupno na: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Vodi%C4%8D%20za%20osnivanje%20udruge%20i%20uskla%C4%91ivanje%20s%20novim%20propisima%20-%20New.pdf> (3. 3. 2019.)
42. Vrhovni kasacioni sud, dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/us-192017-sukob-nadle%C5%BEnosti> (7. 7. 2020.)
43. Vrhovni kasacioni sud, dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/r1-4642016-sukob-stvarne-nadle%C5%BEnosti-zakon-o-udru%C5%BEenjima-%C4%8DI20> (4. 4. 2019.)
44. Vrhovni kasacioni sud, dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev-24082019-3191141-odbacivanje-tu%C5%BEbe> (5. 4. 2020.)
45. Zelena Istra, dostupno na: <http://aarhus.zelena-istra.hr/aggregator/sources/2> (3. 1. 2019)

## Životopis autorice

Marina Dereta (djevojačko Maljković) rođena je 6. rujna 1983. godine u Rijeci gdje je završila osnovnu i srednju školu. Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci diplomirala je 22. travnja 2008. godine. Poslijediplomski specijalistički studij „Medicinsko pravo“ na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu završila je obranom završnog rada „Pravna zaštita embrionalnih matičnih stanica na području intelektualnog vlasništva“ 22. svibnja 2015. godine pod mentorskim vodstvom prof. dr. sc. Joze Čizmića.

Od travnja do lipnja 2009. godine predavala je predmet „Gospodarsko pravo“ u Hotelijersko-turističkoj školi Opatija, a 1. prosinca 2009. godine počinje raditi u Službi za imovinsko-pravne poslove Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji. Od 1. siječnja 2020. godine do danas zaposlena je kao savjetnica za imovinsko-pravne poslove u Odsjeku za imovinsko-pravne poslove Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša Primorsko-goranske županije.

Poslijediplomski doktorski studij na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci upisala je 2018. godine. Tijekom studija održala je izlaganje pod naslovom „Protection of Members in Associations in the Republic of Croatia“ na doktorskoj konferenciji „Current Challenges in European and International Law, Phd Colloquium 2018.“, održanoj od 9. prosinca do 15. prosinca 2018. godine na Europa – Institutu, Sveučilište Saarland, Saarbrücken, Njemačka. Razdoblje od svibnja do rujna 2019. godine provela je na studijskom boravku u Trstu na Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell' Interpretazione e della Traduzione. Izradila je znanstveni članak u koautorstvu s mentorom prof. dr. sc. Dariom Đerđom pod naslovom „Administrative Adjudication in the Process of the Association Registration in the Republic of Croatia“, kojeg je prezentirala na ECLIC Međunarodnoj znanstvenoj konferenciji „EU 2020 Lessons from the Past and Solutions for the Future“ održanoj na Pravnom fakultetu u Osijeku od 10. listopada do 11. listopada 2020. godine te koji je objavljen u EU Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), Pravni fakultet Osijek, vol. 4(2020).