

Vesna Lendić Kasalo, dipl.iur.,

zamjenica ravnatelja Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge

KOMENTAR NOVOG ZAKONA O UDRUGAMA

Nakon dvogodišnjeg intenzivnog rada na propitivanju dobrih i loših aspekata primjene odredbi Zakona o udrugama (Narodne novine br. 88/01 i 11/02), izrade nacрта i prijedloga novog Zakona o kojem je provedeno javno savjetovanje, čitavog niza stručnih sastanaka i rasprava Hrvatski sabor na sjednici 6. lipnja 2014. donio je novi Zakon o udrugama – temeljni propis za sve udruge u Republici Hrvatskoj. Zakon je objavljen u Narodnim novinama broj 74, od 18. lipnja 2014., a stupio je na snagu 1. listopada 2014. Sve udruge, a u registru udruga ih ima upisanih preko 52.000, dužne su uskladiti svoje statute s ovim Zakonom i o tome podnijeti zahtjev za upis promjena nadležnom uredu državne uprave u roku od godinu dana od stupanja Zakona na snagu (do 1. listopada 2015.).

Ovim komentarom Zakona naglašene su bitne izmjene koje je novi Zakon o udrugama propisao u odnosu na dosadašnji Zakon, kao i odredbe koje udruge trebaju imati u vidu u postupku usklađivanja, odnosno oni koji žele osnovati novu udruhu u postupku osnivanja.

Što se uređuje Zakonom (članak 1. stavak 1.)

Novim Zakonom o udrugama jasnije se uređuje osnivanje, pravni položaj, djelovanje, registracija, financiranje, imovina, odgovornost, statusne promjene, nadzor, prestanak postojanja udruge sa svojstvom pravne osobe, upis i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj, kao i druga pitanja od značaja za statusno-pravni položaj udruga. Zakon dozvoljava da se ova pitanja za specifične skupine udruga posebnim zakonima urede drukčije.

Na koga se Zakon (ne)primjenjuje (članak 1. stavci 2. i 3.)

Važno je naglasiti da se ovaj Zakon ne odnosi na udruživanje u političke stranke, vjerske zajednice, sindikate i udruge poslodavaca, jer je njihovo djelovanje uređeno drugim propisima. Ovim zakonom ne uređuje se ni djelovanje udruga koje nemaju svojstvo pravne osobe, na koje se na odgovarajući način primjenjuju propisi koji se odnose na ortaštvo¹. Ovdje valja napomenuti da Europska konvencija o ljudskim pravima jamči slobodu udruživanja kako

¹ Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005. i 41/2008. - članci od 637. do 660.)

formalnim udrugama (onima koja imaju svojstvo pravne osobe), tako i neformalnim udrugama (onima koje djeluju bez pravne osobnosti). Isto tako, praksa Europskog suda za ljudska prava nedvosmisleno potvrđuje da je stjecanje svojstva pravne osobe pravo, a ne obveza udruge, te je i novi Zakon o udrugama zadržao odredbu kojom priznaje postojanje udruge bez postojanja pravne osobnosti, ali se njihovo djelovanje ne uređuje ovim propisom.

Cilj donošenja Zakona (članak 2.)

Kako je to izravno naznačeno Zakon o udrugama ima cilj osigurati učinkovito djelovanje udruge sa svojstvom pravne osobe te stvoriti preduvjete za djelotvorno financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge u Republici Hrvatskoj.

Pojam udruge (članak 4.)

Novi Zakon je pojam udruge definirao na sličan način kao i dosadašnji, ali je ponešto izmijenio odnosno dopunio područja u kojima se udruge osnivaju, s tim da je lista područja i dalje otvorena, ali je uvjetovao da bez obzira na područje djelovanja udruge mora imati uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i Zakonom. Ono što udruhu razlikuje od drugih pravnih osoba i profitnih oblika udruživanja jeste udruživanje fizičkih ili pravnih osoba bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi. U kasnijim odredbama Zakon je pojasnio na koji način udruge može stjecati prihode od svoje osnovne djelatnosti i obavljati gospodarske djelatnosti, a da ne izgubi neprofitni karakter.

Pravna osobnost (članak 5.)

Udruge svoju pravnu osobnost stječe danom upisa u Registar udruge Republike Hrvatske. Datum osnivanja udruge je datum na koji je održana osnivačka skupština i njega treba razlikovati od dana upisa udruge u Registar udruge.

Načela djelovanja udruge (članci 6. – 10.)

Novi Zakon o udrugama utvrdio je načela djelovanja udruge i to načelo neovisnosti, javnosti, demokratskog ustroja, neprofitnosti i načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu. **Načelo neovisnosti** znači da udruge samostalno utvrđuje ciljeve, djelatnosti, područja djelovanja i svoj unutarnji ustroj i samostalno obavlja djelatnosti koje nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom. Djelovanje udruge kao privatno-pravne osobe temelji se na **načelu javnosti**, a Zakon izričito propisuje da je statut osnovni instrument za definiranje javnosti rada udruge, u skladu sa Zakonom. Naime, javnost rada udruge u ovom Zakonu normirana je još na dva načina: kroz

javnost podataka koji se upisuju u javno dostupni Registar udruga i kroz obvezu podnošenja godišnjeg financijskog izvješća, koji se onda javno objavljuje putem Registra neprofitnih organizacija i registra udruga. **Načelo demokratskog ustroja** znači da članovi upravljaju udrugom i da unutarnji ustroj udruge mora biti zasnovan na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog načina očitovanja volje članova. Naime, demokratski ustroj jedini je ustroj koji priznaje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i unutarnju organizaciju udruge. **Načelo neprofitnosti** znači da se udruga ne osniva sa svrhom stjecanja dobiti, ali može obavljati djelatnosti kojima se ostvaruje prihod (gospodarsku djelatnost), sukladno zakonu i statutu, što je dodatno razrađeno u dijelu Zakona koji uređuje imovinu i financiranje udruge. **Načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu** znači da udruge slobodno sudjeluju u razvoju, praćenju, provođenju i vrednovanju javnih politika kao i u oblikovanju javnog mnijenja te izražavaju svoja stajališta i mišljenja i poduzimaju inicijative o pitanjima od njihova interesa.

Osnivanje udruge (članak 11.)

Novi Zakon i dalje predviđa da udrugu mogu osnovati najmanje tri² osnivača. Međutim, u odnosu na dosadašnji, novi Zakon je omogućio da osnivači udruge budu i osobe koje to do sada nisu mogle biti. Naime, osnivač osim poslovno sposobne fizičke osobe i pravne osobe (pri čemu se ne pravi razlika između domaćih i stranih fizičkih ili pravnih osoba) može biti i maloljetna osoba s navršениh 14 godina³, kao i punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova uz prethodnu ovjerenu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika, što je sukladno međunarodnim pravnim standardima koji obvezuju Republiku Hrvatsku i suvremenoj međunarodnoj praksi. Ovdje je važno istaknuti da bi osnivač - punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti ili maloljetna osoba sudjelovala u radu osnivačke skupštine, odnosno da bi odluke takve skupštine bile pravno valjane, nužno je da je suglasnost zakonskog zastupnika dana prije održavanja osnivačke skupštine. Istovremeno, Zakon

² Za osnivanje udruge potrebno je najmanje tri osnivača, sukladno pravilu iz Rimskog prava da „društvo čine trojica”. Iako se Europski sud za ljudska prava još nije izjašnjavao o ovom pitanju, u stručnoj literaturi se smatra da je svaki broj osnivača između dva i deset u skladu sa člankom 11. Konvencije o ljudskim pravima. Imajući u vidu da minimalni paran broj osnivača može dovesti do problema u funkcioniranju udruge (imajući u vidu njezinu demokratsku narav), utvrđuje se minimalni neparni broj osnivača, čime ova odredba predstavlja kontinuitet u odnosu na važeći Zakon o udrugama.

³ To je rješenje u skladu s odredbama Konvencije UN-a o pravima djeteta, čiji je potpisnik i Republika Hrvatska. Člankom 15. Konvencije se ističe u stavku 1. „Države stranke priznaju djetetu pravo na slobodu udruživanja i slobodu mirnog okupljanja“, a u st. 2: „Uživanju ovih prava ne mogu se postavljati nikakva ograničenja osim onih koja su u zajednici zakonski propisana i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna u interesu nacionalne ili javne sigurnosti, javnog poretka (ordre public), zaštite javnog zdravlja ili morala, ili zaštiti prava i sloboda drugih“.

propisuje da u trenutku osnivanja udruge minimalno jedan osnivač mora biti 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.

Sukladno dobrovoljnom i privatno-pravnom karakteru udruge, kao i osnovnoj (negativnoj) obavezi države u ostvarivanju slobode udruživanja, osim broja od minimalno tri osnivača ne propisuje se minimalni broj pravnih ili fizičkih osoba koje moraju biti osnivači udruge, već je to ostavljeno na diskreciju samim osnivačima: udругu mogu osnovati samo fizičke osobe, samo pravne osobe, ili pravne i fizičke osobe.

Članstvo u udruzi (članak 12. stavci 1. i 2.)

Zakon ne predviđa nikakva ograničenja za članstvo u udruzi i propisuje da svaka fizička i pravna osoba može, sukladno Zakonu i statutu udruge, postati članom udruge. Međutim, ovdje treba imati u vidu da sukladno međunarodnoj dobroj praksi, sloboda udruživanja ne podrazumijeva pravo osobe da postane član bilo koje udruge, jer članstvo u udruzi je pitanje unutarnjeg ustroja o kojemu osnivači/članovi udruge samostalno odlučuju i država ne može zajamčiti niti jednoj osobi članstvo u bilo kojoj udruzi. Sloboda udruživanja uključuje i tzv. negativnu slobodu udruživanja, odnosno pravo da se ne bude član udruge. Osnivači/članovi udruge samostalno odlučuju o tome hoće li i pod kojim uvjetima primiti nove članove. To se očituje u pravilu da je osnovni instrument za uređivanje ovog pitanja statut udruge. Jedino ograničenje koje se u tom smislu postavlja tiče se zabrane diskriminacije koja je uređena Ustavom Republike Hrvatske i posebnim propisima. Dodatni uvjet za pristupanje udruzi postavlja samo za maloljetne osobe, pa tako za osobu mlađu od 14 godina **pisanu izjavu o učlanjivanju** u udругu daje zakonski zastupnik ili skrbnik (potpisuje pristupnicu za učlanjivanje djeteta u udругu), a za maloljetnu osobu s navršenih 14 godina uz njezin potpis na pristupnici za učlanjivanje u udругu zakonski zastupnik ili skrbnik treba dati **pisanu suglasnost**.

Popis članova udruge (članak 12. stavci 3. - 5.)

Radi zaštite pravne sigurnosti i interesa članova, Zakon propisuje da je udругa obvezna voditi popis svojih članova, pod prijetnjom prekršajne sankcije. Popis članova se vodi elektronički ili na drugi prikladan način te obvezno sadrži podatke o osobnom imenu (nazivu), OIB-u, datumu rođenja, datumu pristupanja udruzi, kategoriji članstva, ako su utvrđene statutom udruge, te

datumu prestanka članstva u udruzi, a može sadržavati i druge podatke. Popis članova uvijek mora biti dostupan na uvid svim članovima i nadležnim tijelima, na njihov zahtjev, ali udruga nije dužna javno objavljivati popis svojih članova niti ga davati na uvid nečlanovima, nenadležnim tijelima i pojedincima. U smislu Zakona o OIB-u popis članova smatra se službenom evidencijom udruge⁴. Imajući u vidu da su udruge članske organizacije od popisa članova kao službene evidencije udruge očekuje se da bude točan, vjerodostojan i ažuran, a podatak o OIB-u za svakog člana udruge upravo to osigurava. Pored toga, OIB je podatak koji svaka fizička osoba sada ima u svojoj osobnoj iskaznici (novijeg izdanja), a podatak o OIB-u čak je javno dostupan u Sudskom registru za sve osobe ovlaštene za zastupanje trgovačkih društava, te ga se ne može smatrati tajnim ili zaštićenim podatkom.

Odgovor na pitanje koji mnogi postavljaju: zašto udruzi treba podatak o OIB-u člana udruge? – jednostavan je: udruzi treba podatak o OIB-u kako bi utvrdila točan identitet člana⁵. Udruga unosi OIB u popis članova i ne mora ga nigdje javno objavljivati niti ikome prosljeđivati. Svi članovi udruge imaju pravo uvida u popis članova, a internim aktom udruga može urediti koji podaci se o članu pri tome prikazuju. S druge strane, obzirom da je članstvo u udruzi dobrovoljno, da su udruge privatno pravne osobe, nitko ne može natjerati člana da da svoje podatke, ali se internim aktima udruge može propisati da su minimalni podaci o članu propisani Zakonom uvjet za članstvo (ostanak članstva) u udruzi.

Nadležna tijela mogu tražiti uvid u popis članova udruge samo u izvršavanju svoje zakonom utvrđene zadaće i pri tome mogu imati uvid i u podatke o OIB-u članova, a da bi izbjegla prekršajnu kaznu udruga mora voditi popis sukladno Zakonu. Također, potpunim podacima o članovima udruge udruga dokazuje brojnost članstva što primjerice može biti uvjet za dobivanje određenih financijskih sredstava iz javnih izvora ili drugih pogodnosti. Zlouporaba podatka o OIB-u, kao i zlouporaba bilo kojeg drugog podatka podliježe kaznenim propisima, a sukladno

⁴ Službena evidencija podrazumijeva evidenciju (registar, upisnik, popis, matice i ostale evidencije) o osobama i o imovini, imovinskim pravima i obvezama, koja je ustanovljena posebnim propisom, odnosno općim aktom korisnika OIB-a.

⁵ Sukladno odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka (pročišćeni tekst) (NN 106/2012) identitet fizičke osobe utvrđuje se na osnovi identifikacijskog broja, a osobni podaci moraju se obrađivati pošteno i zakonito. Sukladno Zakonu o osobnom identifikacijskom broju (NN 60/2008) OIB je stalna identifikacijska oznaka obveznika osobnoga identifikacijskog broja koju korisnici osobnoga identifikacijskog broja koriste u službenim evidencijama, u svakodnevnom radu i kod razmjene podataka, a korisnik OIB-a može biti i svaka pravna osoba koja se dijelom financira, izravno ili neizravno, iz sredstava proračuna te pravne osobe kojima su povjerene javne ovlasti, iz čega slijedi da korisnik OIB-a svakako može biti i udruga.

Zakonu o udrugama za zakonito poslovanje udruge nadležna je osoba ovlaštena za zastupanje udruge⁶.

Statut udruge (članak 13.)

Nastojeći riješiti poteškoće koje su imale udruge u svom radu zbog nedovoljno jasnih i oskudnih odredbi statuta, Zakon je proširio obvezni sadržaj statuta udruge kao temeljnog općeg akta (ostali opći akti, ako ih udruga donosi, moraju biti u skladu sa statutom), koji donosi skupština udruge, s ciljem olakšavanja rada tijela upravljanja i veće unutarnje i vanjske transparentnosti rada udruge. Tako statut obvezno treba sadržavati odredbe o nazivu i sjedištu, zastupanju, izgledu pečata udruge, području djelovanja, ciljevima, djelatnostima, gospodarskim djelatnostima koje obavlja ili namjerava obavljati, načinu osiguranja javnosti djelovanja udruge, uvjetima i načinu učlanjivanja i prestanku članstva, te pravima, obvezama i odgovornosti i stegovnoj odgovornosti članova (kako poslovno sposobnih, tako i članova lišenih poslovne sposobnosti) i načinu vođenja popisa članova, tijelima udruge, njihovom sastavu i načinu sazivanja sjednica, izboru, opozivu, ovlastima, načinu odlučivanja i trajanju mandata te načinu sazivanja skupštine u slučaju isteka mandata, izboru i opozivu likvidatora udruge, prestanku postojanja udruge, imovini, načinu stjecanja i raspolaganja imovinom, postupku s imovinom u slučaju prestanka udruge, te načinu rješavanja sporova i sukoba interesa unutar udruge. Statut udruge može sadržavati i odredbe o teritorijalnom djelovanju udruge, znaku udruge i njegovom izgledu i drugim pitanjima od značaja za udrugu. Novina u Zakonu je da je statut udruge javan i objavljuje se, zajedno sa svim podacima o udruzi, u registru udruga, na mrežnoj stranici Ministarstva uprave.

⁶ Sukladno Zakonu o zaštiti osobnih podataka osobni podaci mogu se prikupljati u svrhu s kojom je osoba (u našem slučaju član udruge) upoznata (i za što je dala izričitu ili prešutnu privolu), koja je izričito navedena i u skladu sa zakonom i mogu se dalje obrađivati samo u svrhu u koju su prikupljeni, odnosno u svrhu koja je podudarna sa svrhom prikupljanja. Daljnja obrada osobnih podataka u povijesne, statističke ili znanstvene svrhe neće se smatrati nepodudarnom, pod uvjetom da se poduzmu odgovarajuće zaštitne mjere. Osobni podaci moraju biti bitni za postizanje utvrđene svrhe i ne smiju se prikupljati u većem opsegu nego što je to nužno da bi se postigla utvrđena svrha. Osobni podaci moraju biti točni, potpuni i ažurni. Osobni podaci moraju se čuvati u obliku koji dopušta identifikaciju ispitanika ne duže no što je to potrebno za svrhu u koju se podaci prikupljaju ili dalje obrađuju. Odgovarajuće mjere zaštite za osobne podatke koji se pohranjuju na duže razdoblje za povijesnu, statističku ili znanstvenu uporabu propisuju se posebnim zakonima. Za postupanje u skladu s ovim odredbama odgovoran je voditelj zbirke osobnih podataka, dakle u udruzi je to predsjednik, tajnik ili druga osoba odgovorna za vođenje popisa članova. U Zakonu o zaštiti osobnih podataka podatak o OIB-u ne navodi se kao podatak koji je zabranjeno prikupljati i dalje obrađivati, a osoba odgovorna za vođenje popisa udruga ovlaštena je davati popis članova udruge na korištenje drugim primateljima na temelju pisanog zahtjeva primatelja (nadležnog tijela) ako je to potrebno radi obavljanja poslova u okviru zakonom utvrđene djelatnosti nadležnog tijela.

Ovdje posebno ističemo da ako udruga obavlja ili namjerava obavljati neku gospodarsku djelatnost sukladno zakonu, odnosno posebnom propisu kojim se uređuje obavljanje određene djelatnosti, to obvezno mora navesti u statutu, a podatke o registriranim gospodarskim djelatnostima udruge navedenim u statutu udruge nadležno registracijsko tijelo dužno je dostaviti nadležnoj Poreznoj upravi. Ovim odredbama osigurava se veća transparentnost u obavljanju gospodarskih djelatnosti udruge i štite se načela tržišnog natjecanja u kojima udruge mogu sudjelovati pod istim uvjetima kao i drugi gospodarski subjekti.

Naziv udruge (članci 14. i 15.)

Odredbe o nazivu udruge su jasnije propisane, kao i uvjeti pod kojima se u naziv udruge može unijeti ime ili dio imena fizičke osobe, kao i korištenje imena povijesne ili druge znamenite osobe uz njen pristanak, odnosno pristanak njenih nasljednika, ako je osoba umrla, što važećim Zakonom nije bilo propisano. I ovim se Zakonom određuje da se naziv udruge mora razlikovati od naziva druge udruge upisane u registar udruge, a u slučaju da se nadležnom uredu koje vodi registar udruge podnesu dva ili više zahtjeva za upis u registar udruge s istim nazivom, odobrit će se upis one udruge čiji je zahtjev prvi zaprimljen, ali je propisana i iznimka da se može odobriti upis one udruge čiji je zahtjev kasnije zaprimljen ako ta udruga dokaže da je taj naziv upotrebljavala u pravnom prometu prije udruge čiji je zahtjev prvi zaprimljen.

Upravljanje udrugom i tijela udruge (članak 16.)

Osnovne odredbe o upravljanju udrugom i tijelima udruge u novom Zakonu nisu se mijenjale. Udrugom upravljaju članovi udruge neposredno ili putem predstavnika u tijelima udruge. Ovdje je posebno važno istaknuti da pored osobe ovlaštene za zastupanje jedino tijelo koje je udruga dužna imati jeste skupština, a statutom se može utvrditi i drukčiji naziv skupštine kao najvišeg tijela udruge. Udruga može autonomno svojim statutom utvrditi da će osim skupštine imati upravna (izvršna), nadzorna i druga tijela udruge.

Skupština udruge (članci 17. i 18.)

U novom Zakonu jasnije su propisane odredbe vezane uz sastav, nadležnost i održavanje sjednica skupštine. Skupština kao najvišeg tijelo udruge, mora biti organizirana na demokratskom načelu, jer je demokratski ustroj jedini ustroj koji priznaje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i unutarnju organizaciju udruge. Slijedom toga, naglašena je autonomnost udruge da statutom uređuje pitanja načina izbora i mandata predstavnika u skupštini udruge ako skupštinu ne čine svi članovi udruge, što je

posebno korisno kad je riječ o udrugama s velikim brojem članova kao i u slučajevima kada su članovi pravne osobe. Statutom je potrebno urediti i način sudjelovanja u radu skupštine udruge punoljetnih osoba lišenih poslovne sposobnosti, te maloljetnih osoba članova udruge. Ako je to određeno statutom, maloljetne osobe s navršениh 14 godina života mogu odlučivati na skupštini uz pisanu suglasnost zakonskog zastupnika ili skrbnika. Osim toga, udruge su dužne autonomno urediti i način sazivanja sjednica skupštine pa i u slučaju isteka mandata osoba ovlaštenih za zastupanje i tijela upravljanja udruge. Zakon je u nadležnost skupštine stavio izbor i razrješavanje osobe ovlaštene za zastupanje i izbor i razrješavanje drugih tijela, osim ako statutom nije drukčije propisano. Postoje i nadležnosti skupštine koje su eksplicitno utvrđene zakonom ne mogu se prenijeti na drugo tijelo udruge, pa tako skupština određene odluke mora donijeti i ne može ih prenijeti na drugo tijelo, a što se prije svega odnosi na odlučivanje o udruživanju u saveze, zajednice, mreže i druge oblike povezivanja udruga, usvajanje plana rada i financijski plan za sljedeću kalendarsku godinu i izvješće 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 odlučivanje o statusnim promjenama. Činjenicu da je skupština najviše tijelo udruge potvrđuje i pravilo da je skupština nadležna i za sva druga pitanja za koja eksplicitno statutom nije utvrđena nadležnost drugih tijela.

Osoba ovlaštena za zastupanje udruge (članak 19.)

Novim Zakonom utvrđena je ovlast (prava i obveze) osobe ovlaštene za zastupanje udruge (odgovornost za zakonitost rada udruge, vođenje poslova sukladno odlukama skupštine, odgovornost za podnošenje prijedloga godišnjeg financijskog izvješća skupštini, dostavljanje zapisnika s redovite sjednice skupštine nadležnom uredu, sklapanje ugovora i poduzimanje pravnih radnji u ime i za račun udruge). Sukladno ovom Zakonu, samo punoljetna, poslovno sposobna fizička ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova može zastupati drugu i zaključivati pravne poslove u ime i za račun udruge. Nadležnosti osobe ovlaštene za zastupanje koje su eksplicitno uređene ovim člankom ne mogu se prenijeti na drugo tijelo udruge. Osobu ovlaštenu za zastupanje bira i razrješava skupština, osim ako statutom nije propisano da osobe ovlaštene za zastupanje bira i razrješava drugo tijelo udruge koje bira skupština (članak 18.).

Udruživanje udruga i ustrojstveni oblici udruga (članak 20.)

Dobrovoljni i privatno-pravni karakter udruga očituje se i u tome što slobodno odlučuju o načinu povezivanja s drugim udrugama iz istog ili različitih područja djelovanja u saveze, zajednice, mreže ili drugi oblik udruživanja te slobodno utvrđuju naziv tog oblika udruživanja, kao i hoće li takav oblik udruživanja imati pravnu osobnost ili ne. Udruge samostalno odlučuju o udruživanju u međunarodne i druge organizacije. Isto tako i ustrojstveni oblici udruge (podružnice, ogranci, klubovi, društva i slično) mogu imati svojstvo pravne osobe ako je to određeno statutom udruge, ali je važno naglasiti da se ustrojstveni oblik udruge upisuje u registar udruga (čime stječe i pravnu osobnost) samo na temelju odluke ovlaštenog tijela udruge za svaki pojedini ustrojstveni oblik.

Strane udruge (članak 21.)

Odredbe o djelovanju stranih udruga (udruge ili drugih oblika udruživanja valjano osnovanih bez namjere stjecanja dobiti na temelju pravnog poretka strane države) nisu se bitno mijenjale i strane udruge i dalje mogu ostvarivati svoje ciljeve na području Republike Hrvatske nakon upisa u registar stranih udruga. Strane udruge u Republici Hrvatskoj upisom u registar stranih udruga ne stječu pravnu osobnost (zato jer su tu pravnu osobnost već stekle na temelju pravnog poretka strane države), a svoje djelatnosti mogu obavljati sukladno pozitivnim propisima Republike Hrvatske. Bitna novina je da će se strane udruge ubuduće upisivati u registar stranih udruga koji će voditi uredi državne uprave u županiji odnosno gradski ured Grada Zagreba nadležan za poslove opće uprave prema sjedištu strane udruge, dok su se sukladno dosadašnjem Zakonu strane udruge upisivale u registar stranih udruga u Republici Hrvatskoj, kojeg je vodilo Ministarstvo uprave. Ovom promjenom novim se Zakonom omogućava ostvarivanje pravne zaštite kroz dvostupanjsko rješavanje ovih upravnih stvari, na način da se propisuje pravo na žalbu protiv prvostupanjskih rješenja nadležnih ureda o upisu ili upisu promjena strane udruge u navedeni registar, a o kojoj odlučuje Ministarstvo uprave.

Upis udruge u registar udruga (članci 22. - 24.)

Imajući u vidu da udruga može djelovati i bez prave osobnosti Zakon izričito navodi da je upis u registar dobrovoljan i obavlja se na zahtjev osnivača udruge, a zahtjev u ime svih osnivača podnosi osoba koja je ovlaštena za zastupanje udruge. U novom su Zakonu ostale nepromijenjene odredbe o mjestu upisa udruga u registar udruga, dakle to su uredi državne uprave u županiji, odnosno gradski ured Grada Zagreba nadležan za poslove opće uprave (u daljnjem tekstu: nadležni ured), prema sjedištu udruge.

Novi Zakon o udrugama poseban naglasak stavlja na javnost i veći opseg podataka upisanih u registar udruga i registar stranih udruga. Tako su sukladno ovom Zakonu, svi podaci upisani u te registre kao i statut udruge javni, što znači da će biti javno dostupni na internetskoj stranici Ministarstva uprave. Imajući u vidu propise kojima se uređuje računovodstvo neprofitnih organizacija Zakon je propisao da su u registru udruga putem poveznice na Registar neprofitnih organizacija javno dostupna i izvješća o financijskom poslovanju udruge s propisanom dokumentacijom, što će, kada se stvore uvjeti za provedbu ove odredbe u praksi, uvelike olakšati financiranje udruga iz javnih izvora i pridonijeti transparentnosti njihova djelovanja za opće dobro. Detaljni sadržaj registra udruga i registra stranih udruga, način njihova vođenja, obrasci zahtjeva za upis u registar udruga i registar stranih udruga te zahtjeva za upis promjena u te registre bit će propisani pravilnikom kojeg Ministar uprave treba donijeti do 1. prosinca 2014.

Ipak, Zakon je neposredno regulirao da se zahtjevu za upis u registar udruga obavezno prilažu 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, statut, popis osnivača, osobna imena osoba ovlaštenih za zastupanje i osobno ime ili naziv likvidatora, izvod iz sudskog ili drugog registra za stranu pravnu osobu osnivača udruge⁷, preslika osobne iskaznice ili putovnice za osnivače, likvidatora i osobe ovlaštene na zastupanje.

Kada udruga u svom statutu navede da namjerava obavljati djelatnost za čije je obavljanje kao uvjet za upis udruge posebnim zakonom propisano da je potrebna prethodna suglasnost ili odobrenje nadležnog tijela za obavljanje te određene djelatnosti, tada se zahtjevu za upis prilaže i navedena suglasnost ili odobrenje nadležnog tijela.

Kada su jedan ili više osnivača udruge maloljetne osoba s navršениh 14 godina te punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova, tada se zahtjevu za upis udruge u registar udruga obavezno prilaže i ovjerena suglasnost zakonskog/ih zastupnika odnosno skrbnika maloljetne osobe s navršениh 14 godina te punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova.

⁷ Za domaću pravnu osobu osnivača udruge nije potrebno prilagati izvod iz sudskog ili drugog registra, jer su ti registri javni i službena osoba u nadležnom registracijskom uredu će po službenoj dužnosti obaviti uvid u odgovarajući registar kako bi utvrdila identitet i pravni status pravne osobe, osnivača udruge.

Kada se u naziv udruge unosi ime ili dio imena neke fizičke osobe, povijesne osobe ili druge znamenite osobe odnosno naziv i znak međunarodne organizacije, onda se zahtjevu za upis u registar udruga prilaže i ovjerena izjava kojom fizička osoba ili njezini nasljednici daju na to svoj pristanak odnosno međunarodna organizacija svoju suglasnost.

Postupak u povodu zahtjeva za upis u registar udruga (članci 25. – 27.)

Odredbe o postupku u povodu zahtjeva za upis, odnosno postupku donošenja rješenja o zahtjevu za upis u registar udruga nisu se bitno mijenjale, osim u dvije stvari. Naime, novi Zakon propisuje da će se upis u registar udruga izvršiti po izvršnosti rješenja o upisu, s tim da žalba protiv rješenja o upisu u registar udruga ne odgađa izvršenje rješenja, što znači da je rješenje postalo izvršno dostavom rješenja stranci. Nadalje, radi kvalitetnijeg nadzora nad obavljanjem gospodarskih djelatnosti udruga te prevencije neopravdanog stjecanja povlastica na tržištu, utvrđeno je da je rješenje o upisu udruge koja je u statutu propisala obavljanje gospodarske djelatnosti nadležni ured državne uprave dužan, odmah po upisu u registar udruga, dostaviti poreznoj upravi nadležnoj prema sjedištu udruge. Bez obzira što se radi o odredbama koje su bile propisane i starim Zakonom, važno je istaknuti da je nadležni ured dužan donijeti rješenje o zahtjevu za upis u roku od 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva za upis. Jedino ako službena osoba nadležnog ureda utvrdi da statut udruge nije u skladu sa zakonom ili ako zahtjevu nisu priloženi odgovarajući dokazi, zaključkom će pozvati podnositelja zahtjeva za upis u registar udruga da uskladi statut, odnosno dostavi dokaze, u roku koji ne može biti kraći od 15 dana. Iako je bilo razmišljanja da odredbe o predmnijevi upisa u registar udruga ne bi trebale više biti u Zakonu, jer ne postoje podaci da su se u praksi i koristile, ipak i dalje je u zakonu ostalo da će se, ako nadležni ured 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. Time je nadležnim uredima jasno dato do znanja da je važno držati se Zakonom propisanog roka za rješavanje zahtjeva za upis u registar udruga.

Kada je riječ o upisu promjene podataka u registar udruga novim Zakonom povećan je opseg promjena podataka koje osoba ovlaštena za zastupanje udruge u ime udruge podnosi nadležnom uredu. Tako se osim promjena koje se odnose na statut, naziv, sjedište i adresu sjedišta i prestanak postojanja udruge, obavezno podnosi zahtjev za upis promjena koje se odnose na ciljeve i djelatnosti te izbor osoba ovlaštenih za zastupanje, čak i onda kada je riječ o istim osobama koje su bile ovlaštene zastupati udrugu u proteklom razdoblju. Registracijskom tijelu

prijavljaju se i promjene vezane iz izbor i opoziv likvidatora koje se također obvezno upisuju u registar udruga.

Važno je istaknuti da je novim Zakonom propisan rok od 60 dana za podnošenje zahtjeva za upis promjena u registar udruga i da će zahtjev podnesen nakon isteka toga roka biti odbačen, osim ako se odnosi na prestanak udruge. Zakon je propisao da će nadležni registracijski ured odbiti upis promjena ako se u registar želi upisati naziv udruge koji se jasno ne razlikuje od naziva udruge koja je već upisana u registar udruga, ako se žele upisati promjene statuta kojima su utvrđeni ciljevi i djelatnosti udruge u suprotnosti s Ustavom ili Zakonom ili ako podnositelj zahtjeva na poziv registracijskog ureda u najmanjem roku od 15 dana ne uskladi statut, odnosno ne dostavi tražene dokaze, kao i u slučaju kada nadležni ured utvrdi da odluka zbog koje se traži upis promjene u registar udruga nije donesena sukladno odredbama statuta udruge.

Važna je novina da Zakon propisuje da službena osoba nadležnog ureda kad ocijeni da postoji spor između članova udruge ili sukob interesa unutar udruge koji nije riješen na način propisan statutom, a rješavanje kojeg je od utjecaja na upis promjena u registar, postupak upisa može prekinuti rješenjem dok se to pitanje ne riješi mirenjem ili pred općinskim sudom nadležnim prema sjedištu udruge. Pri tome treba imati na umu da će nadležni ured sam ocjenjivati je li se u pojedinom predmetu radi o postojanju privatno-pravnog spora između članova udruge, a koji su članovi trebali riješiti prije podnošenja zahtjeva za upis promjena u registar, kako bi nadležni ured uopće mogao postupati.

Pravni lijekovi (članak 29.)

Odredbe o pravnim lijekovima na rješenja nadležnog ureda nisu se mijenjale (žalbe u drugom stupnju rješava Ministarstvo uprave, a protiv njegovih rješenja može se pokrenuti upravni spor), ali je dodana odredba kojom se određuje da tužba nadležnom upravnom sudu izjavljena protiv rješenja kojim udruga prestaje odgađa izvršenje rješenja protiv kojeg je izjavljena.

Imovina udruge (članak 30.)

Odredbe o imovini i financijskom poslovanju udruge temeljito su dorađene u pogledu definiranja što čini imovinu, pod kojim uvjetima udruga može obavljati gospodarske djelatnosti, a propisan je i jači nadzor ako udruga obavlja gospodarske djelatnosti.

Zakon je propisao da imovinu udruge čine novčana sredstva koja je udruga stekla uplatom članarina, dobrovoljnim priložima i darovima, novčana sredstva koja udruga stekne obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, obavljanjem gospodarskih djelatnosti, financiranjem programa i projekata udruge iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te fondova i/ili inozemnih izvora, kao i druga novčana sredstva stečena u skladu sa zakonom, njezine nepokretne i pokretne stvari, kao i druga imovinska prava. Ovime je jasno naznačeno da bi pravo na slobodno udruživanje bilo lišeno svakog sadržaja ukoliko udruge ne bi mogle stjecati prihode nužne za obavljanje djelatnosti utvrđene statutom. Lista novčanih prihoda u zakonu nije taksativno navedena budući da udruga može stjecati sredstva i iz drugih legitimnih prihoda koji nisu eksplicitno navedeni u Zakonu. Ograničenje da udruga može raspolagati svojom imovinom samo za ostvarivanje ciljeva i obavljanje djelatnosti određenih statutom udruge, u skladu sa zakonom logična su posljedica njenog neprofitnog karaktera, kao i činjenice da udruge uživaju porezne povlastice i značajnim sredstvima se financiraju iz javnih izvora.

Gospodarske djelatnosti udruga (članak 31.)

Udruge mogu ostvarivati prihode obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi i obavljanjem gospodarske djelatnosti samo ako je to propisano statutom i ako je sukladno posebnim propisima kojima se uređuju uvjeti za obavljanje te vrste djelatnosti. Iako država nema ustavno-pravnu li međunarodno-pravnu obvezu udrugama omogućiti neposredno obavljanje gospodarske djelatnosti, uvažavajući važnost udruge u suvremenom demokratskom društvu, sve europske zemlje omogućavaju udrugama da u određenom opsegu neposredno obavljaju gospodarsku djelatnost (i u tom smislu udruge se mogu smatrati poduzetnikom), kako bi stekle dodatne prihode za obavljanje svojih osnovnih djelatnosti i postizanje ciljeva utvrđenih statutom. Koncept obavljanja bilo koje gospodarske djelatnosti sukladno posebnim propisima, koji je prihvaćen u zakonu, iziskuje i određena ograničenja, kako bi se otklonio rizik (ili čak zlouporaba) promjene karaktera udruge (iz neprofitnog u profitni) i stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu. Zbog toga zakon propisuje određena ograničenja u neposrednom obavljanju djelatnosti kojima se stječe prihod i to a) obvezu da se statutom uredi obavljanje svake ekonomske djelatnosti udruge bila ona vezana uz ostvarivanje ciljeva ili bilo koja druga gospodarska djelatnost te b) obvezu da višak prihoda nad rashodima ostvaren u obavljanju gospodarske djelatnosti koristi isključivo za ostvarivanje ciljeva udruge utvrđenih statutom, a nikako radi stjecanja dobiti za svoje članove ili treće osobe. Uz to, Zakon je u članku 25. stavak 7. propisao i obvezu nadležnog ureda državne uprave da rješenje o upisu udruge, koja je u

statutu propisala obavljanje gospodarske djelatnosti, odmah po upisu u registar udruga dostavi Ministarstvu financija – Poreznoj upravi, te dodatne preciznije odredbe o inspekcijskom nadzoru nad obavljanjem (gospodarske) djelatnosti udruge (članak 45. stavak 1.). Imajući u vidu da udruge na temelju rješenja Porezne uprave mogu biti obveznici poreza na dodanu vrijednost i poreza na dobit, očekuje se da bi ovakav način uređenja gospodarskih djelatnosti udruge u praksi trebao riješiti nedoumice i nepotrebna ograničenja koja su registracijska tijela i pojedina tijela državne uprave (zbog ponekad i opravdanog straha da pojedinci žele iskoristiti pravni oblik udruge za pribavljanje osobne financijske koristi izbjegavanjem poreznih i drugih obveza) postavljala pred udruge koje su obavljanjem gospodarskih djelatnosti pod istim uvjetima kao i drugi pravni subjekti željele osigurati potrebna sredstva za ostvarenje statutom utvrđenih ciljeva udruge ili se željele baviti nekim oblikom socijalnog poduzetništva⁸. Ovim odredbama Zakon nije želio stvoriti prepreku razvoju socijalnog poduzetništva, imajući u vidu da su najbolje primjere socijalnog poduzetništva u Hrvatskoj pokrenule i vode upravo udruge, što je prepoznato i u nacrtu Strategije razvoja socijalnog/društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020. koja će nakon završenog savjetovanja uskoro biti predložena na usvajanje Vladi Republike Hrvatske. Iako to zakonom nije eksplicitno propisano, dopušteno je i u praksi prepoznato da se udruge bave socijalnim poduzetništvom pri čemu svoje poslovanje temelje na načelima socijalne, ekološke i ekonomske održivosti a stvorenu dobit/višak vrijednosti u cijelosti ili većim dijelom investiraju za dobrobit zajednice. Udruge također, radi obavljanja gospodarskih djelatnosti, u svrhu ostvarivanja ciljeva utvrđenih statutom, osnivaju trgovačka društva, zadruge ili druge gospodarske subjekte, sukladno posebnim propisima, a uzajamne odnose uređuju ugovorom.

Financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro iz javnih izvora (članak 32.)

Kako je naznačeno da je jedan od dva temeljna cilja Zakona stvaranje preduvjeta za djelotvorno financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro iz javnih izvora koje provode udruge u Republici Hrvatskoj i kao što je to već uređeno u većini europskih zemalja, a jednim dijelom i u Hrvatskoj, odredbama o financiranju programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge iz javnih izvora (državnog i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i fondova Europske unije i drugih javnih izvora) stvorena je podloga da se i posebnim propisima također mogu utvrditi porezne olakšice i druge povlastice za udruge

⁸ Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2012. do 2016. definira socijalno poduzetništvo kao način rješavanja društvenih problema primjenom poduzetničke metode, vodeći računa o održivom razvoju i primjenjujući sustav demokratskog donošenja odluka (uz solidarnost i uzajamnu pomoć).

koje provode programe ili projekte od interesa za opće dobro, kao i za pravne i fizičke osobe koje financijskim sredstvima podupiru djelovanje za opće dobro. Ipak, u prijelaznim i završnim odredbama nije propisan rok ni propisi kojima će se to regulirati nego je to ostavljeno kao mogućnost koja će se realizirati kada se za to ostvare odgovarajući uvjeti.

Zakon donosi i pojmovno određenje programa i projekata od interesa za opće dobro⁹, odnosno aktivnosti udruga od interesa za opće dobro¹⁰, kojima je pobrojano 40-tak različitih aktivnosti, ali je lista aktivnosti ostala otvorena tako da se aktivnostima od interesa za opće dobro smatraju i druge aktivnosti koje se po svojoj prirodi, odnosno po posebnim propisima o financiranju javnih potreba u određenom području mogu smatrati djelovanjem od interesa za opće dobro.

Kriteriji, mjerila i postupci financiranja programa i projekata od interesa za opće dobro (članak 33.)

Zakon propisuje da nadležna državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge javne institucije, na temelju provedenog javnog poziva odnosno natječaja ili na temelju posebnog propisa o financiranju javnih potreba, sklapaju ugovore s udrugama o financiranju provedbe programa ili projekta od interesa za opće dobro. Kriteriji, mjerila i postupci financiranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge pobliže će biti uređeni Uredbom koju donosi Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Ureda za udruge u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona. Donošenjem Uredbe prestat će važiti Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga (Narodne novine, broj 16/07) kojim su bili uređeni osnovni standardi i načela postupanja tijela državne uprave i ureda Vlade Republike Hrvatske u

⁹ Programima i projektima od interesa za opće dobro smatraju se zaokruženi i tematski jasno određeni skupovi/skup aktivnosti koje su u skladu s vrednotama propisanim Ustavom Republike Hrvatske, te čije provođenje kroz dugoročni ili vremenski ograničeni rok djelovanja daje vidljivu dodanu društvenu vrijednost kojom se podiže kvaliteta života pojedinca i unaprjeđuje razvoj šire društvene zajednice.

¹⁰ Aktivnostima od interesa za opće dobro smatraju se osobito aktivnosti udruga 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, dobrovoljnog vatrogastva, traganja i spašavanja te drugim aktivnostima koje se po svojoj prirodi, odnosno po posebnim propisima o financiranju javnih potreba u određenom području mogu smatrati djelovanjem od interesa za opće dobro.

postupku odobravanja financijske potpore iz sredstava državnoga proračuna udrugama za provedbu njihovih programa i projekata koji su od osobitog interesa za opće/javno dobro u Republici Hrvatskoj. Uredbom će biti propisani postupci dodjele sredstava udrugama iz javnih izvora koji se posljednjih godina usavršavaju na razini tijela državne uprave, a sukladno procedurama dodjele sredstava udrugama iz fondova Europske unije, a bit će ih obvezni primjenjivati svi oni koji dodjeljuju sredstva udrugama iz javnih izvora (iz državnog i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih javnih izvora). Očekuje se da će Uredbom biti propisana i obvezna natječajna dokumentacija kao i postupci ugovaranja dodjele i praćenja korištenja sredstava bez obzira jesu li dodijeljena na temelju javnih natječaja i poziva, ili na temelju propisa o financiranju javnih potreba.

Obveze i odgovornosti udruga financiranih iz javnih izvora (članak 34.)

Zakon je propisao i obveze i odgovornosti udruga financiranih iz javnih izvora, ponajprije vezano uz javno izvještavanje o svome radu i korištenju sredstava iz javnih izvora, ali i vezano uz namjensko korištenje odobrenih sredstava. Zakon za prekršitelje ovih odredbi ne predviđa posebnu sankciju, ali udruge koje budu koristile financijska sredstva iz javnih izvora imat će ugovornu obvezu pridržavat se ovih odredbi, u suprotnom morat će vratiti dobivena sredstva.

Financijsko poslovanje udruga (članak 35.)

Obzirom da se očekuje da će uskoro biti donesen Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija Zakon propisuje da su udruge i strane udruge dužne voditi poslovne knjige i sastavljati financijska izvješća prema propisima kojima se uređuje način vođenja računovodstva neprofitnih organizacija (trenutno je to područje uređeno Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine, broj 10/2008, 7/2009, 158/2013, 1/2014 i 44/2014).

Odgovornost udruge za obveze i za štetu (članci 36. i 37.)

U okviru odredbi o odgovornosti udruge za obveze Zakon je propisao da udruga za svoje obveze odgovara svojom cjelokupnom imovinom, ali je i jasno naznačio da članovi udruge i članovi njezinih tijela ne odgovaraju za obveze udruge, što znači da članovi udruge i članovi njezinih tijela, pa tako ni osoba ovlaštena za zastupanje nisu osobno obvezni plaćati dugove koje je udruga (kao pravna osoba) napravila u svom poslovanju, ali isto tako ne mogu se staviti u ulogu vjerovnika za potraživanja koja udruga ima od svojih dužnika. Kao i do sada nad udrugom se može provesti stečaj, sukladno posebnom zakonu.

Istovremeno, Zakon je propisao da udruga i osobe ovlaštene za zastupanje udruge za štetu učinjenu u udruzi ili udruge prema trećim osobama odgovaraju sukladno općim propisima o odgovornosti za štetu, što je novina u odnosu na dosadašnji Zakon.

Statusne promjene (članci 38. – 41.)

Zakonom su uređena i pitanja statusnih promjena, odnosno promjena pravnog položaja udruge izvršenog na osnovu odluke nadležnog tijela u skladu sa statutom i Zakonom, u slučaju pripajanja, spajanja i podjele udruge. Uvođenjem statusnih promjena kao novog poglavlja odgovara se na stvarne probleme i situacije u kojima se udruge nalaze u svakodnevnoj praksi. Ujedno se statusne promjene ističu i kao dodatni razlog za prestanak postojanja udruge (članak 48.).

Nadzor nad radom udruge (članci 42. – 47.)

Zakonom se prilično detaljno propisuju nadležnosti za obavljanje nadzora nad radom udruge. Pritom se i dalje primarni unutarnji nadzor povjerava članovima udruge. Član udruge ovlašten je, ako smatra da je udruga povrijedila statut ili drugi opći akt, upozoriti na to statutom određeno tijelo, odnosno skupštinu, ako statutom nije određeno nadležno tijelo, te zahtijevati da se nepravilnosti otklone. Ovim člankom se propisuje da općinski sud (kao sud opće mjesne nadležnosti u građanskim stvarima, a ne županijski sud kao u dosadašnjem Zakonu), treba biti nadležan za tužbu, koja se može podnijeti ako se upozorenje ne razmotri u propisanim rokovima.

Posebno se detaljno propisuju opseg i postupak provođenja inspekcijskog nadzora nad radom udruge od strane nadležnih ureda državne uprave koji mogu nadzirati prijavljuju li udruge, sukladno članku 27. Zakona, promjene statuta, naziva, adrese sjedišta, izbor osoba ovlaštenih za zastupanje i prestanak rada, ili rabe li u pravnom prometu podatke o promjenama, odnosno postupaju li po promjenama prije nego što su upisane u registar udruge, rabe li naziv pod kojim su upisane u registar udruge, 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 temeljem statusnih promjena, neodržavanja redovnih sjednica skupštine dvije godine zaredom ili im je broj članova pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge.

Inspekcijski nadzor na obavljanjem djelatnosti udruge uključujući i nadzor nad gospodarskim djelatnostima udruge povjerava se nadležnim inspekcijama i ovlaštenim državnim službenicima ovisno o djelokrugu udruge, sukladno posebnim propisima, pri čemu je propisano da popis članova udruge mora biti dostupan inspekcijskim tijelima u obavljanju inspekcijskog nadzora.

Ministarstvu financija povjeren je nadzor nad financijskim poslovanjem udruga i podnošenjem propisanih financijskih izvješća, sukladno posebnim propisima. Isto tako, propisano je da nadzor nad upravljanjem financijskim sredstvima iz javnih izvora obavljaju i nadležna državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge javne institucije koje odobravaju ta sredstva.

Upravni nadzor na provedbom Zakona povjeren je Ministarstvu uprave.

Prestanak postojanja udruge (članak 48.)

Odredbama o prestanku postojanja udruge propisani su razlozi za prestanak postojanja udruge, uređeno je postupanje nadležnih ureda u slučajevima kad nastupi neki od razloga za prestanak postojanja udruge, dodatno je preciziran postupak likvidacije i brisanja udruga, ustanovljen je potpuno novi institut likvidatora udruge, te prestanak postojanja udruge po skraćenom postupku.

Sukladno Zakonu razlozi za prestanak djelovanja udruge su: odluka skupštine o prestanku udruge; pripajanje drugoj udruzi, spajanje s drugom udrugom, podjela udruge razdvajanjem; protek dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana; pravomoćna odluka suda o ukidanju udruge; pokretanje stečajnog postupka, te, 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 prijemu novih članova.

U slučaju kada **skupština udruge donese odluku o prestanku udruge**, ili je protiv udruge **pokrenut stečajni postupak**, likvidator udruge dužan je nadležnom uredu podnijeti zahtjev za upis prestanka djelovanja udruge u roku od osam dana od dana donošenja odluke o prestanku udruge, odnosno pokretanju stečajnog postupka.

U slučaju neke od statusnih promjena također dolazi do prestanka postojanja udruge. Kod **pripajanja** jedne ili više udruga drugoj udruzi, upisom pripajanja u registar udruga prestaje postojati pripojena udruga, a udruga pripajatelj nastavlja s radom pod nazivom pod kojim je upisana u registar udruga, pri čemu treba imati u vidu da zahtjev za upis promjena podnosi osoba ovlaštena za zastupanje udruge pripajatelja. Zahtjevu se prilažu u istom tekstu i odluke skupština udruga koje sudjeluju u pripajanju o suglasnosti za pripajanje. U slučaju **spajanja** dviju ili više udruga spajanjem prestaju postojati udruge koje su se spojile, a novonastala udruga smatra se novom udrugom. U slučaju kada se udruga **podijeli** na dvije ili više udruga, podijeljena udruga prestaje postojati. Kod prestanka postojanja udruge u slučaju neke od statusnih promjena ne provodi se likvidacijski postupak jer sva prava i obveze udruge koja je prestala postojati prelaze na udrugu pripajatelja, na novonastalu udrugu ili solidarno na podijeljene udruge.

U slučaju **protoka dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana**, kao i u slučaju kada je član udruge podnio zahtjev za prestanak djelovanja 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, nadležni registracijski ured svojim rješenjem utvrđuje postojanje navedenih činjenica po službenoj dužnosti ili na prijedlog osobe ovlaštene za zastupanje udruge, nadležnog tijela udruge, članova udruge ili drugih zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba.

Na temelju **pravomoćne odluke suda o ukidanju udruge** nadležni ured automatski donosi rješenje o pokretanju likvidacijskog postupka. Ovdje treba istaknuti da u ovom Zakonu nije predviđeno poglavlje o zabrani djelovanja udruge kao što je to bio slučaj u prethodnom Zakonu o udrugama. Naime, nakon donošenja Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, odredbe o zabrani udruge izgubile su svoj smisao te postale izlišne. Osim toga, sa stajališta načela proporcionalnosti bilo bi izuzetno teško opravdati zabranu udruge zbog nekog nezakonitog djelovanja koja ujedno ne predstavlja neko kazneno djelo za koje se, prema Zakonu o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, može izreći sankcija ukidanja pravne osobe.

Likvidacija udruge (članak 49.)

Zakonom je vrlo detaljno propisan postupak likvidacije udruge pri čemu najvažniju ulogu imaju nadležni registracijski ured i likvidator udruge. **Nadležni ured državne uprave** kao

registracijsko tijelo donosi rješenje o prestanku djelovanja i pokretanju likvidacijskog postupka po službenoj dužnosti ili na prijedlog osobe ovlaštene za zastupanje udruge, nadležnog tijela udruge, članova udruge ili drugih zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba u slučaju protoka dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana, kada je član udruge podnio zahtjev za prestanak djelovanja 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, kao i na temelju pravomoćne odluke suda o ukidanju udruge. Nadležni ured temeljem zaprimljenog izvješća o provedenom likvidacijskom postupku, donosi rješenje o brisanju udruge iz registra udruga osim ako su utvrđeni dugovi udruge kada se pokreće stečaj udruge.

Likvidator nadležnom uredu podnosi zahtjev za upis prestanka djelovanja udruge u roku od osam dana od dana donošenja odluke skupštine udruge o prestanku udruge pokretanja stečajnog postupka, provodi postupak likvidacije u roku od 60 dana od dana primitka rješenja nadležnog ureda o otvaranju likvidacijskog postupka, utvrđuje stanje na poslovnom računu udruge, knjigovodstveno stanje dugovanja i potraživanja, upućuje pozive vjerovnicima na prijavu potraživanja i dužnicima na plaćanje dugovanja, raspodjeljuje preostalu imovinu udruge sukladno Zakonu, te obavještava nadležni sud radi pokretanja stečajnog postupka u slučaju da imovina udruge nije dovoljna za namirenje obveza.

Likvidator udruge (članak 50.)

Značajna uloga u postupku likvidacije udruge povjerena je likvidatoru - fizičkoj ili pravnoj osobi koja ne mora biti član udruge, a koju je imenovalo nadležno tijelo udruge i koja je kao likvidator upisana u registar udruga, te koja svoje obveze izvršava samo kada i ako nastupe okolnosti za likvidaciju udruge i tada je ovlaštena za zastupanje udruge do okončanja postupka likvidacije i brisanje udruge iz registra udruga. Pri tome, udruzi se ostavlja da autonomno uredi s likvidatorom pitanje eventualne naknade za njegov eventualni angažman čime se nastojalo prevenirati situaciju tko će likvidirati udruga kada udruga više nema uvjeta za djelovanje, a država nema sredstava za plaćanje likvidatora i onda u registru udruga postoje udruge koje su davno prestale djelovati, članstvo se razišlo, a osobi ovlaštenoj za zastupanje davno je istekao mandat. Likvidator nema mandata (osim ako to nije propisano statutom udruge kada se uređuje način izbora i opoziva likvidatora) i njegova latentna obveza postoji sve dok je upisan u registar udruga.

Skraćeni postupak za prestanak postojanja udruge (članak 51.)

Novina u ovom Zakonu je skraćeni postupak za prestanak postojanja udruge, koji se može provesti samo u tri slučaja: kada skupština donese odluku o prestanku postojanja udruge, kada je proteklo dvostruko više vremena od vremena predviđenog za održavanje redovne sjednice skupštine, a ona nije održana, ili kada je broj članova udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge. U skraćenom postupku ne provodi se postupak likvidacije, a za moguće obveze udruge pet godina od dana brisanja udruge iz registra udruge solidarno odgovaraju članovi upravnog (izvršnog) tijela, temeljem izjave koju je većina članova upravnog (izvršnog) tijela dala pred javnim bilježnikom da udruge ne djeluje, da su ispunjene sve obveze udruge i da je preostala imovina udruge raspodijeljena u skladu sa Zakonom. Udruga se briše iz registra udruge, ali u registru ostaju upisana osobna imena, prebivalište, OIB članova tijela udruge koji su potpisali izjavu, s naznakom njihove solidarne odgovornosti za eventualne naknadno utvrđene obveze udruge.

Brisanje iz registra udruge i prestanak postojanja (članak 52.)

Nakon što likvidator podnese izvještaj o provedenom likvidacijskom postupku nad imovinom udruge, a iza udruge nisu ostali dugovi, nadležni ured donosi rješenje o brisanju udruge iz registra udruge, te po pravomoćnosti toga rješenja udruge se briše iz registra i brisanjem iz registra prestaje postojati.

Ovdje treba napomenuti da sukladno prijelaznim i završnim odredbama novog Zakona o udrugama, za udruge koje ne usklade svoje statute sukladno odredbama novog Zakona u roku od godinu dana, nadležni ured će po službenoj dužnosti utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za prestanak djelovanja udruge iz članka 48. Zakona i pokretanje postupka likvidacije udruge. U slučaju da nadležni ured donese rješenje o prestanku djelovanja i pokretanju likvidacijskog postupka, za likvidatora će odrediti osobu ovlaštenu za zastupanje upisanu u registar udruge, neovisno o tome je li toj osobi eventualno istekao mandat.

Raspolaganje imovinom u slučaju prestanka postojanja udruge (članak 53.)

Zakon propisuje da se nakon namirenja vjerovnika i troškova likvidacijskog, sudskog i drugih postupaka, preostala imovina predaje udruzi, ustanovi, ili zakladi koja ima iste ili slične statutarne ciljeve, a na osnovi odluke skupštine udruge sukladno statutu udruge. Udruga nema pravo imovinu udruge dijeliti svojim osnivačima, članovima udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje, zaposlenima ili s njima povezanim osobama. Pod povezanim osobama, Zakon

smatra bračnog ili izvanbračnog druga, istospolnog partnera, srodnike po krvi u uspravnoj lozi, braću i sestre te skrbnika, posvojitelja, odnosno posvojenika, te ostale fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanim s osnivačima, članovima, članovima tijela udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje i zaposlenima. Time je u potpunosti otklonjena mogućnost da se imovina udruge, nakon njezinog zatvaranja, može prenijeti u vlasništvo fizičke osobe, što je u dosadašnjem Zakonu direktno kolidiralo s načelom neprofitnosti udruge.

Prekršajne odredbe (članak 54.)

Zakon za kršenje pojedinih odredbi propisuje samo prekršajne novčane kazne u visini od 2.000 do 10.000 kuna za udruhu i 1.000 do 5.000 kuna za odgovornu fizičku osobu, čime se vodilo računa o načelu proporcionalnosti da se izrečenim prekršajnim sankcijama ne ugrozi samo postojanje udruge. Prekršajne kazne izriču se za ne vođenje propisnog popisa članova udruge, korištenje pogrešnog naziva udruge, korištenje promijenjenih podataka prije nego što su upisane u registar udruga, korištenje viška prihoda nad rashodima suprotno ciljevima utvrđenima statutom udruge, ne postupanje po nalogima nadležne inspekcije, nastavak djelovanja suprotno statusnim promjenama ili prestanku postojanja u skraćenom postupku, te nepravilnosti u postupanju likvidatora.

Prijelazne i završne odredbe (članci 55. – 60.)

Vodeći se bitnim izmjenama ovog zakona, u prijelaznim i završnim odredbama, utvrđena je obveza udruha da u razumnom roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona (1. listopada 2014.), usklade svoje statute sa Zakonom (do 1. listopada 2015.). Za udruhu koje ne usklade svoje statute sukladno odredbama ovog Zakona nadležni ured će po službenoj dužnosti utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za prestanak djelovanja udruge i pokretanje postupka likvidacije udruge. Usklađivanje nema konstitutivni karakter i ne utječe na svojstvo pravne osobe koje je udruha prethodno stekla upisom u registar. Propisana je obveza Ministarstvu uprave da dostavi zbirke isprava stranih udruga koje su upisane u Registar stranih udruga Republike Hrvatske do 31. listopada 2014. nadležnim uredima državne uprave koji su novim Zakonom postali nadležni i za upis stranih udruga u registar stranih udruga.

Pravilnik o registru udruga i registru stranih udruga Ministar uprave treba donijeti do 1. prosinca 2014., do kada će se primjenjivati Pravilnik o obrascima i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj (Narodne novine,

broj 11/2002), a zajedno s novim Pravilnikom bit će potrebno doraditi i jedinstvenu informatičku bazu podataka (s većim obimom podataka uključujući statut udruge i godišnje financijske izvještaje udruga) i izraditi novu klasifikaciju udruga u registru udruga sa svrhom boljeg statističkog pregleda djelatnosti udruga, njihovih ciljanih skupina i oblika udruživanja.

Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Ureda za udruge do 1. siječnja 2015. treba donijeti Uredbu o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, čime će prestati važiti Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga (Narodne novine, broj 16/2007).

Postupci pokrenuti na temelju dosadašnjeg Zakona o udrugama (Narodne novine, br. 88/2001 i 11/2002) nastaviti će se i dovršiti prema odredbama tog Zakona.

Očekivanja od primjene novog Zakona o udrugama

Očekuje se da će primjena novog Zakona o udrugama u razumnom vremenu osigurati veću transparentnost i javnost djelovanja udruga putem većeg obima podataka i dokumenta iz rada udruga u registru udruga, a time i veći prostor za jačanje povjerenja građana u rad udruga kao najbrojnijih aktera organiziranog civilnog društva te sve važnijih čimbenika društvenog i gospodarskog života u Hrvatskoj. Kroz veću javnost i transparentnost rada, stvorit će se i preduvjet da primarni nadzor nad radom udruga obavljaju sami članovi, a radi mogućnosti zaštite svojih prava i pravnih interesa.

Očekuje se da će preciznije definirane odredbe vezane uz imovinu, obavljanje gospodarskih djelatnosti, financiranje udruga i nadzor nad radom udruga spriječiti moguće zlouporabe udruga, odnosno onemogućiti one koji za svoje poslovne potrebe zloupotrebljavaju pravni status udruge, ali i da će se djelotvornije financirati programi i projekti od interesa za opće dobro koje provode udruge u Republici Hrvatskoj i omogućiti obavljanje gospodarskih djelatnosti udruga odnosno socijalnog poduzetništva.

Očekuje se da nove odredbe o prestanku postojanja, likvidaciji i brisanju udruga neće više biti prepreka brisanju udruga iz registra udruga kada se za to steknu uvjeti, a time će se javnosti dati točniji uvid u stvarnu brojnost i aktivnost udruga te općenito dinamiku osnivanja i prestanka postojanja udruga u Republici Hrvatskoj u raznim područjima njihova djelovanja.

Očekuje se i koordinirano, stručno i odgovorno djelovanje svih tijela nadležnih za primjenu ovog Zakona, od Ministarstva uprave, ureda državne uprave u županijama, Ministarstva financija i Porezne uprave, Ureda za udruge, kao i resornih središnjih tijela državne uprave u čijoj su nadležnosti ciljevi i djelatnosti udruga, kao i pravosudnih tijela, kao i veća odgovornost udruga za zakonito, demokratsko i transparentno funkcioniranje i konkretni rezultati u autonomnom djelovanju udruga kao najvažnijih i najbrojnijih sastavnica civilnog društva u Republici Hrvatskoj.

Zagreb, 4. listopada 2014.