



TEMA BROJA

# ŠTO DONOSI NOVI ZAKON O UDRUGAMA

Donesen je novi Zakon o udrugama koji je objavljen u Narodnim novinama broj 74/2014, a stupa na snagu 1.10.2014. Detalje o novom Zakonu možete čuti uživo na seminaru 17.9.2014. u Zagrebu kada ćemo odgovarati na vaša pitanja. Više na str. 2. i 3.

## Zašto novi Zakon o udrugama

U postupku savjetovanja o postojećem zakonskom okviru za djelovanje i razvoj udruga civilnog društva utvrđen je niz problematičnih situacija nastalih u svakodnevnom radu udruga i s tim u vezi svojevrsnih izazova koje treba riješiti prvenstveno odgovarajućim promjenama zakona, prije svega Zakona o udrugama, propisa kojima se uređuje računovodstvo neprofitnih organizacija te poreznih propisa. U praksi je uočeno kako postojeći Zakon o udrugama ne rješava na odgovarajući način vrste i opseg djelatnosti kojima se udruge mogu baviti, pitanje fi-

nanciranja projekata i programa od interesa za opće dobro koje provode udruge, provedbu različitih oblika nadzora nad radom udruga, prestanak njihova djelovanja i druga pitanja, stoga je jedan od osnovnih zadataka gore spomenute nacionalne Strategije bio upravo donošenje novog normativnog okvira za rad udruga i to kroz primarni zakonski propis koji će regulirati rad udruga – Zakon o udrugama.

Nakon što je Ministarstvo uprave Republike Hrvatske donijelo končan prijedlog novog Zakona o udrugama u travnju ove godine i uputilo ga zakonodavnom tijelu na izglasavanje, rasprava je u Hrvatskom

Marija Butković



02

nepune 24.000 upisane u Registar neprofitnih organizacija pri Ministarstvu finansija u koji su se dužne upisati sve registrirane udruge, te samo 800 izbrisanih udruga od uspostave samog Registra, što zasigurno ne odgovara stvarnom stanju glede broja registriranih i stvarno aktivnih udruga. Isto tako, u još uvijek važećem Zakonu nisu bili dovoljno razrađeni uvjeti dodjele finansijskih podrški udrugama iz javnih izvora, te su postojali različiti standardi u postupanju kako na državnoj, tako i na lokalnoj razini, pa time i mogućnosti različitih zlouporaba u korištenju sredstava iz javnih izvora namijenjenih za provođenje programa i projekata od interesa za opće dobro. Kao dodatni problem u praksi pokazala se i neodgovarajuća klasifikacija udruga u registru udruga prema području njihovih ciljeva i djelatnosti, jer se udruge u registru udruga razvrstavaju prema vrlo proizvoljno utvrđenim skupinama i podskupinama djelatnosti, k tome nedovoljno definiranim i previše uopćenim, na što same udruge nemaju nikakvog utjecaja i što često onemogućuje udruge u zagovaranju svih prava i interesa zbog kojih su osnovane.

Sve navedeno bili su razlozi da se izradi novog Zakona o udrugama pristupi što prije, stručno, sistematično, sa ciljem osiguravanja učinkovitog djelovanja udruga sa svojstvom pravne osobe te stvaranja preduvjeta za njihov djelotvorniji i transparentniji rad.

#### Najbitnije izmjene prema novom Zakonu o udrugama

Više je bitnih izmjena u odnosu na raniji Zakon koje su zaživjele u novom Zakonu o udrugama. O tome detaljnije u nastavku.

#### Načela djelovanja udruge

Potpunu novinu predstavljaju odredbe članaka 6.–10. u kojima su po prvi puta utvrđena načela djelovanja udruge (**načelo neovisnosti, javnosti, demokratskog ustroja, neprofitnosti i načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu**).

Pritom neovisnost znači da udruga samostalno utvrđuje ciljeve, djelatnosti, područja djelovanja i svoj unutarnji ustroj i samostalno obavlja djelatnosti koje nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom. Prepostavka samog postojanja udruga u demokratskim društвima i jest upravo njihova samostalnost djelovanja, počev od samostalne odluke osnivača da osnuju pravni entitet udruge, pa do samostalne odluke udruge kao pravne osobe da slobodno odlučuje o svom djelovanju i poslovanju.

Poseban naglasak je stavljen na javnost i veći opseg podataka upisanih u registar udruga i registar stranih udruga. **Člankom 24. ZAKONA dodatno se elaborira javnost registra udruga.** Prema zahtjevima iz prethodne javne rasprave poseban je naglasak ovdje stavljen na javnost podataka upisanih u registar udruga i registar stranih udruga koji se objavljaju se na e-stranici Ministarstva uprave, budуći da je opseg podataka koji su do sada bili vidljivi pretraživanjem Registra udruga putem elektronskog medija bio dosta uzak. **Tako će ubuduće u registru udruga bili javno dostupni svi relevantni podaci o radu udruge, a što će se detaljnije propisati pravilnikom kojeg će donijeti ministar uprave.** Također je predviđeno da u registru udruga putem poveznice na Registar neprofitnih organizacija javno budu dostupna i izvješća o finansijskom poslovanju pojedine udruge s propisanom dokumentacijom, što bi uvelike trebalo olakšati financiranje udruga iz javnih izvora i pridonijeti transparentnosti njihova djelovanja za opće dobro. Ovo načelo je u neposrednoj vezi i sa mogućnošću udruga da se bave određenom gospodarskom djelatnošću, uslijed čega mogu steći svojstvo profitnih pravnih osoba. Odredba ovog

Saboru zaključena s danom 21. svibnja ove godine. Novi Zakon o udrugama tako je donesen na 13. sjednici Sabora dana 06. lipnja 2014. godine, sa većinom od 79 glasova "za", 10 "protiv", te 2 "suzdržana". Tekst Zakona objavljen je u Narodnim novinama broj 74/2014 18. lipnja ove godine, a na snagu bi trebao stupiti s danom 1. listopada 2014. godine.

Ovime je tako nakon punih trinaest godina donesen novi zakonodavni okvir vezan uz zakonsko djelovanje i poslovanje udruga. Budući da nije bila rijetkost da se još uvijek važeći Zakon o udrugama neujednačeno tumači, interpretira i primjenjuje, intencija zakonodavca u ovom slučaju bila je poraditi upravo na rješavanju svih problematičnih situacija proizašlih iz nekih njegovih nedovoljno jasnih i nepreciznih odredbi. U navedeno bi se primjerice moglo ubrojiti odredbe o nadzoru rada udruga, te složen postupak likvidacije i brisanja udruga iz Registra udruga što je rezultiralo velikim nesrazmjerom u broju registriranih i brisanih udruga i brojem od više od 46.000 registriranih udruga od kojih su tek

članka u praksi bi trebala zaživjeti istovrsno kao i praktički ista mogućnost za trgovačka društva, budući da je na e-stranicama sudske registrare Trgovačkih sudova Republike Hrvatske već godinama moguće pregledati podatke iz Registra godišnjih finansijskih izvještaja za svaki pojedini pravni subjekt (trgovačka društva, ustanove, zadruge), pa je za očekivati da će dostupnost i vidljivost finansijskih izvješća i eventualnog profita udruga steknutog upravo u obavljanju takvih djelatnosti svakako biti korak naprijed u nastojanju za što većom (finansijskom) transparentnošću glede njihova poslovanja.

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.

Načelo neprofitnosti znači da se udruga ne osniva sa svrhom stjecanja dobiti, ali može obavljati djelatnosti kojima se ostvaruje prihod (u dalnjem tekstu gospodarske djelatnosti), sukladno zakonu i statutu, što je dodatno razrađeno u dijelu Zakona koji uređuje imovinu i finančiranje udruge, te se nadovezuje na gore spomenuto načelo javnosti.

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 i osnivači udruge

Člankom 11. novog Zakona o udrugama uređeno je osnivanje udruga. U skladu s međunarodnim pravnim standardima koji obvezuju Republiku Hrvatsku, posebice Konvencijom UN-a o pravima djeteta iz 1989. godine, **novinu predstavlja mogućnost kojom uz prethodnu ovjerenu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika, osnivač udruge može biti i punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova te maloljetna osoba s navršenih 14 godina života**. 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, s tim da u trenutku osnivanja udruge minimalno jedan osnivač mora imati potpunu poslovnu sposobnost**. Ovo je rješenje u skladu s odredbama članka 15. stavka 1. Konvencije UN-a o pravima djeteta čiji je potpisnik i Republika Hrvatska, a koji propisuje da države stranke priznaju djetetu pravo na slobodu udruživanja i mirnog okupljanja. Vlada Republike Hrvatske donijela je posebnu odluku kojom se na temelju notifikacije o sukcesiji od bivše države Hrvatska smatra strankom Konvencije o pravima djeteta od dana osamostaljenja, tj. od 08. listopada 1991. godine, stoga sve ono propisano Konvencijom obvezuje u svojoj cjelini i Republiku Hrvatsku.

### Članstvo u udrizi

Člankom 12. Zakon o udrugama uređeno je članstvo u udrizi. **Premda novom zakonskom rješenju, a radi njihove zaštite, članstvo maloljetnih osoba i punoljetnih osoba lišenih poslovne sposobnosti te način njihova sudjelovanja i odlučivanja mora se propisati statutom udruge, ali uz Zakonom određene uvjete. Dodatni uvjet je postavljen za osobe mlađe od 14 godina za koje pisani izjavu o učlanjivanju u udrugu daje zakonski zastupnik ili skrbnik, a za maloljetnu osobu s navršenih 14 godina zakonski zastupnik ili skrbnik daje pisaniu suglasnost.**

**Radi zaštite pravne sigurnosti i interesa članova, ovim se članom također propisuje da je udruga 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 udrizi, kategoriji članstva, ako su utvrđene statutom udruge, te datumu prestanka članstva u udrizi, a može sadržavati i ostale podatke. Popis članova uvek mora biti dostupan na uvid svim članovima i nadležnim tijelima, na njihov zahtjev. Popis članova ujedno mora, prema članku 45. Zakona, biti dostupan inspekcijskim tijelima u obavljanju inspekcijskog nadzora. Ponovo, i u ovom članku, može se povući paralela sa trgovackim društvima, koja također moraju, uz popis članova društva, voditi i knjigu poslovnih udjela društva gdje su poimence navedeni svi članovi društva, njihovi osobni podaci, te količina i iznos poslovnih udjela koje drže. Ova obveza je također u vezi i sa načelom javnosti udruga.

### Sadržaj statuta

U članku 13. novog Zakona o udrugama propisan je obvezni i fakultativni sadržaj statuta kao temeljnog općeg akta udruge.

**Proširen je obvezni sadržaj statuta s ciljem olakšavanja rada tijela upravljanja i veće transparentnosti rada udruga. S tim u vezi, utvrđeno je da statut, pored odredaba o članstvu, sadrži i odredbe o područjima djelovanja prema ciljevima, gospodarske djelatnosti sukladno zakonu ako ih obavlja, odredbe o sazivanju skupštine u slučaju isteka mandata, načinu osiguranja javnosti djelovanja udruga te odredbe o izboru i opozivu likvidatora, a koje su nužne radi mogućnosti provedbe odredbi Zakona o udrugama.** Upravo radi zaštite načela tržišnog natjecanja i veće transparentnosti u obavljanju gospodarskih djelatnosti udruga, kao obvezni sadržaj statuta predviđeno je navođenje gospodarske djelatnosti (ako ih udruga obavlja) sukladno zakonu, odnosno posebnom propisu kojim se uređuje obavljanje određene djelatnosti.

### Naziv udruge

Članak 14. novog Zakona o udrugama uređuje pitanje **naziva udruge i istim je sada jasnije propisano pod kojim uvjetima se u naziv udruge može unijeti ime ili dio imena fizičke osobe, što prijašnjim Zakonom nije bilo propisano**.

Određuje se da se naziv udruge mora razlikovati od naziva druge udruge upisane u registar udruga, a u slučaju da se, nadležnom uredi koje vodi registar udruga podnesu dva ili više zahtjeva za upis u registar udruga s istim nazivom, odobrit će se upis one udruge čiji je zahtjev prvi zaprimljen. Uz naziv na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, udruga može imati i naziv na jeziku i pismu nacionalne manjine, na stranom ili mrtvom jeziku, ako je to predviđeno statutom. Dodatni uvjeti nisu propisani, pa možemo zaključiti da je riječ o slobodnom korištenju stranih riječi u nazivu udruge. Ova mogućnost svakako je dobrodošla promjena i rezultat ulaska Hrvatske u Europsku uniju čime se barem u tom aspektu liberalizira način djelovanja hrvatskih udruga na europskom (i svjetskom) tržištu. Osim toga, propisuje se da uz svoj puni naziv udruga može rabiti i skraćeni naziv koji se upisuje u registar udruga, a koji mora sadržavati karakteristični dio naziva udruge.

Članak 15. Zakona o udrugama propisuje **načine korištenja riječi „Hrvatska“, te imena država (na bilo kojem jeziku, njihovih izvedenica, dijelova grbova i zastava te naziva, dijelova grbova i za-**



stava jedinica lokalne i područne samouprave), naziva i znakova međunarodnih organizacija i osobnih imena fizičkih osoba u nazivu udruge, kao i korištenje imena povjesne ili druge znamenite osobe uz njen pristanak, odnosno pristanak njenih naslijednika, ako je osoba umrla.

#### Upravljanje udrugom i tijela udruge

Novim Zakonom o udruagama jasnije su propisane odredbe vezane uz upravljanje udrugom te tijelima udruge, posebno u odnosu na skupštinu (sastav, nadležnost i održavanje sjednica), te je utvrđena i ovlast osobe ovlaštene za zastupanje udruge.

U članku 16. predviđeno je kako se Statutom može predvidjeti način predstavljanja članova (delegata), što je posebno korisno kad je riječ o udruagama s velikim brojem članova kao i u slučajevima kada su članovi pravne osobe. Članak 16. Zakona o udruagama propisuje sljedeće:

„Upravljanje udrugom i tijela udruge

#### Članak 16.

(1) Članovi upravljaju udrugom neposredno ili putem svojih izabranih predstavnika u tijelima udruge na način propisan statutom.

(2) Predstavnika pravne osobe članice udruge imenuje osoba ovlaštena za zastupanje pravne osobe ako unutarnjim aktom pravne osobe nije propisan drugčiji način imenovanja.

(3) Skupština je najviše tijelo udruge. Statutom se može utvrditi drugičji naziv skupštine kao najvišeg tijela udruge.

(4) Statutom udruge se, osim skupštine, mogu utvrditi upravna (izvršna), nadzorna i druga tijela udruge.

(5) Udruga imenuje jednu ili više fizičkih osoba za zastupanje udruge.“

Člankom 17. Zakona o udruagama naglašena je autonomost udruge da statutom uređuje pitanja načina izbora i mandata predstavnika u skupštinu udruge ako skupštinu ne čine svi članovi udruge, kao i način sudjelovanja u radu skupštine udruge punoljetnih osoba lišenih poslovne sposobnosti, te maloljetnih osoba članova udruge. 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. Ova odredba u vezi je sa nečelom neovisnosti udruga predviđenim u članku 6. Zakona o udruagama. U članku 17. Zakona o udruagama navodi se sljedeće:

„Sastav skupštine udruge

#### Članak 17.

(1) Skupštinu udruge čine svi članovi udruge ili njihovi predstavnici izabrani na način propisan statutom udruge. Iznimno, ako su statutom udruge određene kategorije članstva, statutom se može odrediti da samo pojedine kategorije članstva čine skupštinu udruge, odnosno da imaju pravo odlučivanja na skupštini.

(2) Punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti sudjeluju u radu skupštine i mogu odlučivati na skupštini na način propisan statutom.

(3) Maloljetne osobe članovi udruge sudjeluju u radu skupštine udruge na način propisan statutom.

(4) Ako je to određeno statutom, maloljetne osobe s navršenih 14 godina života mogu odlučivati na skupštini uz pisano suglasnost zakonskog zastupnika ili skrbnika.

(5) Mandat izabranih predstavnika članova u skupštini propisuje se statutom udruge.“

Novim Zakonom o udrugama u članku 18. propisano je što sve spada u nadležnost skupštine. Tako se da skupština udruge:

- usvaja statut udruge i njegove izmjene i dopune;
- bira 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;
- bira i razrješava druga tijela udruge, ako statutom nije drukčije propisano;
- odlučuje o udruživanju u saveze, zajednice, mreže i druge oblike povezivanja udruga;
- usvaja plan rada i finansijski plan za sljedeću kalendarsku godinu i izvješće o radu za prethodnu kalendarsku godinu;
- usvaja godišnje finansijsko 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.

Redovne sjednice skupštine održavaju se u roku propisanom statutom, a izvanredne prema potrebi.

Člankom 19. Zakona o udrugama propisuju se poslovi koje obavlja osoba ovlaštena za zastupanje udruge, a to su:

- odgovara za zakonitost rada udruge;
- vodi poslove udruge sukladno odlukama skupštine, ako statutom nije drukčije propisano;
- odgovorna je za podnošenje skupštini prijedloga godišnjeg finansijskog izvješća;
- dostavlja zapisnik s redovne sjednice skupštine nadležnom uredniku koji vodi registar udruga;
- sklapa ugovore i poduzima druge pravne radnje u ime i za račun udruge;
- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i aktima udruge.

Sukladno općim pravilima obveznog prava, samo fizička osoba koja ima punu poslovnu sposobnost može zastupati udrugu i zaključivati pravne poslove u ime i za račun udruge, što je propisano člankom 11. Zakona. Nadležnosti osobe ovlaštene za zastupanje koje su eksplizitno uređene ovim člankom ne mogu se prenijeti na drugo tijelo udruge.

### Registracija udruge

Člankom 22. uređuju se pitanja upisa udruge, nadležnosti za vođenje registra udruga i registra stranih udruga te se utvrđuje obveza do nošenja pravilnika kojim će se regulirati sadržaj registra udruga i registra stranih udruga.

**U odnosu na dosada važeći Zakon prema kojemu je Ministarstvo uprave nadležno za vođenje Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj, a uredi državne uprave za registar udruga, novim člankom 22. se propisuje da su oba registra središnje elektroničke baze podataka pri Ministarstvu uprave, koju vode nadležni uredi jedinstveno za sve udruge, odnosno strane udruge u Republici Hrvatskoj, svaki u području za koje su ustrojeni.**

Novim se Zakonom o udrugama tako 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.



### Imovina i finansijsko posovanje udruge

**Odredbe o imovini i finansijskom posovanju udruge temeljito su dorađene u pogledu definiranja što čini imovinu, pod kojim uvjetima udruga može obavljati gospodarske djelatnosti, ali i jači nadzor ako udruga obavlja gospodarske djelatnosti. Navedeno je propisano člancima 30. – 35. novog Zakona o udrugama.**

**Članak 30. regulira imovinu udruge te problematiku raspodjele imovine.** Imovinu udruge tako čine novčana sredstva koja je udruga stekla uplatom članarina, dobrovoljnim prilozima i darovima, novčana sredstva koja udruga stekne obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi, obavljanjem djelatnosti sukladno članku 31. ovog Zakona, 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. Određeno je da udruga može raspolažati svojom imovinom samo za ostvarivanje ciljeva i obavljanje djelatnosti određenih statutom udruge, u skladu sa zakonom.

**Članak 31. uređuje pod kojim uvjetima udruge mogu obavljati gospodarske djelatnosti i time ostvarivati prihode.** Člankom se navodi da udruga može obavljati gospodarske djelatnosti ako je to propisano statutom, a sukladno posebnim propisima kojima se uređuju uvjeti za obavljanje te vrste djelatnosti. Koncept obavljanja bilo koje gospodarske djelatnosti sukladno posebnim propisima, koji je prihvaćen u zakonu, iziskuje i određena ograničenja, kako bi se otklonio rizik 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 1) obvezu da se statutom uredi obavljanje gospodarske djelatnosti te 2) 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.

**Članak 32. uređuje odredbe o financiranju iz javnih izvora (državnog i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i fondova Europske unije) za programe i projekte od interesa za opće dobro koje provode udruge.** Kao što je to već ure-

đeno u većini europskih zemalja, ovim se člankom stvara podloga da se i posebnim propisima također mogu utvrditi porezne olakšice i druge povlastice za udruge koje provode programe ili projekte od interesa za opće dobro, kao i za pravne i fizičke osobe koje finansijskim sredstvima podupiru djelovanje za opće dobro. Nadalje, ovaj članak donosi pojmovno određenje programa i projekata od interesa za opće dobro, te aktivnosti udruga od interesa za opće dobro. Tako se **programima i projektima od interesa za opće dobro**, u smislu Zakona o udrugama, smatraju se zaokruženi i tematski jasno određeni skupovi/skup aktivnosti koje su u skladu s vrednotama propisanima 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. **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 nemocnih, jednakosti i ravnopravnosti te mirotvorstvu i borbi protiv nasilja i diskriminacije, promicanju vrijednosti Domovinskog rata, zaštiti, brzi 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 volonterskoga, socijalnim uslugama i humanitarnoj djelatnosti, poticanju i razvoju socijalnog poduzetništva, zaštiti prava potrošača, zaštiti okoliša i prirode i zaštiti i očuvanje kulturnih dobara, održivom razvoju, razvoju lokalne zajednice, međunarodnoj razvojnoj suradnji, zaštiti zdravlja, razvoju i promicanju znanosti, obrazovanja, cijeloživotnog 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.

**Članak 33. uređuje kriterije, mjerila i postupke financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro.** Jasno se propisuje da nadležna državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, 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 će donijeti 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 finansijske potpore programima i projektima udruga (Narodne novine broj 16/07). Navedeno je propisano člankom 57. Zakona o udrugama.

**Članakom 34. određuju se 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.** Osim toga, ovim se člankom uređuje da udruga koja provodi programe i projekte od interesa za opće dobro financirana iz javnih izvora ne može sudjelovati, niti davati potporu političkoj stranci ili drugim osobama u izbornoj promidžbi. Zakon za prekršitelje ovih odredbi ne predviđa posebnu sankciju (što je određeni propust), ali udruge koje budu koristile finansijska sredstva

iz javnih izvora imat će ugovornu obvezu pridržavat se ovih odredbi, u suprotnom morat će vratiti dobivena sredstva.

**Članakom 35. uređuje se finansijsko poslovanje udruge.** Iako se očekuje da će to uskoro biti propisano i novim propisima o računovodstvu neprofitnih organizacija i u novom Zakonu izričito se navodi da su udruge i strane udruge dužne voditi poslovne knjige i sastavljati finansijska izvješća prema propisima kojima se uređuje način vođenja računovodstva neprofitnih organizacija. Sveukupno gledajući, preciznim definiranjem odredbi vezanih uz imovinu, obavljanje gospodarskih djelatnosti i financiranje udruga za očekivati je da bi s time trebale sprječiti ili makar znatno smanjiti moguće zlouporabe udruga, odnosno trebali bi se onemogućiti oni koji za svoje poslovne potrebe zloupotrebjavaju pravni status udruge. Odredba ovog članka u neposrednoj je vezi sa načelom javnosti djelovanja udruga i sa odredbom članka 31. Zakona koja uređuje pod kojim uvjetima udruge mogu obavljati gospodarske djelatnosti i time ostvarivati prihode.

#### Odgovornost za obveze udruge

Što se tiče **odgovornosti za obveze udruge propisano je i dalje da za svoje obveze udruga odgovara svojom cjelokupnom imovinom, no dopunjena je odredba koja navodi da članovi udruge i članovi njezinih tijela ne odgovaraju za obveze udruge.** Ovdje se analogija može povući sa trgovačkim društvima i to konkretno društvo s ograničenom odgovornošću, kod kojeg također članovi društva na odgovaraju za obveze društva svojom vlastitom, privatnom imovinom, već za iste odgovara društvo imovinom društva.

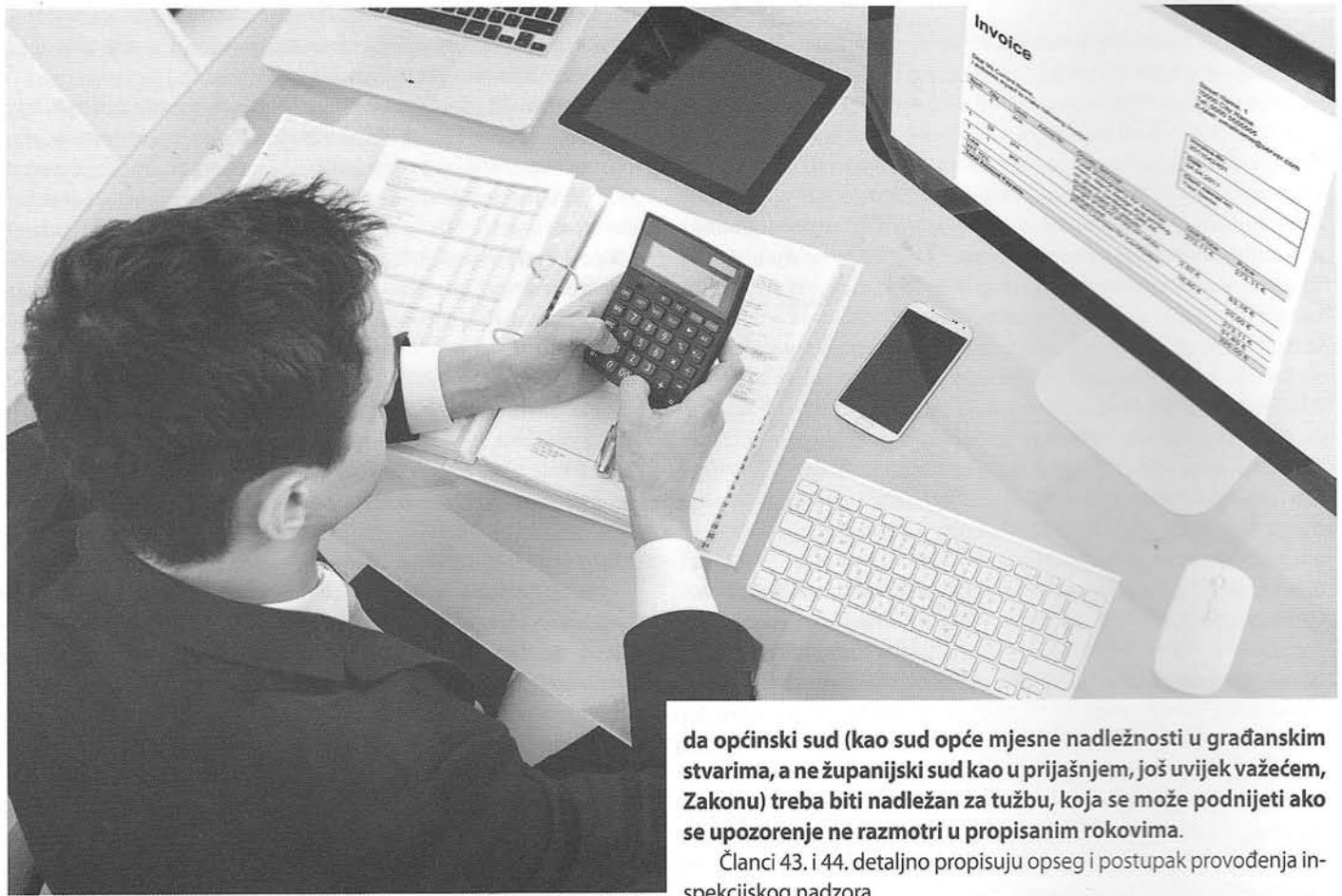
Članak 36. sadrži odredbe o odgovornosti udruge za obveze. Nadalje, člankom se utvrđuje da se nad udrugom može provesti stečaj, sukladno zakonu. U slučaju potrebe za provođenjem stečaja, primjenjivati će se Stečajni zakon, kao i na bilo koju drugu pravnu osobu u istovrsnoj situaciji.

Članak 37. uređuje odgovornost za štetu udruge i osoba ovlaštenih za zastupanje udruge za štetu učinjenu u udrudi ili udruge prema trećim osobama sukladno općim propisima o odgovornosti za štetu.

#### Statusne promjene u udruci

Članak 38. uređuje pojam i vrstu statusnih promjena odnosno promjenu pravnog položaja udruge izvršenog na osnovu odluke Skupštine u skladu sa statutom i Zakonom o udrugama, pri čemu se misli na prijelaz, spajanje i podjelu udruge. **Uvođenjem statusnih promjena kao novog poglavљa u Zakon o udrugama odgovara se na stvarne probleme i situacije s kojima se udruge susreću u svakodnevnoj praksi.** Ujedno se statusne promjene ističu i kao dodatni razlog za prestanak postojanja udruga. Statusne promjene već duže vremena postoje kao opcija kod trgovackih društava prema Zakonu o trgovackim društvima, pa nije bilo razloga da ih se ne uvede kao mogućnost i za udruge, posebice kad se uzme u obzir da i one mogu u određenom dijelu biti profitne pravne osobe, te se spajati, pripajati i dijeliti radi postizanja određenih pravno-ekonomskih učinaka na tržištu.

Članak 39. propisuje postupak pripajanja jedne udruge drugoj udrudi te definira sadržaj odluke o pripajanju (naziv i sjedište udruga, odredbe o prijenosu imovine udruge koja se pripaja, prava članova pripojene udruge), upis promjene (u ovom slučaju pripajanja) u Registar udruga te dokumentaciju (odluke skupština udruga koje sudjeluju u pripajanju i ugovor o pripajanju) koju je potrebno priložiti uz zahtjev za upis



promjena u registar udruga.

Članak 40. propisuje spajanje udruga, odnosno osnivanje nove udruge na koju prelazi ukupna imovina dvije ili više vrsta udruga koje se spajaju. Na postupak spajanja udruga odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o pripajanju.

Članak 41. propisuje podjelu udruge na dvije ili više udruga te pravne posljedice podjele. Podijeljena udruga prestaje postojati, a na postupak upisa novonastalih udruga primjenjuju se odredbe Zakona o upisu u registar. Udruge nastale podjelom odgovaraju solidarno za obvezе podijeljene udruge.

#### Nadzor nad radom udruge

**Novim Zakonom dodatno se preciziraju nadležnosti za obavljanje nadzora nad radom udruge. Primarni nadzor je i dalje povjeren članovima udruge, upravni nadzor Ministarstvu uprave, inspekcijski nadzor nadležnim uredima, inspekcijski nadzor nadležnim ministarstvima, odnosno drugim tijelima državne uprave, a Ministarstvu financija nadzor nad finansijskim poslovanjem udruga i podnošenjem propisanih finansijskih izvješća. Posebno se detaljno propisuju opseg i postupak provođenja inspekcijskog nadzora, sukladno zahtjevima iz prethodne javne rasprave.**

Člankom 42. uređuje se tako unutarnji nadzor koji se 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 prijašnjem, još uvijek važećem, Zakonu) treba biti nadležan za tužbu, koja se može podnijeti ako se upozorenje ne razmotri u propisanim rokovima.

Članci 43. i 44. detaljno propisuju opseg i postupak provođenja inspekcijskog nadzora.

Članak 45. uređuje se već spomenuti inspekcijski nadzor nad obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi osnivanja udruge i nad obavljanjem gospodarskih djelatnosti udruge kojeg obavljaju nadležne inspekcije ovisno o djelokrugu rada udruge, sukladno posebnim propisima. Također, propisano je da popis članova udruge mora biti dostupan inspekcijskim tijelima u obavljanju inspekcijskog nadzora. Popis članova društva podrobnije definira odredba članka 12. Zakona o udrugama.

Članak 46. propisuje finansijski nadzor kao nadzor nad finansijskim poslovanjem udruge i podnošenjem propisanih finansijskih izvješća kojeg provodi Ministarstvo financija sukladno posebnim propisima. Isto tako, propisano je da nadzor nad upravljanjem finansijskim sredstvima iz javnih izvora obavljaju i nadležna državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge javne institucije koje odobravaju ta sredstva.

Člankom 47. se upravni nadzor nad provedbom Zakona povjerava središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove opće uprave.

#### Prestanak postojanja i djelovanja udruge

**Odredbama o prestanku postojanja udruge nastoji se riješiti postupanje nadležnih ureda u slučajevima kad nastupi neki od razloga za prestanak postojanja udruge, te dodatno precizirati postupak likvidacije i brisanja udruga, kao i uvjete raspolaganja imovinom udruge u slučaju prestanka postojanja udruge.**

Članak 48. regulira razloge za prestanak postojanja udruge. To su: odluka skupštine o prestanku udruge; pripajanje drugoj udruzi, spajanje s drugom udrugom, podjela udruge razdvajanjem; protek dvostru-

ko 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. **Sukladno zahtjevima iz javne rasprave koja je prethodila donošenju Zakona, istim se nastojalo riješiti postupanje nadležnih ureda u slučajevima kad nastupi neki od razloga za prestanak postojanja udruge.** U slučaju kada skupština udruge doneše odluku o prestanku udruge, likvidator udruge dužan je nadležnom uredu podnijeti zahtjev za upis prestanka djelovanja udruge u roku od osam dana od dana donošenja odluke. S obzirom da je „pravomoćna odluka suda o ukidanju udruge“ navedena u ovom članku kao jedan od razloga prestanka udruge, u ovom zakonu nije predviđeno poglavje o zabrani djelovanja udruge kao što je to bio slučaj u ranijem, još uvijek važećem, Zakonu. Naime, postojanje odredaba o zabrani udruge imalo je svoj smisao prilikom donošenja prijašnjeg Zakona o udrugama, jer u vrijeme njegova donošenja još nije bio donesen Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. Nakon donošenja Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, odredbe o zabrani udruge izgubile su svoj smisao te postale suvišne.

Članak 49. propisuje postupak likvidacije udruge, od donošenja rješenja o pokretanju likvidacijskog postupka, definiranja vremenskog okvira za provedbu likvidacije od strane likvidatora, utvrđivanja stanja na poslovnom računu udruge, utvrđivanja knjigovodstvenog stanja dugovanja i potraživanja te raspodjele preostale imovine. Propisuje se i obveza likvidatora da obavijesti nadležni sud radi pokretanja stečajnog postupka, u slučaju da imovina udruge nije dovoljna za namirenje obveza, ali i obveza nadležnog ureda da temeljem zaprimljenog izvješća o provedbi likvidacijskog postupka doneše rješenje o brisanju udruge iz registra udruga, osim ako su utvrđeni dugovi udruge.

Članak 50. određuje likvidatora kao osobu koju je imenovalo nadležno tijelo udruge i koja je upisana u registar udruga, odnosno kao osobu koja je ovlaštena za zastupanje udruge do okončanja postupka likvidacije i brisanja udruge iz registra udruga. Pritom se ističe da likvidator ne mora biti član udruge.

Prema članku 51. Zakona, a pod uvjetima propisanim ovim Zakonom, udruga će moći prestati postojati po skraćenom postupku, u kojem se neće morati provoditi postupak likvidacije, kada većina članova upravnog (izvršnog) tijela udruge da izjavu pred javnim bilježnikom da udruga ne djeluje, da su ispunjene sve obvezе udruge i da je preostala imovina udruge raspodijeljene sukladno statutu i Zakonu, a za moguće obvezе udruge biti će solidarno odgovorni članovi upravnog (izvršnog) tijela, temeljem dane izjave pred javnim bilježnikom, pet godina od dana brisanja udruge iz registra udruga. Ovo je jedna od najznačajnijih novina prema novom Zakonu o udrugama za koju tek preostaje vidjeti koliko će se uspješno primjenjivati u praksi. Ukoliko zaživi sukladno zamislama onih koji su i sastavljali tekst novog Zakona, bit će to veliki pomak u sferi prestanka udruga koji će svakako olakšati proceduru i doprinijeti ujednačenjem broju registriranih i stvarno aktivnih udruga, budući da je evidentno kako velikih broj udruga stvarno ne djeluje, ali postupak likvidacije ne želi provesti, jer je isti dugotrajan i nerijetko u praksi poprilično komplikiran.

Članak 52. propisuje način i uvjete brisanja udruge iz registra udruga čime udruga prestaje postojati.

**Članak 53. propisuje raspolaganje imovinom udruge u slučaju prestanka postojanja udruge. Člankom se propisuje da se nakon namirenja vjerovnika i troškova likvidacijskog, sudskog i drugih postupaka, preostala imovina predaje udruzi, ustanovi, zakladi ili fundaciji određenoj statutom udruge, a koja ima iste ili slične statutarne ciljeve. Udruga nema pravo imovinu udruge dijeliti svojim osnivačima, članovima, direktorima, zaposlenima ili s njima povezanim osobama.** Pod povezanim osobama, u smislu Zakona, smatraju se bračni ili izvanbračni drug, istospolni partner, srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre te skrbnik, posvojitelj, odnosno posvojenik, te ostale fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanimi s osnivačima, članovima, članovima tijela udruge, direktorima i zaposlenima. **Time je u potpunosti otklonjena mogućnost da se imovina udruge, nakon njezinog prestanka, može prenijeti u vlasništvo fizičke osobe, što je u prijašnjem Zakonu direktno kolidiralo s načelom ne-profitnosti udruge.** Ova odredba mogla bi izazvati polemike u javnosti, budući da postoje određene dubioze je li ispravno vlastitu imovinu osnivača koju je isti u startu, kod osnivanja udruge, unio u udrugu, nakon njena prestanka prenijeti drugoj udrizi ili pravnoj osobi, a ne onome tko ju je i unio. Time bi osnivač udruge mogao ostati zakinut za određena ulaganja, koja mogu biti i znatna, pa tek preostaje vidjeti kako će ova odredba stvarno zaživjeti u praksi.

Kako je već spomenuto, novim odredbama o prestanku postojanja, likvidaciji i brisanju trebalo bi se omogućiti lakše brisanje udruga iz registra udruga, te time javnosti dati točniji uvid u stvarnu brojnost i aktivnost udruga te općenito dinamiku osnivanja i prestanka postojanja udruga u Republici Hrvatskoj.

#### Obveza usklade statuta s novim Zakonom o udrugama

Prijelaznim i završnim odredbama, i to člankom 55., utvrđena je obveza udruga da u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona, usklade svoje statute sa Zakonom. Za udruge koje ne usklade svoje statute sukladno odredbama Zakona nadležni ured će po službenoj dužnosti utvrditi da li su ispunjeni uvjeti za prestanak djelovanja udruge i pokretanja postupka likvidacije udruge.

#### Ciljevi i posljedice donošenja novog Zakona o udrugama

Iako se pravi učinak i rezultati primjene nekog Zakona mogu se vidjeti tek nakon određenog vremena primjene u praksi, ne treba zanemariti činjenicu da sve počinje i završava upravo na zakonodavnom okviru kao temelju djelovanja u svakodnevnom životu i radu jedne udruge. Već samim usvajanjem ovakvog izmijenjenog Zakona o udrugama učinjen je bitan pomak u stvaranju boljeg normativnog okvira za djelovanje udruga u Republici Hrvatskoj, što je ujedno bila i jedna od zadaća i obveza prema Nacionalnoj strategiji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje 2012. – 2016. godine.

Zaključno, nije zgorega ponoviti da tek koordiniranim, stručnim i odgovornim djelovanjem 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, može očekivati jačanje odgovornosti udruga za zakonito, demokratsko i transparentno funkcioniranje i konkretnе rezultate u autonomnom djelovanju udruga kao najvažnijih i najbrojnijih sastavnica civilnog društva u Republici Hrvatskoj.