

Mr. sc. Ivan Šprajc*

Pregledni znanstveni rad
UDK 347.471(497.5)
061.2(497.5)
Primljeno: prosinac 2014.

NAČELA DJELOVANJA UDRUGA PREMA ZAKONU O UDRUGAMA

Sažetak: Autor u ovom radu, prvi put u recentnoj hrvatskoj pravnoj doktrini, analizira načela djelovanja udruga prema Zakonu o udrugama. Riječ je o sljedećim načelima: načelo neovisnosti, načelo javnosti, načelo demokratskog ustroja, načelo neprofitnosti i načelo slobodnog djelovanja u javnom životu. Analizi su podvrgnute odredbe koje sadrže navedena načela kao i one norme u kojima su ova načela konkretizirana. Uočavaju se stanoviti normativni nedostaci te se pruža pregled relevantne upravne te relevantne sudske prakse (u što je uključen i pregled prakse Europskog suda za ljudska prava). U konačnici, sažimaju se rezultati analize.

Ključne riječi: udruge, načela, Zakon o udrugama

1. UVOD

Novi Zakon o udrugama¹ kao jednu od normativnih novina statuirao je i načela djelovanja udruga. Normativno postiranje načela u svaki zakonski akt predstavlja važan zakonodavni potez s obzirom na shvaćanje i značenje pravnih načela.

Među brojnim shvaćanjima naravi i značenja pravnih načela ističemo stav R. Alexyja prema kojem su pravna načela normativni zahtjevi za najvećom mogućom realizacijom njihova sadržaja unutar granica faktično i pravno mogućeg (njem. *Optimierungsgebote*, engl. *optimization requirements*).² Za razliku od pravnih normi konflikt načela ne dovodi do prestanka važenja jednog od suprotstavljenih načela, nego sva konkurirajuća načela vrijede i dalje, ali u različitoj mjeri.³ Važnost načela u nekom pravnom aktu, neovisno o metodi njihove konstrukcije,⁴ dodatno je

* Mr. sc. Ivan Šprajc, viši predavač na Veleučilištu „Nikola Tesla“, Bana Ivana Karlovića 16, Gospić.

1 Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 74/2014 (dalje u tekstu: ZOU).

2 V. R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2010., str. 47. – 48. Dobar pregled različitih shvaćanja pravnih načela v. kod: H. Bergmann Ávila, *Theorie der Rechtsprinzipien*, Berlin, 2006., str. 24. – 26.

3 Tako R. Alexy (bilj. 2), str. 50. – 54. O razlikama između pravnih normi i pravnih načela v. detaljno: H. Bergmann Ávila (bilj.2), str. 29. – 55.

4 Više o konstrukciji pravnih principa v. kod: E. Šarčević, *Integralni i sumativni pristup pravnim principima Pravni principi u ustavnom pravu – metodološki problem?*, osobito str. 11. – 13., dostupno na: www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Edin_Sar

naglašena jer se načela mogu povezati s vrijednostima a to gotovo beziznimno stvara očekivanja naspram sadržaja pravnog akta kojega su dio.⁵

Eventualno nekonkretiziranje načela u ostalim normama nekog općenormativnog akta predstavlja potencijalni uzrok brojnih problema.⁶ Prvo, vrijednosti bliske načelima nisu realizirane kroz pravne norme koje konkretiziraju ponašanje svih subjekata na koje se jedan akt odnosi. To rezultira nepredvidljivošću rezultata primjene odnosnog akta te gubitkom pravne sigurnosti (barem u dijelu u kojem bi dosljedna i korektna konkretizacija načela osigurala određene pravne rezultate).⁷ Drugo, primjena općenormativnog akta u takvim okolnostima stoga mora izazvati više pravnih sporova nego što je realno očekivati, a zbog činjenice da očekivanja pravnih subjekata o realizaciji pravnih načela teško da mogu biti zadovoljena. Treće, provođenje zakona (ako je općenormativni akt o kojemu je riječ zakon) tada biva problematično i iz perspektive odnosa zakonodavca i upravnih vlasti jer potonja dobiva mnogo veći prostor diskrecije nego što bi to trebao biti slučaj u pravnom poretku koji priznaje i aktivno provodi načelo zakonitosti uprave.⁸ Naime, konflikte između načela i njima suprotnog sadržaja pravnih normi tada u prvi mah ima riješiti ona vlast koja provodi općenormativni akt a to je u velikom broju slučajeva, ali ne beziznimno, upravna vlast. Diskrecijski prostor upravnih odnosno svih ostalih tijela nadležnih za primjenu rečenog akta, tada je dodatno osnažen pa je ovisno o načinu uporabe diskrecije moguć još veći otklon od uzakonjenih načela.

Sve rečeno posebno je kondicionirano u ZOU-u u kojem, kao još jedna normativna novina, postoji posebna odredba koja verbalizira cilj ovog propisa. Riječ je o čl. 2. ZOU-a koji glasi:

„Cilj ovog Zakona je osigurati učinkovito djelovanje udruga sa svojstvom pravne osobe te stvoriti preduvjete za djelotvorno financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge u Republici Hrvatskoj.“

Citirana odredba programatske naravi predstavlja tako očekivani rezultat primjene ZOU-a u cjelini a onda i njegovih načela. Stoga je način na koji su načela upisana, shvaćena te realizirana u normativnom tekstu ZOU-a neporecivo bitan jer će upravo taj način odrediti primjenu ovog Zakona a ona će rezultirati manjim ili većim stupnjem ostvarivanja zakonskog cilja.⁹ Imajući u vidu sve rečeno postavlja se pitanje u kojoj je mjeri zakonodavac u ZOU uvedena načela „opravdao“ sadržajem pravnih normi istog propisa. Stoga ću u nastavku ovog rada najprije analizira-

cevic2.pdf (pristupljeno 3. studenog 2014.).

- 5 O shvaćanju pravnih načela kao vrijednosti v. u: D. Vrban, *Država i pravo*, Zagreb, 2003., str. 405. te uz kritičku analizu takvog stava R. Alexy (bilj. 2), str. 86. – 111., osobito str. 86. – 87. te 92. – 93.
- 6 Afirmativno o potrebi konkretizacije pravnih načela u pravnim normama v. kod: M. Pavčnik, *Narava in pomen ustavnopravnih načel*, u: *VIII. Dnevi javnega prava*, Portorož, 2002., str. 382. – 383.
- 7 O mogućnosti da primjena akta dovede do suprotnih učinaka od propisanih v. vrlo nadahnut esej C. R. Sunsteina, *Paradoxes of the Regulatory State*, dostupan na: [http://muwwwnew.marshall.edu/cber/le691/Sunstein Paradoxes_of_the_Regulatory_State.pdf](http://muwwwnew.marshall.edu/cber/le691/Sunstein%20Paradoxes_of_the_Regulatory_State.pdf) (pristupljeno 2. svibnja 2013.).
- 8 O diskreciji (slobodnoj ocjeni) upravnih tijela v. općenito: L. Šturm, *Vežanost uprave pri prostem preudarku*, Javna uprava, 2, 1996., str. 135. – 205. te kapitalno djelo I. Krbeka, *Diskreciona ocjena*, Zagreb 1937. O značenju diskrecije za postupanje upravnih vlasti te potrebnoj mjeri diskrecije upravnih tijela v. instruktivni uvod K. C. Davis, *Discretionary Justice (A Preliminary Inquiry)*, Baton Rouge, 1969., osobito str. 21. – 22., 42. – 44. te 55. – 57. O potencijalnim pogreškama upravnih tijela u primjeni diskrecije te granicama diskrecijskih ovlaštenja v. kod: U. Häfelin, G. Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zürich, 1993., str. 87. – 89. te H.-J. Koch, R. Rübel, S. M. Heselhaus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München/Unterschleissheim, 2003., str. 216. – 220.
- 9 Više o teleološkom tumačenju te argumentaciji v. kod: D. Vrban (bilj. 5), str. 473., zatim N. Visković, *Argumentacija i pravo*, Split, 1997., str. 74. – 77. te naposljetku F. Bydlinski, *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*, Wien, 2005., str. 26. – 32.

ti rečena načela da bi se potom ustanovilo koje norme predstavljaju njihovo ostvarenje ili otklon od vrijednosti koje dotična načela predstavljaju. Naposljetku ću sažeti rezultate izvršene analize.

2. NAČELA DJELOVANJA UDRUGA PREMA ZOU

Načela djelovanja udruga sadržana su u pet članaka ZOU-a (čl. 6. – 10.) te ćemo kod svakog od njih analizirati odredbu koja sadrži uz odgovarajuću rekonstrukciju smisla svakog od načela, da bi zatim pokušali ustanoviti međusobni odnos između ovih načela te manji ili veći stupanj njihove konkretizacije u normama ZOU-a. Ponegdje će analiza biti oslonjena i na dostupnu sudsku i/ili međunarodnopravnu praksu. Analizu započinjemo s načelom neovisnosti.

2.1 NAČELO NEOVISNOSTI

Rečeno načelo sadržano je u čl. 6. ZOU-a koji glasi:

„Djelovanje udruge temelji se na načelu neovisnosti što znači da udruga samostalno utvrđuje svoje područje djelovanja, ciljeve i djelatnosti, svoj unutarnji ustroj i samostalno obavlja djelatnosti koje nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom.“

Prema izloženom normativnom tekstu vidljivo je da zakonodavac ovo načelo dimenzionirao s pomoću određivanja kako okvirnog i generalnog sadržaja, tako i s pomoću određivanja njegova opsega (granica). Glede sadržaja ovog načela zamjetno je da se neovisnost udruge odnosi na samostalno određivanje područja djelovanja, ciljeva kao i djelatnosti udruge, ali ništa manje i na unutarnji ustroj udruge. Posebne napomene vrijedna je okolnost da je zakonodavac osjetio potrebu isticanja „samostalnog obavljanja djelatnosti“, no smatram da je to već obuhvaćeno navodom koji se odnosi na određivanje djelatnosti udruge (ako se izraz „određivanje djelatnosti“ shvati u širem smislu).

Granice neovisnosti udruge određene su Ustavom Republike Hrvatske¹⁰ i zakonom (potonji izraz treba shvatiti kao generički izraz koji obuhvaća sve pozitivne propise a ne samo jedan ili više zakona kao pravnih izvora)¹¹ što je uobičajeni standard pri određivanju opsega neovisnosti udruge.¹² No granice ovog načela valja potražiti i u samom ZOU-u i to ponajprije u odredbama koje izražavaju druga načela djelovanja udruge. Nesporno je da veze koje postoje između ovog i drugih načela djelovanja udruge imaju i ograničavajuće učinke. Tako je primjerice jasno da načelo neovisnosti nailazi na jednu od svojih granicu kada se razmotri sadržaj načela demokratskog ustroja. Zahtijevani model ustroja – naznačen u čl. 8. ZOU-a¹³ – predstavlja ograničavajući faktor

10 Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispr., 76/2010, 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014.

11 Tako i D. Vrban (bilj. 5), str. 102. – 103.

12 V. primjerice i čl. 11. st. 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Europska konvencija) koji predviđa ograničenja prava na slobodno udruživanje „na način propisan zakonom“. O shvaćanju ovog pojma u praksi primjene Europske konvencije v. primjerice: T. Schilling, *Internationaler Menschenrechtsschutz (Das Recht der EMRK und des IPbPR)*, Tübingen, 2010., str. 27. – 30.

13 V. tekst rečenog članka kao i njegovu analizu niže u radu pod 2.3.

pri samoorganizaciji udruge a zbog činjenice da je riječ o načelu, potrebno je uskladiti proturječnosti između ova dva načela jer nije prihvatljivo maksimalizirati jedno načelo nauštrb potpune eliminacije drugog načela. Tome nasuprot načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu predstavlja očiti primjer načela koje dodatno osnažuje djelovanje načela neovisnosti i to na području javnog djelovanja udruge (čl. 10. ZOU-a).¹⁴

Načelo neovisnosti korektno je normativno statuirano uz napomenu da je sadržaj sintagme „područje djelovanja“ i dalje nedovoljno jasan. Značenjska škrtoš zakonskog teksta još je upadljivija kada se uoči da zakonodavac zahtijeva da se područje djelovanja konkretizira u statutu udruge (čl. 13. st. 3. al. 4. ZOU-a), ali se u samom tekstu ZOU-a ovaj izraz ne precizira.

Uočeni kontrast tim je veći kada se konzultira tekst obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o udrugama u kojem se na više mjesta navodi da je isključiva svrha uvođenja ovog zakonskog pojma registraturne/statističke naravi te se svodi na lakšu klasifikaciju udruga od strane za to nadležnih tijela državne uprave.¹⁵ Ipak, „područje djelovanja udruge“ kao sastavni dio načela neovisnosti i zahtijevani element njezina statuta nije postavljen kao zapreka za udruživanje udruga, a smatram da ni u drugim sličnim situacijama ne bi trebao imati značenje administrativne zapreke u slobodnom djelovanju udruge.¹⁶ Tako „područje djelovanja“ ne bi trebalo figurirati kao normativna zapreka ni pri statusnim promjenama u funkcioniranju udruge.¹⁷

Prijedlog za što je moguće više relaksiranim shvaćanjem pojma „područja djelovanja“ trebao bi vrijediti tim više kada se uspoređi motiv uvođenja ovog normativnog elementa u tekst Zakona s njegovim značenjem za slobodu udruživanja. Osobito se nepotrebnim i suvišnim čini inzistiranje na obligatornom statutarnom određenju „područja djelovanja“ udruge jer je realizacija svrhe ove odredbe mogla biti postignuta odgovarajućom odredbom podzakonskog akta koji uređuje postupanje registracijskog tijela.¹⁸ Na ovaj način osnivači udruge i sama udruga nepotrebno se opterećuju administrativnim zadaćama koje bi trebala odraditi nadležna tijela državne uprave.

No tu nije kraj potencijalnim problemima s elementom „područja djelovanja“ udruge. Problemi se mogu predvidjeti i s obzirom na način na koji je zakonodavac uvjetovao osnivačima udruge uvođenje „područja djelovanja“ u statut udruge. Naime, ova se područja imaju odrediti sukladno ciljevima udruge, a poznato je da se ciljevi u statutima udruge navode većinom na najopćenitiji način što otvara višestruke mogućnosti za detekciju područja djelovanja. Preporuka registracijskim tijelima u takvim okolnostima išla bi za tim da ova tijela zauzmu suzdržan stav u kontroli relevantnog dijela statuta udruge jer nam inače prijete brojni i posve nepotrebni postupci po žalbama i/ili tužbama u upravnim sporovima izazvanim nedovoljno preciznim određenjem „područja djelovanja“ udruge i to nakon i povrhu toga što su cilj udruge te djelatnosti kojima se cilj nastoji realizirati određeni jasno i nesporno. Istodobno, takvo formaliziranje nije, smatram, sukladno jednom od ciljeva ZOU-a, a to je osiguranje učinkovitog djelovanja registriranih udruga. Ovo tim više jer se dvojbe i prijepori oko određivanja „područja djelovanja“ udruga naj-

14 V. tekst rečenog članka kao i njegovu analizu niže u radu pod 2.5.

15 V. Konačni prijedlog ZOU-a na str. 20., 22. i 23.; tekst Konačnog prijedloga preuzet s mrežne stranice Hrvatskog sabora (pristupljeno 13. listopada 2014.): <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-udrugamadruge-citanje>.

16 Arg. ex čl. 20. st. 1. ZOU-a koji uređuje udruživanje udruga te omogućava takvo povezivanje udruga „neovisno o području svog djelovanja“.

17 Arg. ex čl. 38. – 41. ZOU-a u kojima se reguliraju uvjeti statusnih promjena udruga. Kao statusne promjene predviđene su pripajanje, spajanje te podjela udruge.

18 U predloženu svrhu mogao je poslužiti podzakonski akt predviđen u čl. 56. ZOU-a a koji bi morao urediti normativna pitanja i odnose vezane za registar udruga.

češće mogu očekivati u postupku registracije udruge; dakle, u razdoblju dok udruzi još nije priznata pravna osobnost.

Načelo neovisnosti ističe se među svim ostalim načelima kako zbog svoje važnosti tako i zbog veza sa samom srži slobodnog udruživanja.¹⁹ To ovom načelu daje izuzetnu interpretativnu vrijednost u primjeni ZOU-a što pokazuju i sljedeći primjeri: pojam statusnih promjena udruge nezamisliv je bez važenja ovog načela, a ništa manje nije utjecajno ovo načelo ni pri ostalim ključnim odlukama na koje su ovlašteni članovi udruge. Primjerice, u okvir ovog načela spadaju odluke poput postavljanja i izmjene organizacijske strukture udruge, promjena ciljeva i djelatnosti i druge slične odluke. Evidentno je, također, da se ovo načelo najjasnije izražava kroz odluke skupštine udruge kao najvišeg udružnog tijela te stoga onog tijela koje je najpozvanije – kako zbog načina svog formiranja, tako i zbog svoje nadležnosti – donositi odluke koje su od vitalnog značaja za nastanak, uređenje te prestanak djelovanja udruge.²⁰

Načelo neovisnosti predstavlja takvu normativnu vrijednost koju je zakonodavac nesumnjivo respektirao i kada je određivao njezine granice. Izbor koji se i u takvim situacijama ostavlja udruzi i njezinim članovima najprikladnije se može objasniti upravo respektom prema načelu neovisnosti udruge: primjerice, kada se u čl. 42. ZOU-a uređuje unutarnji nadzor udruge, udruga uživa prednosti dispozitivne norme kroz koju mogu odabrati tijelo nadležno za vršenje nadzora te čak odabrati i pasivnost naspram inicijative vlastitog člana za vršenje nadzora ali uz jasne zakonske posljedice. U istom kontekstu valja naglasiti i odredbu čl. 17. st. 1. ZOU-a u kojoj se zbog respekta prema načelu neovisnosti u samoorganizaciji udruge ostavlja mogućnost – strukturirana kao iznimka – odstupanja od pravila da u skupštini udruge participiraju svi članovi udruge (bilo neposredno bilo preko svojih predstavnika).²¹

Naposlijetku, potrebno je naglasiti da je ovo načelo – a ujedno i izraz slobode udruživanja – osobito naglašeno kao zaštite vrijedno u sustavu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija). Osobito je to potvrđeno u slučaju *Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana*.²² Naime u konkretnom slučaju tamošnje su upravne vlasti raspustile jednu udrugu zbog, među ostalim, i nepostupanja sukladno statutu udruge. Europski je sud označio to povredom prava na slobodno udruživanje iz čl. 11. Europske konvencije te označio sankciju raspuštanja udruge kao nerazmjernu. Posebno je bitno da je Europski sud naglasio autonomiju udruge u pitanju implementacije svog statuta kao područje u kojem državna vlast nije pozvana intervenirati prije same udruge.²³ Identični stavovi Europskog suda za ljudska prava – iako u drugim okolnostima s obzirom na to da je bila riječ o raspuštanju političke stranke – došli su do izražaja i u presudi *Ruska republikanska stranka protiv Rusije*.²⁴

19 V. detaljnije o pravu na slobodno udruživanje kod: Dika, M.; Ljubišić, S.; Medvedović, D.; Šprajc, I., *Komentar Zakona o udrugama s obrascima*, Zagreb, 2003., str. 25. – 29.

20 V. u tom smislu odredbe koje opisuju nadležnost skupštine udruge (čl. 18. ZOU-a) a koje, među inima, obuhvaćaju i gorenavedene primjere odlučivanja o ciljevima, djelatnostima, tijelima te statusnim promjenama udruge (e. g. al. 3., 4., 7., 8. navedenog članka).

21 V. navod spomenute norme te njezinu kritiku niže u radu pod 2.3.

22 Presuda Europskog suda za ljudska prava od 8. listopada 2009. (pritužba br. 37083/03).

23 U paragrafu 78. presude u navedenom slučaju nalazi se i ova ocjena Europskog suda za ljudska prava: „Sud smatra da bi određenje načina na koje će podružnice ili članovi udruge pojedinačno biti predstavljeni u njezinim središnjim tijelima, trebala biti stvar udruge. Jednako tako, primarno bi trebala biti stvar udruge da osigura poštovanje formalnosti ove vrste na način određen statutom udruge. Sud smatra da iako država smije uvesti određene minimalne zahtjeve glede uloge i strukture upravnih tijela udruge (...) vlasti ne bi trebale intervenirati u unutarnje organizacijsko djelovanje udruge u tako dalekosežnoj mjeri da se osigura poštovanje svake pojedine formalnosti navedene u statutu udruge (...)” (Prijevod autora).

24 Presuda od 12. travnja 2011. (pritužba br. 12976/07), par. 130. – 131. presude u navedenom slučaju.

Sažimajući rezultate analize načela neovisnosti udruge, može se zaključiti da je zakonodavac na generalnoj razini opravdano uključio ovo načelo na odgovarajuću listu načela, ali da je pri njegovoj konkretizaciji u pojedinim pravnim normama najvjerojatnije ustrajao u pretjeranoj i neproduktivnoj formalizaciji. Najveća zamjerka u tom smislu tiče se elementa „područja djelovanja“ čije je opravdanje za uvrštavanje puke statističke naravi. Inzistiranje upravne i upravnosudske prakse na doslovnom zadovoljenju ovog statutarnog elementa moglo bi dovesti do situacija usporedivih s onima iz navedenih presuda Europskog suda za ljudska prava. Kako je takve situacije uz vrlo uvjerljivu argumentaciju spomenuti europski forum razriješio u korist udruga, njezinih članova te prava na slobodno udruživanje, potrebno je unaprijed upozoriti na štetnosti eventualnog inzistiranja u zadovoljenju svake formalnosti iz statuta udruge pa čak i iz zakonskog teksta. Autonomija udruge stoga je vrijednost koja može prevladati čak i zahtjeve pozitivne zakonske norme te nije uputno u upravnoj i sudskoj praksi ograničavati ovu vrijednost bez dobrog i obranjivog razloga.²⁵ Uostalom, novija domaća praksa – ilustrirana odlukom Ustavnog suda RH – zauzima sličan, prilično suzdržan stav o opsegu sudske kontrole nad djelovanjem udruge.²⁶

2.2 NAČELO JAVNOSTI

Rečeno načelo našlo je svoj izraz u čl. 7. ZOU-a koji glasi:

„Djelovanje udruge temelji se na načelu javnosti. Javnost rada udruge uređuje se statutom, u skladu sa Zakonom.“

Citirana odredba predstavlja tekstom najoskudniji normativni izraz nekog od analiziranih načela. Sadržaj ovog načela stoga se može sažeti u jednostavnu i značenjem ne odveć bogatu ideju javnog djelovanja udruge. Tome valja dodati i obligatorno statutarno uređenje javnosti rada udruge ali bez ijedne normativne upute o sadržaju takve statutarne odredbe. Špekulacije o razlozima i motivima ovakve zakonodavne suzdržanosti neće nas daleko odvesti pa smatram da je najplauzibilniji zaključak o supremaciji načela neovisnosti nad načelom javnosti. Na opravdanost ovakvog rezoniranja upućuje prepuštanje zakonodavca udruzi da svojim statutom odredi mjeru javnosti u djelovanju udruge.

Ipak, uočena tekstualna i značenjska oskudica otvara mnoge interpretativne mogućnosti. Pri tome se pozornost mora obratiti na sljedeće okolnosti:

25 V. primjer takvog obrazloženja u slučaju raspuštanja udruge u slučaju *Vona protiv Mađarske* (presuda Europskog suda za ljudska prava od 9. srpnja 2013., zahtjev br. 35943/10). Za pregled prijašnje prakse Europskog suda za ljudska prava v. S. Golubović, *Sloboda udruživanja u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, u: Dika, Ljubišić, Medvedović, Šprajc (bilj. 19), str. 7. – 18.

26 Opaska se odnosi na Odluku Ustavnog suda RH br. U-III-3907/2005 od 11. siječnja 2006. kojom se podržava stav Vrhovnog suda RH izražen u presudi koja je osporena ustavnom tužbom. Ključni dio obrazloženja citirane odluke zapravo je preuzet iz prethodno osporene presude Vrhovnog suda RH i glasi: „Iz odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama proizlazi da se zaštita prava podnošenjem tužbe županijskom sudu može zatražiti samo ako nadležno tijelo, odnosno skupština udruge ‚ne razmotri‘ upozorenje člana na nepravilnost u provedbi statuta i tu nepravilnost ne otkloni. Dakle, ovom tužbom osigurava se provedba odredaba statuta udruge, a ne zaštita s pravom na zahtjev za poništenje konkretne odluke nadležnog tijela udruge.“ Navedena odredba dio je prethodno važećeg Zakona o udrugama iz 2001. i uređivala je mogućnost da član udruge zatraži intervenciju nadležnog udružnog tijela ako smatra da je došlo do povrede statuta udruge koja se reflektiraju kao povreda njegovih prava.

- a) zakonodavac i predlagatelj ZOU-a suglasni su u stavu da je udruga osoba privatnog prava.²⁷ Zaključak je to koji uvelike određuje način na koji se ima shvatiti sadržaj i doseg načela javnosti kao načela za djelovanje udruga. Naime, standard javnosti u djelovanju viši je za osobe javnog nego za osobe privatnog prava: u dokaz ove tvrdnje dovoljno je provjeriti sadržaj i smisao Zakona o pravu na pristup informacijama²⁸
- b) sredstvo regulacije javnosti u radu udruge jest statut a samo iznimno ZOU. Uzimajući u obzir već rečeno to znači da je u tekst statuta potrebno uključiti makar i jednu odredbu kojom se regulira realizacija načela javnosti u djelovanju udruge pa da se zakonska obveza formalno ispuni.²⁹ Kakav će sadržaj te odredbe biti, to je već drugo, odvojeno pitanje na koje presudni utjecaj vrše načelo neovisnosti udruge (osobito u segmentu samoorganizacije) te okolnost da je riječ o privatnopravnoj osobi. U tom smislu ne možemo ne zaključiti da je zakonodavac propustio odrediti barem minimum materijalnopravnog pojma javnosti djelovanja udruge pa će to odrediti svaka udruga za sebe. U usporedbi sa svojim prethodnikom ZOU se ovdje iskazuje kao liberalniji ili barem manje zahtjevan propis jer ne razlikuje unutarudružni od izvanudružnog aspekta načela javnosti kao ni različite akte kojima se rečeni aspekti imaju regulirati.³⁰ Istodobno, ovim svojim potezom zakonodavac je zadatak dimenzioniranja minimuma javnosti djelovanja udruge prebacio na upravnu i sudsku praksu što pretpostavlja nešto dulje razdoblje utvrđivanja tražene razine javnosti u djelovanju udruge
- c) javnost kao vrijednost i načelo djelovanja udruge ima različito značenje ovisno o pravnim pravilima koja reguliraju djelovanje udruge. Osobito treba upozoriti da udruge koje koriste javne izvore financiranja stječu dodatne obveze glede javnosti poslovanja s rečenim sredstvima pa je opravdan zaključak da se u tom slučaju one približavaju statusu osoba javnog prava.³¹ Naravno, odredba poput citirane aktualizira i donekle opravdava zaključak o nešto nižoj razini obveza naspram načela javnosti kada se udruga samofinancira (uz rezervu suprotne statutarne odredbe).

Analizirano načelo izravno je realizirano u skromnom broju odredaba ZOU-a. Tako je izravan odraz ovog načela odredba čl. 12. st. 5. ZOU-a prema kojoj je popis članova dostupan svim članovima udruge na poseban zahtjev (što predstavlja unutarudružni aspekt njezina djelovanja), zatim se kao takve mogu navesti već spomenute odredbe čl. 13. st. 3. al. 8. o uvrštavanju u statut udruge načina osiguranja javnosti svog djelovanja, odnosno odredba iz čl. 34. st. 1. koja regulira slučaj javnosti djelovanja udruge koja koristi javna sredstva kao izvor financiranja. Postoje i odredbe u kojima ovo načelo neizravno dolazi do izražaja, ali ni njihov broj nije velik.³² Ipak, kad je riječ o odredbama koje osiguravaju veću razinu javnosti djelovanja udruga koje su financirane

27 V. Konačni prijedlog ZOU-a (bilj. 14), str. 19.

28 U ovom kontekstu najvažnijima se čine odredbe spomenutog zakona koje kao obveznike zakona određuju tijela javne vlasti te relativno egzaktno određuju njihove obveze. V. pregled te kritičku analizu rečenih odredbi kod I. Šprajc, *Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama*, Sveske za javno pravo, 13, 2013., str. 21. – 31.

29 Riječ je o zakonskoj obvezi koja kao obligatoran element statuta udruge uključuje i odredbu o „načinu osiguranja javnosti djelovanja udruge“ (čl. 13. st. 3. al. 8. ZOU-a).

30 V. komentar relevantnog dijela prethodnog zakonskog akta kod Dika, Ljubišić, Medvedović, Šprajc (bilj. 19), str. 57. – 58.

31 *Arg. ex* čl. 34. st. 1. ZOU-a koji predviđa obvezu udruge financirane iz javnih izvora da najmanje jedanput na godinu o svom radu, opsegu, načinu stjecanja i korištenja sredstava izvještava davatelja sredstava, a preko mrežne stranice ili na drugi odgovarajući način, i širu javnost.

32 Smatram da su takve još samo sljedeće odredbe: ona sadržana u čl. 14. st. 1. koja se odnosi na obvezu udruge da u pravnom prometu djeluje pod nazivom upisanim u registar udruga te odredbe iz čl. 24. kojima se određuje javnost registra domaćih i stranih udruga.

sredstvima iz javnih izvora, očita je povezanost s načelom javnosti ali još bitnije i s ciljem ZOU-a iz čl. 2., *in fine* („djelotvorno financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge u Republici Hrvatskoj“).

Naposljetku, načelo javnosti potrebno je dovesti u korelaciju s drugim načelima djelovanja udruge. Smatram da je ovo načelo najuže povezano s načelom neovisnosti udruge uz nespornu dominaciju potonjeg načela. Dimenzioniranje javnosti kao načela odnosno konkretnog pravila u djelovanju udruge ostavljeno je na volju članovima udruge što je prvi jasan znak prevalencije načela neovisnosti udruge. Zakonodavac je ograničio autonomiju udruge samo utoliko što je odredio da takva odredba mora naći svoje mjesto u statutu, ali ni na koji drugi način nije dodatno suzio rečenu autonomiju. Time je, a to je drugi nespornan znak veće važnosti koje zakonodavac pridaje načelu neovisnosti u usporedbi s načelom javnosti, odustao od pobliže regulacije načela javnosti pri čemu se tvrdnja osobito odnosi na nepostojanje reguliranja sadržaja načela javnosti.

Sva ostala načela tek su posredno vezana za analizirano načelo pri čemu bi načelo demokratskog ustroja bilo najbliže neposrednoj vezi s ovim načelom a zbog očite veze između demokratskog ustroja udruge i javnog djelovanja udruge (barem u unutarudružnom segmentu djelovanja udruge). Ipak, ni u tom slučaju ne treba olako zaključivati jer dok god postoje odredbe poput one iz čl. 17. st. 1. ZOU-a mora se zaključiti o primatu načela neovisnosti iznad pa i unatoč vrijednostima koje pretpostavljaju načela demokratskog ustroja odnosno javnosti.³³

Sažeto izraženo, načelo javnosti regulirano je u ZOU-u oskudnije nego u njegovu zakonskom prethodniku. Granica zahtjevnosti koju je postavio zakonodavac u ovom segmentu udružnog djelovanja nije previsoka te se iscrpljuje u postojanju posebne statutarne odredbe koja uređuje javnost rada udruge. Oskudnost u izričaju načela zadržana je i pri njegovoj konkretizaciji preko pravnih normi ZOU-a pa je jasno da se za interpretaciju obveza udruge u ovom pogledu otvara široko manevarsko područje. Činjenice da udruge nije osoba javnog nego privatnog prava te da zakonodavac – uz iznimku jednog slučaja iz čl. 12. st. 5. ZOU-a³⁴ – nije ograničio potencijalni sadržaj odgovarajuće statutarne odredbe, dovodi nas u zonu djelovanja načela neovisnosti. U toj zoni utjecaj načela neovisnosti procijenili smo jačim od utjecaja načela javnosti. Kao zasebna iznimka figuriraju obveze udruge prema javnosti, ako koristi sredstva iz javnih izvora za vlastito financiranje, a što je izravno povezano s jednim od ciljeva ZOU-a kao zakona.

33 V. detaljnije o spomenutom načelu u sljedećem poglavlju ovog rada.

34 Spomenuta odredba glasi: „Popis članova uvijek mora biti dostupan na uvid svim članovima i nadležnim tijelima, na njihov zahtjev.“

2.3 NAČELO DEMOKRATSKOG USTROJA

Ovo načelo zakonodavac je normativno izrazio u čl. 8. ZOU-a koji glasi:

„Djelovanje udruge temelji se na načelu demokratskog ustroja, što znači da udrugom upravljaju članovi na način da unutarnji ustroj udruge mora biti zasnovan na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog načina očitovanja volje članova.“

Prima facie je jasno da je načelo demokratskog ustroja najuže povezano s načelom neovisnosti udruge te da predstavlja istodobno granicu neovisnosti udruge, ali i sadržajno određenje jednog segmenta unutarnjeg ustroja udruge koji se ima upisati u statut udruge (odnosno u druge odgovarajuće opće akte udruge). Demokratski ustroj kako ga zakonodavac shvaća u organizaciji udruge pretpostavlja najmanje sljedeće: a) udrugom imaju upravljati članovi (a ne, dakle, subjekti izvan udruge), b) demokratski ustroj udruge otvara mogućnost izbora unutarnjeg ustroja i upravljanja uz uvjet poštovanja demokratske naravi odabranog modela, c) načela demokratskog zastupanja i demokratskog načina očitovanja volje članova unaprijed su zadani modeli koje članovi udruge mogu odabrati u organizaciji unutarnjeg ustroja i upravljanja te d) načelo demokratskog ustroja svoju granicu nalazi u odredbama koje predviđaju obligatorno postojanje dva tijela udruge: skupštine i osobe ovlaštene za zastupanje. Prema rečenom članovi udruge postavljaju unutarnji organizacijski okvir te uz pomoć drugih relevantnih odredaba ZOU-a – osobito čl. 16. i 17. ZOU-a – određuju tijela udruge te odlučuju o njihovim ovlastima i zadaćama. Načelo demokratskog ustroja nastavno je konkretizirano tako da kao zadani i minimalni upravljački i organizacijski okvir zakonodavac postavlja skupštinu udruge koja je ujedno i najviše udružno tijelo.³⁵ Nadležnost skupštine propisana je tako da osim točno određenih zadaća i ovlasti ovo tijelo posjeduje opću i supsidijarnu nadležnost koja se aktivira kada nijedno drugo tijelo udruge nije nadležno.³⁶

Uz skupštinu, zakonodavac je odlučio fiksirati ovlasti i dužnosti osobe ovlaštene za zastupanje udruge, a što u prethodnom zakonskom aktu nije bio slučaj.³⁷ Stoga je zakonski opis nadležnosti rečene osobe iz čl. 19. ZOU-a praktički stvorio još jedno tijelo udruge čija nadležnost djelomično jest ovisna o odlukama skupštine, ali djelomično je i neovisna o skupštini.³⁸

35 V. čl. 16. st. 3. ZOU-a.

36 Relevantna je u tom smislu odredba čl. 18. st. 1. koja glasi:

„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 udruživanjau u saveze, zajednice, mreže i druge oblike povezivanja udruuga,

- usvaja plan rada i financijski plan za sljedeću kalendarsku godinu i izvješće o radu za prethodnu kalendarsku godinu,

- usvaja godišnje financijsko izvješće,

- odlučuje o promjeni ciljeva i djelatnosti, gospodarskih djelatnosti, prestanku rada i raspodjeli peostale imovine udruge,

- donosi odluku o statusnim promjenama,

- te odlučuje i o drugim pitanjima za koja statutom nije utvrđena nadležnost drugih tijela udruge.“

37 Prema čl. 19. ZOU-a osoba ovlaštena za zastupanje ima sljedeće nadležnosti: a) odgovara za zakonitost rada udruge, b) vodi poslove udruge sukladno odlukama skupštine, ako statutom nije drukčije propisano, c) odgovorna je za podnošenje skupštini prijedloga godišnjeg financijskog izvješća, d) dostavlja zapisnik s redovne sjednice skupštine nadležnom uredu koji vodi registar udruuga, e) sklapa ugovore i poduzima druge pravne radnje u ime i za račun udruge, f) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i aktima udruge.

38 V. nadležnosti osobe ovlaštene za zastupanje udruge iz prethodne bilješke navedene pod b) i d) za ilustraciju tvrdnje o vezanosti

Imperativno zahtijevani demokratski način tvorbe udruge – kao i njezina obnavljanja – ima se upisati u statut udruge uz jednu vrlo opsežnu i vrlo zanimljivu iznimku. Iznimka je sadržana u čl. 17. st. 1. ZOU-a koji glasi:

„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.“

Ključnim dijelom odredbe vidim drugu rečenicu koja, očito je, omogućava otklon od participiranja svih članova udruge u radu skupštine udruge. Iako koncipirana kao iznimka, njezina aktivacija ovisi o vrlo jednostavnoj statutarnoj normi kojom se predviđa više kategorija članova udruge. U takvoj situaciji dodatna statutarna norma može rezervirati sudjelovanje i/ili odlučivanje u skupštini isključivo za jednu ili više kategorija članstva. Sažeto izraženo, da bi se iznimka koristila u statutu udruge potrebno je uglaviti dvije povezane norme: prvu kojom se kreiraju različite kategorije članova udruge te drugu kojom se sudjelovanje u skupštini i/ili odlučivanje u skupštini rezervira samo za jednu ili više kategorija članstva.³⁹

Zakonska odredba u pitanju svakako omogućava snižavanje razine demokratskog ustroja udruge, ali istodobno predstavlja još jednu potvrdu načela neovisnosti udruge. Upravo je to bila ideja vodilja zakonodavca odnosno predlagatelja ZOU-a, a relevantna europska praksa svakako potvrđuje ovakvo rješenje.⁴⁰ Uvjetovanost primjene ovakvog statutarnog rješenja može biti predmetom rasprave pa se čak mogu tražiti i nešto zahtjevniji uvjeti aktivacije ove zakonske mogućnosti, no ne može se osporiti primat načela neovisnosti udruge uz jednu primjedbu: smatram da se načelo demokratskog ustroja ima primijeniti i na onu kategoriju članstva koja, sukladno statutarnoj odredbi, jedina tvori skupštinu udruge odnosno jedina je ovlaštena odlučivati u skupštini.⁴¹ Tek uz prihvaćanje ovog uvjeta nalazim prihvatljivim načelno isključenje dijela članstva iz participacije u skupštini udruge.

Međutim, čak ni prihvaćanje ovog normativnog „osigurača“ ne daje odgovor na pitanje o prihvatljivosti primjene analizirane iznimke na temelju koje je velika većina članstva neke udruge isključena iz participacije u skupštini udruge (odnosno od odlučivanja u skupštini). S jedne strane, upravo je to *ratio legis* ove odredbe, dok s druge strane takva iznimka predstavlja vrlo učinkovit način da od načela demokratskog ustroja ostane vrlo malo u praksi djelovanja udruge. Smatram da će ključna točka primjene analiziranog načela biti postojanje i sadržaj opravdanja iznimnosti potrebe koja zahtijeva takvo statutarno rješenje. Pri tome će način na koji će takvu odredbu shvatiti te dopuštati registracijsko tijelo uvelike odrediti budućnost njezine primjene odnosno značaj načela demokratskog ustroja. Već bi inzistiranje na postojanju i stvarnoj zasnovanosti

za skupštinu udruge (iako u prvonavedenom slučaju pod uvjetom nepostojanja drukčije statutarne odredbe), odnosno nadležnosti navedene pod c) i e) za ilustraciju tvrdnje o relativnoj slobodi navedene osobe.

39 Naravno, moguće je i zamislivo kreirati različite kategorije članstva koje su međutim potpuno izjednačene u segmentu participacije i odlučivanja u skupštini udruge. U toj situaciji dovoljno je postojanje samo jedne od navedenih dviju odredaba. Ipak, druga varijanta prema kojoj postoji samo odredba o ekskluzivnosti participacije/odlučivanja bez prethodne diferencijacije članstva prema različitim kategorijama nije dopustiva; *arg. ex čl. 17. st. 1. ZOU-a.*

40 V. prethodno citirane dijelove presude Europskog suda za ljudska prava (bilj. 22) kao i Konačni prijedlog ZOU-a (bilj. 15) str. 26.

41 S obzirom na mogućnost potpunog isključenja određenih kategorija članstva iz participacije u skupštini udruge postavlja se pitanje dopustivosti razlikovanja u stupnju participacije između više kategorija članstva kojima je dopušteno participirati u skupštini. Nalazim da je riječ o faktičnom pitanju koje zahtijeva prethodno poznavanje konkretnog statutarnog materijala.

obrazloženja iznimke predstavljalo smanjivanje njezina potencijala da praktički bagatelizira načelo demokratskog ustroja. Suprotno tome, prihvaćanje svakog objašnjenja dovest će postupno ne samo do povećanja broja udruga s tako organiziranim ustrojstvom, nego i do smanjivanja demokratskog djelovanja udruge. U svakom slučaju lako je predvidjeti da će i oko ovog pitanja nastajati sporovi koji će se nakon što prođu internu fazu, pojaviti pred nadležnim tijelima i sudovima.⁴² Uvjeran sam da je to osobito nepoželjan učinak ZOU-a čiji cilj – osiguranje učinkovitog djelovanja registriranih udruga – nikako ne može biti spojiv s takvim ustrojem udruge koji umjesto da omogućava učinkovito djelovanje udruge predstavlja sam po sebi točku razdora i sporenja.

Pregled načina realizacije načela demokratskog ustroja mora obuhvatiti i nesumnjivo proširenje njegova opsega. To se prije svega ogleda u omogućavanju maloljetnicima (iznad četrnaeste godine života) kao i punoljetnicima lišenim poslovne sposobnosti ne samo da sudjeluju u radu skupštine, nego i da participiraju u donošenju odluka istog tijela.⁴³ Pretpostavka za sudjelovanje i odlučivanje obiju skupina osoba odgovarajuća je statutarna odredba – što ukazuje na nespornu supremaciju načela neovisnosti udruge – ali već činjenica da je u tom pogledu ZOU proširio potencijalnu personalnu osnovu udruge te nedvojbeno poboljšao pravnu poziciju djece, dovoljno govori u prilog tvrdnje o osnaživanju načela demokratskog ustroja.⁴⁴

Uz odgovarajuću statutarnu odredbu koja omogućava sudjelovanje i odlučivanje rečenih kategorija osoba, treba uzeti u obzir i druge zakonske odnosno statutarne odredbe koje tek svojim (ne)postojanjem dimenzioniraju stvarnu mjeru njihova djelovanja te odlučivanja u skupštini udruge. Za maloljetnike to su odredbe koje propisuju način njihova sudjelovanja u skupštini (statutarne odredbe sukladno čl. 17. st. 3. ZOU-a), odnosno zakonsku odredbu iz čl. 17. st. 4. koja uvjetuje odlučivanje malodobnika pisanom suglasnošću zakonskog zastupnika ili skrbnika. Za punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti riječ je isključivo o statutarnim odredbama (čl. 17. st. 2. ZOU-a) pa tek sagledavajući cjelinu svih eventualno postojećih odredaba u konkretnom slučaju može se ustanoviti opseg i način sudjelovanja rečenih kategorija osoba.⁴⁵

Vodeći računa o svemu dosad rečenom, okolnost da je malodobnicima iznad četrnaeste godine života te punoljetnim osobama lišenim poslovne sposobnosti dopušteno da – pod određenim uvjetima – sudjeluju i odlučuju u skupštini nosi sa sobom i dodatne pravne posljedice. Ako je skupština najviše tijelo udruge – a nedvojbeno jest tako – tada mi se čini prihvatljivim da rečene kategorije osoba sudjeluju i odlučuju i u drugim tijelima udruge, nižim u odnosu na skupštinu udruge (arg. *a maiore ad minus*). Nadalje, s obzirom na nepostojanje suprotne odredbe ne vidim razloga zbog kojih pripadnici obiju spomenutih kategorija osoba, *mutatis mutandis*, ne bi mogli preuzeti ulogu predsjednika udružnog tijela pa i skupštine.

Međutim, u ovom kontekstu bitno ograničenje za malodobnike dolazi u vidu odredbe čl. 11. st. 6 jer prema slovu ove odredbe malodobnici ne mogu biti ovlaštene osobe za zastupanje udruge.⁴⁶ Za punoljetne osobe dotična odredba stvara drukčiju normativnu konstelaciju koja zbog ni-

42 V. čl. 42. te čl. 43. i 45. ZOU-a.

43 Ključnima se u tom kontekstu čine odredbe čl. 17. st. 2. – 4. koje glase: „(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 navršеним 14 godina života mogu odlučivati na skupštini uz pisanu suglasnost zakonskog zastupnika ili skrbnika.“

44 Tvrdnja se odnosi na usporedbu ZOU-a i prethodnog zakonskog akta istog naziva (iz 2001.) koji je spomenutim kategorijama osoba onemogućavao osnivanje udruge, a što se članstva tiče ono je bilo omogućeno ali bez ikakve mogućnosti odlučivanja u tijelima udruge. V. detaljnije u: Dika, Ljubišić, Medvedović, Šprajc, (bilj. 19), str. 38. – 40. te 59. – 60.

45 Valja zapaziti i sličnost netom citiranih odredbi s odredbama koje uređuju način na koji dotične kategorije osoba mogu sudjelovati pri osnivanju odnosno pri uclanjivanju u udrugu. V. detaljnije čl. 11. i 12. ZOU-a.

46 Čl. 11. st. 6. ZOU-a glasi: „Osoba ovlaštena za zastupanje udruge može biti samo punoljetna, poslovno sposobna osoba ako joj

ske nomotehničke kvalitete analizirane odredbe može stvoriti probleme u iznalaženju njezina smisla.⁴⁷ Ipak, skloni smo takvom tumačenju analizirane odredbe ZOU-a prema kojem i punoljetna osoba sa suženom poslovnom sposobnošću može biti osoba ovlaštena za zastupanje udruge. Koliko je to preporučljivo s obzirom na to i na druge odredbe ZOU-a primjenjive na tu situaciju – to je već drugo pitanje.⁴⁸

Kako je već prethodno spomenuto, zakonska konstrukcija analiziranog načela obuhvaća kao obligatorni element ustroja udruge i postojanje osobe ovlaštene za zastupanje udruge. To ne bi bio neuobičajen zahtjev postavljen pred pravne subjekte kada u čl. 19. ZOU-a djelokrug ovog tijela ne bi bio određen na prilično opsežan način. Iako je u nekim slučajevima riječ o dispozitivnim odredbama, zamjetno je da je zakonodavac odlučio fiksirati u jednoj organizacijskoj točki više nadležnosti koje omogućuju i subjektima u okolini udruge lakšu komunikaciju s udrugom, odnosno lakše određivanje i pripisivanje odgovornosti za eventualno nezakonito djelovanje udruge. Rečenim svrhama odgovaraju nedispozitivne odredbe čl. 19. ZOU-a koje opterećuju ovo tijelo odgovornošću za zakonitost rada udruge (al. 1.), odnosno odgovornošću za zaključenje svih pravnih poslova te za obavljanje svih pravnih radnji koje se uračunavaju udruzi (al. 5.), kao i odgovornošću za neke oblike komunikacije s registracijskim tijelom (al. 4.).

Načelo demokratskog ustroja tako je doživjelo prilično velike modifikacije u tekstu novog ZOU-a. S jedne strane otvorena je istina uvjetovana normativna mogućnost da udruge preko vlastitog statuta omoguće participaciju i odlučivanje u svojem najvišem tijelu (skupština) čak i osobama koje dosad to nije bilo omogućeno (malodobnici s navršених četrnaest godina života te osobe lišene poslovne sposobnosti), no s druge strane uz ne pretjerano zahtjevne uvjete članovi udruge mogu iz participacije i odlučivanja isključiti čak i veliku većinu članova udruge.

S obzirom na to da korištenje jedne ili obje opisane normativne mogućnosti ovisi o odluci članova udruge, teško je procijeniti konkretan neto učinak rečenih modifikacija načela demokratskog ustroja. Svi su izgledi da ćemo u praksi dobiti različite interpretacije te realizacije ovog načela, a s obzirom na dubinu promjena relevantnih pravnih normi i brojne sporove oko pravog značenja, dosega te eventualnih kršenja načela demokratskog ustroja. Uvjeren sam da to ne bi trebao biti rezultat zakonskih promjena te da će kako samo načelo, tako i relevantne pravne norme koje ga utjelovljuju, uskoro biti predmetom zakonske novele.

Dodatno, valja zamijetiti da načelo demokratskog ustroja nije dosljedno provedeno u ključnim normama ZOU-a i zato se teško može smatrati vrijednosnim smjerkom u primjeni istih tih normi. Naime, konflikt na koji smo ukazali između sadržaja ovog načela i čl. 17. ZOU-a prema sadržaju drugih normi ZOU-a najprije će biti pozvana razriješiti registracijska, ali moguće i inspeksijska tijela te se zato opravdano može očekivati čak i veći stupanj diskrecije tih tijela nego što je to dosad bio slučaj.⁴⁹

poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova.“

47 Nejasnoća je posljedica neprecizne terminologije iz čl. 11. st. 6 ZOU-a s obzirom na to da prema Obiteljskom zakonu (Narodne novine, br. 75/2014 i 83/2014) postoji mogućnost potpunog i djelomičnog lišavanja poslovne sposobnosti.

48 Da naznačimo samo jednu situaciju dvojbene preporučljivosti dovoljno je ukazati na neprikladnost slučaja u kojem osoba ovlaštena za zastupanje, djelomično lišena poslovne sposobnosti, odgovara za zakonitost rada udruge (sukladno čl. 19. al. 1. ZOU-a).

49 Autor rada u posjedu je dokumentacije jednog upravnog slučaja (koji je imao i svoj upravnosudski epilog) iz koje je moguće zaključiti da su nadležno registracijsko tijelo, Ministarstvo uprave RH te Visoki upravni sud RH svi odreda te pravomoćno zaključili da je zakonska norma o dužnosti udruge da na demokratski način ustroji svoja tijela poštovana u punoj mjeri. No istodobno ministarstvo nadležno za inspeksijski nadzor nad istom udrugom intrazigentno zanemaruje pravomoćnu sudsku presudu te opetovano donosi rješenja kojima se dotičnoj udruzi nalaže promjena statuta radi usklađivanja s normom koja zahtijeva demokratsko ustrojavanje skupštine.

2.4 NAČELO NEPROFITNOSTI

Dotično načelo izraženo je u čl. 9. ZOU-a koji glasi:

„Djelovanje udruge temelji se na načelu neprofitnosti, što znači da se udruge ne osniva sa svrhom stjecanja dobiti, ali može obavljati gospodarsku djelatnost, sukladno zakonu i statutu.“

Iz citirane odredbe nedvojbeno proizlazi status udruge kao neprofitne organizacije, a što je opravdano uzimajući u obzir izbor koji pravni poredak postavlja pred svaki pravni subjekt koji želi realizirati svoje pravo na slobodno udruživanje. U tom kontekstu može se odabrati udruživanje koje ima za cilj stjecanje dobiti pa osnivati različite oblike trgovačkih društava, odnosno udruživanje koje ide za postizanjem neprofitnih ciljeva u kojem slučaju je udruga temeljna pravna forma.⁵⁰ Izvršeni odabir predodređuje i odgovarajući pravni režim profitnosti ili neprofitnosti.⁵¹ Ključni trenuci u kojima su razlike između ova dva pravna režima najzamjetnija tiču se osnivanja novog pravnog entiteta odnosno uglavljivanja temeljne svrhe istog.

Neprofitnost je stoga jedna od temeljnih karakteristika udruge; to je očito u zakonskoj definiciji udruge iz čl. 4. ZOU-a u kojem se ova karakteristika posebno naglašava „(...) a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi (...)“. Dakle, ni tijekom osnivanja, a ni tijekom njezina postojanja udruga se ne smije normativno – još preciznije, statutarno – definirati kao pravna osoba kojoj je cilj ostvarivanje dobiti iz čega proizlazi da eventualno ostvarena dobit ne bi trebala biti prepuštena udruzi na potpuno slobodno raspolaganje.

To, međutim, ne znači da je udruzi zabranjeno ili da je isključena od obavljanja bilo kakve gospodarske djelatnosti. Takva zabrana bila bi teško provediva u praksi, no uz to bila bi i nefunkcionalna iz perspektive ostvarivanja cilja i svrhe udruge. Upravo stoga zakonodavac je omogućio uvjete ispunjenjem kojih tek udruga smije obavljati gospodarske djelatnosti te posljedice koje iz toga proizlaze. Zbog svih navedenih razloga udruga smije obavljati gospodarsku djelatnost, ali obavljanje iste djelatnosti mora planirati te jednu ili više gospodarskih djelatnosti koje namjerava obavljati mora upisati u svoj statut.⁵² Posebno je zanimljivo da zakonodavac nije izriječno predvidio obvezu posebne prijave promjene gospodarske djelatnosti odnosno naknadni početak njezina obavljanja što je istina ispravljiv nedostatak zakonskog teksta – s obzirom na to da se svaka izmjena statuta mora registrirati kao promjena – ali ponovno ukazuje na nedostatak normotehničke dosljednosti. U statut upisana gospodarska djelatnost (ili više njih) koju udruga namjerava obavljati, mora se obavljati sukladno odgovarajućim zakonskim odredbama pa je, primjerice, u obavljanju ugostiteljske djelatnosti udruga ograničena sadržajem Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.⁵³

Dodatno je potrebno naglasiti da je udruzi onemogućeno obavljati gospodarsku djelatnost kao djelatnost kojom će bilo udruga (kao pravna osoba) odnosno njezini članovi (kao fizičke ili pravne osobe) crpiti dobit te je koristiti prema vlastitu nahodaenju. U tom cilju zakonodavac je

50 Naravno, udruga nije jedina neprofitna organizacija. U dotičnom području u hrvatskom pravu mogu egzistirati i ustanove odnosno zaklade i fundacije (iako nije riječ o organizacijskim formama koje počivaju na udruživanju). Zakonsku podlogu predstavljaju Zakon o ustanovama (Narodne novine, 76/1993 do 35/2008) odnosno Zakon o zakladama i fundacijama (Narodne novine, 36/195 i 64/2001).

51 Tako i Dika, Ljubišić, Medvedović, Šprajc (bilj. 19), str. 27. i 31.

52 Posljedica je to sadržaja čl. 31. st. 1. ZOU-a koji glasi: „Udruga obavlja gospodarske djelatnosti ako je to propisano statutom, a sukladno posebnim propisima kojima se uređuju uvjeti za obavljanje te vrste djelatnosti.“

53 Narodne novine, 138/2006, 152/2008, 43/2009, 88/2010, 50/2012, 80/2013, 30/2014 i 89/2014.

predvidio posebnu odredbu koja imperativno određuje svrhu korištenja tako stečene dobiti: udruga je mora koristiti za ostvarivanje ciljeva udruge zapisanih u njezinu statutu.⁵⁴ Za razliku od svog prethodnika važeća verzija ZOU-a predviđa i prekršajno sankcioniranje takvim raspolaganjem dobiti stečene od obavljanja gospodarske djelatnosti koje bi bilo protivno čl. 31. st. 2.⁵⁵ Iako čl. 54. st. 1. al. 4. ZOU-a predviđa poseban prekršaj te prijeti odgovarajućom novčanom kaznom njegov doseg – jednako kao i doseg relevantnog dijela odredbe čl. 31. st. 2. ZOU-a – vidimo kao nedovoljan ili preuzak.

Posljedica je to činjenice da dobit udruge ne mora proizlaziti isključivo kao posljedica obavljanja jedne ili više gospodarskih djelatnosti, nego se ekonomski pozitivan rezultat djelovanja udruge može iskazati i bez obavljanja bilo kakve gospodarske djelatnosti. U drugonavedenom slučaju, nažalost, prema slovu čl. 31. st. 2. ZOU-a ne postoji izričita obaveza udruge za korištenjem dobiti u svrhu ostvarenja statutarnih ciljeva što analiziranu normu opet čini djelomično nesavršenom pravnom normom (*lex imperfectae*). Navedenu svrhu – ograničavanje raspolaganja dobiti od strane udruge – može se doseći doduše primjenom generalne odredbe čl. 30. st. 2. ZOU-a. Rečena norma generalno određuje da udruga raspolaže svojom imovinom samo za ostvarivanje ciljeva i obavljanja djelatnosti određenih statutom udruge. Ipak, smatram barem nomotehničkim propustom da posebna odredba iz čl. 31. ZOU-a nije dopunjena odgovarajućom autoritativnim određivanjem načina raspolaganja s dobiti koja je posljedica ostalih djelatnosti udruge osim gospodarske.

Konkretizacija načela neprofitnosti u svom negativnom vidu – kao izravna ili neizravna zabrana izigravanja neprofitnog karaktera i svrhe udruge – zamjetna je i u čl. 53. ZOU-a koji uređuje raspolaganje imovinom udruge kad je posrijedi prestanak njezina postojanja. Naime, sve do stupanja na snagu ZOU-a postojala je mogućnost da se imovina udruge koja je prestala djelovati prenese u vlasništvo fizičke osobe što je predstavljalo pravnu prazninu dostatno veliku da se kroz nju „provuku“ različite varijante izigravanja neprofitnosti udruge.⁵⁶ U tom smislu riječ je o dobrodošloj normativnoj novini u ostvarivanju načela neprofitnosti. No, i na ovom mjestu je očita nomotehnička nespretnost zbog koje se st. 2. i 3. čl. 53. čine potpuno suvišnim kada se usporede sa sadržajem st. 1. istog članka.⁵⁷ Naime, određivanje destinataru udružne imovine metodom *numerus clausus* nedvosmisleno isključuje sve ostale potencijalne pravne subjekte iz tog kruga. Upravo zato generalno izostavljanje fizičkih osoba kao potencijalnih destinataru udružne imovine čini suvišnim podrobnu specifikaciju i enumeriranje fizičkih osoba kojima se imovina udruge koja prestaje postojati ne smije prenijeti u vlasništvo.

54 Čl. 31 st. 2., druga rečenica glasi: „Ako u obavljanju gospodarske djelatnosti udruga ostvari višak prihoda nad rashodima, on se mora sukladno statutu udruge koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih statutom.“

55 Sukladno čl. 54. st. 1. al. 4. ZOU-a predviđena je novčana kazna za udrugu u visini od 2.000 do 10.000 kn za taj prekršaj. Novčana kazna za odgovornu osobu za isti prekršaj iznosi od 1.000 do 5.000 kn (čl. 54. st. 2.).

56 V. u ilustraciju toga jednu od afera nastalih zbog malverzacija udrugom kao organizacijskim oblikom te nekretninama u vlasništvu udruge u tzv. aferi „Nanbudo“ koja još čeka i svoj kaznenopravni epilog. Podrobnije na mrežnoj stranici: <http://www.tportal.hr/vijesti/crnakronika/351397/Ferencak-i-Turkovic-opetproglašeni-krivima-za-aferu-Nanbudo.html>.

57 St. 1. – 3. čl. 53. glase: „(1) U slučaju prestanka postojanja udruge imovina se, nakon namirenja vjerovnika i troškova likvidacijskog, sudskog i drugih postupaka, predaje udruzi, ustanovi ili zakladi koje imaju iste ili slične statutarne ciljeve, a na osnovi odluke skupštine sukladno statutu. (2) Udruga nema pravo imovinu udruge dijeliti svojim osnivačima, članovima udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje, zaposlenima ili s njima povezanim osobama. (3) Pod povezanim osobama, u smislu ovog Zakona, smatraju se osobe koje su bračni ili izvanbračni drug, istospolni partner, srodnici po krvi u uspravnoj lozi, braća i sestre, skrbnik te posvojitelj odnosno posvojenik te ostale fizičke i pravne osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezane s osnivačima, članovima udruge, osobama ovlaštenima za zastupanje i zaposlenima.“

Potrebno je još napomenuti da su sve analizirane odredbe najviše od interesa za skupštinu udruge jer je riječ o tijelu koje posjeduje kako ovlasti definiranja područja djelovanja, ciljeva i djelatnosti udruge tako i ovlasti financijskog upravljanja udrugom.⁵⁸

Sumirajući osnovne odlike načela neprofitnosti, moramo istaknuti neprofitni karakter udruge kao organizacije, ali kao normativnu novinu i dodatak ovom načelu i mogućnost da se sukladno načelu neovisnosti udruga upusti u obavljanje gospodarske djelatnosti. Ujedno, povećan je i broj odredaba koje konkretiziraju ovo načelo unutar ZOU-a. No način njegove konkretizacije nije primjer ni nomotehničke ni konceptijske doradenosti. Kao pozitivni pomak regulacije vidim dodatno onemogućavanje izigravanja neprofitnog karaktera udruge dok kao regulativni učinak dvojbene koristi vidim liberalizaciju funkcioniranja udruge kao nositelja gospodarskih djelatnosti. Na taj je način udruzi kao organizaciji znatno približen model funkcioniranja karakterističan za trgovačka društva. Naime, potpuna sloboda udruge u vršenju gospodarske djelatnosti po vlastitom izboru pa moguće čak i više gospodarskih djelatnosti u praksi može značiti minorizaciju rada na ostvarivanju ciljeva karakterističnih za udruge kao neprofitne organizacije (iako ne i potpun prestanak obavljanja neprofitnih djelatnosti).⁵⁹

Umjesto dosadašnje ovisnosti eventualnih profitnih djelatnosti za karakter i sadržaj neprofitnih djelatnosti sada je postignuta gotovo ravnoteža kao posljedica neovisnosti između ovih dviju vrsta djelatnosti. Jedini preostali znak premoći neprofitnih djelatnosti jest imperativno određivanje svrhe korištenja dobiti ostvarene obavljanjem gospodarskih djelatnosti. Koliko će ova odredba i način regulacije udruge učiniti ekonomski samoodrživima te stoga manje ovisnima o javnim sredstvima, pitanje je na koje će budućnost dati odgovor. No već sada je jasno da će u takvom slučaju neprofitna djelatnost udruge doći u opasnost da se promatra kao sekundarna po važnosti dok će sama udruga potencijalno postati organizacijska amfibija; dijelom sredstvo obavljanja gospodarskih a tek dijelom sredstvo realizacije neprofitnih djelatnosti. Naravno, svim opisanim normativnim novinama morat će se prilagoditi i sudska praksa.⁶⁰

2.5 NAČELO SLOBODNOG SUDJELOVANJA U JAVNOM ŽIVOTU

Kad je posrijedi ovo načelo, riječ je o potpunoj novini, s obzirom na to da dosad u zakonskim prethodnicima ZOU-a nije postojala odredba koja bi nalikovala čl. 10. ZOU-a. Citirana odredba glasi:

„Djelovanje udruge temelji se na načelu slobodnog sudjelovanja u javnom životu, što znači da udruge slobodno sudjeluju u razvoju, praćenju, provođenju i vrednovanju javnih politika, kao i u oblikovanju javnog mnijenja te izražavaju svoja stajališta, mišljenja i poduzimaju inicijative o pitanjima od njihova interesa.“

58 *Arg. ex* čl. 18. al. 5. – 7. ZOU-a.

59 *Arg. ex*. čl. 31. st. 2., koji u relevantnom dijelu glasi: „Gospodarske djelatnosti udruga može obavljati pored djelatnosti kojima se ostvaruju njezini ciljevi utvrđeni statutom (...).“

60 V. ilustraciju sudske prakse koja je prilično strogo presuđivala pitanje dopustivosti gospodarskih djelatnosti udruge na primjeru presude Vrhovnog suda RH pod br: Gž 33/09-2 od 15. prosinca 2009. u kojoj je ovaj forum upravljanje udruge stambenom zgradom proglasio suprotnim pa stoga i nedopuštenim prema tada važećem Zakonu o udrugama iz 2001.

Ne samo da je riječ o novoj odredbi, nego i u konačnom prijedlogu ZOU-a ne postoji suvislo obrazloženje ovog načela što začuđuje tim više s obzirom na to da se načelo slobodnog sudjelovanja udruge u javnom životu više puta i kroz prizmu različitih prava sadržanih u Europskoj konvenciji našlo pod lupom Europskog suda za ljudska prava.⁶¹

Pretpostavljena ideja tvorca odredbe bila je osnaživanje uloge udruga kao nositelja različitih društvenih inicijativa i promjena za što je potrebno uživanje kako slobode mišljenja tako i slobode izražavanja.⁶² Međutim, evidentno je da je zakonodavac u jamstva ovog načela uključio i jamstvo participacije udruga u svim etapama stvaranja odnosno realizacije javnih politika („slobodno sudjeluju u razvoju, praćenju, provođenju i vrednovanju javnih politika“). Time su udruge na načelnoj razini stekle favoriziranu poziciju u procesima društvenih promjena uobličjenih u javne politike odnosno u javnim arenama u kojima se vode rasprave o različitim javnim politikama.⁶³

Konkretno načelo ne priječi postojanje posebnog pravnog režima o financiranju programa i projekata od interesa za opće dobro kada se ti programi i projekti financiraju iz javnih izvora (čl. 32. – 34. ZOU-a). Načelo kao pravni izraz u njemu sadržanih prava pa i vrijednosti slobodnog mišljenja i izražavanja mišljenja nadilazi spomenute pravne norme koje konkretiziraju što se ima smatrati aktivnostima od interesa za opće dobro te na koji se način takve aktivnosti udruge procjenjuju i financiraju odnosno koje obveze to stvara za financirane udruge. Naime, na temelju ovog načela udruge su slobodne oponirati interesima i ciljevima koje zakonodavac smatra blagotvornima za opće dobro ili mogu pokušati podvesti vlastita djelovanja i ciljeve pod pravnom normom opisno definirane aktivnosti od interesa za opće dobro. Ključno je da nijedna odredba ZOU-a ne onemogućava ulazak i aktivnost udruge u javnim arenama u kojima se odvija rasprava o određenim javnim politikama – pa bile one paralelne ili dijametralno suprotne od aktivnosti, ciljeva i djelovanja neke udruge odnosno od zakonskog određenja općeg dobra.

Iako je analizirano načelo dobrodošlo u ZOU ne može se negirati da je vrijednost koju ono zagovara već ukorijenjena u javnim arenama – uključujući i pravne procedure – u kojima se koncipiraju i realiziraju javne politike. Najbolji primjer za to pruža posljednja izmjena Ustava

RH koju je koncipirala te realizirala kroz sve etape tzv. narodne ustavotvorne inicijative te posljednično tome održanog državnog referendum jedna udruge.⁶⁴ Kada se tome dodaju i vrlo žive aktivnosti udruge usmjerene na javne politike na lokalnoj razini te kada se uoči da se dok ovo pišem priprema više državnih referenduma koje sve organiziraju i provode udruge, jasni su razmjeri intenziteta i živosti s kojima udruge utječu na javne politike u Republici Hrvatskoj.⁶⁵ Takav pri-

61 V. generalni stav Europskog suda za ljudska prava izražen egzemplativno u slučaju *Gorzelik protiv Poljske*, presuda od 17. veljače 2004. (pritužba br. 7710/02) u par. 92. presude: „Jedino je prirodno da se tamo gdje civilno društvo funkcionira na zdrav način sudjelovanje građana u demokratskom procesu u velikoj mjeri postiže kroz pripadništvo udrugama u kojima se oni mogu povezivati jedan s drugim i kolektivno težiti zajedničkim ciljevima.“

62 V. u tom smislu i presudu Europskog suda za ljudska prava u slučaju *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske* (presuda od 14. travnja 2009., pritužba br. 37374/05) u kojoj je ovaj forum afirmirao ulogu udruga u debatama o javnim stvarima te im dodijelio povlašteni socijalni položaj nalik onom koji uživaju mediji (par. 27 presude u navedenom slučaju).

63 O položaju udruga i ostalih interesnih skupina u istočnoeuropskim državama v. dobar pregled kod R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb, 2001., str. 205. – 208. V. i vrlo instruktivne uvide o načinima djelovanja i ograničenjima pokreta civilnog društva u doba globalizacije kod: U. Beck, *Moć protiv moći u doba globalizacije*, Zagreb, 2004., str. 303. – 317. kao i participativni potencijal civilnog društva i udruga u obnašanju vlasti kod J. Benington, *Od privatnog izbora prema javnoj vrijednosti?*, u: J. Benington, M. H. Moore (ur), *Javna vrijednost teorija i praksa*, Zagreb, 2013., str. 34. – 42.

64 Riječ je o udruzi „U ime obitelji“ čija je inicijativa dovela do održavanja državnog referenduma u RH na kojem je prihvaćena promjena Ustava RH te je u njegovu čl. 62. uglavljena nova odredba (u st. 2.) koja glasi: „Brak je životna zajednica žene i muškarca.“ V. Narodne novine, br. 5/2014.

65 V. i primjer lokalnog referenduma održanog 28. travnja 2013. u Dubrovniku na temelju inicijative udruge pod nazivom „Srđ je naš“ kao i okolnost da se trenutačno u Hrvatskoj provode postupci provjere potpisa za održavanje čak triju državnih referendu-

stup javnim politikama udruga, uvjeren sam, analizirano načelo neće ni povećati ni umanjiti, no to ne znači da ono samo ne zaslužuje svoje mjesto u ZOU-u. Činjenica da je u ovom kontekstu život pretekao zakonodavaca dobar je znak vitalnosti i aktivnosti udruga u Hrvatskoj.

Identičan zaključak vrijedi i ako se pogled usmjeri prema novijoj praksi Europskog suda za ljudska prava koji je posljednjih nekoliko godina snažno afirmirao pravo udruga da sudjeluju u razmatranju javnih pitanja te da ih s tim ciljem i svrhom informativno servisiraju državna tijela. To pokazuju dvije recentne presude u slučajevima protiv Mađarske i Srbije.⁶⁶ Oba primjera potvrđuju položaj građanskih udruga kao posebno vrijedan pravne zaštite u području prava na slobodno izražavanje, podredno i u području prava na pristup informacijama.⁶⁷

Zaključno možemo konstatirati da načelo slobodnog sudjelovanja udruge u javnom životu predstavlja u većoj mjeri potvrdu stvarnog stanja stvari nego što predstavlja prijelomnicu nakon koje će se pravni položaj udruga kao sudionika javnog života u manjoj ili većoj mjeri promijeniti.

3. ZAKLJUČAK

U radu smo razmotrili načela djelovanja udruga u ZOU-u. Kao rezultat analize pokazuje se da je u ZOU uvedeno pet načela: načelo neovisnosti, načelo javnosti, načelo demokratskog ustroja, načelo neprofitnosti i načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu. Uz to, zakonodavac je našao uputnim u ZOU upisati i njegov cilj (čl. 2. ZOU-a) što također predstavlja bitnu okolnost u uzakonjivanju te tumačenju načela.

Razmatranje međusobnog odnosa navedenih načela ukazuje da su navedena načela međusobno povezana, ali i na to da su veze katkad ograničavajućeg karaktera. Načelo neovisnosti od svih načela najčešće uživa primat te predstavlja granicu za ostala načela, ali postoje i primjeri obratnog utjecaja koji pokazuju da i načelo neovisnosti katkad – iako rijetko – biva ograničeno sadržajem i opsegom kojeg drugog načela. Primjere za to nalazimo u odnosu načela neovisnosti naspram načela javnosti, odnosno načela demokratskog ustroja te neprofitnosti.

U dijelu u kojem je ispitana konkretizacija načela u normama ZOU-a zamjetne su znatne razlike između načela. S jedne strane to je rezultat postojanja znatnih otklona od samih načela (odnosno vrijednosti sadržanih u načelima), a s druge strane u niskoj razini konkretizacije načela. Primjer za prvu tezu nalazimo u široko postavljenoj iznimci od načela demokratskog ustroja u čl. 17. st. 1. ZOU-a, dok primjer za drugu tezu predstavlja relativno niska konkretizacija načela javnosti.

Nadalje, konkretizacija kad je riječ o nekim načelima, nije izvršena dosljedno. Tako zanimljiv primjer pruža konkretizacija načela neprofitnosti koje je inspiriralo sankcioniranje nedopuštenog raspolaganja imovinom udruge, ali na nedovoljno opsežan način pa je eventualnom prekršajnom procesuiranju nedopuštenih radnji ostavljen preuzak prostor. Istodobno, udrugama je otvorena mogućnost obavljanja gospodarskih djelatnosti u vrlo širokom opsegu što čini upitnim njihov neprofitni karakter i djelovanje.

ma koje su sve redom inicirale udruge i/ili sindikati (a to znači također udruge ali specifične provenijencije).

66 Osim već spomenute presude u slučaju *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske* (bilj. 63) v. i presudu istog foruma u slučaju *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije* (e. g. par. 20. presude od 25. lipnja 2013., pritužba br. 48135/06).

67 V. D. Subotički, *Dostupnost informacijama od javnog značaja u srpskom i evropskom pravu*, Beograd, 2011., str. 47. – 48. te 51. – 53.

Na više mjesta zamjetne su nomotehničke manjkavosti (u vidu nedovoljne normiranosti), odnosno nepotrebno formaliziranje unutarudružnih odnosa (u vidu pretjerane normiranosti) što sve može dovesti do povećanja broja sporova (unutar udruge i izvan nje) odnosno do povećanog diskrecijskog odlučivanja nadležnih upravnih tijela. Taj birokratski odnosno kverulant-ski potencijal novog ZOU-a doći će do izražaja tek nakon što istekne zakonski rok za usklađivanje statuta udruge s novim zakonodavstvom (sukladno čl. 55. st. 1. u vezi s čl. 60. ZOU-a, taj rok istječe 1. listopada 2015.).

Zbog svih istaknutih nedostataka u koncipiranju te konkretizaciji načela djelovanja udruge smatram da će njihova realizacija kao i realizacija cilja Zakona o udrugama – osobito u dijelu koji obuhvaća učinkovitost djelovanja registriranih udruge – biti teško provediva zadaća. Naime, ako je učinkovitost djelovanja funkcija jasne te konzistentne regulacije tada udruge u načinu na koji su analizirana načela konkretizirana u normama ZOU-a ne raspolažu sredstvom potpuno prikladnim za ostvarenje ovog cilja. Ipak, uočavanje takvih neuralgičnih normativnih točaka početak je rada na njihovu ispravljanju te takvoj primjeni prava koja će barem dijelom sanirati uočene normativne nesavršenosti. Nadam se da će ovaj rad u tome biti od pomoći, u tu svrhu je i napisan.

LITERATURA

KNJIGE I ČLANCI

- Alexy, R. A., *Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2010.
- Ávila, H. B., *Theorie der Rechtsprinzipien*, Berlin, 2006.
- Beck, U., *Moć protiv moći u doba globalizacije*, Zagreb, 2004.
- Benington, J.; Moore, H., (urednici), *Javna vrijednost teorija i praksa*, Zagreb, 2013.
- Bydlinski, F., *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*, Wien, 2005.
- Davis, K. C., *Discretionary Justice (A Preliminary Inquiry)*, Baton Rouge, 1969.
- Dika, M.; Ljubišić, S.; Medvedović D.; Šprajc, I., *Komentar Zakona o udrugama s obrascima*, Zagreb, 2003.
- Häfelin, U.; Müller, G., *Grundriss der Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zürich, 1993.
- Hague, R.; Harrop, M.; Breslin, S., *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb, 2001.
- Koch, H. J.; Rübel, R.; Heselhaus, S. M., *Allgemeines Verwaltungsrechts*, München/Unterschleissheim, 2003.
- Krbek, I., *Diskreciona ocjena*, Zagreb, 1937.
- Pavčnik, M., *Narava in pomen ustavnopravnih načel*, u: VIII. Dnevi javnega prava, Portorož, 2002., str. 381. – 387.
- Schilling, T., *Internationaler Menschenrechtsschutz (Das Recht der EMRK und des IpbpR)*, Tübingen, 2010.
- Subotički, D., *Dostupnost informacijama od javnog značaja u srpskom i evropskom pravu*, Beograd, 2011.
- Šprajc, I., *Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama*, u: *Sveske za javno pravo*, br. 13, 2013., str. 21. – 31.
- Šturm, L., *Vežanost uprave pri prostem preudarku*, *Javna uprava*, br. 2, 1996., str. 135. – 205.
- Visković, N., *Argumentacija i pravo*, Split, 1997.
- Vrban, D., *Država i pravo*, Zagreb, 2003.

PRAVNI IZVORI

- Zakon o udrugama, *Narodne novine*, br. 74/2014
- Zakon o udrugama, *Narodne novine*, br. 88/2001, 11/2002
- Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998 – proć. tekst, 113/2000, 124/2000 – proć. tekst, 28/2001, 41/2001 – proć. tekst, 55/2001 – ispr., 76/2010, 85/2010 – proć. tekst i 5/2014
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine* – međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010
- Zakon o pravu na pristup informacijama, *Narodne novine*, br. 25/2013
- Obiteljski zakon, *Narodne novine*, br. 75/2014, 83/2014
- Zakon o ustanovama, *Narodne novine*, br. 76/1993, 29/1997, 47/1999, 35/2008

Zakon o zakladama i fondacijama, Narodne novine, br. 36/1995, 64/2001
Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 138/2006, 152/2008, 43/2009, 88/2010,
50/2012, 80/2013, 30/2014, 89/2014

SUDSKA PRAKSA

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov protiv Azerbajdžana (presuda od 8. listopada 2009. – pritužba br. 37083/03)

Ruska republikanska stranka protiv Rusije (presuda od 12. travnja 2011. – pritužba br. 12976/07)

Vona protiv Mađarske (presuda od 9. srpnja 2013. – pritužba br. 35943/10)

Gorzelik protiv Poljske (presuda od 17. veljače 2004. – pritužba br. 7710/02)

Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske (presuda od 14. travnja 2009. – pritužba br. 37374/05)

Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije (presuda od 25. lipnja 2013. – pritužba br. 48135/06)

USTAVNI SUD RH

Odluka br. U-III-3907/2005 od 11. siječnja 2006.

VRHOVNI SUD RH

Presuda br. Gž 33/09-2 od 15. prosinca 2009.

MREŽNE STRANICE

Sunstein, C. R, Paradoxes of the Regulatory State, dostupno na: http://muwww-new.marshall.edu/cber/1e691/SunsteinParadoxes_of_the_Regulatory_State.pdf.

Šarčević, E., Integralni i sumativni pristup pravnim principima (Pravni principi u ustavnom pravu – metodološki problem?), dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Edin-Sarcevic2.pdf.

<http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-udrugama-drugo-citanje>

<http://www.tportal.hr/vijesti/crnakronika/351397/Ferencak-i-Turkovic-opet-proglasenikrivima-za-aferu-Nanbudo.html>

Ivan Šprajc, MSc, Polytechnic of Nikola Tesla, Gospić

THE ASSOCIATION OPERATING PRINCIPLES IN ACCORDANCE WITH THE LAW ON ASSOCIATIONS

Summary

The paper deals for the first time in recent Croatian legal doctrine with an analysis of the operating principles of associations in the Law on Associations. These are the principle of independence, publicity, democratic organisation, non-profitability and free activity in public life. Provisions comprising the aforesaid principles, as well as their concretisation in other legal norms have been analysed. Certain normative imperfections have been noted and an overview of relevant administrative and case law have been done (including the practice of the European Court of Human Rights). In conclusion, the results of the analysis have been summarized.

Key words: associations, principles, Law on Associations

Mag. Iur. Ivan Šprajc
Polytechnische Hochschule „Nikola Tesla“ in Gospić

TÄTIGKEITSGRUNDSÄTZE DER VEREINIGUNGEN NACH DEM GESETZ ÜBER VEREINIGUNGEN

Zusammenfassung

In dieser Arbeit analysiert der Autor, zum ersten Mal in der neueren Rechtslehre, die Tätigkeitsgrundsätze der Vereinigungen nach dem Gesetz über Vereinigungen. Es handelt sich um folgende Grundsätze: Grundsatz der Unabhängigkeit, Grundsatz der Öffentlichkeit, Grundsatz der demokratischen Organisation, Grundsatz der Nicht-Profitorientierung und Grundsatz der freien Beteiligung am öffentlichen Leben. Der Analyse wurden sowohl die Bestimmungen unterzogen, die diese Grundsätze enthalten, als auch die Normen, in welchen diese Grundsätze konkretisiert sind. Einige normative Mängel werden beobachtet und ein Überblick über die relevante Verwaltungs- und Gerichtspraxis gegeben (einschließlich der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte). In der Schlussfolgerung werden die Resultate der Analyse zusammengefasst.

Schlagwörter: Vereinigungen, Grundsätze, das Gesetz über Vereinigungen