

# PRAVNI OBLICI PRAVNIH OSOBA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI - PRETPOSTAVKE I POSLJEDICE

*Prof. dr. sc. Siniša Petrović\**

UDK 347.191

Izvorni znanstveni rad

*Pravni subjekti načelno slobodno određuju kojim će se djelatnostima baviti i u kojem će pravnom obliku to činiti. Činjenica je da opredjeljenje za neku djelatnost ponekad silom propisa određuje pravni oblik, dok ima slučajeva da se pravni oblik može slobodno odabrati. Prema pozitivnim propisima, posljedica odabira pravnog oblika obavljanja djelatnosti jest i primjena određenih pravnih pravila, jer hrvatsko pravo uz pravni oblik i djelatnost koja se u tom pravnom obliku obavlja vezuje određenje pojmova trgovca i trgovačkog ugovora.*

*U radu se raspravlja o mogućim podjelama djelatnosti i pravnim posljedicama koje iz toga proizlaze. Daje se kratak prikaz pravnih oblika pravnih osoba u kojima se djelatnosti mogu obavljati. Prikazuju se odredbe općih propisa te pojedinih posebnih propisa koji uređuju pojedine djelatnosti. Posebno se analiziraju pravila o ustanovama, njihove vrste i ključne razlike prema drugim pravnim osobama, a osobito trgovačkim društvima.*

*Radom se pokušava odgovoriti na pitanje jesu li važeća razgraničenja glede vrste djelatnosti, načina i opsega obavljanja djelatnosti te pravnih oblika u kojima se one mogu obavljati primjerena ili (više) ne odgovaraju potrebama suvremene poslovne prakse. Na temelju analize sadašnjeg stanja, daju se prijedlozi kako bi se ono moglo poboljšati sa svrhom da uređenje bude jasno, razumljivo, dosljedno i sustavno.*

*Ključne riječi: djelatnost, gospodarska djelatnost, dobit, pravni oblik, pravna osoba, trgovačko društvo, udruga, ustanova, javna ustanova, javna služba, trgovac, trgovački ugovor*

## 1. UVOD

Zadnjih petnaestak godina obilježile su značajne promjene u pravnom i gospodarskom sustavu. Ne zastaje se u donošenju novih propisa, ali ni u razvoju

---

\* Dr. sc. Siniša Petrović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

različitih djelatnosti. Obavljanje nekih djelatnosti bilo je dugo vremena područje isključive ili prvenstvene nadležnosti države odnosno njihovo je obavljanje bilo domena pravnih osoba koje je uobičajeno osnivala država i jedinice lokalne ili područne uprave. Prije je bilo posve notorno da se ugovor o isporuci struje može sklopiti samo s onim pravnim subjektom koji je osnovala država ili da se priključak na telefonsku mrežu može dobiti samo na temelju ugovora sklopljenoga s pravnim subjektom koji je isto osnovala država. Jednako tako, bolnice, škole i sveučilišta osnivala je i njima upravljala država. Promjene političkog i gospodarskog sustava dovode do promjena u pristupu tome pitanju. Otvara se tržište. Voljom zakonodavca, privatna inicijativa i ulaganje privatnog kapitala ne omogućuju se i potiču samo u onim djelatnostima koje su klasično poduzetničke i tržišno orijentirane, nego sve više i u područjima društvenog života i djelatnostima koje se za društvo smatraju osobito značajnima, od posebnog su društvenog interesa, a upravo u njima je sudjelovanje privatnog sektora prije bilo zapravo nezamislivo.

Fenomen ubrzanih zakonodavnih postupaka nije samo hrvatska posebnost, nego je karakterističan i za druge države, osobito one koje su u tom proteklom razdoblju iskusile radikalnu promjenu cjelokupnog sustava prava, gospodarstva i društva u cjelini. U Hrvatskoj se takav razvoj još izraženije nastavlja, posebno zbog obveze usklađivanja prava s pravnom stečevinom Europske unije, ali jednako tako i ne samo obveze nego i potrebe da taj proces bude praćen adekvatnom provedbom i promjenom načina razmišljanja i djelovanja. No, valja naglasiti da tržišna orijentacija u djelatnostima koje su od posebnog interesa društva postaje sve izraženija i u zemljama tradicionalnog tržišnog gospodarstva tek u proteklih nekoliko desetljeća, jer se i u tim državama obavljanje takvih djelatnosti smatralo rezerviranim za državu te je bilo područje njezinih u najmanju ruku pretežitih zadaća i ovlasti.

Nažalost, svjedoci smo okolnosti da zakonodavna djelatnost u Hrvatskoj nije na svim poljima jednakomjerna, a ni propisi nisu uvijek međusobno usklađeni. Pored toga, neki od njih u međuvremenu su postali zastarjeli i ne prate na odgovarajući način promjene koje su se desile u društvu, osobito promjene u spomenutoj tržišnoj orijentaciji u obavljanju pojedinih djelatnosti. Može se kazati da su promjene u pravnom sustavu ne samo izraženije i sveobuhvatnije nego i sustavnije uspostavljene u djelatnostima koje se, uvjetno rečeno, nazivaju gospodarskim, negoli u, nasuprot tome, djelatnostima koje su se tradicionalno i po sada nevažećim propisima opisivale kao negospodarske, društvene djelatnosti odnosno djelatnosti od općeg društvenog interesa. To, zapravo, i nije neko

iznenađenje, već iz razloga što su, tako nazivane, gospodarske djelatnosti, po prirodi stvari, više okrenute tržištu te su manje regulirane, dok za druge država osjeća posebnu odgovornost, jer je jedna od njezinih zadaća i to da svakako osigura njihovo nesmetano obavljanje odnosno da omogući da rezultati obavljanja tih djelatnosti budu jednako dostupni svim građanima.

Načelno se može kazati da je za većinu djelatnosti koje se uobičajeno smatra da su od posebnog društvenog interesa karakteristično obavljanje u pravnom obliku ustanove. No, to nije uvijek slučaj. Primjerice, djelatnosti u svezi s električnom energijom, djelatnosti prijevoza te djelatnosti pružanja poštanskih usluga ili telekomunikacija, redovito se obavljaju putem trgovačkog društva, premda se nikako ne može tvrditi da proizvodi i usluge iz tih djelatnosti nisu od posebnog društvenog interesa za sve građane. Takve su i djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulturne djelatnosti te djelatnosti zdravstva i socijalne skrbi, pa ipak je ustanova vjerojatno prva asocijacija glede pravnog oblika za njihovo obavljanje. Ako bi se pomnije raščlanilo uzroke takvoga pristupa, očekivati je da bi se došlo do zaključka da je za prvonavedene djelatnosti karakterističnije ostvarivanje dobiti, dok se za druge veže obilježje načelne neprofitnosti u obavljanju, jednostavno iz razloga što je u njima ostvarivanje dobiti teže i manje prisutno, jer se, primjerice, građanima nastoje pružiti besplatno ili što jeftinije školovanje, zdravstvena ili kulturna usluga. Država ulaže, ne očekujući povrat svojih sredstava, jer zauzima pravopolitičko stajalište da je riječ o djelatnostima i uslugama u kojima je najvažnije da ih se osigura građanima, a manje je odlučno hoće li se pritom ostvariti i financijska korist. Shodno tome, djelatnosti koje su od općeg interesa mogle bi se podijeliti na one koje su, uvjetno kazano, tržišno usmjerene i one koje to nisu odnosno kod kojih tržišna usmjerenost nije prisutna u tolikoj mjeri<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> To bi u biti odgovaralo podjeli prema dokumentima Europske unije, u kojima se bavi pitanjem djelatnosti (usluga) od općeg interesa. Djelatnosti od općeg interesa širi su pojam od djelatnosti od općeg ekonomskog interesa. Djelatnosti od općeg interesa obuhvaćaju djelatnosti koje nisu tržišne (npr. obvezatno obrazovanje, socijalnu skrb, zdravstvo) i djelatnosti koje su jednako tako od općeg interesa, ali su tržišne (npr. energetske djelatnosti, djelatnosti telekomunikacija i prijevoza itd.). Djelatnosti (usluge) od općeg interesa ("services of general interest") "...are broader than the term «services of general economic interest» and covers both market and nonmarket services which the public authorities class as being of general interest and subject to specific public service obligations.... The term \_services of general economic interest\_ refers to services of an economic nature which the Member States or the Community subject to specific public service obligations by virtue of a general interest criterion. The

Navedena razmišljanja svakako trpe prigovore i manjkavosti, prije svega zato što hrvatski pravni sustav (opravdano) više i ne daje sadržajno razgraničenje između gospodarskih djelatnosti i one koje to nisu. No, očito je da se, nabrajajući primjerice djelatnosti koje se mogu obavljati u pravnom obliku ustanove, u biti posebno uređuju one djelatnosti koje su od općeg interesa, a obilježava ih to da nisu prvenstveno tržišno usmjerene. Nema dvojbe da se i te djelatnosti sve više okreću tržištu te da zakonodavac i za njih u pojedinim slučajevima otvara mogućnost da se obavljaju u pravnom obliku trgovačkog društva, a ne samo kroz ustanove. Raščlanjujući pravila o ustanovama, kako u općem propisu, tako i u onima koji se odnose na pojedine djelatnosti koje su pretežno obavljaju kroz ustanove, nameće se pitanje je li postojeće uređenje adekvatno poslovnoj i društvenoj stvarnosti i praksi. Prema pozitivnim propisima, proizlazi da to što se neka djelatnost obavlja kroz ustanove, načelno je isključuje iz doseg poduzetničke inicijative odnosno iz polja primjene pravila trgovačkog prava, nasuprot građanskome pravu. Razlog za to su odredbe o pojmu trgovca i trgovačkog ugovora. To samo po sebi i ne bi trebalo izazivati prijepore i apriorne kritike postupa li se u takvom uređenju sa svjesnom nakanom, sustavno i uvažavajući zbiljske odnose na tržištu odnosno između subjekata koji te djelatnosti obavljaju. To, međutim, čini se da nije slučaj.

Stoga, cilj je ovoga rada prikazati stanje pravnog uređenja i djelovanja subjekata koji obavljaju pojedine djelatnosti, upozoriti na neke manjkavosti u takvom uređenju i razgraničavanju te dati poticaj za šire razmatranje problema koji su s time povezani. To su napose pitanja određenja pojmova trgovca, trgovačkog ugovora, gospodarske djelatnosti te nadležnosti za rješavanje sporova, uz nastojanje da se ne ponavljaju zaključci do kojih su utemeljeno došli već drugi autori<sup>2</sup>, osim u mjeri u kojoj oni služe kao podloga za predmet koji se proučava i

---

*concept of services of general economic interest thus covers in particular certain services provided by the big network industries such as transport, postal services, energy and communications. However, the term also extends to any other economic activity subject to public service obligations.” V. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, White Paper on services of general interest, 12.5.2004, COM(2004) 374 final, na [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0374en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf), str. 22.*

<sup>2</sup> V. posebno Parać, Zoran, Trgovac - tko je i tko bi mogao (trebao) biti, Pravo u gospodarstvu 40 (2001) 6, u kojemu autor razlaže svoje viđenje pojmova trgovca, trgovačkog ugovora i gospodarske djelatnosti prema pravilima koja su u vrijeme pisanja bila na snazi. Iako su pravila u Zakonu o obveznim odnosima, koji je važio do 1. siječnja 2006, u međuvremenu izmijenjena, temeljne postavke i zaključci svakako vrijede i dalje.

tezu koja se želi opravdati. Čini se da je doista sazrelo vrijeme za sveobuhvatno preispitivanje pravnih oblika u kojima se pojedine djelatnosti mogu obavljati, a napose opravdanosti robovanju tradicionalnim podjelama, osobito na gospodarske i negospodarske djelatnosti odnosno na trgovačka društva i ustanove, u kojim se pravnim oblicima te djelatnosti tradicionalno smatra da se obavljaju. Sasvim sigurno, time se neće odgovoriti na sva otvorena pitanja, a niti stvoriti savršena rješenja, ali čini se korisnim barem pokušati detektirati neke ključne nelogičnosti pozitivnog uređenja te predložiti načela po kojima bi se taj sustav mogao urediti tako da bude jasniji, za korisnike jednostavniji, a po učincima svrsishodniji. Osnovna je misao vodilja da zakonska rješenja budu u skladu s potrebama sadašnje prakse i s onime što se na tržištu stvarno zbiva<sup>3</sup>, umjesto da otvaraju prostor za različite interpretacije, koje nedvojbeno ne osiguravaju pravnu sigurnost.

## 2. VRSTE DJELATNOSTI

### 2.1. Općenito o djelatnostima

Djelatnosti koje neki pravni subjekt obavlja čine njegov predmet poslovanja.<sup>4</sup> Pravni subjekti u načelu slobodno određuju što će biti njihova djelatnost, makar propisi za pojedine subjekte zbog njihova pravnog oblika, namijenjenog za obavljanje točno određenih ili samo nekih djelatnosti, ograničavaju tu slobodu izbora. Za trgovačka društva postavljeno je kao temeljno pravilo o poduzetničkoj slobodi, pa predmet poslovanja trgovačkog društva može biti obavljanje svake djelatnosti koja nije zakonom zabranjena ili nije suprotna moralu društva.<sup>5</sup> No, pojedine se djelatnosti mogu obavljati samo na temelju suglasnosti, dozvole ili drugoga akta nadležnog tijela. RegistarSKI će sud upisati te djelatnosti u sudski registar samo ako društvo uz prijavu za upis tih djelatnosti istodobno dostavi i ispravu iz koje se vidi da je od nadležanog tijela dobilo suglasnost, dozvolu ili drugi akt potreban da bi se takva djelatnost mogla obavljati.<sup>6</sup> Ako je tako

<sup>3</sup> Ibid., str. 124-125.

<sup>4</sup> O predmetu poslovanja v. Barbić, Jakša, *Pravo društava, knjiga prva: Opći dio*, Zagreb, 1999., str. 303 i dalje.

<sup>5</sup> Čl. 32. st. 1. i 2. Zakona o trgovačkim društvima (Narodne novine br. 111/1993, 34/1999, 52/2000, 118/2003; dalje u tekstu - ZTD).

<sup>6</sup> Čl. 32. st. 4. i čl. 34. st. 2. ZTD te čl. 40. st. 2. Zakona o sudskom registru, Narodne novine br. 1/1995, 57/1996, 1/1998, 30/1999, 45/1999, 54/2005.

propisano zakonom, trgovačko društvo može početi obavljati djelatnosti iz svoga predmeta poslovanja tek nakon što registarskome sudu podnese odluku nadležnog tijela u kojoj je utvrđeno da su zadovoljeni tehnički, zdravstveni, ekološki i drugi uvjeti propisani za obavljanje tih djelatnosti.<sup>7</sup> To se, dakako, odnosi samo na one djelatnosti za obavljanje kojih se posebno traži ispunjenje tih uvjeta. Pored djelatnosti koje su upisane u sudskom registru, trgovačko društvo može obavljati i druge djelatnosti koje služe obavljanju upisanih djelatnosti, ako se one u manjem opsegu ili uobičajeno obavljaju uz djelatnosti koje su upisane.<sup>8</sup>

Kao i za trgovačka društva, za zadruge vrijedi pravilo da njihov predmet poslovanja može biti obavljanje svake djelatnosti koja zakonom nije zabranjena.<sup>9</sup> Za ustanove, Zakonom o ustanovama primjerice su određene djelatnosti koje ti pravni subjekti mogu obavljati.<sup>10</sup> Pored toga, izričito je propisano da se, ako Zakonom o ustanovama ili drugim zakonom nije određeno drugačije, na predmet poslovanja ustanove primjenjuju na odgovarajući način odredbe ZTD.<sup>11</sup> Djelatnosti kojima se može baviti udruga determinirane su njezinom prirodom pravnog subjekta kojeg je zadaća promicanje uvjerenja, interesa i probitaka njezinih članova.<sup>12</sup>

## 2.2. Gospodarske i negospodarske djelatnosti

Tradicionalna je bila podjela djelatnosti na gospodarske i one koje to nisu (negospodarske), a prijašnji su propisi i pojedinačno pravili razlikovanje između njih.<sup>13</sup> Pozitivni hrvatski propisi na nekoliko mjesta spominju pojam gospodarskih djelatnosti, ali se više ne pravi sadržajno razlikovanje između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti. Suprotno tome, gospodarska se djelatnost ne određuje više, kao što je to bilo prije, po tome o kojoj je djelatnosti riječ, nego prema načinu obavljanja djelatnosti, trajnosti obavljanja, obliku i intenzitetu te

---

<sup>7</sup> Čl. 32. st. 3. ZTD.

<sup>8</sup> Čl. 35. st. 1. i. 2. ZTD.

<sup>9</sup> Čl. 5. Zakona o zadrugama, Narodne novine br. 36/1995, 67/2001, 12/2002.

<sup>10</sup> Čl. 1. st. 2. Zakona o ustanovama, Narodne novine br. 76/1993, 29/1997, 47/1999.

<sup>11</sup> Čl. 32. Zakona o ustanovama. Uopće, odredbe o djelatnostima i predmetu poslovanja ustanove (čl. 29-33.) *mutatis mutandis* jednake su onima koje ta pitanja uređuju u ZTD-u.

<sup>12</sup> Čl. 2. st. 1. Zakona o udrugama, Narodne novine br. 88/2001.

<sup>13</sup> V. Parać, op. cit. u bilj. 2, str. 103-104.

cilju obavljanja djelatnosti.<sup>14</sup> Drugim riječima, ako ispunjava uvjete koji se za to traže, neka bi se djelatnost danas smatrala gospodarskom, premda bi sadržajno prema prijašnjem uređenju ulazila u skupinu negospodarskih djelatnosti.

Postavlja se pitanje čemu uopće u tome smislu služi određivanje neke djelatnosti kao gospodarske ili negospodarske. Svrha je u tome da određivanje djelatnosti kao gospodarske posluži, prije svega, za definiranje pojma trgovca<sup>15</sup>, koji je pak prema pozitivnim propisima bitan za određivanje nekog ugovora kao trgovačkog. Pojmovi gospodarske djelatnosti i trgovca važni su za utvrđivanje nadležnosti suda za rješavanje sporova. Pojam trgovačkog ugovora određen je u Zakonu o obveznim odnosima i sadržava dvije komponente: subjektivnu u osobi trgovca i objektivnu u vrsti djelatnosti.<sup>16</sup> Nadležnost suda za rješavanje ugovornih sporova sadržana je u Zakonu o parničnom postupku te je determinirana vrstom ugovora i vrstom djelatnosti.<sup>17</sup> Dakle, za sva tri instituta (trgovac, trgovački ugovor i nadležnost suda) proizlazi da je sastavni element uvijek vrsta djelatnosti o kojoj je riječ. Time je prema pozitivnim propisima djelatnost ključna odrednica koja određuje opseg i sadržaj tih instituta. Vrsta djelatnosti koju obavlja, među ostalim, određuje neku osobu kao trgovca (osim ako je riječ o trgovačkom društvu), vrsta djelatnosti uvjetuje da se neki ugovor smatra trgovačkim, a nadležnost trgovačkog suda ne može se ustanoviti a da se prethodno ne utvrdi koju djelatnost obavljaju osobe koje su sklopile ugovor o kojemu se vodi spor.

---

<sup>14</sup> V. Parać, *ibid.*, str. 107-109. Usp. Barbić, *op. cit.* u bilj. 4, str. 141-142.

<sup>15</sup> U poreznim je propisima pojam gospodarske djelatnosti odlučan za određivanje osoba koje se u smislu tih propisa smatraju poduzetnicima. V. čl. 38. st. 1. Općeg poreznog zakona (Narodne novine br. 127/2000, 86/2001, 150/2002 - pročišćeni tekst), po kojemu je poduzetnik "svaka fizička ili pravna osoba, udružene osobe ili imovinska masa bez pravne osobnosti, koja gospodarstvenu djelatnost obavlja samostalno, trajno i radi ostvarivanja prihoda, dohotka, dobiti ili drugih gospodarstveno procjenjivih koristi".

<sup>16</sup> Čl. 14. st. 2. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/2005) određuje da su trgovački ugovori oni ugovori koje sklapaju trgovci među sobom u obavljanju djelatnosti koje čine predmet poslovanja barem jednoga od njih ili su u vezi s obavljanjem tih djelatnosti. V. o tome Gorenc, Vilim i dr., *Komentar Zakona o obveznim odnosima*, Zagreb, 2005., str. 28-29.

<sup>17</sup> Prema čl. 34b. t. 1. Zakona o parničnom postupku (Narodne novine br. 53/1991, 91/1992, 112/1999, 88/2001, 117/2003), trgovački sudovi nadležni su u sporovima što proizlaze iz trgovačkih ugovora i u sporovima za naknadu štete koja proizlazi iz tih ugovora između osoba koje obavljaju gospodarsku djelatnost.

Trgovca definira Zakon o trgovačkim društvima kao "pravnu ili fizičku osobu koja samostalno trajno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu".<sup>18</sup> Iz gramatičkog tumačenja toga pravila proizlazilo bi da bi se neka djelatnost, premda "gospodarska", mogla obavljati i ako to ne bi bilo usmjereno ostvarivanju dobiti, budući da je vrsta djelatnosti (gospodarska) samo jedan od elemenata koji moraju biti ispunjeni da bi se nekoga smatralo trgovcem. Ostala su obilježja trgovca, pored vrste djelatnosti i usmjerenosti njezina obavljanja na dobit, trajnost obavljanja djelatnosti, samostalnost te da se to čini proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu.<sup>19</sup> Drugim riječima, osoba koja bi se bavila gospodarskom djelatnošću mogla bi to činiti bilo radi ostvarivanja dobiti ili pak u druge (neprofitne) svrhe. S druge strane, Opći porezni zakon gospodarsku djelatnost determinira upravo, između ostaloga, usmjerenošću na stjecanje dobiti, jer određuje da se gospodarskom smatra ona djelatnost koja se sastoji u razmjeni dobara i usluga na tržištu radi ostvarivanja prihoda, dohotka, dobiti ili drugih gospodarstveno procjenjivih koristi.<sup>20</sup>

Iako su im dosezi različiti i imaju drugačiji smisao<sup>21</sup>, postavlja se pitanje odnosa ZTD-a i poreznoga propisa te određuju li oni gospodarsku djelatnost na jednak način. Osnovna je razlika u tome što ZTD govori o usmjerenosti na "ostvarivanje dobiti", dok Opći porezni zakon proširuje granice djelatnosti koje se smatraju gospodarskima, jer cilj njihova obavljanja može biti ostvarivanje bilo koje "gospodarstveno procjenjive koristi", pri čemu se one mogu iskazivati bilo kao dobit, bilo kao prihod, dohodak ili štogod drugo što je gospodarski

---

<sup>18</sup> Čl. 1. st. 1. ZTD. Nadalje se određuje da se trgovcima ne smatraju individualni poljodjelci, dok se osobe koje se bave slobodnim zanimanjima uređenima posebnim propisima smatraju trgovcima u smislu ZTD-a samo ako je to određeno propisima kojima se uređuje obavljanje tih djelatnosti, tj. slobodnih zanimanja (čl. 1. st. 2. i 3. ZTD). Za kritiku uređenja po kojemu se pripadnici slobodnih zanimanja ne smatraju trgovcima v. Parać, op. cit. u bilj. 2, str. 121-123.

<sup>19</sup> Usp. Parać, op. cit. u bilj 2, str. 107-108; Barbić, op. cit. u bilj. 4, str. 141; Gorenc, Vilim, Slakoper, Zvonimir, Filipović, Vladimir, Brkanić, Vlado, *Komentar Zakona o trgovačkim društvima*, 3. izdanje, Zagreb, 2004, str. 5-6.

<sup>20</sup> V. čl. 38. st. 2. Općeg poreznog zakona.

<sup>21</sup> Određenje gospodarske djelatnosti iz ZTD-a služi, kao što je spomenuto, da bi se utvrdio pojam trgovca, koji je bitan za trgovački ugovor i nadležnost suda, a njezino određenje u Općem poreznom zakonu za određenje pojma poduzetnika i u smislu poreznih propisa.



procjenjivo<sup>22</sup>. Pored toga, kao što je već kazano, poreznim propisom kao ključni sastojak djelatnosti koja je gospodarska, smatra se usmjerenost na neku lukrativnu svrhu. No, čini se da bi trebalo smatrati da je tako i po ZTD-u, jer bi tumačenje da gospodarska djelatnost može biti i takva da joj svrha obavljanja nije lukrativna otvaralo pitanje koje se tada djelatnosti smatraju negospodarskima. To bi značilo da postoje zapravo tri skupine djelatnosti: gospodarske koje su umjerene na stjecanje dobiti, gospodarske koje nisu usmjerene na stjecanje dobiti i neke druge (negospodarske), budući da taj pojam uvodi baš ZTD, određujući da je trgovačko društvo uvijek trgovac, neovisno o tome obavlja li gospodarsku ili neku drugu djelatnost.<sup>23</sup> Ta odredba ZTD-a može značiti samo to da su "neke druge" djelatnosti baš negospodarske, jer inače ne bi imalo smisla uopće kod pojma trgovca govoriti o obavljanju "gospodarske" djelatnosti na način koji je usmjeren stjecanju dobiti, tj. ne bi trebalo izrijeком spominjati djelatnosti koje su "gospodarske", nego bi bilo dovoljno samo govoriti o "djelatnostima", pa ako su one usmjerene stjecanju dobiti, bila bi riječ o trgovcu, a u suprotnom to ne bi bio slučaj.

Iz svega se čini valjanim zaključiti da se, glede pravnih posljedica, djelatnosti dijele prema načinu, intenzitetu i cilju obavljanja, a ne prema vrsti odnosno sadržaju djelatnosti. Tako djelatnosti mogu biti gospodarske ili negospodarske, a o prvima je riječ uvijek kad je njihovo obavljanje usmjereno ostvarivanju dobiti odnosno gospodarski procjenjive koristi, dok ako to nije slučaj, djelatnost se smatra negospodarskom. Slijedom toga, bitne razlike glede determinirajućih čimbenika za pojam gospodarske djelatnosti između ZTD-a i Općeg poreznog zakona nema. To znači da je djelatnosti koja se smatra gospodarskom immanentna usmjerenost na postizanje dobiti odnosno, u biti, kako se u literaturi ispravno tumači, zapravo postizanje nekog, bilo kakvog, ekonomskog uspjeha<sup>24</sup> (gospodarski procjenjivih koristi).<sup>25</sup>

Prethodna razmatranja nisu samo ishitrene doktrinarne vježbe bez utjecaja na praksu, jer se čini bitnim da se jasno postavi granica između gospodarskih i drugih djelatnosti odnosno da se utvrdi je li doista usmjerenost prema dobiti

---

<sup>22</sup> O tome v. Parać, op. cit. u bilj. 2, str. 110.

<sup>23</sup> V. čl. 2. st. 5. ZTD.

<sup>24</sup> V. Parać, op. cit. u bilj. 2, str. 110.

<sup>25</sup> U tome smislu, čini se, Gorenc i dr., op. cit. u bilj. 19, str. 6, navodeći da je dobitak (profit) svrha gospodarske djelatnosti te da "ako se neka djelatnost vodi u neke druge svrhe, zbog neprofitabilnih ciljeva, onda osoba koja se time bavi nije trgovac", u ovom slučaju zato jer ne obavlja gospodarsku djelatnost.

odnosno prema postizanju nekog ekonomskog uspjeha, uz ostale, onaj determinirajući faktor koji neku djelatnost čini gospodarskom. To je odlučujuće za definiranje pojma trgovca, sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze (pojam trgovačkog ugovora i nadležnost suda). Ako je svaka djelatnost koja je usmjerena ostvarivanju dobiti ili, ekstenzivnijim tumačenjem, ekonomskom uspjehu, gospodarska, u nekim bi se slučajevima i pravne osobe kao što su ustanove mogle odnosno morale smatrati trgovcima.

### 2.3. Djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba

S obzirom na to da za njih vrijede posebna pravila o obavljanju i o pravnim osobama koje to mogu činiti, moglo bi se postaviti pitanje jesu li posebna skupina one djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba. Pojam javne službe nije definiran propisima, nego se u pojedinim zakonima određuje da se neka djelatnost takvom smatra. Ni u doktrini nema jedinstvenog shvaćanja o tome što je javna služba, pa se ističe da je čak teško pronaći i dva pravna pisca koja bi se slagala o tome što su temeljna obilježja javnih službi.<sup>26</sup> Više će o javnim službama biti riječi kad će se raspravljati o ustanovama kao pravnom obliku u kojem se neke djelatnosti mogu obavljati.

### 2.4. Obavljanje djelatnosti i dobit

O dobiti kao odrednici gospodarske naravi neke djelatnosti već je bilo riječi, a ovdje će se nastojati razmotriti koje se djelatnosti mogu obavljati s ciljem

---

<sup>26</sup> Tako Medvedović, Dragan, Pojam i glavna obilježja ustanova, u: *Zakon o ustanovama s kratkim komentarima, napomenama i stvarnim kazalom*, Infomator, Zagreb, 1995., str. 14. V. i Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, 2002., str. 16-18; Mecanović, Ivan, *Ustrojstvo i djelovanje javnog sektora*, drugo, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, tiskani materijal Pravnog fakulteta u Osijeku, Osijek, 2004., određuje da javne službe predstavljaju "niz različitih djelatnosti, čiji je cilj zadovoljavati interese i potrebe građana, u okvirima koje je država definirala zakonima (ili na zakonima donesenim propisima, a koji se smatraju standardom u zadovoljavanju interesa i potreba" (str. 9). Određuje se i da javnu službu čine one djelatnosti koje su od općeg (javnog) interesa, jer te djelatnosti zadovoljavaju opće potrebe društva, a osobito one iz sfere svakodnevnih životnih potreba građana (tako Krijan, Pero, Krijan-Žigić, Lidija, Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti, Informator br. 5461-5462, male stranice, str. 6).

ostvarivanja dobiti, koje se moraju obavljati bez takve namjere, za koje se namjene, ako se ostvari, dobit smije upotrijebiti te jesu li ta pitanja povezana odnosno determinirana pravnim oblikom u kojemu se djelatnost obavlja.

Kao što je kazano, ako se neka djelatnost obavlja s namjerom stjecanja dobiti odnosno gospodarski procjenjivih koristi, pod uvjetom da su ispunjeni i drugi uvjeti koji se za to traže, takva bi se djelatnost trebala smatrati gospodarskom u kontekstu pravila koja definiraju pojam poduzetnika odnosno trgovca. Uzme li se to kao polazište, odredbe ZTD-a po kojima se trgovačko društvo može osnovati za obavljanje gospodarske ili bilo koje druge djelatnosti te da je trgovačko društvo trgovac, bez obzira na to obavlja li gospodarsku ili neku drugu djelatnost, značilo bi da trgovačko društvo može neku djelatnost obavljati i bez namjere stjecanja dobiti, što je inače jedan od konstitutivnih elemenata koji djelatnost određuju kao gospodarsku.<sup>27</sup> Drugo je moguće tumačenje da je ZTD, određujući da je trgovačko društvo trgovac uvijek, bez obzira na to obavlja li gospodarsku ili neku drugu djelatnost, mislio na podjelu djelatnosti prema njihovoj sadržaju, pa da time nije vodio računa o tome da bi gospodarska narav djelatnosti bila određena načinom, ciljem i opsegom obavljanja djelatnosti. Drugim riječima, prihvati li se takvo tumačenje, značilo bi da gospodarski karakter djelatnosti po ZTD-u ne određuje način na koji se djelatnost obavlja, nego koja se djelatnost obavlja. To bi pak imalo već spomenutu posljedicu da ZTD razlikuje zapravo tri vrste djelatnosti: gospodarske koje se obavljaju s ciljem stjecanja dobiti, gospodarske koje se obavljaju bez namjere stjecanja dobiti i druge (negospodarske) djelatnosti. Ta se podjela ne čini opravdanom i trebalo bi se prikloniti ipak shvaćanju da je ideja naglasiti da ZTD smatra trgovcem bez obzira na to obavlja li djelatnost s namjerom stjecanja dobiti ili ne, tj. bez obzira na to obavlja li gospodarsku djelatnost (kojoj je urođena usmjerenost na stjecanje dobiti) ili neku drugu djelatnost (ona koja nije usmjerena stjecanju dobiti).

<sup>27</sup> To bi doslovno moglo značiti i da je trgovačko društvo trgovac, makar nedostaje neki drugi konstitutivni element za nastanak gospodarskog karaktera djelatnosti, a ne samo usmjerenost na ostvarenje dobiti, npr. da trgovačko društvo djelatnost ne obavlja trajno. Čini se, međutim, da bi to bilo protivno ideji da se trgovačko društvo može osnovati kako na neodređeno, tako i za određeno vrijeme. Ni mogućnost nedostajanja drugih elemenata gospodarske naravi (aktivno pojavljivanje na tržištu, samostalnost u obavljanju djelatnosti; v. Parać, op. cit. u bilj. 2, str. 107-108) djelatnosti ne čine se logičnima, ako je riječ o trgovačkom društvu. Zato je jedino barem načelno moguće da je riječ o usmjerenosti stjecanju dobiti kao namjeri obavljanja djelatnosti trgovačkog društva.

No, je li uopće zamislivo da bi se netko odlučio za osnivanje trgovačkog društva bez namjere da stekne dobit? Načelno je to, dakako, moguće, no upitno je bi li to bilo gospodarski opravdano i smisleno. Ne bi li se u tom slučaju preferiralo osnivanje drugih pravnih osoba, npr. prema pozitivnom uređenju ustanove, udruge ili zaklade? Čini se posebno dvojbenim je li tada osnivanje trgovačkog društva logično rješenje, pođe li se od toga da ZTD spominje usmjerenost na ostvarivanje dobiti, a ne na postizanje bilo kakve gospodarski procjenjive koristi. Uzme li se ipak kao mjerilo bilo kakav ekonomski uspjeh (npr. da se poslovanjem ostvare prihodi koji premašuju stvarne troškove), umjesto dobiti u bilančnopravnom ili računovodstvenopravnom smislu<sup>28</sup>, uz ograde bi se moglo braniti shvaćanje da i trgovačko društvo može biti osnovano bez namjere da se stječe dobit. Bilo bi ispravno smatrati da je trgovačkom društvu imanentna usmjerenost na ostvarivanje nekog ekonomskog uspjeha, koji ne treba poistovjećivati sa stjecanjem dobiti.

Čini se da bi bilo logično tumačenje da se pravilo, koje određuje trgovačko društvo kao trgovca i kad ono obavlja djelatnosti koje nisu usmjerene na postizanje dobiti (nisu gospodarske), zapravo usklađuje s odredbama o gospodarskom interesnom udruženju. Za to je trgovačko društvo određeno da se ono ne osniva s ciljem stjecanja dobiti<sup>29</sup>, u čemu se i razlikuje od drugih trgovačkih društava. Ako gospodarsko interesno udruženje i stječe dobit, ne radi to za sebe, nego za svoje članove.<sup>30</sup> Dakle, s obzirom na to da gospodarsko interesno udruženje ne obavlja djelatnost s namjerom stjecanja dobiti za sebe, a da je ono trgovačko društvo, pravilom ZTD-a koje određuje da je trgovačko društvo uvijek trgovac, bez obzira na karakter djelatnosti koju obavlja<sup>31</sup> odnosno bez obzira na to je li njegova namjera stjecanje dobiti, omogućuje se gospodarskom interesnom udruženju da bude trgovac. Valja, međutim, naglasiti da ni postojeće određenje gospodarskog interesnog udruženja, bez navedenog tumačenja, zapravo ne isključuje to trgovačko društvo kao trgovca. Razlog tomu je to što se u definiciji gospodarskog interesnog udruženja samo spominje da "ta pravna osoba za sebe ne stječe dobit", a ne da ne stječe dobit uopće ili da joj namjera uopće nije stjecanje dobiti. To znači da iz spomenutog određenja proizlazi da bi namjera

---

<sup>28</sup> V. Parać, op. cit. u bilj. 2, str 110.

<sup>29</sup> V. čl. 583. ZTD.

<sup>30</sup> V. Barbić, Jakša, *Pravo društava, knjiga treća: Društva osoba*, Zagreb, 2002., str. 583.

<sup>31</sup> Kao primjere djelatnosti koju gospodarsko interesno udruženje može obavljati v. Barbić, *ibid.*, str. 584.

gospodarskog interesnog udruženja mogla biti stjecanje dobiti, ne za sebe, ali da za svoje članove. Zakon to ne brani, pa bi, ako mu je namjera da stječe dobit za svoje članove, i gospodarsko interesno udruženje ionako ispunjavalo uvjete određene za stjecanje svojstva trgovca.

Premda po prirodi stvari, zbog djelatnosti kojima se ona bavi, njezinim uobičajenim članovima i načelu uzjamane pomoći članova, prvenstveni cilj zadruge nije stjecanje dobiti, to je ipak jedan od ciljeva osnivanja te pravne osobe.<sup>32</sup> Zakonom je o zadrugama i određeno da se ona osniva s ciljem ostvarenja svoje osobne i zajedničke dobiti zadrugara.<sup>33</sup>

Za razliku od trgovačkih društava i zadruga, udruge ne mogu obavljati djelatnosti s ciljem stjecanja dobiti. No, mora se napomenuti da to znači jedino da namjera udruge ne smije biti stjecanje dobiti za sebe, za svoje članove ili za treće osobe, a ne i da udruga ne bi smjela ili mogla dobiti ipak ostvariti. Dobit može proizaći kao rezultat uspješnog poslovanja udruge, što je i razlog zašto je propisano da uz svoje osnovne djelatnosti zbog kojih se osniva udruga može obavljati i djelatnosti kojima se stječe prihod (kao pomoćne, sporedne djelatnosti). Propisano je da te djelatnosti udruga ne smije obavljati s ciljem stjecanja dobiti za svoje članove ili za treće osobe.<sup>34</sup> To bi *prima facie* upućivalo na to da te pomoćne djelatnosti, kojima se stječe prihod, udruga može obavljati s ciljem stjecanja dobiti za sebe. No, takav je zaključak dvojbjen zbog općeg pravila o neprofitnom usmjerenju udruge. S druge strane, ne bi bilo nelogično da se dopusti udruzi da obavlja pomoćne djelatnosti s namjerom da u njima ostvari dobit, kako bi se na taj način omogućilo financiranje njezina djelovanja, koje sveukupno mora biti neprofitno.<sup>35</sup> Ako u obavljanju djelatnosti udruga ostvari dobit, ona se mora koristiti isključivo za obavljanje i unaprjeđivanje djelatnosti udruge.<sup>36</sup>

Ustanove, kao i udruge, ne mogu se osnivati s namjerom stjecanja dobiti.<sup>37</sup> Zakon o ustanovama čini se da polazi od toga da je za neke djelatnosti karakteristično da se ne obavljaju radi stjecanja dobiti. To je temeljno pravilo, koje Zakon

---

<sup>32</sup> Ibid., str. 664.

<sup>33</sup> Čl. 1. st. 1. Zakona o zadrugama.

<sup>34</sup> V. čl. 2. st. 1. i čl. 5. Zakona o udrugama.

<sup>35</sup> Usp. Barbić, op. cit. u bilj. 30, str. 737.

<sup>36</sup> V. Šprajc, Ivan, u: Dika, Mihajlo, Ljubišić, Slobodan, Medvedović, Dragan, Šprajc, Ivan, Komentar Zakona o udrugama s obrascima, Zagreb, 2003, str. 41-46, komentar čl. 5. Zakona o udrugama.

<sup>37</sup> To je i jedno od bitnih obilježja ustanova. V. Medvedović, op. cit. u bilj. 26, str. 11-12.

o ustanovama odmah ublažuje, određujući da se i te djelatnosti mogu obavljati radi stjecanja dobiti, pa se na pravnu osobu koja ih obavlja primjenjuju propisi o trgovačkim društvima.<sup>38</sup> Glede te odredbe nije, nažalost, sasvim jasno misli li se time da se i ustanova može osnovati s ciljem stjecanja dobiti u obavljanju djelatnosti ili se samo određuje da se na druge pravne osobe, drugog pravnog oblika (očekivati je da to budu trgovačka društva), ako obavljaju djelatnosti koje su ponajprije namijenjene ustanovama, a to čine radi stjecanja dobiti, primjenjuju propisi o trgovačkim društvima.<sup>39</sup> Potonje tumačenje značilo bi da djelatnost ustanove nikako ne može biti usmjerena ostvarivanju dobiti te da bi, ako im je namjera takva, osnivači trebali posegnuti za pravnom osobom koja je po prirodi stvari usmjerena obavljanju djelatnosti s namjerom stjecanja dobiti. S obzirom na to da je zbog njihove gospodarske naravi to teško očekivati za zadruge, ostaju na raspolaganju tek trgovačka društva, pa bi proizlazilo da navedena odredba zapravo znači da se "na trgovačka društva primjenjuju propisi o trgovačkim društvima". Ne treba posebno isticati nesuvislost takvog propisivanja. Stoga bi se ipak trebalo zauzeti za prvo spomenuto moguće tumačenje, po kojemu bi se ustanova mogla osnovati i radi stjecanja dobiti<sup>40</sup>, a ne samo ne samo bez namjere stjecanja dobiti, makar je to inače jedno od njezinih obilježja.

Zakonom o ustanovama ne propisuje se izričito na koji se način utvrđuje ili određuje obavlja li ustanova djelatnost radi stjecanja dobiti ili bez takve namjere. Međutim, to bi se moglo tek naslutiti iz pravila o tome da se statutom ustanove pobliže uređuju sva pitanja koja su važna za obavljanje djelatnosti ustanove i poslovanju ustanove.<sup>41</sup> Svakako nema dvojbe da pitanje je li ustanova usmjerena na stjecanje dobiti ili nije ulazi u krug onih koja su važna za djelatnost i poslovanje ustanove. Dakle, osnivači samostalno određuju hoće li

---

<sup>38</sup> V. čl. 1. st. 2. i 3. Zakona o ustanovama.

<sup>39</sup> Na takav bi zaključak upućivalo shvaćanje da je "za ustanovu esencijalno da se ona može osnovati i djelovati samo pod pretpostavkom da tu svoju djelatnost ne obavlja radi stjecanja dobiti (profita)" (v. Medvedović, op. cit. u bilj. 26, str. 11.) V. i str. 12, u dijelu u kojem se govori o poduzetništvu u djelatnostima u kojima se osnivaju ustanove. Drugačije od toga, navodi se da je načelo nemerkantilnosti, samo pravilo, tj. da se ustanova *u pravilu* ne osniva za obavljanje djelatnosti radi stjecanja dobiti (v. Borković, op. cit. u bilj. 26, str. 22).

<sup>40</sup> Tako i Borković, op. cit. u bilj. 26, str. 21.

<sup>41</sup> V. čl. 53. Zakona o ustanovama. V. i čl. 13, koji propisuje obvezatne sastojke akta o osnivanju ustanove.

ustanova obavljati djelatnost radi stjecanja dobiti ili ne. To je logično, jer je baš njihova volja ključna za osnivanje i poslovanje ustanove. Ono što bi moglo, međutim, biti sporno jest pitanje kako se provjerava isključivo subjektivna sfera, tj. namjera osnivača odnosno ustanove, kao pravne osobe koju oni osnivaju, o usmjerenosti stjecanju dobiti. Što ako se statutom to ne odredi, a ustanova ipak obavlja djelatnost s namjerom stjecanja dobiti? Postoji li sredstvo da se to provjeri? To je dvojbeno posebno iz razloga što svaka ustanova može ostvarivati dobit, neovisno o tome je li osnovana s tim ciljem. Odgovor na to je, dakako, značajan, jer pitanje cilja obavljanja djelatnosti determinira koja će se pravila na ustanove primijeniti, hoće li to biti (samo) ona o ustanovama ili i ona (odnosno u prvom redu ona) o trgovačkim društvima.

S time u svezi postaje upitnim čemu uopće razlikovanje mogućnosti da se ustanova osniva s namjerom ostvarivanja dobiti ako se onda na nju primjenjuju propisi o trgovačkim društvima. Ne bi li bilo logičnije osnovati trgovačko društvo, kad će se ionako primijeniti ti propisi? Uostalom, načelno se može zapitati treba li širiti mogućnosti glede pravnih oblika u kojima se djelatnosti mogu obavljati, ako je riječ o djelatnostima koje su za društvo toliko značajne da zakonodavac primarno polazi od neprofitnosti njihova osnivanja. S druge strane, ako se otvaraju vrata poduzetništvu tako da se određuje da se i te djelatnosti mogu obavljati s namjerom stjecanja dobiti, ne bi li bilo smislenije propisati da je za te slučajeve prijeko potrebno osnovati trgovačko društvo i da se u tom slučaju djelatnost ne može obavljati kroz ustanovu, umjesto da se zaobilaznim putem postiže učinak primjene propisa o trgovačkim društvima?

Ispravno bi bilo zaključiti da je stajalište zakonodavca o načelnoj neprofitnosti ustanova zbog prirode djelatnosti koje ustanove obavljaju. Dakle, one se u pravilu osnivaju i obavljaju djelatnosti bez namjere stjecanja dobiti. No, postoji mogućnost da se za obavljanje tih istih djelatnosti osnuju bilo ustanove, bilo pravni subjekti drugog pravnog oblika, koji će biti usmjereni ostvarivanju dobiti. To su temeljna pravila. Međutim, zakonom se može propisati da se pojedine djelatnosti za koje se ustanova uobičajeno osniva ne mogu obavljati radi stjecanja dobiti.<sup>42</sup> Propiše li se tako, zakonodavac iskazuje svoje opredjeljenje da je riječ o djelatnostima koje su toliko važne da ostvarivanje dobiti ne smije biti cilj njihova obavljanja i da je to primjereno sredstvo da se osigura njihova

---

<sup>42</sup> Čl. 1. st. 4. Zakona o ustanovama.

dostupnost građanima.<sup>43</sup> Tako je, na primjer, određeno da se osnovna škola, koja je javna ustanova, ne može osnovati radi stjecanja dobiti.<sup>44</sup>

Ako se djelatnost ustanove ne obavlja radi stjecanja dobiti, to, dakako, ne znači da ustanova u svojem djelovanju ne bi mogla naplaćivati usluge koje pruža<sup>45</sup>, jer bi time bilo sasvim izvjesno da samostalno svojim djelovanjem neće uspjeti čak ni pokriti troškove svoga poslovanja odnosno da će poslovati s gubitkom, pa bi osnivači uvijek trebali dodatno ulagati u ustanovu ili bi joj sredstva trebalo osiguravati iz državnog proračuna. Hoće li neka konkretna ustanova pružati svoje usluge prema tržišnim cijenama ili će korisnici morati samo dijelom plaćati stvarnu vrijednost usluge, dok će se u preostalom dijelu ustanova osloniti na druge izvore financiranja svojega poslovanja, ovisi zapravo o autonomnoj odluci osnivača, a u okvirima onoga što predvidi zakonodavac, vodeći računa o vrsti djelatnosti, o tome tko su korisnici usluga ustanove, je li težnja zakonodavca da usluge budu dostupne što širem krugu osoba ili to nije odlučujuće, kakvo je stanje tržišta u toj djelatnosti, postoji li na tržištu ikakva ili jaka konkurencija, kakvi su uobičajeni tržišni i ugovorni odnosi ustanove, kao pružatelja usluga, i korisnika usluga i slično.<sup>46</sup> Slijedom je toga moguće da ustanova u obavljanju svoje djelatnosti ostvari i dobit. Za takav slučaj Zakon o ustanovama određuje da se dobit može upotrijebiti isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti ustanove, kao i da osnivač ustanove može odlučiti da dobit ustanove upotrijebi za razvoj i obavljanje djelatnosti druge ustanove kojoj je

---

<sup>43</sup> Napominje se, čini se ispravno, da se pritom treba voditi računa o odredbi čl. 50. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (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), prema kojoj se poduzetnička sloboda može samo iznimno ograničiti radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (v. Medvedović, op. cit. u bilj. 26, str. 13). Treba upozoriti da prihvaćanje takvog stajališta implicira da se i na djelatnosti za koje se zakonom odredi da se ne mogu obavljati radi stjecanja dobiti odnosi načelo slobodnog poduzetništva, što znači da se i one u tome kontekstu trebaju smatrati poduzetničkim djelatnostima. Time, zapravo, svaka djelatnost koja nije po prirodi stvari u isključivoj nadležnosti državnih tijela može biti poduzetnička djelatnost.

<sup>44</sup> Čl. 14. st. 2. Zakona o osnovnom školstvu, Narodne novine br. 59/1990, 26/1993, 27/1993, 7/1996, 59/2001, 114/2001, 69/2003 - pročišćeni tekst, 76/2005.

<sup>45</sup> V. čl. 57. st. Zakona o ustanovama, koji određuje da imovinu ustanove čine, između ostaloga, sredstva ostvarena pružanjem usluga i prodajom proizvoda. V. Medvedović, op. cit. u bilj. 26, str. 12.

<sup>46</sup> Ibid.



osnivač.<sup>47</sup> Ta pravila vrijede jednako, bez obzira na to je li ustanova osnovana s ciljem ostvarivanja dobiti ili ne, jer je ključno jedino to da se dobit ostvaruje.

### 3. IZBOR PRAVNOG OBLIKA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI

#### 3.1. Općenito o pravnom obliku za obavljanje djelatnosti

Svaki pravni sustav predviđa pravne oblike u kojima se neka djelatnost može obavljati. Katalog pravnih oblika za pojedine djelatnosti trebao bi biti iskaz stajališta zakonodavca o tome koje pravne oblike smatra za te djelatnosti primjerenima. Pri tome bi se, primjerice, trebalo voditi računa o tome koji pravni oblici odgovaraju cilju koji se želi postići uređenjem neke djelatnosti, koji oblici pružaju odgovarajuću zaštitu osobama koje stupaju u pravne odnose s pravnim subjektima osnovanim u tim pravnim oblicima koji obavljaju pojedine djelatnosti (npr. pitanje odgovornosti članova pravnog subjekta), je li djelatnost rezervirana za državu odnosno za javni sektor ili se ona želi otvoriti i za ulaganja ostalih osoba, kroz koje će se pravne oblike privući osobe koje neke djelatnosti žele obavljati itd.

Kao radna može se postaviti teza da u hrvatskom pravnom sustavu katalog pravnih oblika i njihova predodređenost za obavljanje pojedinih djelatnosti nisu uvijek i samo posljedica jasno utvrđenih stajališta i opravdane političke volje zakonodavca o tome što se želi postići, imajući na umu gore opisana načela kao polazišta. Čini se da su neki pravni oblici koje predviđa hrvatsko pravo te način njihova uređenja, unutarnjeg ustroja, kao i pravila o tome koje djelatnosti one mogu odnosno smiju obavljati, barem u nekoj mjeri rezultanta dvaju pravaca razvoja, koji po prirodi stvari nisu na tragu tih načela.

S jedne strane, ti su pravni oblici postali zapravo anakroni utoliko ukoliko još uvijek nisu prevladane zasade službeno napuštenog društvenog sustava o tome da su neke djelatnosti "rezervirane" da ih obavljaju samo određeni subjekti pa da se te djelatnosti, slijedom toga, mogu obavljati samo ili pretežno u određenim pravnim oblicima pravnih osoba koje su tradicionalno bili isključiva domena javnog sektora. Riječ je, prema aktualnom nazivlju, prije svega, o ustanovama, za koje je povijesno bilo vezano obavljanje djelatnosti "od posebnog društvenog interesa".

---

<sup>47</sup> Čl. 57. st. 2. i 3. Zakona o ustanovama.

S druge strane, upravo opredjeljivanje da se obavljanje nekih od tih djelatnosti otvori i drugim pravnim oblicima, a ne samo ustanovama, pokazuje uvelike stihijsko djelovanje zakonodavca, a ne svestrano promišljanje prednosti i nedostataka, kao ni dostatno brižno razmatranje svih implikacija koje takva odluka može imati. Ako se, primjerice, osnivačima pruža mogućnost da se te djelatnosti obavljaju kroz trgovačka društva, ne vodi se dovoljno računa o specifičnostima tih pravnih osoba i o njihovu načelnom poduzetničkom obilježju. To stvara opasnost da se na osobe različitih pravnih oblika, premda obavljaju iste djelatnosti, primjenjuje različito pravno uređenje zbog različitih pravila koja za njih vrijede zbog zakonskih definicija pojma trgovca, trgovačkih ugovora i gospodarske djelatnosti. Samo po sebi, to i ne bi trebao biti problem, prihvatili se opravdanim shvaćanje da postoji "tržište pravnih oblika" odnosno natjecanje pravnih oblika na tržištu, u smislu da se osobama koje žele obavljati neku djelatnost daje na raspolaganje izbor postojećih pravnih oblika, a o njima ovisi za koji će se opredijeliti. Shodno tome, o njihovoj volji ovisi i koja su pravila za njih primjenjiva. No, upitno je da li je to opravdano ako je riječ o djelatnostima koje su za društvo toliko bitne da ih se posebno uređuje te im se opravdano pridaje osobita pozornost, jer njihovo obavljanje služi društvu u cjelini i bez njih društvena zajednica ne može funkcionirati.

Vrlo uopćeno i pojednostavljeno, može se kazati da neku djelatnost mogu obavljati fizičke ili pravne osobe.<sup>48</sup> Ako djelatnost obavlja fizička osoba, riječ je o obrtniku odnosno trgovcu pojedincu<sup>49</sup>, osobi koja se bavi slobodnim zanimanjem ili individualnom poljodjelcu (poljoprivredniku)<sup>50</sup>.

Ako se djelatnost želi obavljati osnivanjem pravne osobe, to se može činiti prije svega kroz trgovačko društvo i ustanovu<sup>51</sup>, koje su za pitanja koja se pos-

---

<sup>48</sup> Djelatnost mogu obavljati i društva koja nisu pravne osobe (npr. ortaštvo, makar u biti djelatnost zapravo obavljaju ortaci kao članovi ortaštva), no ona za pitanje kojim se ovdje bavi nisu značajna. O tome v. Barbić, Jakša, op. cit. u bilj. 29, osobito str. 17-19 i 21.

<sup>49</sup> Zapravo je riječ o istoj osobi, jer je i trgovac pojedinac osoba koja djeluje prema propisima o obrtu, ali mu je zakonodavac dao svojstvo trgovca pojedinca zbog vrijednosnog opsega njegove djelatnosti. V. čl. 3. ZTD.

<sup>50</sup> Poljoprivredna se djelatnost može obavljati i u posebnoj obliku seljačkog gospodarstva ili obiteljskog poljoprivrednoga gospodarstva, koje je "samostalna gospodarska i socijalna jedinica temeljena na vlasništvu i/ili uporabi proizvodnih resursa i upravljanju obitelji u obavljanju poljoprivredne djelatnosti". V. čl. 2. Zakona o poljoprivredi, Narodne novine br. 66/2001 i 83/2002.

<sup>51</sup> Trgovačka su društva, za razliku od ustanova, društva. Pojam društva u hrvatskim propisima nije određen. No, u doktrini se daje njegovo određenje, po kojemu je društvo prav-

tavljaju ovim radom ključna za njihovo razmatranje. Pored toga, djelatnost se može obavljati i putem zadruge ili udruge. Udruga je važna zbog zakonskog određenja da njezin cilj ne smije biti stjecanje dobiti te se o njoj više raspravljalo u okviru toga pitanja.

### 3.2. Zadruga

Zadruga je dobrovoljno udruženje najmanje triju zadrugara u kojem svaki član sudjeluje neposredno i koje zajedničkim poslovanjem po načelu uzajamne pomoći unapređuje i zaštićuje svoj gospodarski i drugi profesionalni interes, radi ostvarenja svoje osobne i zajedničke dobiti zadrugara u skladu sa zakonom i pravilima zadruge. Zadrugar je fizička osoba koja u cijelosti ili djelomično posluje putem zadruge, tj. ona osoba koja putem zadruge prodaje svoje proizvode odnosno usluge, nabavlja proizvode ili se koristi uslugama potrebnim za obavljanje svoje djelatnosti ili na drugi način neposredno sudjeluje u ostvarivanju ciljeva radi kojih je zadruga osnovana. Zadruga je pravna osoba i pravnu osobnost stječe upisom u sudski registar. Imovinu zadruge čine članski uložci zadrugara i imovina stečena poslovanjem zadruge. Imovina zadruge je zajedničko vlasništvo zadrugara. Zadruga se osniva ugovorom o osnivanju zadruge. Tijela zadruge su skupština, nadzorni odbor i upravitelj, a pravilima zadruge može se predvidjeti kao tijelo zadruge i upravni odbor<sup>52</sup>.

Predmet poslovanja zadruge može biti obavljanje bilo koje djelatnosti koja zakonom nije zabranjena. Jedan od ciljeva zadruge je stjecanje dobiti, a ta se dobit može dijeliti zadrugarima u skladu s ugovorom o osnivanju zadruge i njezinim pravilima, ako se ne odluči da se cijela dobit ili njezin dio upotrijebi za razvoj zadruge.<sup>53</sup> Stoga zadruga ispunjava sve uvjete koje se traže da bi se neka osoba smatrala trgovcem<sup>54</sup>, pa u tome smislu zadruga za predmet ovoga rada nije sporna.

---

na tvorevina koju obilježavaju četiri konstitutivna elementa: i) u društvo se udružuju osobe i time nastaje pravna zajednica; ii) društvo se temelji na pravnom poslu kao osnovi udruživanja; iii) društvo je usmjereno postizanju zajedničkog cilja članova i iv) društva su osobe privatnog, a ne javnog prava. V. Barbić, op. cit. u bilj. 4, str.10-11, 107. To se na ovome mjestu ističe stoga što se, kao što će se raspraviti u nastavku, želi naglasiti da pripadnost javnom odnosno privatnom pravu nije i ne bi smjela biti odlučujuća za to da se neka osoba smatra trgovcem.

<sup>52</sup> V. čl. 1, 3, 9. 14. i 19. Zakona o zadrugama.

<sup>53</sup> V. čl. 1, 5. i 20. Zakona o zadrugama.

<sup>54</sup> V. o tome Barbić, op. cit. u bilj. 4, str. 143; Barbić, op. cit. u bilj. 30, str. 664.

### 3.3. Udruga

Udruga je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih odnosno pravnih osoba, koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda te ekološka, humanitarna, informacijska, kulturna, nacionalna, pronatalitetna, prosvjetna, socijalna, strukovna, športska, tehnička, zdravstvena, znanstvena ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja. Udruga može imati svojstvo pravne osobe ili biti bez pravne osobnosti. Ako je udruga pravna osoba, stječe svojstvo pravne osobe danom upisa u registar udruga. Članom udruge može biti svaka poslovno sposobna fizička osoba i pravna osoba, pod jednakim uvjetima utvrđenim zakonom i statutom udruge. Udrugu mogu osnovati najmanje tri osobe. Članovi upravljaju udrugom neposredno ili putem svojih izabраниh predstavnika u tijelima udruge, na način propisan statutom. Skupština je najviše tijelo udruge, a statutom se može utvrditi drukčiji naziv skupštine kao najvišeg tijela udruge, kao i, pored skupštine, i druga tijela udruge. Temeljni je akt udruge statut.<sup>55</sup>

Djelatnosti zaštite probitaka svojih članova ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda te za promicanje ekoloških, humanitarnih, informacijskih, kulturnih, nacionalnih, pronatalitetnih, prosvjetnih, socijalnih, strukovnih, športskih, tehničkih, zdravstvenih, znanstvenih ili drugih uvjerenja i ciljeva svojih članova, udruga može obavljati samo bez namjere stjecanja dobiti.<sup>56</sup>

### 3.4. Trgovačko društvo

Unatoč tome što su *numerus clausus*, mogućnost autonomnog uređenja u trgovačkom društvu otvara prostor da se pravni oblik u kojemu se može obavljati gospodarska djelatnost prilagodi individualnim potrebama svakog gospodarskog subjekta odnosno osoba koje su članovi toga subjekta.<sup>57</sup> Granice takvog autonomnog uređenja postavljene su prisilnim propisima radi zaštite članova društva, a posebice drugih osoba izvan društva s kojima ono stupa u poslovne odnose. U tome pristupu hrvatsko pravo ne odstupa od rješenja u drugim zemljama te slijedi već uhodanu i korisnu praksu.

---

<sup>55</sup> V. čl. 2, 3, 4, 6, 10. i 11. Zakona o udrugama.

<sup>56</sup> V. čl. 2. st. 1. Zakona o udrugama.

<sup>57</sup> V. Barbić, op. cit. u bilj. 4, str. 133-138.

To da su trgovačka društva *numerus clausus*, međutim, ne znači da za sva društva određenog pravnog oblika (na primjer za dioničko društvo) vrijede uvijek ista pravila. Ponekad se, ako je takva pravno-politička ocjena zakonodavca, za obavljanje nekih posebnih djelatnosti propisuju posebne odredbe, a one opće, koje vrijede za sva društva tog pravnog oblika, primjenjuju se utoliko ukoliko tim posebnim pravilima nije određeno drugačije. Razlog takvom pristupu leži u ocjeni da je riječ o djelatnostima koje su toliko značajne i osjetljive da ih treba dodatno urediti, pa se zbog toga propisuju i dodatne odredbe koje vrijede za pravni oblik društva u kojemu se one mogu obavljati. Na taj je način, primjerice, postupljeno kod uređenja bankarskih djelatnosti i djelatnosti za osiguranje, pa se za dioničko društvo koje obavlja djelatnost osiguranja čak daje i poseban naziv, dioničko društvo za osiguranje<sup>58</sup>. No, važno je uvijek imati na umu da to nije neki novi, poseban oblik društva, nego je samo riječ o tome da se time upozorava da to dioničko društvo obavlja posebno uređenu djelatnost osiguranja i da za nj, pored općih, vrijede i neka posebna pravila. Slično tome, i Zakon o športu uvodi športsko dioničko društvo<sup>59</sup>, no ni ovdje nije riječ o probijanju načela da je broj pravnih oblika trgovačkih društava određen ZTD-om kao općim propisom, nego samo o tome da se na trgovačka društva koja obavljaju poseban, određen oblik djelatnosti u području sporta primjenjuju i neka posebna pravila.

Izbor pravnog oblika trgovačkog društva u kojem će se obavljati neka djelatnost ovisi o volji osnivača toga društva. Na njima je da prouče prednosti i nedostatke određenog tipa društva te da ga odaberu prema svojim poslovnim interesima. No, ako je to propisano zakonom, neke se djelatnosti mogu obavljati samo u određenim oblicima trgovačkih društava.<sup>60</sup> Primjerice, Zakonom o bankama predviđeno je da banka može biti samo dioničko društvo.<sup>61</sup> S druge strane, neke se djelatnosti mogu obavljati samo kao jedina djelatnost nekog trgovačkog društva. Tako jedina djelatnost brokerskih društava, koja moraju biti dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću, mogu biti samo poslovi s vrijednosnim papirima<sup>62</sup>, dok isključiva djelatnost društva za upravljanje investicijskim fondovima, osnovanog u pravnom obliku društva s ograničenom

---

<sup>58</sup> V. čl. 18. i dalje Zakona o osiguranju, Narodne novine br. 151/2005.

<sup>59</sup> V. čl. 28. i dalje Zakona o športu, Narodne novine br. 71/2006.

<sup>60</sup> Čl. 32. st. 4. ZTD.

<sup>61</sup> V. čl. 2. Zakona o bankama, Narodne novine br. 84/2002.

<sup>62</sup> Čl. 35. i 36. Zakona o tržištu vrijednosnih papira, Narodne novine br. 84/2002.

odgovornošću ili dioničkog društva, može biti samo osnivanje investicijskih fondova i upravljanje investicijskim fondovima, odnosno ulaganje novčanih sredstava u vlastito ime i za račun imatelja udjela otvorenih investicijskih fondova i u ime i za račun dioničara zatvorenih investicijskih fondova.<sup>63</sup>

### 3.5. Ustanova

Ustanova je pravna osoba koja se osniva za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i druge djelatnosti.<sup>64</sup> Dakle, ustanove se osnivaju za djelatnosti koje se tradicionalno nazivaju "društvenim" djelatnostima odnosno djelatnostima od posebnog društvenog interesa<sup>65</sup>, a navedene su samo primjerice.<sup>66</sup> Već prema vrsti

---

<sup>63</sup> V. čl. 19. Zakona o investicijskim fondovima, Narodne novine br. 150/2005.

<sup>64</sup> Čl. 1. st. 1. i 2. Zakona o ustanovama.

<sup>65</sup> To da je djelatnost koja se obavlja kao javna služba od "posebnog interesa za Republiku Hrvatsku" odnosno "od interesa za Republiku Hrvatsku" uglavnom određuju svi posebni propisi koji te djelatnosti uređuju. V. npr. čl. 1. st. 2. Zakona o osnovnom školstvu, čl. 23. st. 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine br. 121/2003, 48/2005, 85/2006), čl. 2. Zakona o kazalištima (Narodne novine br. 71/2006), čl. 2. Zakona o knjižnicama (Narodne novine br. 105/1997, 5/1998, 104/2000). To bi upućivalo na to da je u biti riječ o sinonimima, no na drugačiji zaključak upućivale bi npr. odredbe Zakona o športu, koji određuje u čl. 1. st. 4. da su športske djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, ali (opravdano) ne propisuje da se športske djelatnosti obavljaju kao javna služba, kao i odredbe Zakona o srednjem školstvu (Narodne novine br. 19/1992, 26/1993, 27/1993, 50/1995, 59/2001, 114/2001, 69/2003 - pročišćeni tekst, 81/2005) i Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi, (Narodne novine br. 10/1997), u kojima nije izrijekom određeno da su djelatnosti srednjeg školstva odnosno djelatnosti predškolskog odgoja od posebnog interesa, iako je istodobno notorno da tako jest, a i te se djelatnosti obavljaju kao javna služba.

<sup>66</sup> Kaže se da su navedene samo djelatnosti u kojima zakonodavac, na temelju prethodnoga iskustva, očekuje da će se ustanove pretežno osnivati. Tako Medvedović, op. cit. u bilj. 26, str. 10. Autor ističe da se time ne isključuje mogućnost da se ustanove osnivaju i za obavljanje neke druge djelatnosti, uključujući i "gospodarske djelatnosti" (npr. u području vodoprivrede, zaštite prirode, urbanizma, prijevoza, pošta, telekomunikacija, informatike, bankarstva, pa i proizvodnje lijekova, oružja, eksploziva i sl.). Očito je da se takvim shvaćanjem pojam gospodarske djelatnosti, suprotno stajalištu za koje se pledira u ovome radu, određuje prema sadržaju djelatnosti, a ne po načinu kako se ona obavlja i cilju zbog kojega se to čini.

te djelatnosti, ustanova ima različite organizacijske oblike (npr. škola, fakultet, zavod, bolnica, dječji vrtić, muzej, kazalište i sl.), ali taj organizacijski oblik ne daje pravnoj osobi o kojoj je riječ poseban pravni oblik<sup>67</sup>, nego je uvijek riječ o ustanovi.

### 3.5.1. Javna ustanova

Zakon o ustanovama kao poseban oblik ustanova uvodi javne ustanove, koje se osnivaju za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i slično, ako je zakonom određeno da se takva djelatnost obavlja kao javna služba.<sup>68</sup> Tako se, primjerice, određuje da se kao javna služba obavljaju zdravstvena djelatnost<sup>69</sup>, djelatnost socijalne skrbi<sup>70</sup>, komunalne djelatnosti<sup>71</sup>, kazališna djelatnost<sup>72</sup>, muzejska djelatnost<sup>73</sup>, knjižnična djelatnost<sup>74</sup>, arhivska djelatnost<sup>75</sup>, javnobilježnička

---

<sup>67</sup> V. Borković, op. cit. u bilj. 26, str. 18.

<sup>68</sup> Čl. 6. st. 1. Zakona o ustanovama. U st. 2. toga članka određeno je da se javna ustanova može osnovati i za obavljanje djelatnosti koja nije određena kao javna služba, ako se one obavljaju na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu. Čini se da u biti nema razlike između onoga što Zakon o ustanovama određuje u 1. odnosno 2. stavku članka 6, jer u oba se slučaja govori o obavljanju djelatnosti kao javne službe, a ne o određivanju neke djelatnosti kao javne službe.

<sup>69</sup> Čl. 23. st. 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

<sup>70</sup> Djelatnosti centra za socijalnu skrb i doma za socijalnu skrb jesu, primjerice, javne službe, jer se obavljaju kroz javnu ustanovu, a određuje se i da je djelatnost socijalne skrbi od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (v. čl. 3., 81. i 93. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine br. 73/1997, 27/2001, 59/2001, 82/2001, 103/2003).

<sup>71</sup> Čl. 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 36/1995, 70/1997, 128/1999, 57/2000, 129/2000, 59/2001, 26/2003 - pročišćeni tekst, 82/2004, 110/2004, 178/2004.

<sup>72</sup> Čl. 2. Zakona o kazalištima.

<sup>73</sup> Čl. 3. Zakona o muzejima, Narodne novine 142/1998.

<sup>74</sup> Čl. 3. st. 1. Zakona o knjižnicama.

<sup>75</sup> Čl. 39. st. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima, Narodne novine br. 105/1997, 64/2000.

djelatnost<sup>76</sup>, djelatnost predškolskog odgoja<sup>77</sup>, djelatnost osnovnog školstva<sup>78</sup> i srednjeg školstva<sup>79</sup> te djelatnost visokih učilišta<sup>80</sup>.

Posebno određenje javnih ustanova upućivalo bi na to da postoje dvije vrste ustanova: javne ustanove i "obične" ustanove, a to bi bile sve ostale, one koje nisu javne. Kao što je već spomenuto, time se otvara pitanje jesu li djelatnosti javnih ustanova koje se obavljaju kao javne službe posebna vrsta djelatnosti i što ih odvaja od ostalih djelatnosti. Jednako tako, upitno je kakav je njihov položaj u razgraničenju na djelatnosti koje su gospodarske i djelatnosti koje nisu gospodarske te postaju li dvojbeni i neispravni zaključci koji su izvedeni o tome razgraničenju. Ako bi se smatralo da su djelatnosti koje se obavljaju kao javne službe posebne zbog njihova sadržaja, pa da je za njihovo obavljanje i predviđen poseban pravni oblik javnih ustanova, bi li to značilo da je ipak netočna tvrdnja da gospodarski karakter djelatnosti određuje način, intenzitet i cilj obavljanja djelatnosti, a ne njezin sadržaj? Dojam je da je za odgovor na tu dvojbu potrebno promotriti tko može osnovati javnu ustanovu, što može biti cilj obavljanja djelatnosti javne ustanove, imaju li odnosno mogu li imati javne ustanove drugačije ili dodatne ovlasti u odnosu prema "običnim" ustanovama te postoje li neke druge razlike u pravilima koja vrijede za osnivanje i djelovanje javne ustanove.

---

<sup>76</sup> Čl. 1. Zakona o javnom bilježništvu, Narodne novine 78/1993, 29/1994.

<sup>77</sup> Čl. 1. st. 3. Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi.

<sup>78</sup> Za djelatnost osnovnog školstva, Zakon o osnovnom školstvu ne određuje izrijekom da se ona obavlja kao javna služba. No, to ne bi smjelo biti sporno, jer je propisano da je djelatnost osnovnog školstva od posebnog društvenog interesa (čl. 1. st. 2.), a da osnovno školovanje obavljaju osnovne škole kao javne ustanove (čl. 14. st. 1.) i druge javne ustanove (čl. 4. st. 1.). Budući da se po odredbi čl. 6. Zakona o ustanovama, javna ustanova osniva za obavljanje djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba, jasno je da je djelatnost osnovnog školstva javna služba.

<sup>79</sup> Jednako kao što to nije slučaj kod djelatnosti osnovnog školstva, ni kod djelatnosti srednjeg školstva nije u Zakonu o srednjem školstvu izrijekom određeno da se ta djelatnost obavlja kao javna služba. No, na to da je djelatnost srednjeg školstva javna služba upućuje okolnost da djelatnost srednjeg školstva mogu obavljati kao srednjoškolske ustanove srednje škole (gimnazije, strukovne škole, umjetničke škole) i učenički domovi, koji se osnivaju kao javne ustanove (čl. 2, čl. 25. st. 1, čl. 35. i dalje te čl. 38.), koje se po Zakonu o ustanovama (čl. 6. st. 1.) osnivaju za obavljanje djelatnosti koja je javna služba.

<sup>80</sup> Čl. 47. st. 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine br. 123/2003, 198/2003, 105/2004, 174/2004.



### 3.5.2. Osnivači javne ustanove

Određeno je da javnu ustanovu mogu osnovati (i) Republika Hrvatska, (ii) općina, grad, županija i Grad Zagreb (jedinica lokalne samouprave) u okviru svoga samoupravnog djelokruga a sukladno zakonu, (iii) druga fizička i pravna osoba, ako je to zakonom izrijeком dopušteno, (iv) jedinica lokalne samouprave i fizička i pravna osoba, ako je to zakonom izrijeком dopušteno.<sup>81</sup> Dakle, krug osoba koje mogu osnovati javnu ustanovu uži je od onoga koji vrijedi za ostale ustanove, za koje je općenito kazano da ih mogu osnovati pravne i fizičke osobe, ako posebnim propisom nije određeno drugačije.<sup>82</sup> Za razliku od "običnih" ustanova, javnu ustanovu, pored Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge fizičke i pravne osobe mogu osnovati samo kad posebni zakoni to izrijeком dopuštaju. Drugim riječima, za "obične" ustanove vrijedi kao opće pravilo da se krug osoba koje ih mogu osnovati može samo zakonom iznimno ograničiti, dok je kod javnih ustanova slučaj da se samo zakonom može dati ovlast da ih mogu osnovati i druge pravne i fizičke osobe. Time je za javne ustanove glede osnivača te pravne osobe kao temeljno postavljeno pravilo da je dopušteno samo ono što je kao takvo izričito određeno. Ne ulazeći u opravdanost takvog pristupa, moglo bi se kazati da je time zakonodavac iskazao svoje pravopolitičko shvaćanje da se obavljanje djelatnosti javnih ustanova (tj. djelatnosti koje su javne službe) ne može dopustiti apriorno svim osobama, nego da se za pojedine djelatnosti to mora posebno istaknuti. Na taj se način, zapravo, očito željela naglasiti važnost javnih ustanova, tj. u biti važnost djelatnosti kojima se one bave. Dvojbeno je, međutim, je li time što se u Zakonu o ustanovama kao općem propisu principijelno ne dopušta svakome da obavlja djelatnosti javnih službi doista ostvaren cilj koji se želi postići. Drugo je pitanje je li subjektivni kriterij koji je primijenjen glede osnivača jamac za to da će se djelatnosti koje su javne službe obavljati na željeni način ili bi dostatno rješenje bilo propisivanje odgovarajućeg nadzora nad osobama koje se tim djelatnostima bave, ma kojeg god pravnog oblika one bile i ma tko bio njihov osnivač. Tek konkretna raščlamba propisa koji uređuju pojedine javne službe može dati odgovor postupa li se u tome dosljedno, polazeći od naizgled načelnog opredjeljenja.

<sup>81</sup> Čl. 7. st. 1. Zakona o ustanovama.

<sup>82</sup> Čl. 5. Zakona o ustanovama.

Zdravstvenu djelatnost načelno mogu obavljati zdravstvene ustanove, trgovačka društva i privatni zdravstveni radnici pod uvjetima propisanim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, zakonima o zdravstvenom osiguranju, Zakonom o ustanovama i Zakonom o trgovačkim društvima. Neke organizacijske oblike osoba koje obavljaju zdravstvenu djelatnost (npr. kliniku, kliničku bolnicu, klinički bolnički centar) može osnovati samo Republika Hrvatska, i to u obliku ustanove. No, neke druge zdravstvene ustanove mogu osnovati i druge osobe, pa tako npr. polikliniku, ustanovu za zdravstvenu njegu i ljekarničku ustanovu mogu osnovati županija i druga pravna i fizička osoba. Glede zdravstvene djelatnosti koju obavljaju, određeno je da zdravstvena ustanova osnivač koje je pravna osoba, kao i zdravstvena ustanova osnivač koje je fizička osoba, ne može obavljati djelatnost državnih zdravstvenih zavoda, a da zdravstvena ustanova osnivač koje je pravna osoba, osim županije, te zdravstvena ustanova osnivač koje je fizička osoba ne može obavljati cjelovitu djelatnost zdravstvenih zavoda, doma zdravlja i ustanove za hitnu medicinsku pomoć.<sup>83</sup> Ima li se na umu da se zdravstvena djelatnost obavlja kao javna služba, očekivati je da bi sve navedene ustanove bile javne ustanove. No, za obavljanje nekih zdravstvenih djelatnosti može se osnovati i trgovačko društvo bilo kojeg pravnog oblika.<sup>84</sup> Također, zdravstvena se djelatnost može obavljati i kroz privatnu praksu, ispunjavaju li se uvjeti određeni zakonom.<sup>85</sup> Iz toga proizlazi da je zdravstvenim propisima iskorištena mogućnost predviđena Zakonom o ustanovama te je određeno da javnu ustanovu za tu djelatnost mogu osnovati i druge fizičke i pravne osobe. Pored toga, zakonodavac je svoje temeljno opredjeljenje da zdravstvenu djelatnost kao javnu službu obavljaju javne ustanove u najmanju ruku relativizirao pružajući mogućnost da neke zdravstvene djelatnosti obavljaju i trgovačka društva i fizičke osobe kroz privatnu praksu. Ako se obavljanje djelatnosti koja je javna služba time otvara i drugim pravnim oblicima, a ne samo javnim ustanovama, proizlazi da je adekvatan nadzor nad obavljanjem djelatnosti i nad radom svih osoba u području zdravstvene djelatnosti onaj odlučni oblik koji osigurava da se ta djelatnost obavlja prema načelima koja bi trebala važiti za javnu službu.<sup>86</sup> Stoga bi se, s jedne strane, moglo postaviti pitanje čemu

<sup>83</sup> V. čl. 34., 40. i 41. Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Za cjelovitiji prikaz osoba koje obavljaju zdravstvenu djelatnost v. Babić, Tatjana, Roksandić, Sunčana, *Osnove zdravstvenog prava*, Zagreb, 2006., str. 51 i dalje.

<sup>84</sup> V. čl. 111. i dalje Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

<sup>85</sup> V. čl. 139. i dalje Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

<sup>86</sup> V. čl. 10. i dalje Zakona o zdravstvenoj zaštiti. V. Babić, Roksandić, op. cit., str. 28 i dalje.

služi tako restriktivno načelno opredjeljenje Zakona o ustanovama o tome tko može biti osnivač te pravne osobe. S druge strane, ako se kvaliteta i sigurnost obavljanja djelatnosti osigurava drugim sredstvima, upitnim se čini opravdanost ograničavanja pravnih oblika u kojima se zdravstvena djelatnost uopće može obavljati.

Spomenuta bi razmišljanja još više vrijedila za kazališnu djelatnost, koja je također određena kao ona koja je od interesa za Republiku Hrvatsku i koja se obavlja kao javna služba. Zakon o kazalištima predviđa da se kazališta i kazališne družine kao pravne osobe mogu osnovati kao javne ustanove, ako ih osniva Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a kao ustanove, trgovačka društva i umjetničke organizacije, ako su im osnivači domaće i strane fizičke i pravne osobe.<sup>87</sup>

Djelatnost srednjeg školstva obavljaju srednje škole kao javne ustanove te nema mogućnosti da se ta djelatnost obavlja u nekom drugom pravnom obliku. No, i Zakon o srednjem školstvu odstupa od temeljnog opredjeljenja Zakona o ustanovama kao općeg propisa te daje mogućnost da srednju školu kao javnu ustanovu osnuju, pored Republike Hrvatske i jedinica područne (regionalne) samouprave, i druge domaće i strane fizičke i pravne osobe.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Čl. 7. i 8. Zakona o kazalištima. Treba kazati da Zakon o kazalištima spominje javna i privatna kazališta i kazališne družine (čl. 6.), pri čemu se oni razlikuju prema tome tko je njihov osnivač. To ne treba poistovjećivati niti miješati s podjelom na kazališta koje su javne ustanove i koje to nisu. Kazališta koja su javne ustanove mogu osnovati osobe javnoga prava (Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave), pa je tada očito riječ o "javnom" kazalištu, ali kako je određeno da i druge domaće i strane fizičke osobe mogu osnovati "privatno" kazalište, među ostalim, i u obliku ustanove, ta bi ustanova isto trebala zapravo biti javna ustanova u smislu određaba Zakona o ustanovama, budući da obavlja djelatnost koja je određena kao javna služba. No, logika je Zakona o kazalištima drugačija te se kazališta koja su "privatna" osnivaju kao "obične" ustanove, a ne javne ustanove. Slično tome, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u čl. 49. razlikuje javna i privatna visoka učilišta (sveučilište, fakultet i umjetnička akademija u sastavu sveučilišta te veleučilište i visoka škola). Javna su visoka učilišta ona kojih je osnivač Republika Hrvatska. Privatna visoka učilišta po tome bi bila sva ostala, dakle ona koja osnivaju prije svega osobe privatnog prava (domaće i strane fizičke i pravne osobe), ali i visoka učilišta kojih su osnivači županije, gradovi i općine. Pored tih, jedine odredbe koje uopće posebno spominju privatna visoka učilišta su one koje se tiču financiranja te osiguranja nastavka studija u slučaju prestanka visokog učilišta.

<sup>88</sup> Čl. 25. st. 2. Zakona o srednjem školstvu.

Jednak je pristup i Zakona o osnovnom školstvu, koji određuje da osnovnu školu kao javnu ustanovu mogu osnovati Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druga pravna i fizička osoba.<sup>89</sup>

Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi također širi osnovni krug osoba koje mogu osnovati dječji vrtić te određuje da njegovi osnivači, pored Republike Hrvatske i jedinica lokalne uprave i samouprave, mogu biti i vjerske zajednice te domaće fizičke i pravne osobe.<sup>90</sup> Različito negoli kad je riječ o osnivanju srednje škole ili osnovne škole, osnivači dječjeg vrtića ne bi mogle biti strane fizičke i pravne osobe.

Zakon o muzejima bitno je restriktivniji glede uvjete za obavljanje muzejske djelatnosti negoli dosada opisani propisi. Muzejsku djelatnost mogu obavljati muzeji, galerije i zbirke unutar ustanova i drugih pravnih osoba. Muzeje kao javne ustanove mogu osnovati Republika Hrvatska, županije, Grad Zagreb, gradovi i općine, a muzeje kao "obične" ustanove mogu osnovati samo domaće pravne i fizičke osobe.<sup>91</sup> To bi upućivalo<sup>92</sup> na to da, kao i kod kazališta, okolnost tko je osnivač ustanove determinira je li ona javna ustanova ili "obična" ustanova. Bi li to trebalo značiti i da muzejska djelatnost koju obavljaju muzeji kojih su osnivači domaće pravne i fizičke osobe privatnoga prava čak više nije javna služba? Proizlazilo bi, u najmanju ruku, da je stajalište zakonodavca da djelatnost muzeja koji su "obične" ustanove nije toliko važna i od interesa za Republiku Hrvatsku samo zato što osnivači tih muzeja nisu osobe javnoga prava, nego "samo" druge pravne i fizičke osobe.<sup>93</sup> Zar je to toliko značajno da

---

<sup>89</sup> Čl. 14. st. 3. Zakona o osnovnom školstvu.

<sup>90</sup> Čl. 7. st. 1. Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi.

<sup>91</sup> Čl. 4. i 16. Zakona o muzejima.

<sup>92</sup> Na to da su javne ustanove samo one ustanove kojih su osnivači Republika Hrvatska, županije, Grad Zagreb, gradovi i općine upućuje i Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi (Narodne novine br. 97/2001). Taj propis, određujući sastav i imenovanje organa za upravljanje javnom ustanovom, polazi od toga da samo navedene osobe mogu osnovati javne ustanove, jer uopće ne spominje javne ustanove kojih bi osnivači bile druge pravne i fizičke osobe. V. npr. čl. 1. i 5. To, zapravo, znači da po tome zakonu druge pravne i fizičke osobe ne bi mogle osnovati javnu ustanovu za obavljanje nijedne od djelatnosti u području kulture (npr. knjižničnu djelatnost, muzejsku djelatnost, kazališnu djelatnost). Njima je ostavljena mogućnost osnivanja "običnih" ustanova.

<sup>93</sup> Više je negoli sporno je li doista to tko je osnivač neke pravne osobe, u ovom slučaju muzeja, u krajnjoj posljedici odlučno kao garancija vrijednosti i kvalitete obavljanja neke djelatnosti? Ako bi, na primjer, najbogatiji ljudi na svijetu u Hrvatskoj osnovali trgovačko društvo (n.b. oni sami ne bi mogli osnovati muzej, jer zakon to zabranjuje stranim

se zbog toga na muzeje koje osnivaju osobe javnoga prava primjenjuju i neka posebna pravila, a na ostale muzeje ne?<sup>94</sup>

Jednako je i s obavljanjem knjižnične djelatnosti. Zakon o knjižnicama predviđa osnivanje samostalnih knjižnica kao javnih ustanova, ako su im osnivači Republika Hrvatska, županije, Grad Zagreb, gradovi i općine, a kao "običnih" ustanova ako su im osnivači druge domaće i pravne osobe.<sup>95</sup>

Ovaj tek primjerični prikaz pravila o tome koje osobe mogu osnovati koje ustanove u pojedinim djelatnostima bez sumnje upućuje na zaključak da se u uređenju toga pitanja ne postupa dosljedno, polazeći od nekih općih načela, pretpostavki i temeljnih opredjeljenja. Kako drugačije tumačiti, na primjer, to da je osnovna škola uvijek javna ustanova, bez obzira na to tko je osniva, jesu li to država ili bilo koje pravne i fizičke osobe, dok kazališta ili knjižnice kao javne ustanove mogu osnovati samo osobe javnog prava, a ako ih osnivaju druge fizičke ili pravne osobe, tada je riječ o "običnoj" ustanovi? Nadalje, kako braniti stajalište zakonodavca da osnovnu ili srednju školu mogu osnovati i domaće i strane fizičke i pravne osobe, a muzej ili knjižnicu samo domaće osobe? Iskazuje li se time nepovjerenje prema osobama koje ne predstavljaju javnu vlast odnosno koje su stranci, jer je riječ o osobito važnim djelatnostima, pa nije uputno da se strancima omogući osnivanje pravnih osoba određenog pravnog oblika na jednak i nediskriminirajući način? Znači li to da je djelatnost osnovnog školstva od "manjeg" društvenog interesa odnosno od manje važnosti za državu i društvo negoli je to kazališna ili knjižnična djelatnost? Jesu li muzejska i knjižnična djelatnost od "posebnijeg" društvenog interesa negoli su djelatnosti u području osnovnog i srednjeg školstva? Ima li se načelno više

---

fizičkim i pravnim osobama), ono bi moglo biti osnivač muzeja kao ustanove, no unatoč tome što bi zahvaljujući svome neizmjernom bogatstvu uspjeli skupiti, između ostaloga, najvrjednija djela Van Gogha, Boticellija, Modiglianija i Sorolle, njihov bi muzej bio tek "obična" ustanova.

<sup>94</sup> V. tekst *infra* pod 3.5.5. o osnivanju i djelovanju javnih ustanova.

<sup>95</sup> Čl. 3.-5. Zakona o knjižnicama. Čini se da je isti pristup i glede obavljanja poslova restauriranja, konzerviranja i obnove kulturnih dobara, koje po čl. 95. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine br. 69/1999, 151/2003, 157/2003) obavlja Hrvatski restauratorski zavod kao javna ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske. Uz posebno dopuštenje Ministarstva kulture, za obavljanje tih djelatnosti javnu ustanovu mogu osnovati i županije, Grad Zagreb, općine i gradovi, a ako pravnu osobu za te djelatnosti osnivaju druge osobe, riječ je o "običnoj" ustanovi, a ne javnoj ustanovi. Tako nije izričito određeno zakonom, no proizlazilo bi tumačenjem čl. 95. i 100. spomenutog zakona. Svakako, izričaj nije jasan.

povjerenja u osobe za koje se očekuje da će biti zainteresirane za obavljanje djelatnosti osnovnog i srednjeg školstva negoli u one koje bi se željele baviti muzejskom ili knjižničnom djelatnošću?

Čini se da nema suvislih odgovora na postavljena pitanja, već da je zakonsko uređenje jednostavan rezultat stihijskog i nesustavnog propisivanja, koje zahtijeva temeljitu analizu i reviziju, s ciljem da se učini transparentnijim, jednostavnijim i konzekventnijim. U tome treba poći od pitanja što se želi i zaključaka o tome kako je to najbolje provesti. Jedino bi takav pristup bio garancija pravne jasnoće, a time i pravne sigurnosti.

### 3.5.3. Cilj obavljanja djelatnosti javne ustanove

Zakon o ustanovama ne pravi izričitu razliku između ciljeva koje mogu imati javne ustanove u odnosu prema “običnim” ustanovama. To je uvijek trajno obavljanje određenih djelatnosti, ako se one ne obavljaju radi stjecanja dobiti. No, osnivaju li se radi stjecanja dobiti, jednaka pravila vrijede za obje vrste ustanova. Ustanova postaje javna ustanova kad je zakonom određeno da se neka djelatnost obavlja kao javna služba. Dakle, pojam je javne ustanove u biti predodređen vrstom djelatnosti koja se obavlja. No, ako bi zakonom bilo određeno da je djelatnost javna služba, onda bi iz Zakona o ustanovama proizlazilo da je jedina vrsta ustanove koja se za obavljanje te djelatnosti mogla osnovati upravo javna ustanova.<sup>96</sup>

Čini se neprijepornim da su djelatnosti za koje Zakon o ustanovama predviđa osnivanje ustanova one djelatnosti koje se mogu nominirati kao one od posebnoga društvenog interesa. To se može iskazati i tako da za te djelatnosti postoji osobit interes javnosti, pa da je obavljanje njihovih djelatnosti pod posebnom kontrolom države, građana, javnosti i društva u cjelini. Tada bi razgraničenje javnih ustanova, koje se osnivaju samo za neke djelatnosti, s jedne strane, i “običnih” ustanova, s druge strane, značilo da zakonodavac ipak te djelatnosti razlikuje tako što one prve, za obavljanje kojih se osnivaju javne ustanove, cijeni više odnosno smatra da su one od “posebnijeg” društvenog interesa i da su bitnije za funkcioniranje društvene zajednice. Ako i jest tako, onda se, tek primjera radi, nameće već postavljeno pitanje zašto u propisima

<sup>96</sup> Kao što je već rečeno (v. *supra*, tekst uz bilješke 92, 93 i 95), takvo shvaćanje opovrgavaju npr. Zakon o kazalištima, Zakon o knjižnicama i Zakon o muzejima.

nema dosljednog pristupa u tome tko koje ustanove može osnovati. S druge strane, vjerojatno doista postoje djelatnosti koje su za društvo u cjelini važnije od nekih drugih, no upitno je može li se u tome postaviti neka logična i argumentirana hijerarhija. Moglo bi se tvrditi da djelatnosti za koje zakonodavac smatra da su od posebnog društvenog interesa zaslužuju posebnu pozornost i kontrolu javnosti, pa da možda i ne bi trebalo praviti razliku između javnih ustanova i "običnih" ustanova. Shodno tome, čini se ispravnim shvaćanje da je javnost bitna karakteristika ustanova, pa da su sve ustanove zapravo javne, neovisno o tome kakav im je opis u pojedinim propisima.<sup>97</sup>

#### 3.5.4. Javne ovlasti javne ustanove

Na temelju Zakona o sustavu državne uprave, po kojemu se određeni poslovi državne uprave mogu prenijeti posebnim zakonom na pravne osobe koje imaju javne ovlasti,<sup>98</sup> Zakonom o ustanovama određeno je da se javnoj ustanovi u sklopu djelatnosti radi koje je osnovana mogu povjeriti određene javne ovlasti, a da javna ustanova takve javne ovlasti obavlja pod uvjetima, na način i u postupku koji je određen zakonom.<sup>99</sup> Postupi li se tako, na pitanja nadzora nad općim i pojedinačnim aktima te drugim poslovima koji se u javnoj ustanovi obavljaju na temelju javne ovlasti primjenjuju se propisi kojima se uređuje sustav državne uprave.<sup>100</sup>

Dadu li joj se javne ovlasti, pravna osoba<sup>101</sup>, u ovom slučaju javna ustanova, dobiva, zapravo, ovlasti da postupa kao da postupa država. Sama okolnost da obavlja djelatnost koje su javna služba ne povlači za sobom, međutim, automatski i stjecanje javnih ovlasti javne ustanove.<sup>102</sup>

Ne bi trebalo biti sporno da je baš činjenica da se javnim ustanovama mogu podijeliti određene javne ovlasti jedan od ključnih čimbenika koji javne ustanove odvaja od "običnih" ustanova. No, budući da se javne ovlasti mogu dodijeliti

---

<sup>97</sup> V. Mecanović, op. cit. u bilj. 26, str. 43.

<sup>98</sup> Čl. 2. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 75/1993, 92/1996, 48/1999, 15/2000, 59/2001, 190/2003 - pročišćeni tekst, 1999/2003.

<sup>99</sup> Čl. 10. Zakona o ustanovama.

<sup>100</sup> Čl. 64. st. 2. Zakona o ustanovama.

<sup>101</sup> Za druge pravne osobe, kao i za fizičke osobe kojima se mogu podijeliti javne ovlasti v. Krijan, Krijan-Žigić, op. cit. u bilj. 26, str. 5-7.

<sup>102</sup> Više o tome v. Medvedović, op. cit. u bilj. 26, str. 21-22.

i nekim drugim pravnim osobama, sporno je li to samo po sebi dovoljno za spomenuto razlikovanje.

### 3.5.5. Osnivanje i djelovanje javne ustanove

Osnivač javne ustanove, ako njezin osnivač nije Republika Hrvatska, nego jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave ili druge fizičke ili pravne osobe, mora od nadležnog ministarstva, u djelokrugu kojeg je nadzor nad obavljanjem djelatnosti za koju se javna ustanova osniva, zatražiti ocjenu sukladnosti sa zakonom odluke, sporazuma odnosno ugovora o osnivanju. Bez rješenja kojim se utvrđuje da su ti akti suglasni zakonu, ustanova se ne može upisati u sudski registar.<sup>103</sup> Zakon o ustanovama u tome ne pravi razliku prema tome tko su osnivači ustanove, da li osobe javnog prava ili druge pravne i fizičke osobe, osim kad je riječ o Republici Hrvatskoj kao osnivaču, što je i logično, budući da ocjenu sukladnosti akta o osnivanju ionako daje ministarstvo kao tijelo državne uprave. Takvo rješenje nije preduvjet za osnivanje "običnih" ustanova, čime zakonodavac očito daje vrijednosno stajalište o važnosti djelatnosti javnih ustanova.

Prema Zakonu o ustanovama druge su razlike u ustroju i radu između javnih ustanova i "običnih" ustanova sljedeće:

- zakonom ili aktom o osnivanju može se odrediti da ravnatelja javne ustanove imenuje Vlada Republike Hrvatske, nadležno ministarstvo ili predstavničko tijelo jedinice lokalne ili regionalne (područne) samouprave, čime se odstupa od općeg pravila da ravnatelja imenuje upravno vijeće ili drugi kolegijalni organ;<sup>104</sup>
- određeno je da se natječaj za ravnatelja javne ustanove koju osniva Republika Hrvatska, dakle ne i za druge javne ustanove, objavljuje i u *Narodnim novinama*, dok za sve druge ustanove dostaje objava u drugim javnim glasilima;<sup>105</sup>
- javna ustanova ima obvezu da odredbe akta o osnivanju, statuta i drugih općih akata kojima se uređuje rad ustanove u obavljanju djelatnosti ili dijela djelatnosti koji se smatra javnom službom, učini na pogodan način

---

<sup>103</sup> Čl. 8. st. 1. i čl. 30. st. 3. Zakona o ustanovama.

<sup>104</sup> Čl. 38. Zakona o ustanovama.

<sup>105</sup> Čl. 41. st. 1. Zakona o ustanovama.



dostupnim javnosti, dok inače za sve ustanove važe jednaka pravila o javnosti rada<sup>106</sup>;

- javna ustanova koja održava znanstvena, stručna i druga savjetovanja i skupove o pitanjima za koje je javnost zainteresirana, dužna je sredstva javnog priopćivanja o tome obavijestiti i omogućiti im nazočnost,<sup>107</sup>
- ako javna ustanova ima javne ovlasti, na pitanja nadzora nad općim i pojedinačnim aktima te drugim poslovima koji se obavljaju na temelju tih javnih ovlasti, primjenjuju se propisi kojima se uređuje sustav državne uprave.<sup>108</sup>

Pored navedenih, nema odredaba Zakona o ustanovama koje bi različito uređivale poslovanje javnih ustanova i "običnih" ustanova. Jednaka pravila vrijede, primjerice, za pitanja sadržaja akta o osnivanju, naziva i sjedišta ustanove, predmeta poslovanja, unutarnjeg ustroja ustanove, njezinih organa i njihova odnosa, imovine i odgovornosti za obveze ustanove, drugih pitanja nadzora nad radom ustanove te njezina prestanka.

### 3.6. Pravni učinci izbora pravnog oblika za obavljanje djelatnosti

U slučaju da po pravilima za obavljanje neke djelatnosti ili po pravilima o uvjetima pod kojima se, glede djelatnosti, može osnovati neki pravni oblik pravne osobe, postoji mogućnost izbora između više pravnih oblika, na osnivačima je da odaberu onaj oblik koji najprimjerenije odgovara njihovima potrebama. One se tiču pitanja unutarnjeg ustroja pravne osobe, odgovornosti članova za obveze te pravne osobe, uvjeta obavljanje djelatnosti (radi stjecanja dobiti ili bez namjere ostvarivanja dobiti), pa posljedično tome i na pitanje hoće li ta osoba imati svojstvo trgovca ili neće, a time i sklapa li ona trgovačke ugovore i hoće li se za njezine ugovorne odnose ustanoviti nadležnost trgovačkog suda.

Nije sporno da je obavljanje djelatnosti zadruge usmjereno na postizanje dobiti, pa da između ostaloga i zbog toga što ispunjava taj uvjet, zajedno s ostalima koji se za to traže, zadruga ima svojstvo trgovca.

Trgovačko društvo je trgovac, čak i u rijetko zamislivim slučajevima da nije usmjereno na stjecanje dobiti, jer je tako izričito određeno.

---

<sup>106</sup> Čl. 56. te čl. 60.-62. Zakona o ustanovama.

<sup>107</sup> Čl. 63. Zakona o ustanovama.

<sup>108</sup> Čl. 64. st. 2. Zakona o ustanovama.

Udruga nije trgovac. Ona ne ispunjava temeljna mjerila koja se za to traže, jer udruga ne može obavljati djelatnosti s namjerom stjecanja dobiti.

Po tradicionalnoj i "nepravnoj", a pozitivnim propisima prevladanoj podjeli na gospodarske i negospodarske djelatnosti, ustanova se uobičajeno osniva za obavljanje potonjih djelatnosti. No, po važećim bi propisima ustanova mogla imati svojstvo trgovca, pod uvjetom da se prihvati shvaćanje da pojam gospodarske djelatnosti ne određuje vrsta djelatnosti o kojoj je riječ, nego način njezina obavljanja. Ako bi ustanova obavljala djelatnost s namjerom da stječe dobit, trebalo bi joj, uz ispunjenje drugih uvjeta, priznati svojstvo trgovca.<sup>109</sup> To bi konkretno značilo da bi u nekoj djelatnosti mogle postojati ustanove koje su trgovci i one koje to nisu, a odlučujući je čimbenik u tome razgraničenju obavlja li ustanova svoju djelatnost radi stjecanja dobiti ili ne. Bez obzira na to koja joj je u svezi s time namjera, nije odlučno da li ustanova dobit doista i ostvaruje, jer se dobit može ostvarivati i ako ustanova ne bi bila osnovana s tom namjerom.<sup>110</sup> Spomenuta shvaćanja vrijede jednako za sve vrste ustanove, pa i za javne ustanove.

Pojam trgovca važan je, kao što je već naglašeno, zbog što samo trgovci mogu sklapati trgovačke ugovore, a na trgovce se primjenjuje posebni, pojačani standard pažnje u ispunjavanju obveza.<sup>111</sup> S obzirom na određenje trgovačkog

---

<sup>109</sup> Takvo shvaćanje proizlazi i iz odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske Gr1 118/04-2 (<http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra/Default.asp>), u kojoj se u biti ističe da pravni oblik (ustanove) ne znači automatski da se neka djelatnost ne bi mogla obavljati radi stjecanja dobiti. Takvim stajalištem Vrhovni sud, čini se sasvim opravdano, određuje da gospodarski (trgovački) karakter neke djelatnosti ne bi određivao pravni oblik u kojemu se ona obavlja. V. i odluku istoga suda Gr1 154/2006-2 na istoj stranici.

<sup>110</sup> Premda to iz izričaja nije sasvim jasno ("... osnovna značajka gospodarske djelatnosti koja se može smatrati trgovačkom djelatnosti jest to što se ona obavlja u svrhu ostvarivanja dobiti *što tuženik kao ustanova ostvaruje*"), čini se da u odluci Gr1 255/05-2 (<http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra/Default.asp>) Vrhovni sud Republike Hrvatske zauzima drugačije stajalište te da smatra da sama okolnost da se dobit ostvaruje dostaje da bi se za djelatnost neke ustanove smatralo da je usmjerena na ostvarivanje dobiti odnosno da je gospodarska.

<sup>111</sup> V. čl. 10. st. 1. i 2. Zakona o obveznim odnosima. "Sudionik u obveznom odnosu dužan je u ispunjavanju svoje obveze postupati s pažnjom koja se u pravnom prometu zahtijeva u odgovarajućoj vrsti obveznih odnosa (pažnja dobrog gospodarstvenika odnosno pažnja dobrog domaćina). Sudionik u obveznom odnosu dužan je u ispunjavanju obveze iz svoje profesionalne djelatnosti postupati s povećanom pažnjom, prema pravilima struke i običaja (pažnja dobrog stručnjaka)."

ugovora,<sup>112</sup> to bi značilo da trgovački ugovor ne bi mogle sklopiti osobe koje nisu trgovci, pa bi time bile isključene sve udruge i u načelu ustanove, osim ako bi svoju djelatnost obavljale radi stjecanja dobiti.

Treba se zapitati odgovara li takvo stanje poslovnoj stvarnosti, potrebama prakse i pravnoj sigurnosti. Primjerice, s obzirom na to da udruga može pored osnovne obavljati i sporedne djelatnosti, pa ih tako obavlja obrtimice, s namjerom da u njima ostvaruje dobit, kako bi tako financirala obavljanje svoje osnovne djelatnosti, ne bi li joj trebalo dati, u tome smislu, svojstvo trgovca<sup>113</sup> i stvoriti osnovni preduvjet da ona sklapa trgovačke ugovore?<sup>114</sup> Ima li smisla tvrditi da muzej koji kupuje umjetnine od trgovca umjetninama u biti ne djeluje kao trgovac ili da ugovor kojim taj isti muzej naručuje sveobuhvatnu obnovu svojih prostora s poznatim trgovačkim društvom iz područja građevinarstva ne bi trebalo smatrati trgovačkim ugovorom? S druge strane, zašto bi se na dvije ustanove u istoj djelatnosti primjenjivali različiti propisi samo zato što jedna od njih obavlja djelatnost s namjerom ostvarivanja dobiti, dok druga takvu namjeru nema, unatoč tome što obje posluju prema istim pravilima, jednako su ustrojene, pa čak i imaju iste članove? Ima li opravdanja da se na pravne osobe koje su sve bolnice i na ugovore koje one sklapaju primjenjuju drugačija pravna pravila samo zato što je jedna od njih organizirana kao trgovačko društvo, druga kao ustanova osnovana radi stjecanja dobiti, a treća kao ustanova osnovana bez namjere stjecanja dobiti, a svaka od njih sklapa ugovor kojim nabavlja istu sofisticiranu opremu od istoga isporučitelja? Primjenjujući pozitivne propise, na te bi se bolnice primjenjivale drugačije odredbe o rokovima za reklamaciju robe samo zato što djeluju u različitim pravnim oblicima, makar one obavljaju istu djelatnost, a odgovorne osobe u njima jednako dobro znaju što su naručili i koje tehničke karakteristike naručena oprema mora imati.

Čini se opravdanim zalaganje za preispitivanje uopće primjene pravila obveznoga prava prema tome tko, po sadašnjem uređenju, ugovor sklapa i kakav se

---

<sup>112</sup> V. čl. 14. st. 2. Zakona o obveznim odnosima i bilj. 16.

<sup>113</sup> V. rješenje Vrhovnog suda Gr1 743/04-2 (<http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra/Default.asp>), u kojemu se ističe da udruga ne može obavljati gospodarsku djelatnost u smislu odredaba Zakona o obveznim odnosima koje uređuju pojam trgovačkog ugovora.

<sup>114</sup> Na primjer, udruga ljubitelja bridža ima kao članove uspješne informatičare, koji stvaraju računalne programe za igranje bridža, a udruga te programe redovito prodaje i u njima ostvaruje dobit, s ciljem da na taj način omogući financiranje putovanja na turnire. Ne bi li u takvom slučaju za pitanja ugovora o prodaji računalnih programa udrugu trebalo smatrati trgovcem, a ugovore koje udruga sklapa smatrati trgovačkima?

ugovor sklapa, pa time kao podloga za to i pitanja određenja pojmova trgovca i trgovačkog ugovora. Svaku osobu koja obavlja neku djelatnost profesionalno, po, premda laičkom, ali uobičajenom shvaćanju toga izričaja, trebalo bi tretirati na isti način, bez obzira na to u kakvom obliku ona obavlja svoju djelatnost. Jednako tako, za sve ugovore koje te osobe sklapaju trebala bi vrijediti ista pravila, pri čemu nije odlučno sklapaju li one te ugovore redovito, povremeno ili jednokratno.<sup>115</sup> Svi oni služe obavljanju djelatnosti, pa ne bi trebalo dvojiti o tome da te osobe kao ugovaratelji dobro znaju u što se upuštaju. Drugim riječima, na sve bi se takve slučajeve mogla primijeniti pravila koja po današnjem nazivlju vrijede za trgovačke ugovore, a za te bi osobe vrijedili profesionalni standardi pažnje.

### 3.7. Konkurencija pravnih oblika za obavljanje djelatnosti?

Neke se djelatnosti mogu obavljati u više pravnih oblika. Na primjer, pojedine zdravstvene djelatnosti mogu se obavljati putem ustanove ili trgovačkog društva.<sup>116</sup> Ako su osnivači kazališta pravne i fizičke osobe privatnog prava, kazališnu djelatnost mogu obavljati ustanove i trgovačka društva.<sup>117</sup> Športsku djelatnost sudjelovanja u športskim natjecanjima mogu obavljati udruge i športska dionička društva.<sup>118</sup> Na taj način propisi osnivačima stavljaju na raspolaganje katalog pravnih oblika u kojima se neka djelatnost može obavljati. Izbor konkretnog pravnog oblika determiniran je, svakako, i ciljem koji osnivači pravne osobe imaju na umu kad se upuštaju u obavljanje te djelatnosti. Ako im je namjera da djelatnost obavljaju radi ostvarivanja dobiti, za to se nikako ne mogu koristiti pravnim oblikom udruge, a u načelu niti ustanove<sup>119</sup>, već za to mogu odabrati prvenstveno trgovačko društvo.

---

<sup>115</sup> Čini se da je na tome tragu razmišljanja i stajalište Vrhovnog suda Republike Hrvatske iskazano u rješenju u predmetu Gr 1 462/04-2 (<http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra/Default.asp>). Ističe se da je odlučna činjenica za ustanovljivanje nadležnosti trgovačkog suda to da su obje ugovorne strane trgovačka društva (dakle, trgovci), pri čemu je manje važno to da jedna od njih ne obavlja kao registriranu djelatnost onu koja je predmet spornog ugovora.

<sup>116</sup> V. čl. 34. 40, 41. i 111. Zakona o ustanovama. V. i tekst uz bilješke 83-85.

<sup>117</sup> V. čl. 7. i 8. Zakona o kazalištima.

<sup>118</sup> V. čl. 19. st. 1. Zakona o športu.

<sup>119</sup> Izričaj Zakon o ustanovama, premda to možda i nije bila namjera, upućuje na to da je ustanova predviđena za neke djelatnosti, "ako se one ne obavljaju radi stjecanja dobiti".

S time u svezi nameće se nekoliko pitanja. Je li smisleno neki pravni oblik predviđati samo za one pravne pravne osobe kojih su osnivači točno određene osobe? Zar se time istodobno bez razloga ne pravi razlika po izvoru kapitala koji se ulaže? Zar se time bez valjanog opravdanja, a i bez poštovanja načela razmjernosti, ne ograničava sloboda poduzetništva proklamirana Ustavom? Nadalje, ima li opravdanja da propisi uobičajeno polaze od pretpostavke da će se osobe javnoga prava za obavljanje neke djelatnosti opredijeliti za pravni oblik ustanove odnosno javne ustanove, dok bi trgovačka društva bila pretežno rezervirana za ostale osobe? Ako se neka djelatnost već otvara tržištu, ne bi li trebalo dati na volju svakom osnivaču, pa tako i osobama javnoga prava, a ne samo osobama privatnog prava, da biraju pravni oblik za obavljanje djelatnosti? To, dakako, ne znači da bi u svakoj djelatnosti i na jednak način trebalo omogućiti izbor pravnog oblika za obavljanje djelatnosti, ali ako se tako i postupi, morali bi postojati vrlo utemeljeni razlozi da se glede izbora pravnoga oblika pravi diskriminacija prema osobi osnivača.

Ključno je pitanje je li zakonodavac svjestan posljedica čim postoji uopće mogućnost da se za neku djelatnost bira između ponuđenih pravnih oblika u kojima se ta djelatnost može obavljati. Prvo, glede dobiti zapravo nije odlučno je li obavljanje djelatnosti usmjereno na ostvarivanje dobiti ili nije, budući da i ustanove mogu biti profitne. Važnije je što se može učiniti s dobiti koja se ostvari. Ako je ona rezultat poslovanja ustanove, ne može se podijeliti članovima ustanove, jer se može koristiti samo za razvoj djelatnosti ustanove, dok je dobiti trgovačkog društva prirodno da se podijeli članovima, makar u konkretnim slučajevima, voljom organa upravljanja odnosno članova, i ta se dobit može zadržati u trgovačkom društvu i koristiti za daljnje obavljanje i unaprjeđenje djelatnosti. Drugo, bitna je razlika između ustanove i trgovačkog društva u pitanju odgovornosti za njihove obveze. Obje pravne osobe odgovaraju za svoje obveze cijelom svojom imovinom, ali za obveze ustanove odgovara i solidarno i

---

To bi značilo da već taj opći propis za ustanove otvara mogućnost da se te djelatnosti obavljaju i s namjerom ostvarivanja dobiti, no za takav slučaj zahtijeva osnivanje pravne osobe drugog pravnog oblika, a ne ustanove. Time bi se, zapravo, očekivalo da će se te djelatnosti obavljati kroz više pravnih oblika, no ako se osnivači odluče za pravni oblik ustanove, jedan od temelja njihove odluke mora biti namjera neprofitnog obavljanja djelatnosti. To bi navodilo na zaključak da je polazište Zakona o ustanovama podjela na pravne subjekte prema namjeri s kojom se neka djelatnost obavlja (namjera stjecanja dobiti ili bez namjere stjecanja dobiti), a ne prema vrsti djelatnosti koja će se obavljati.

neograničeno cijelom svojom imovinom i osnivač ustanove.<sup>120</sup> Kod trgovačkog društva odgovornost članova društva ovisi o obliku trgovačkog društva, jer za obveze društva odgovaraju samo članovi javnog trgovačkog društva i komplementar u komanditnom društvu, a članovi društva kapitala mogu odgovarati samo iznimno, kad su za to ispunjene posebne pretpostavke.<sup>121</sup> Treće, ako neka osoba želi određenu djelatnost obavljati kao jedini osnivač odnosno član pravne osobe, mogla bi osnovati samo ustanovu i neko od trgovačkih društava kapitala, budući da trgovačka društva osoba moraju imati barem dva člana. Kad bi zakonodavac želio postići da u određenim djelatnostima i jedini osnivač odgovara za obveze pravne osobe koju osniva, upravo zato što članovi trgovačkih društava kapitala načelno ne odgovaraju za obveze društva, trebao bi prisilno odrediti samo mogućnost osnivanja ustanove. Četvrto, na sve se ustanove primjenjuje neki oblik državnog nadzora sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze, što nije slučaj kod trgovačkih društava<sup>122</sup>, pa to znači da za osobe koje obavljaju istu djelatnost vrijedi glede toga potpuno različit pravni tretman.

Naposlijetku, sve se svodi na ključnu dvojbu treba li za obavljanje određenih djelatnosti postojati svojsvršno tržište pravnih oblika, koji se na neki način natječu privući osnivače da obavljaju djelatnost baš u tome pravnom obliku. Ne bi li za neke djelatnosti, zbog njihove važnosti, bilo bolje da se odredi da se one mogu obavljati samo u određenom pravnom obliku pravne osobe, jer je to jedan od načina da se postigne da se na sve osobe u toj djelatnosti primjenjuju ista pravila i da sve one imaju jednak pravni status? Primjerice, da se propiše da se neka djelatnost može obavljati samo u pravnom obliku ustanove. To bi rješenje, nesumnjivo, tražilo dubinsku analizu postojećeg uređenja i potom vrlo pažljivo vaganje razloza za i protiv toga da se neki pravni oblici isključe iz te djelatnosti. S druge strane, moguće bi rješenje bilo i da se odrede pravila kojih bi posljedica bila da se na sve pravne osobe u određenoj djelatnosti, bez obzira na to kojeg su pravnog oblika, primjenjuju uvijek iste odredbe, primjerice poreznog, radnog ili obveznog prava. S druge strane, moguće je i da postoje argumenti koji pretežu u korist uređenja koje bi doista stvorilo pravo tržište pravnih oblika, posebno ako se izbor pravnog oblika neraskidivo veže uz okolnost da se u nekim djelatnostima sve više potiče poduzetnička inicijativa, pa se one i otvaraju privatnom sektoru.

---

<sup>120</sup> Čl. 59. Zakona o ustanovama.

<sup>121</sup> V. čl. 9. i 10. ZTD.

<sup>122</sup> V. čl. 64. st. 1. i čl. 65. Zakona o ustanovama. V. Barbić, op. cit. u bilj. 4, str. 11-13.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Analizom u ovome radu nije se moglo obuhvatiti sve djelatnosti i jednako dubinski sve pravne oblike u kojima se one mogu obavljati, no i ovaj prikaz pokazuje da nema sustavnog pristupa u uređenju. Tome svakako pridonosi i to da je razvoj nekih djelatnosti i tržišno orijentiranih snaga toliko brz da ga promjena pravnih pravila teško može pratiti. Ovdje se uopće nije raspravljalo o statusu pravnih osoba *sui generis* niti posebice o fizičkim osobama koje mogu obavljati neke djelatnosti. Može se samo ponoviti tvrdnja s početka da postoje argumenti za sustavno preispitivanje postojećeg kataloga osoba koje se nekim djelatnostima mogu baviti.

Umjesto zaključka s prijedlozima kakvo bi uređenje trebalo biti, nude se zaključci o načelima kako bi se uređenju trebalo pristupiti. Važno je naglasiti da ne bi trebalo trošiti suviše energije i vremena na analizu pozitivnih propisa, jer su oni ionako ponekad toliko kaotični, kontradiktorni i nejasni te zahtijevaju tumačenja, u kojima se ne može očekivati da će svi doći do istih zaključaka, pa bi se analiza svela na promišljanje o tome što je zakonodavac želio postići, umjesto na jedinstveno shvaćanje o onome što je doista postignuto. Umjesto toga, trebalo bi se utvrditi što se u nekim djelatnostima želi postići. Smatra li se da one ulaze u krug onih od posebnog interesa, treba u svakoj pojedinoj odrediti krug pravnih oblika koji se nude za obavljanje tih djelatnosti, ali pritom se mora poći od općih načela. Svakako, čini se odlučnim to da mora postojati opredjeljenje želi li se neku djelatnost otvoriti tržištu i poduzetničkoj inicijativi, želi li se omogućiti da se ona može obavljati i radi stjecanja dobiti i za što se ta dobit može koristiti. U uređenju se moraju poštovati načela slobodnog poduzetništva i načela razmjernosti u postavljanju ograničenja u obavljanju poduzetničke djelatnosti. Vrlo je važno preispitivanje nekih pravnih oblika za obavljanje djelatnosti, a osobito ustanove. Time se apriorno ne pledira za njezino ukidanje, ali svakako da za njezino temeljito preuređenje, napose glede podjele na vrste ustanova i pravila o tome tko ustanove u pojedinim djelatnostima može osnovati. U novom uređenju treba biti jasan odnos između pitanja vrste djelatnosti koja se obavlja te načina na koji se ona obavlja. S time je povezano odlučno pitanje primjene pravila obveznoga prava na ugovorne odnose u koji ustanove ulaze. Konačno, čini se da komercijalizacija većine djelatnosti traži i odgovor u daljnjoj, ionako već široko prisutnoj komercijalizaciji obveznog prava, pri čemu bi potrošači bili zaštićeni posebnim pravilima koja za njih vrijede.

## Summary

Siniša Petrović\*

### LEGAL FORMS OF LEGAL PERSONS FOR PURSUING BUSINESS ACTIVITIES - PRECONDITIONS AND CONSEQUENCES

*It is in principle an autonomous decision of every person which activities to pursue and in what legal forms. However, in some cases the law prescribes that particular activities may be pursued only in a special form. That relates especially to those activities which are considered of special importance to the society (e.g. education, health services, social care services, cultural activities etc.).*

*The Croatian legal system provides for various forms of legal persons in which an activity may be pursued, but the most important are company and institute. The paper examines the current regulation on links between the type of the activity and legal form in which that activity may or must be pursued and which are the consequences thereto. Those notably refer to the notion of merchant and commercial contract, since they are the key elements in establishing which rules shall apply to the contract involving the legal person, in this case the company and the institute.*

*Generally speaking, it may be stated that the analysis of various general and special laws regulating particular activities shows that there are no general principles on which the current regulation of those activities is based. To the contrary, one may conclude that it is partly a consequence of the non-coordinated legislative process and partly a result of the lack of clear standpoint on which goals are to be achieved in that regulation. The author advocates a thorough reconsideration of the existing legal persons and activities which they may pursue, and consequently proposes the introduction of new rules that would reflect the business reality and market relations more precisely.*

*Key words: activity, business activity, profit, legal form, legal person, company, association, institute, public institute, public service, merchant, commercial contract*

---

\* Siniša Petrović, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb



## Zusammenfassung

Siniša Petrović\*\*

RECHTSFORMEN DER JURISTISCHEN PERSONEN  
FÜR AUSÜBUNG DER TÄTIGKEITEN - VORSETZUNGEN  
UND FOLGEN

*Rechtssubjekte können grundsätzlich frei bestimmen, welchen Tätigkeiten sie nachgehen und in welcher Rechtsform sie dies tun wollen. Es ist allerdings eine Tatsache, dass durch die Wahl einer bestimmten Tätigkeit manchmal auf Grund zwingender Vorschriften auch die Rechtsform festgelegt ist, während in anderen Fällen die Rechtsform frei gewählt werden kann. Nach den positiven Vorschriften gehört zu den Folgen der Wahl einer Rechtsform zur Ausübung einer Tätigkeit auch die Anwendung bestimmter rechtlicher Regeln, da das kroatische Recht die Bestimmung der Begriffe des Kaufmanns und des Handelsvertrags an die Rechtsform und die in dieser Rechtsform ausgeübte Tätigkeit bindet.*

*In der Arbeit werden die möglichen Einteilungen der Tätigkeiten und die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen erörtert. Die Rechtsformen juristischer Personen, die Tätigkeiten ausüben können, werden kurz dargestellt. Ebenfalls werden die Bestimmungen der allgemeinen Vorschriften und einzelner Sondervorschriften zur Regelung einzelner Tätigkeiten vorgestellt. Insbesondere werden die Regeln zu Anstalten, verschiedenen Anstaltsarten und deren wesentliche Unterschiede gegenüber anderen juristischen Personen, vor allem den Handelsgesellschaften, analysiert.*

*Die Arbeit versucht auf die Frage zu antworten, ob die geltenden Abgrenzungen nach Tätigkeiten, Art und Weise sowie Umfang der Ausübung der Tätigkeit und nach den Rechtsformen, in denen sie ausgeübt werden kann, den Bedürfnissen der modernen Geschäftspraktiken noch angemessen sind oder ihnen nicht (mehr) entsprechen. Gründend auf einer Analyse des gegenwärtigen Zustands, werden Vorschläge zu seiner Verbesserung im Sinne einer klaren, verständlichen, konsequenten und systematischen Regelung unterbreitet.*

*Schlüsselwörter: Tätigkeit, wirtschaftliche Tätigkeit, Gewinn, Rechtsform, juristische Person, Handelsgesellschaft, Verein, Anstalt, Anstalt des öffentlichen Rechts, öffentlicher Dienst, Kaufmann, Handelsvertrag*

---

\*\* Dr. Siniša Petrović, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

