

# PRAVO NA USTAVNOPRAVNU ZAŠTITU TRGOVAČKIH DRUŠTAVA I DRUGIH PRAVNIH OSOBA ČIJI JE ČLAN REPUBLIKA HRVATSKA ILI JEDINICA LOKALNE, ODNOSNO PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

*Prethodno znanstveno priopćenje*

UDK 342.565.2(497.5)

347.921.1

334.724

347.195

352/354

Primljeno: 28. travnja 2022.

Siniša Petrović \*

---

*U svojim odlukama Ustavni sud Republike Hrvatske dosljedno zauzima stajalište da pravo na podnošenje ustavne tužbe nemaju trgovačka društva i druge pravne osobe čiji je osnivač, odnosno član, država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, i koje su sa svojim osnivačem usko organizacijski, funkcionalno i financijski povezane u obavljanju svoje djelatnosti. To je posljedica okolnosti da ni Republika Hrvatska ni jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave nisu u pravilu ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu. U članku se raspravlja o tom beziznimnom stajalištu te se upozorava na moguće posljedice koje iz njega proizlaze. Iznosi se mišljenje da bi analiza Ustavnog suda o pravu na podnošenje ustavne tužbe tih osoba trebala uzeti u obzir prije svega mogućnost da ne postoji uvijek uska organizaciona, funkcionalna i financijska povezanost pravnih osoba sa svojim osnivačem. Pri tome se polazi od općih pravila o pravu pravnih osoba na zaštitu svojih prava. Osobiti naglasak daje se analizi učinaka važećih stajališta Ustavnog suda na statusnopravni i obveznopravni položaj tih pravnih osoba.*

Ključne riječi: Ustavni sud Republike Hrvatske, pravo na podnošenje ustavne tužbe, trgovačka društva i druge pravne osobe čiji je osnivač odnosno član država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave

---

## 1. UVOD: OGRANIČENJE TEME I TERMINOLOŠKE NAPOMENE

Ljudska prava i njihova zaštita, pa i ustavnopravna, povijesno su bili namijenjeni pojedincima, fizičkim osobama. No danas u praksi Europskog suda za ljudska prava nije sporno da se načelno određena prava odnose na sve pravne subjekte, pa tako i na pravne

---

\* Redoviti profesor u trajnom zvanju, Katedra za trgovačko pravo i pravo društava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

osobe,<sup>1</sup> osim onih koja po logici stvari mogu biti samo prava pojedinaca (na primjer pravo na život, pravo na zdravlje).<sup>2</sup>

Shvaćanje Europskog suda za ljudska prava primjenjuje i Ustavni sud Republike Hrvatske kada je riječ o načelnom pravu pravnih osoba na podnošenje ustavne tužbe.<sup>3</sup>

Ovdje se ne raspravlja o načelnim, doktrinarnim, pa ni o pravnofilozofskim pitanjima vezanim uz proširivanje zaštite ljudskih prava na pravne osobe te o opravdanosti stajališta Europskog suda za ljudska prava *de lege lata*.<sup>4</sup> Od njih se polazi tako kako su aktualno utvrđena i u daljnjem tekstu opisana. No s obzirom na to da Ustavni sud u svojim odlukama bazira svoja razmišljanja i utvrđenja na praksi Europskog suda, tekst analizira čini li to Ustavni sud dosljedno, primjenjuje li sva mjerila Europskog suda i njegov misaoni postupak u odlučivanju te koje su moguće implikacije postupanja Ustavnog suda. Naime čini se da Ustavni sud ne slijedi sve elemente analize kada je potrebno utvrditi ima li neka pravna osoba koja je povezana s državom pravo na podnošenje ustavne tužbe. To je osobito uočljivo u odlukama Ustavnog suda u posljednje vrijeme u predmetima o kojima odlučuje tročlano vijeće za postupovne pretpostavke, koje, kao što će se vidjeti, bez zadržke izjednačuje sve pravne osobe čiji je član država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Kao terminološku napomenu treba navesti da se pojam javna poduzeća, radi jednostavnosti i neopterećenosti teksta punim opisom, ponegdje koristi kao jedinstvena oznaka za sva trgovačka društva čiji su osnivači Republika Hrvatska ili jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Inače nema jedinstvene definicije pojma javnog poduzeća u hrvatskim propisima; ovisno o kontekstu, javno poduzeće može

---

<sup>1</sup> V. npr. Emberland, M., *Companies Before the European Court of Human Rights*, 2004, dostupno na: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:acd0391d-2487-422d-8455-44c33fa26cb9> (27. travnja 2022.); Dopplinger, L., *Legal Persons as Bearers of Rights Under the ECHR*, *University of Vienna Law Review*, vol. 5, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.25365/vlr-2021-5-1-1> (27. travnja 2022.); Višekruna, A., *Protection of Rights of Companies Before the European Court of Human Rights*, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 1, 111–126. <https://doi.org/10.25234/ecllc/6524> (27. travnja 2022.). Za kriterije prihvatljivosti zahtjeva pravnih osoba i sudsku praksu v. ECHR, *Practical Guide on Admissibility Criteria*, 1 February 2022, str. 9–10.

<sup>2</sup> Valja upozoriti da uopće mogućnost zaštite ljudskih prava pravnih osoba, a potom i opseg zaštite, nije u svim međunarodnim instrumentima jednako prihvaćen, kao i to da se odnos prema tim pitanjima razlikuje u pojedinim državama. Primjerice Ustavni sud Austrije pruža mogućnost zaštite ustavnih prava pravnim osobama. V. Dopplinger, *op. cit.*, str. 2–5. Npr. njemački ustav u čl. 19. st. 3. i španjolski ustav u čl. 162. izrijekom predviđaju zaštitu prava i pravnih osoba.

<sup>3</sup> Npr. U-III-667/2003 od 24. veljače 2005. V. npr. Šarin, D., Šeparović, V., *Ustavna tužba kao posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Financije i pravo*, vol. 9, no. 1 (2021), str. 30–33. Ustavni sud bez sumnje priznaje ustavna prava pravnih osoba na načelnoj razini, uz ograničenja koja se analiziraju dalje u tekstu. Prava pravnih osoba utvrđena su već odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 99/99, 22/02, 49/02; dalje u tekstu Ustavni zakon): određeno je u čl. 62. da "svatko" može podnijeti ustavnu tužbu, u čl. 72. da će Ustavni sud odbaciti ustavnu tužbu, između ostalog, ako ju je podnijela pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava (dakle neke pravne osobe očito mogu), a u čl. 79. da se postupak obustavlja kada podnositelj ustavne tužbe koji je pravna osoba prestane postojati.

<sup>4</sup> V. npr. Isiksel, T., *Corporate Human Rights Claims Under the ECHR*, *The Georgetown Journal of Law and Public Policy*, vol. 17, 2019, str. 979–1005.

označavati pravnu osobu čiji je član država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (osoba javnog prava<sup>5</sup>), ili pak pravnu osobu koja ima neke javnopravne ovlasti ili obavlja javnu službu.

## **2. RAZVOJ STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA O PRAVU NA USTAVNOPRAVNU ZAŠTITU PRAVNIH OSOBA JAVNOG PRAVA**

Iako, kao što je kazano, pravne osobe mogu biti nositelji ustavnih ljudskih prava, nisu sve pravne osobe u jednakom opsegu i sadržaju ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu. S obzirom na to da je u konačnici obveznik zaštite prava država u smislu da je ona ta koja je dužna stvoriti sustav zaštite i osigurati mehanizme njegove provedbe, čini se logičnim da korisnik zaštite u obliku prava na podnošenje ustavne tužbe ne može biti država. No valja naglasiti da to aktualno shvaćanje nije oduvijek bilo takvo u praksi Ustavnog suda. Izvorno je prema Ustavnom sudu Republika Hrvatska imala aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne tužbe. Dapače, u konkretnom predmetu u kojem je odlučivao 2006. godine Ustavni se sud odmah upustio u raspravu o meritumu potencijalne povrede ustavne jednakosti pred zakonom uopće ne problematizirajući okolnost da je podnositeljica Ustavne tužbe bila Republika Hrvatska.<sup>6</sup> No to se stajalište promijenilo te je u odluci iz 2009. godine Ustavni sud odbacio ustavnu tužbu Republike Hrvatske kao nedopuštenu ustvrdivši da „/d/ržava nije ovlaštena na podnošenje ustavne tužbe protiv odluka svojih vlastitih tijela niti je po naravi stvari moguće da joj budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode“.<sup>7</sup>

## **3. PRAVO NA PODNOŠENJE USTAVNE TUŽBE PRAVNIH OSOBA ČIJI JE OSNIVAČ REPUBLIKA HRVATSKA ILI JEDINICA LOKALNE, ODNOSNO PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

U gotovo su istom položaju<sup>8</sup> kao Republika Hrvatska i sve jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,<sup>9</sup> pa tako i one iz druge države.<sup>10</sup> No pored njih krug pravnih osoba koje nisu ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu Ustavni je sud proširio i na pravne osobe s javnopravnim ovlastima koje se ustavnopravno mogu poistovjetiti s

---

<sup>5</sup> Iako to nije fokus u ovom radu, ipak treba upozoriti na to da propisi, kada govore o “osobama javnog prava”, “tijelima javnog prava”, ne obuhvaćaju uvijek jednako sve pravne subjekte na koje bi se to trebalo odnositi. V. npr. čl. 3. t. 2. Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine br. 108/12, 144/12, 81/13, 112/13, 71/15, 78/15), čl. 3. Zakona o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (Narodne novine br. 80/11, 144/21), čl. 6. st. 4. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/16).

<sup>6</sup> U-III-1568/2002 od 25. svibnja 2006, Narodne novine br. 76/06.

<sup>7</sup> U-III-2154/2007 od 5. studenog 2009. V. i Rješenje Ustavnog suda u U-III-1709/2009 od 5. veljače 2013., u kojem stoji da Republika Hrvatska može biti stranka u postupcima pred sudovima, ali „ne može biti nositeljica zaštite ustavnih prava“.

<sup>8</sup> Osim kada je riječ o pravu na podnošenje tzv. komunalne ustavne tužbe, v. npr. U-III-462/2010. od 10. ožujka 2013.

<sup>9</sup> U-III-462/2010 od 10. rujna 2013, Narodne novine br. 120/13.

<sup>10</sup> U-III-1370/2018 od 18. prosinca 2018.

državom, pa tako pravo na podnošenje ustavne tužbe nemaju Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka,<sup>11</sup> Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje,<sup>12</sup> javna ustanova – veleučilište čiji je osnivač Republika Hrvatska,<sup>13</sup> ustanova za obavljanje djelatnosti osnovnoškolskog odgoja i obrazovanja djece i omladine s teškoćama u razvoju čiji je osnivač grad (jedinica lokalne samouprave),<sup>14</sup> Centar za restrukturiranje i prodaju,<sup>15</sup> ustanova Hrvatske vode – čiji je osnivač Republika Hrvatska,<sup>16</sup> ljekarna – zdravstvena ustanova čiji je osnivač županija,<sup>17</sup> lučka uprava – ustanova čiji je osnivač

<sup>11</sup> U-III-738/2005 i U-III-1694/2005 od 18. prosinca 2012.

<sup>12</sup> U-III-2119/2010 od 18. ožujka 2015. U odnosu na taj predmet valja istaknuti da je njime Ustavni sud uskladio „svoja stajališta o javnopravnim osobama kao podnositeljima ustavnih tužbi“ te je promijenio dotadašnju praksu i zauzeo „restriktivniji pristup kada je riječ o ovlaštenju na podnošenje ustavnih tužbi od strane ustanova čija je osnovna djelatnost obavljanje javne službe“. Ono što posebno valja istaknuti iz ovoga rješenja jest to da je Ustavni sud naglasio da je posrijedi djelatnost obavljanja javne službe, pa se iz toga zaključuje da je zato pravna osoba usko organizacijski i funkcionalno povezana s Republikom Hrvatskom kao osnivačem.

<sup>13</sup> U-III-1313/2018 od 5. ožujka 2020., Narodne novine br. 44/20.

<sup>14</sup> U-III-343/2018 od 18. prosinca 2018.

<sup>15</sup> U-III-4596/2017 od 18. prosinca 2018.

<sup>16</sup> U-III-5757/2013 od 16. srpnja 2019.

U ovom predmetu dva su suca imala izdvojena mišljenja, svaki od njih posebno. U svojem izdvojenom mišljenju sudac Mlakar, čini se, potpuno ispravno tvrdi: „Princip koji je razumljiv u odnosu na procesne mogućnosti Republike Hrvatske s obzirom na zaštitu ljudskih prava pred Ustavnim sudom ne može se primijeniti na čitav niz institucija bez sagledavanja okolnosti svakog pojedinog slučaja. Činjenica vlasništva, upravljačkih prava ili određenog utjecaja na pravne osobe ne može biti odlučujuća u priznavanju prava kojima one legitimno štite svoje interese. U svakodnevnom poslovanju ti pravni subjekti ulaze u čitav niz obveznih odnosa kada ne nastupaju *iure imperii* niti im se takav položaj unaprijed može garantirati ili nametati. Čak naprotiv, u svom su poslovanju izloženi općim tržišnim mehanizmima koji uređuju pravila ponašanja identična za sve sudionike. Zbog svoje se vezanosti uz državu ili tijela vlasti mogu naći i u nepovoljnijem položaju od svojih konkurenata (način donošenja odluka, podnošenja prijedloga i izvješća nadležnim tijelima), što sve upućuje da se i na njih imaju primijeniti isti principi zaštite. Prihvaćanjem ovako iznesenog stajališta Ustavnog suda, tim je pravnim osobama ograničeno pravo na zajamčenu zaštitu njihovih legitimnih interesa čime su, u konačnici, dovedeni u nejednak položaj na tržištu.“ I doista, ostavljajući na ovom mjestu po strani pitanje nejednakog položaja na tržištu, esencijalno je da Ustavni sud potpuno zanemaruje razlikovanje djelovanja pravnih subjekata *iure imperii* i *iure gestionis*, čime se bez ikakva obrazloženja odmiče od stoljećima stvaranog i univerzalno prihvaćenog načela. I drugo, pitanje tko je vlasnik nikako ne bi smjelo samo po sebi biti odlučujuće za ostvarivanje prava; nerazlikovanje je li vlasnik privatna osoba ili država tekovina je napuštanja prošlog režima i sasvim je nejasno čime bi se moglo pravdati nanovo drugačije tretiranje pravnih subjekata ovisno o tome tko im je vlasnik (član, osnivač). Postupa li se drugačije prema pravnim osobama čiji je osnivač država kao osoba javnog prava, na štetu tih pravnih osoba, gdje je garancija da se naredni put neće postupati na teret pravnih osoba čiji osnivač nije država?

U drugom izdvojenom pravnom mišljenju sudac Brkić ide u kritici većinske odluke Ustavnog suda i korak dalje i dijelom u drugom smjeru tvrdeći da Hrvatske vode suštinski nisu ustanova, nego trgovačko društvo, koje posluje prema tržišnim zakonima, te da mu ne treba zanijekati pravo na podnošenje ustavne tužbe jer posljedica nepravičnog sudskog postupka može biti i „povreda prava vlasništva, koje vlasništvo Republika Hrvatska štiti podjednako neovisno o tome je li riječ o nositelju prava vlasništva koji je pojedinac, pravna osoba ili država“. Nema razloga ne složiti se s tvrdnjom da, ma koliko pravni oblik pravne osobe bio značajan i ne smije se zanemariti, on nije jedini determinirajući čimbenik položaja pravnih subjekata na tržištu. Uostalom, propisi ne priječe da se za obavljanje iste djelatnosti osnuju pravni subjekti različitih pravnih oblika, npr. neku djelatnost mogu obavljati i ustanove i trgovačka društva.

<sup>17</sup> U-III-1049/2018 i U-III-1305/2018 od 19. ožujka 2020. U tim predmetima Ustavni sud usklađuje svoja dotadašnja stajališta (od njih odstupa) te zauzima restriktivniji stav u odnosu na pravo na podnošenje ustavnih tužbi zdravstvenih ustanova „čija je osnovna djelatnost obavljanje javne službe od interesa za Republiku Hrvatsku“.

županija,<sup>18</sup> ustanova – kazalište,<sup>19</sup> bolnica – zdravstvena ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska,<sup>20</sup> inozemna ustanova,<sup>21</sup> no jednako tako ni trgovačka društva ako im je osnivač Republika Hrvatska (Hrvatske ceste d. o. o.,<sup>22</sup> HEP – Operator distribucijskog sustava d. o. o.<sup>23</sup>), ili ako je član društva državna agencija (Croatia banka d. d., čiji je član Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka<sup>24</sup>), ili strana država<sup>25</sup> ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (ZET d. o. o.<sup>26</sup>).

#### **4. PRAVO NA PODNOŠENJE USTAVNE TUŽBE TRGOVAČKIH DRUŠTAVA ČIJI JE ČLAN REPUBLIKA HRVATSKA ILI JEDINICA LOKALNE, ODNOSNO PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Krajem 2021. godine Ustavni sud Republike Hrvatske donio je odluku kojom odbacuje ustavnu tužbu Zagrebačkog električnog tramvaja d. o. o.<sup>27</sup> Ustavna tužba podnositelja temelji se na tvrdnji da su mu pojedinačnim aktom (presudom Vrhovnog suda)

<sup>18</sup> U-III-1747/2018 od 10. svibnja 2020. uz jedno izdvojeno mišljenje.

<sup>19</sup> U-III-1110/2018 od 19. svibnja 2020. uz jedno izdvojeno mišljenje.

<sup>20</sup> U-III-82/2018, U-III-1593/2018 i U-III-2516/2019 od 19. svibnja 2020. uz jedno izdvojeno mišljenje.

<sup>21</sup> U-III-744/2010 od 14. ožujka 2013.

<sup>22</sup> U-III-432/2017 od 18. prosinca 2018. Izdvojeno mišljenje u ovom predmetu imao je sudac Brkić. S obzirom na to da se ovaj tekst koncentrira na pitanje trgovačkih društava čiji je osnivač država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, na mišljenje Ustavnog suda i izdvojeno mišljenje referirat će se više kasnije.

<sup>23</sup> U-III-2767/2014 od 18. prosinca 2018. I u ovom je predmetu sudac Brkić imao izdvojeno mišljenje te će se o mišljenju Ustavnog suda i izdvojenom mišljenju, kao i o ranije spomenutom predmetu, više raspravljati kasnije.

<sup>24</sup> U-IIIB-2696/2019 od 19. studenog 2019. U tom je predmetu Ustavni sud utvrdio da je podnositeljica ustavne tužbe Croatia banka d. d. „javnoppravna osoba koja je organizacijski, funkcionalno i financijski povezana s Republikom Hrvatskom“. To utvrđenje Ustavnog suda na tragu je odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetima Slovenija protiv Hrvatske (Odluka od 18. studenog 2020., zahtjev br. 54155/16) i Ljubljanska banka d. d. protiv Hrvatske (Odluka od 12. svibnja 2015., zahtjev br. 29003/07), u kojima je Sud zaključio da se Ljubljanska banka d. d. ne može smatrati nevladinom organizacijom jer nema dostatnu institucionalnu, poslovnu i organizacijsku neovisnost od države. No iako su zaključci Ustavnog suda i Europskog suda isti, bitno je upozoriti da je Ustavni sud automatski zaključio da trgovačko društvo banka nema pravo na podnošenje ustavne tužbe zbog okolnosti da je njezin član državna agencija, a da se nije upustio u ispitivanje postoji li povezanost banke i države, odnosno je li banka neovisna, nego je tu povezanost uzeo kao činjenicu koju zapravo ne treba dokazivati. S druge strane Europski sud jest ispitivao je li banka istinski neovisna ili je treba poistovjetiti s državom koja je njezin osnivač.

<sup>25</sup> U-III-3182/2011 od 23. svibnja 2013. Vrijedno je istaknuti da se u predmetu koji se ticao prava na podnošenje ustavne tužbe inozemnog trgovačkog društva čiji je osnivač država Ustavni sud istinski upustio u ispitivanje postoji li uska povezanost između trgovačkog društva i države koja bi to trgovačko društvo dovela u poziciju da se može poistovjetiti s državom. Dakle tom prilikom Ustavni sud nije iz okolnosti da je osnivač trgovačkog društva država automatski zaključio da postoji organizacijska i funkcionalna povezanost, nego je, opravdano, smatrao da tu povezanost treba dokazati te je zaključak o povezanosti potkrijepio pravnim izvorima i praksom o osnivanju i djelovanju trgovačkog društva iz kojih je vidljivo da se glede toga ono razlikuje od ostalih trgovačkih društava, onih čiji osnivač nije država. Na primjer osobito je važno da je utvrđeno da je propisima i statutom trgovačkog društva predviđeno da država (preko parlamenta) ima prava koja prelaze uobičajena prava dioničara nekog dioničkog društva, kao i da trgovačko društvo prema državi kao osnivaču, odnosno državnim tijelima, ima neke obveze koje inače trgovačko društvo nema u odnosu na osnivače.

<sup>26</sup> U-III-814/2018 od 17. studenog 2021.

<sup>27</sup> Rješenje broj U-III-814/2018 od 17. 11. 2021.

povrijeđena prava zajamčena člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske<sup>28</sup> i člankom 6. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>29</sup> Ustavni sud međutim smatra da ustavna tužba nije dopuštena jer je njezin podnositelj (ZET d. o. o.) pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava.<sup>30</sup> Razlog za to jest okolnost da je „podnositelj trgovačko društvo koje je organizacijski, funkcionalno i financijski povezano s Gradom Zagrebom“, a Ustavni sud smatra da „u okolnostima konkretnog slučaja, kada jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ne bi bila ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu, to *mutatis mutandis* niti Zagrebački električni tramvaj d. o. o., čiji je osnivač i jedini član upravo jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, ne može biti nositelj zaštite ustavnih prava i nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ove ustavne tužbe“. Time je, kako navodi Ustavni sud, on potvrdio svoja ranija stajališta,<sup>31</sup> po kojima jedinice lokalne samouprave mogu podnijeti ustavnu tužbu samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu; drugim riječima, samo ako je riječ o povredi ustavnog prava iz čl. 129.a Ustava, a ne i onog iz čl. 29. st. 1. Ustava. Potonja ustavna odredba određuje da svatko ima „pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama...“.

Na taj način Ustavni sud potvrđuje svoje ranije mišljenje izraženo u nekoliko odluka<sup>32</sup> da, jednako kao ni jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ni trgovačka društva i druge pravne osobe čiji su osnivači jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i koja su s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti usko organizacijski, funkcionalno i financijski povezana nemaju pravo na ustavnu zaštitu iz čl. 29. st. 1. Ustava. U konkretnom slučaju Ustavni sud utvrđuje da trgovačko društvo koje je podnositelj ustavne tužbe (ZET d. o. o.) nije ovlašteno podnijeti ustavnu tužbu na temelju članka 62. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske jer je s Gradom Zagrebom povezano organizacijski, funkcionalno i financijski.<sup>33</sup>

## 5. IMPLIKACIJE STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA

Iz ove odluke Ustavnog suda proizlazi nekoliko važnih odrednica razmišljanja Ustavnog suda, elemenata iz kojih proizlaze zaključci Ustavnog suda i postupka na temelju kojeg Ustavni sud donosi svoje zaključke.

**1.** Ustavni sud u svom rješenju u točki 4. utvrđuje da je jedini osnivač i član podnositelja (ZET d. o. o.) Grad Zagreb te da je podnositelj sa svojim osnivačem „u obavljanju djelatnosti povezan organizacijski, funkcionalno i financijski“. Odmah u narednoj točki 5. Ustavni sud navodi da je u postupku koji se vodi trebalo „ispitati je li podnositelj, kao

<sup>28</sup> Narodne novine br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

<sup>29</sup> Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99, 14/02, 1/06.

<sup>30</sup> Čl. 72. Ustava.

<sup>31</sup> U-III-462/2010 od 10. 9. 2013., Narodne novine br. 120/13.

<sup>32</sup> U-III-1747/2018 od 19. 5. 2020., U-III-1049/2018 i U-III-1305/2018 od 19. 3. 2020.

<sup>33</sup> Narodne novine br. 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst.

trgovačko društvo čiji je osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave – Grad Zagreb i koja je s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti usko organizacijski, funkcionalno i financijski povezana, ovlašten podnijeti ustavnu tužbu“. Ovlašten na podnošenje Ustavne tužbe, kako nadalje kaže Ustavni sud u točki 7., nema „pravna osoba čiji je osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i koja je s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti usko organizacijski i funkcionalno povezana“. Drugim riječima, Ustavni sud prethodno bez zadržke utvrđuje da je ZET d. o. o. pravna osoba čiji je jedini osnivač Grad Zagreb i koja je s osnivačem povezana organizacijski, funkcionalno i financijski, a potom si sam postavlja pitanje je li ZET d. o. o. ovlašten podnijeti ustavnu tužbu, iako je, po mišljenju Ustavnog suda, notorno da tu ovlašten nema pravna osoba koja je s jedinicom lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (ovdje s Gradom Zagrebom) kao svojim osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti usko organizacijski i funkcionalno povezana. Ne ulazeći još na ovom mjestu u preispitivanje takva načelnog i bez iznimke primjenjivog stajališta, postavlja se logično pitanje zašto Ustavni sud dvoji je li ZET d. o. o. ovlašten podnijeti ustavnu tužbu, iako već prethodno nesumnjivo utvrđuje postojanje okolnosti koje isključuju ZET iz kruga ovlaštenih podnositelja ustavne tužbe prema čl. 62. st. 1. Ustava.

Nažalost, ostaje dojam da Ustavni sud ne slijedi ni temeljne postulate zaključivanja jer zaključak o postojanju okolnosti koje bi trebale biti temelj za donošenje odluke u konkretnoj stvari stavlja u sadržajnu preambulu odluke, a tada uopće nema potrebe provoditi izvođenje zaključka – on je već apriorno dio temeljnog pitanja na koje bi trebalo odgovoriti ne bi li se utvrdilo ima li podnositelj pravo na podnošenje ustavne tužbe. Za Ustavni sud očekivana (ili i željena) konkluzija postaje jedna od premisa, a potom se konkluzija ponavlja; ne može biti pravilno da hipoteza koja se tek treba potvrditi ima funkciju činjenice koja se uzima da stoji, iako to objektivno nije tako.

**2.** Ustavni sud, referirajući se na svoje ranije odluke, kaže da ustavnu tužbu nije ovlaštena podnijeti „pravna osoba čiji je osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i koja je s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti usko organizacijski i funkcionalno povezana“. Dakle da pravna osoba nema pravo podnijeti ustavnu tužbu, moraju biti ispunjene dvije pretpostavke: prva je da je njezin osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, a druga da je ta pravna osoba s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti usko organizacijski i funkcionalno povezana. Unatoč tome Ustavni sud u svojem odlučivanju to zanemaruje i odmah apriorno poistovjećuje ta dva elementa, kao da su intrinzično, neodvojivo povezana: proizlazi da za Ustavni sud postojanje jedne pretpostavke (da je njezin osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave) odmah znači da je prisutna i druga pretpostavka (uska organizacijska i funkcionalna povezanost<sup>34</sup> pravne osobe s osnivačem u obavljanju njezine djelatnosti). Kada bi to i bio slučaj, tako ne proizlazi ni iz ranijih odluka Ustavnog suda, a ni iz ove konkretne situacije kada ustavnu tužbu podnosi ZET d. o. o. – i ne može

---

<sup>34</sup> Tek usput može se spomenuti i to da iz nekog razloga Ustavni sud povremeno govori samo o funkcionalnoj i organizacijskoj povezanosti, dok ispušta element financijske povezanosti pravne osobe s osnivačem.

se zaključiti drugačije već i zato što se koristi sastavni veznik "i", koji jasno upućuje na to da moraju biti ispunjene obje pretpostavke da pravna osoba ne bi imala pravo podnijeti ustavnu tužbu. Tako Ustavni sud zapravo pada u zamku da ne slijedi dosljedno svoja premisorna stajališta. No neovisno o tome, čini se da ne bi smjelo biti sporno da logički mora biti riječ o dvije pretpostavke, koje jesu povezane, ali ne moraju nužno koegzistirati; da je drugačije, onda ne bi bilo potrebe posebno isticati drugu, već bi postojanje prve svakako moralo značiti da postoji i druga i drugu ne bi trebalo izdvajati. U prilog tvrdnje da su posrijedi dvije pretpostavke govore i pravni i gospodarski razlozi. Trebalo bi biti notorno da pravna osoba sa svojim osnivačem, ma koliko god bila na neki način povezana, u pravilu nije povezana tako da se pravnu osobu i osnivača može promatrati kao jedinstvenu cjelinu; dapače, stvaranje pravne osobe u povijesnom kontekstu značilo je tekovinu koja je omogućila gospodarski i poduzetnički razvoj, a bitna je odrednica baš odvojenost pravne osobe od osnivača kao različitih pravnih subjekata. U protivnom, povezanost bez zadržke i uvijek značila bi negaciju pravne osobnosti.

**3.** Nastavno na prethodna razmišljanja, ne može se zaključiti drugo negoli da Ustavni sud drži da okolnost da je osnivač pravne osobe jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (a time svakako i ako je osnivač država) mehanički znači ne samo usku organizacijsku i funkcionalnu povezanost (i financijsku) osnivača i pravne osobe,<sup>35</sup> nego i da pravna osoba nije ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu. Ako je tako, čemu uopće ispitivanje je li ZET d. o. o. kao podnositelj ovlašten podnijeti ustavnu tužbu?<sup>36</sup> Ne bi li bilo brže i jednostavnije jednostavno utvrditi tko je podnositelj osnivač i već zato odbaciti ustavnu tužbu kako bi se Ustavni sud mogao koncentrirati na razmatranje drugih predmeta, gdje stvari nisu tako samorazumljive?

**4.** Za Ustavni je sud očito potpuno svejedno o kojoj je pravnoj osobi riječ, kojem pravnom obliku. Ovlast za podnošenje ustavne tužbe ne postoji već samom činjenicom da je osnivač pravne osobe država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Čini se ispravnim tvrditi da to ne bi smjelo biti tako. Jednako tako, čini se da ne bi smjelo biti dvojbeno ni za koga tko poznaje načelne temelje ustrojstva, djelovanja i odlučivanja različitih pravnih osoba da nije svejedno je li podnositelj neko trgovačko društvo, ustanova ili pravna osoba *sui generis*, a kamoli kada se uzme u obzir efektivno unutarne ustrojstvo pojedinih od tih pravnih osoba i eventualna okolnost da neke od njih imaju javne ovlasti. Pri tome ne treba zanemariti ni to da javne ovlasti u pravilu imaju ustanove, no ponekad ih mogu imati i trgovačka društva.

**5.** U svim predmetima koje je Ustavni sud rješavao povodom zahtjeva trgovačkih društava koja su javna poduzeća država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, država ili jedinica samouprave bili su jedini osnivači. No što bi se dogodilo, kakvo bi bilo razmišljanje Ustavnog suda, da uz državu ili jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave postoje i drugi članovi društva? Pri tome bi mogli

<sup>35</sup> Tako i tvrdi Ustavni sud, v. t. 4. reč. 2. Rješenja u razmatranom predmetu U-III-814/2018.

<sup>36</sup> V. t. 5. Rješenja Ustavnog suda.



postojati i različiti omjeri sudjelovanja u članstvu i nameće se pitanje kako ih tretirati, u kojem času sudjelovanje države postaje odlučujuće za odluku da trgovačko društvo nema pravo na ustavnopravnu zaštitu. Sve to upućuje i opet na zaključak da bi odlučno bilo utvrditi ne tko je član društva, nego je li društvo funkcionalno, organizacijski, financijski ili na drugi način povezano s državom kao osnivačem, odnosno može li se trgovačko društvo u tome smislu izjednačiti s državom kada je posrijedi pravo na podnošenje ustavne tužbe.

6. U konkretnom sporu podnositelj je tražio ustavnopravnu zaštitu na temelju čl. 29. st. 1. Ustava, s već opisanim ishodom i, čini se, bezuvjetnim stajalištem Ustavnog suda, koji, ipak treba ponoviti, smatra da pravna osoba čiji je osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave<sup>37</sup> nije ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu na temelju čl. 62. st. 1 Ustavnog zakona. Čl. 29. st. 1 tiče se prava „svakog“ (no, prema Ustavnom sudu, ne i pravne osobe čiji je osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave) da o njegovim pravima i obvezama odlučuje zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku. *Per analogiam*, znači li to da Ustavni sud smatra da su pravne osobe čiji je osnivač jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave isključene u potpunosti (osim zbog povrede prava na lokalnu samoupravu prema članku 129.a Ustava) iz prava na ostvarivanje ustavnopravne zaštite pred Ustavnim sudom?<sup>38</sup> Primjerice znači li da nema prava na ustavnopravnu zaštitu pravna osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska ili Grad Zagreb ako se u sudskom sporu između te pravne osobe i drugog trgovačkog društva utvrdi da pravo vlasništva na nekoj nekretnini ima drugo trgovačko društvo, dok bi pravo na ustavnopravnu zaštitu imalo to drugo trgovačko društvo kada bi se u istom sudskom postupku utvrdilo pravo vlasništva pravne osobe čiji je osnivač država ili grad? Oduzme li se, očito neutemeljeno, vlasništvo pravnoj osobi čiji je osnivač država, znači li da ona nema pravo ostvarivati ustavnopravnu zaštitu?<sup>39</sup>

7. Nastavno na prethodno, znači li to da, barem kada je riječ o pravu na ustavnopravnu zaštitu prema čl. 62. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud suštinski ukida koncept pravne osobnosti i u pravno-statusnom smislu načelo odvojenosti pravne osobe od osnivača? Smatra li Ustavni sud da su država i pravna osoba čiji je osnivač država opet barem kada je riječ o pravu na ustavnopravnu zaštitu putem podnošenja ustavne tužbe (valja se tek nadati da samo u tome smislu) zapravo iste osobe, iako formalno svatko ima svoj pravni subjektivitet i inače nije sporno da su država i pravna osoba kojoj je osnivač država dva odvojena pravna subjekta? To je nadasve opasan teren osobito kada se iz

---

<sup>37</sup> Ovdje nadalje ispušta se zahtjev da ta pravna osoba mora biti i organizacijski i funkcionalno (i financijski) usko povezana u obavljanju djelatnosti. Kao što je prethodno elaborirano, ta je pretpostavka intrinzično utkana u okolnost da je osnivač pravne osobe jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

<sup>38</sup> Moglo bi se i dublje raspravljati o tome imaju li te pravne osobe čiji su osnivači jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave uopće prava kao i druge pravne osobe, koje ne nose taj teret tko su im osnivači. Ili imaju prava, ali ih ne mogu ostvarivati? Što god da je odgovor, ako neke pravne osobe neka prava imaju, a druge ih nemaju, odnosno ako neke pravne osobe mogu ostvarivati svoja prava, dok ih druge ne mogu ostvarivati, ne znači li to postupanje u suprotnosti s ustavnom odredbom čl. 14. st. 2 da su pred zakonom svi jednaki?

<sup>39</sup> V. izdvojeno mišljenje suca Brkića u predmetu U-III-5757/2013 od 16. srpnja 2019.

formule koja determinira kada ne postoji pravo na podnošenje ustavne tužbe isključujući element uske organizacijske, funkcionalne i financijske povezanosti u obavljanju djelatnosti između pravne osobe i države ili neke jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao njezina osnivača. A Ustavni je sud, kako se pokazalo, učinio upravo to – u formuli preostaje samo jedan element te za neimanje prava na podnošenje ustavne tužbe dostaje okolnost da je član pravne osobe država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

To u praksi može značiti da sama okolnost da je osnivač pravne osobe država već apriorno ispričava državu od svakog akta državnih tijela i sudova kojima se naočigled povređuju ustavna prava te pravne osobe, iako bi svaka druga pravna osoba čiji osnivač nije država imala u istoj situaciji mogućnost zaštite svojih prava pred Ustavnim sudom.

Nameće se legitimno pitanje kako bi na takvo stanje reagirale treće osobe koje stupaju u pravne odnose i poslovne transakcije s pravnim osobama koje su osnovale država i jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Čini se logičnim da će treći nevoljko stupati u pravne odnose s tim pravnim osobama: koja im je pravna sigurnost da će njihove tražbine objektivno moći biti podmirene ako nema jamstva da se pravo vlasništva tih pravnih osoba na stvarima koje su bile sadržaj poslovnih transakcija i kojima bi pravne osobe trebale podmiriti svoje tražbine neće oduzeti, a bez prava pravnih osoba čiji je osnivač država da traže zaštitu Ustavnog suda kao konačnog garanta ustavnopravnog jamstva prava vlasništva?

S druge strane vrijedi li i naličje ovog poistovjećivanja djelovanja pravne osobe i njezina osnivača kada je osnivač država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave? Znači li to da se zbog uske organizacijske, funkcionalne i financijske povezanosti (koja se, po mišljenju Ustavnog suda, automatski podrazumijeva) treće osobe mogu pozvati na tu okolnost i zahtijevati ispunjenje svojih tražbina prema pravnoj osobi i od njezina osnivača? Ta iznesena karikaturalna posljedica služi ovdje tek kao ilustracija opasnosti koje prijete shvati li se doslovce olako zaključivanje Ustavnog suda da je uska organizacijska, funkcionalna i financijska povezanost pravne osobe i države ili jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao njezina osnivača immanentna okolnosti tko je osnivač pravne osobe.

Konačno, moglo bi se čak tvrditi da takvim stajalištima Ustavni sud mijenja uobičajeni koncept pravne osobnosti, koji je nadasve zaslužan za razvoj gospodarstva i poduzetništva, jer pravna odvojenost pravne osobe od osnivača štiti osnivače od prevelikog i neracionalnog poslovnog rizika; da nije tako, rijetko tko bi bio spreman riskirati svu svoju imovinu započinjanjem gospodarske djelatnosti.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ovdje je dan samo primjer važnosti koncepta pravne osobnosti s obzirom na poduzetnički rizik, no time se, dakako, ne iscrpljuju svi razlozi zbog kojih je poseban pravni subjektivitet pravne osobe itekako značajan pravni institut, bez kojega je nezamislivo suvremeno pravno uređenje.

Na neki način to parcijalno gotovo dokidanje dualiteta pravnog subjektiviteta pravne osobe i njezinih osnivača podsjeća na proboj zida pravnog subjektiviteta. Taj je institut nastao kao odgovor na potencijalne pokušaje osnivača trgovačkog društva da zloruporabe pravni subjektivitet pravne osobe za ostvarenje osobnih ciljeva na teret trećih osoba, odnosno konkretno da zloruporabe okolnost da zbog razdvojenosti pravnog subjektiviteta osnivača od pravnog subjektiviteta trgovačkog društva osnivači ne odgovaraju za obveze trgovačkog društva. Nije upitno to da je proboj pravne osobnosti iznimna situacija, kod koje je prijeko potrebno neosporno dokazati da je došlo do zloruporabe. Proboj pravne osobnosti nije zamišljen da bude pravilo, nego iznimka.<sup>41</sup>

**8.** Ako je tada neprijeporna činjenica da neki pravni subjekti (pravne osobe čiji su članovi država ili jedinice lokalne, odnosno područne /regionalne/ samouprave) nemaju praktički nikada (osim prema čl. 129.a Ustava) pravo na podnošenje ustavne tužbe, nije li onda ustavna odredba o tome da su svi pred zakonom jednaki iz čl. 14. st. 2. Ustava zapravo neistinita, samo proklamacija bez praktičnog sadržaja, jer se jednostavno ne odnosi na pravne osobe koje osnivaju država ili jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave? Tada jednostavno i neoporecivo svi pred zakonom nisu jednaki, nego su pred zakonom jednaki svi ostali osim pravnih osoba čiji su osnivači država ili jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.<sup>42</sup>

## 6. ZAKLJUČAK

Nije sporno da država i drugi adekvatni pravni subjekt javnog prava nemaju pravo na podnošenje ustavne tužbe. Ne bi smjelo biti sporno ni da pravo na podnošenje ustavne tužbe nemaju druge pravne osobe koje se mogu izjednačiti s državom ili jedinicom lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Međutim čini se dvojbenim kako tome pristupa Ustavni sud rješavajući konkretne ustavne tužbe pravnih osoba, a osobito trgovačkih društava. Time što stavlja znak jednakosti između članstva države ili jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u trgovačkom društvu i njihove (gotovo *ex lege*) funkcionalne, organizacijske i financijske povezanosti, čini se, Ustavni sud radi dvije greške. Prvo, time što se ne upušta u ispitivanje postoji li doista ta funkcionalna, organizacijska i financijska povezanost Ustavni sud efektivno postupa protivno praksi Europskog suda za ljudska prava, na koju se Ustavni sud poziva. *Ergo*, može se čak tvrditi da Ustavni sud postupa protivno važećem pravu. I drugo, čak i neovisno o tome, Ustavni

---

<sup>41</sup> Nažalost, u hrvatskom pravu, izvan općeg okvira uređenog Zakonom o trgovačkim društvima (Narodne novine br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11 – pročišćeni tekst, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19 i 34/22), već postoji propisan svojevrsan proboj pravne osobnosti ne samo prema osnivačima društva nego i prema osobama koje vode poslove trgovačkog društva. V. čl. 29. i dalje Općeg poreznog zakona (Narodne novine br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20). Ovdje je ključan problem u tome da se osobe koje vode poslove društva sankcionira za zloruporabu njihovih ovlasti te postaju porezni jamci u odnosu na državu kao privilegiranog vjerovnika, dok takva odgovornost osoba koje vode poslove društva ne postoji u odnosu na ostale vjerovnike trgovačkog društva; za njih vrijede samo odredbe Zakona o trgovačkim društvima te se ti vjerovnici mogu namiriti od osoba koje vode poslove društva prema općem uređenju.

<sup>42</sup> Vidi izdvojeno mišljenje suca Mlakara u predmetu U-III-5757/2013 od 16. srpnja 2019.

sud čini ključnu pravno-logičku pogrešku jer suštinski zanemaruje, povijesno s razlogom razvijena, načela i koncepte pravne osobnosti.

Upustiti se u ispitivanje postoji li između osnivača i trgovačkog društva stupanj povezanosti koji dovodi do toga da ih se glede pravnih posljedica (i nemanja prava na podnošenje ustavne tužbe) može poistovjetiti zasigurno je zahtjevno i istinski može tražiti dublju analizu nego li odlučivanje o meritumu.<sup>43</sup> No to je standard koji se *de lege lata* traži. Vrlo je lako moguće da bi i nakon upuštanja u taj postupak ispitivanja Ustavni sud u nekim predmetima došao do istog zaključka da trgovačko društvo nema pravo na podnošenje ustavne tužbe, no to bi tada bio rezultat provjere, a ne tek paušalni zaključak, koji nije utemeljen na dokaznom postupku što ga postavlja za sve važeći *dura lex, sed lex*.

---

<sup>43</sup> Kao primjeri što se može uzeti u obzir prilikom ocjene postoji li povezanost mogu se navesti elementi koje je Ustavni sud koristio prilikom odlučivanja o ustavnoj tužbi trgovačkog društva u ranijem spomenutom predmetu U-III-3182/2011. Uz to trebalo bi uzeti u obzir je li na primjer riječ o trgovačkom društvu od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku ili za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. V. čl. 12. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine br. 52/18) i Odluku o pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (Narodne novine br. 147/21), čl. 18. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine br. 143/21).

## **RIGHT TO THE CONSTITUTIONAL-LEGAL PROTECTION OF COMPANIES AND OTHER LEGAL ENTITIES WHOSE MEMBER IS THE REPUBLIC OF CROATIA OR A UNIT OF LOCAL OR REGIONAL SELF-GOVERNMENT**

*In its decisions, the Constitutional Court of the Republic of Croatia has taken a consistent position that companies and other legal entities whose founder or member is the State or a unit of local or regional self-government, and who are closely connected with their founder in performing their activity in organisational, functional and financial terms, do not have the right to file a constitutional complaint. This is a consequence of the situation that neither the Republic of Croatia nor units of local or regional self-government are generally authorised to file a constitutional complaint. This paper discusses this position, which has no exceptions, and indicates the possible consequences arising. The author also expresses the opinion that the Constitutional Court should consider an analysis of the right of these entities to file a constitutional complaint, primarily in view of the possibility that a close organisational, functional and financial connection of these legal entities with their founder does not always exist. This opinion is based on the general rules on the right of legal entities to the protection of their rights. Particular emphasis is placed on an analysis of the effects of the current positions of the Constitutional Court on the legal status and the status related to the law on obligations of these legal entities.*

Keywords: Constitutional Court of the Republic of Croatia, right to file a constitutional complaint, companies and other legal entities whose founder or member is the State or a unit of local or regional self-government

**Siniša Petrović**, Full Professor with tenure, Chair of Commercial Law and Company Law, Faculty of Law, University of Zagreb