



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE  
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA  
Zagreb, 22. kolovoza 2023.

## **Analiza odluke**

*B.M. protiv Hrvatske*  
zahtjev br. 24728/15

### **čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju – zaštita vlasništva**

***Odbijanje zahtjeva podnositelja za oslobođenjem poreza na promet nekretnina  
bilo je u skladu s mjerodavnom zakonskom odredbom  
iako je predstavljao odmak od postojeće prakse hrvatskih tijela***

Odbor od tri suca Europskog suda za ljudska prava (dalje: Europski sud) donio je 28. ožujka 2023. odluku o nedopuštenosti zahtjeva kojom je zahtjev podnositelja proglasio očigledno neosnovanim.

Podnositelj zahtjeva bio je vlasnik manjeg stana u kojem je živio s obitelji te je zbog činjenice da je predmetni stan bio premali za njegovu četveročlanu obitelj kupio veći stan, a manji prodao. Sukladno čl.11. st. 9. Zakona o porezu na promet nekretnina,<sup>1</sup> koji je pod određenim uvjetima predviđao porezno oslobođenje za obveznike koji kupuju prvi stan ili kuću kojim rješavaju vlastito stambeno pitanje, podnositelj zahtjeva podnio je zahtjev prvostupanjskom poreznom tijelu tražeći oslobađanje od plaćanja poreza na promet nekretnina. Na standardnom obrascu poreznog tijela, podnositelj zahtjeva označio je da je „vlasnik neodgovarajućeg stana“. No rješenjem prvostupanjskog poreznog tijela, a onda i rješenjem Ministarstva financija, koje je doneseno po žalbi podnositelja protiv prvostupanjske odluke, njegov zahtjev za oslobođenje od plaćanja poreza je odbijen. Podnositelj zahtjeva je podnio upravnu tužbu Visokom upravnom sudu koji je također odbio njegov zahtjev. Naime, prema obrazloženju Visokog upravnog suda prethodni stan podnositelja predstavljao je odgovarajući stambeni prostor jer Zakonom o porezu na promet nekretnina površina stana nije bila relevantan kriterij za ocjenu predstavlja li nekretnina odgovarajući stambeni prostor.<sup>2</sup> Ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva Ustavni sud je proglasio nedopuštenom ističući da podnositelj njome nije otvorio bilo kakvo ustavnopravno pitanje.

---

<sup>1</sup> Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 69/97, 26/00, 127/00, 153/02)

<sup>2</sup> Članak 11. stavak 9.5. Zakona o porezu na promet nekretnina (NN 69/97, 26/00, 127/00, 153/02)

„Da građanin te članovi njegove uže obitelji nemaju u vlasništvu drugu nekretninu (stan ili kuću) koja zadovoljava njihove stambene potrebe. Pod nekretninom (stan ili kuća) koja zadovoljava stambene potrebe smatra se vlasništvo stambenog prostora koji je opremljen osnovnom infrastrukturom i zadovoljava higijensko-tehničke uvjete.“

Pred Europskim sudom podnositelj je tvrdio da su hrvatska tijela, naloživši mu plaćanje poreza na promet nekretnina, povrijedila njegovo pravo na mirno uživanje vlasništva zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) te da je presuda Visokog upravnog suda u suprotnosti s dugogodišnjom domaćom praksom prema kojoj vlasništvo nad drugim stambenim prostorom nije bilo prepreka oslobođenju od plaćanja poreza ako je njegova površina bila neodgovarajuća s obzirom na broj članova.

Europski sud je utvrdio da je rješenje domaćih tijela kojim je podnositelju naloženo platiti porez na promet nekretnina predstavljalo miješanje u njegovo pravo na mirno uživanje vlasništva. S obzirom na to da osiguranje plaćanja poreza predstavlja legitiman cilj utvrđen stavkom 2. članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, Europski sud to pitanje u predmetu nije dodatno ispitivao već je samo analizirao je li miješanje bilo: (i) zakonito, (ii) te bilo razmjerno predviđenom legitimnom cilju (*Bežanić i Baškarad protiv Hrvatske*, br. 16140/15 i br. 13322/16, stavak 60., 19. svibnja 2022.).

Analizirajući zakonitost miješanja, koje je svoj pravni temelj imalo u važećim odredbama Zakona o porezu na promet nekretnina, Europski sud je istaknuo da u ocjenu zakonitosti miješanja ulazi i ocjena dostupnosti i predvidivosti primijenjenih pravnih normi (*Cantoni protiv Francuske*, 15. studenoga 1996., stavak 29., Izvješća o presudama i odlukama 1996-V). Slijedom navedenog, a sukladno prethodno istaknutim činjeničnim utvrđenjima i prigovorima podnositelja, Europski sud je morao utvrditi:

Je li Zakon o porezu na promet nekretnina u svojoj primjeni bio predvidiv s obzirom na proturječna tumačenja nacionalnih tijela o tome što predstavlja odgovarajući stambeni prostor.

Europski sud je primijetio da je u relevantno vrijeme, u odnosu na rješenje doneseno u predmetu podnositelja, postojala suprotna praksa poreznih tijela sukladno kojoj vlasništvo drugog stambenog prostora koji svojom površinom nije zadovoljavao potrebe članova obitelji nije predstavljalo prepreku u ishođenju poreznog oslobođenja. Navedeno tumačenje proizlazilo je i iz brošura i pravnih mišljenja koja su izdavala porezna tijela, te iz samog obrasca koji se popunjavao za prijavu poreza. Dodatno, isto takvo tumačenje potvrdio je Visoki upravni sud svojim presudama<sup>3</sup> koje su donesene prije presude u podnositeljevom predmetu, te Sabor koji je izmjenom i dopunom Zakona o porezu na promet nekretnina iz 2011. godine<sup>4</sup> jasno razriješio tu pravnu dvojbu izričito predviđevši da vlasnik stambenog prostora ispunjava uvjete za porezno oslobođenje ako je površina te nekretnine neodgovarajuća ovisno o broju članova njegove obitelji.

No sukladno zaključku Europskog suda, upravo spomenuta izmjena i dopuna Zakona o porezu na promet nekretnina, koja zbog naknadnog stupanja na snagu nije bila primjenjiva u predmetu podnositelja, naglasila je činjenicu da prije izmjene sporne odredbe površina stambenog prostora nije bila navedena kao mjerilo za utvrđivanje je li prostor odgovarajući ovisno o broju članova njegove obitelji. Dodatno, Europski sud je naglasio da upravni sudovi ne mogu biti vezani tumačenjima upravnih tijela jer je upravo zadaća sudova ocjenjivati

---

<sup>3</sup> Presude Visokog upravnog suda br. Us-10229/2009-4 od 21. ožujka 2012. i br. Usž-269/2012 od 23. siječnja 2013.

<sup>4</sup> Članak 11.a Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 69/97, 26/00, 127/00, 153/02, 22/11)

zakonitost odluka i postupanja tih tijela. Naime, za izgradnju nacionalnog pravnog sustava, pored zakonodavne vlasti koja donosi propise, ključnu ulogu imaju nacionalni sudovi koji pravo primjenjuju i tumače ([CBC-Union, s.r.o. protiv Češke Republike](#) (odl.) br. 68741/01, 20. rujna 2005.). U odnosu na prigovor podnositelja da je Visoki upravni sud u njegovom predmetu odstupio od svoje dugogodišnje prakse, Europski sud je ponovio da pretpostavka pravne sigurnosti ne jamči pravo na dosljednost sudske prakse jer bi nepostojanje dinamičkog i razvojnog pristupa pravu moglo spriječiti svaku reformu ili poboljšanje ([Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske](#) [VV], br. 13279/05, stavak 58.). Stoga, uzimajući u obzir jasnu formulaciju relevantne odredbe Zakona o porezu na promet nekretnina te analizirajući zahtjev podnositelja sukladno načelu široke slobode procjene koju nacionalne države uživaju u poreznim pitanjima ([OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije](#), br. 14902/04, stavak 559., 20. rujna 2011.), Europski sud je zaključio da je Visoki upravni sud u predmetu podnositelja usvojio tumačenje koje je bolje odgovaralo tadašnjoj formulaciji mjerodavne odredbe i da se takvo postupanje ne može okarakterizirati kao nepredvidivo i nezakonito miješanje u pravo.

Konačno, analizirajući je li miješanje u pravo podnositelja bilo razmjerno s legitimnim ciljem osiguranja plaćanja poreza, Europski sud je utvrdio da plaćanje poreza na promet nekretnina nije za podnositelja predstavljalo prekomjeran pojedinačan teret. Ukupni iznos od 107.743,00 HRK koji je podnositelj zahtjeva platio poreznim tijelima, odnosno 5% tržišne vrijednosti nekretnine, Europski sud nije smatrao beznačajnim, ali je ipak bio razmjeran miješanju u pravo na mirno uživanje vlasništva sukladno slobodi procjene koju država uživa u izvršavanju svojih fiskalnih funkcija.

Slijedom svega navedenog, Europski sud je zahtjev podnositelja odbacio i proglasio očigledno neosnovanim.

*Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.*

© 2023. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava