



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 9. srpnja 2025.

Analiza odluke

Elcomat d.o.o. protiv Hrvatske
zahtjev br. 18510/22

čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju – zaštita vlasništva
čl. 6. st. 1. Konvencije – pravo na pristup sudu
čl. 13. Konvencije – pravo na djelotvoran pravni lijek

***Podnositeljev zahtjev za naknadu troškova pravnog zastupanja
nastalih u poreznom upravnom postupku
nije bio utemeljen na ustaljenoj sudskoj praksi domaćih sudova***

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u odboru od tri suca 25. veljače 2025. odbacio je zahtjev podnositelja, koji se odnosi na odbijanje domaćih vlasti da mu nadoknade troškove pravnog zastupanja u poreznom upravnom postupku, kao nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija).

Ministarstvo financija, Porezna uprava, Područni ured Rijeka (dalje: porezna uprava) naložila je društvu podnositelju zahtjeva plaćanje poreznog duga. Podnositelj je u upravnom sporu pred Upravnim sudom u Rijeci (dalje: Upravni sud) uspješno osporio navedeno rješenje ističući prigovor zastare prava na naplatu poreznog duga. Upravni sud je vratio predmet na ponovni postupak i odlučio da svaka stranka snosi svoje troškove postupka. U ponovljenom postupku poreznog nadzora porezna uprava je rješenjem utvrdila zastaru naplate predmetnog poreznog duga, međutim, odbila je zahtjev podnositelja za nadoknadom troškova postupka smatrajući kako odluka Upravnog suda da svaka stranka snosi svoje troškove postupka uključuje i troškove upravnog postupka. Protiv navedenog rješenja porezne uprave o troškovima postupka podnositelj je podnio upravnu tužbu Upravnom sudu ističući da Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09) predviđa naknadu troškova stranci zastupanoj po odvjetniku kad je postupak poreznog nadzora pokrenut po službenoj dužnosti u konačnici završen u korist te stranke. Upravni sud je odbio upravnu tužbu podnositelja, a Visoki upravni sud njegovu žalbu uz obrazloženje da, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi Visokog upravnog suda, ne postoji mogućnost da javnopravno tijelo nadoknadi troškove zastupanja stranke po odvjetniku. Podnositelj je potom podnio ustavnu tužbu u kojoj je tvrdio da je odbijanje naknade troškova pravnog zastupanja predstavljalo povredu njegovog prava na pristup sudu i prava vlasništva zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske. Ustavni sud je odbacio tu ustavnu tužbu podnositelja.

Pozivajući se na članak 6. stavak 1. Konvencije i članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, podnositelj je pred Europskim sudom prigovorio da je nemogućnost nadoknade

troškova pravnog zastupanja nastalih u poreznom upravnom postupku dovela do povrede njegovog prava na pristup sudu i prava na mirno uživanje vlasništva.

Članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju

Europski sud je podsjetio da, sukladno njegovoj dobro utvrđenoj sudskoj praksi, „vlasništvo” u smislu članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju može biti „postojeće vlasništvo” ili potraživanja koja su dovoljno utvrđena da se mogu smatrati „imovinom”. Potraživanje se može smatrati „imovinom” samo ako postoji dovoljno uporište za taj interes u nacionalnom pravu, primjerice kada postoji ustaljena sudska praksa domaćih sudova koja to potvrđuje, to jest, kad je potraživanje dovoljno utvrđeno da se može izvršiti. U određenim okolnostima, „legitimno očekivanje” stjecanja imovine također može uživati zaštitu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Kako bi očekivanje bilo legitimno, mora biti konkretnije od puke nade i mora se temeljiti na zakonskoj odredbi ili pravnom aktu, kao što je sudska odluka, koji se odnosi na predmetni vlasnički interes ([Radomilja i drugi protiv Hrvatske](#) [VV], br. 37685/10 i 22768/12, stavci 142.-143.).

Načelno se ne može smatrati da podnositelj ima dovoljno utvrđeno potraživanje koje predstavlja imovinu ako postoji spor oko tumačenja i primjene domaćeg prava, te ako se pitanje je li podnositelj ispunio zakonske uvjete s tim u vezi treba raspraviti u sudskom postupku (vidi [Kopecký protiv Slovačke](#) [VV], br. 44912/98, stavak 35.).

U ovom predmetu, potraživanje podnositelja zahtjeva nije imalo dovoljno uporište u nacionalnom pravu kako bi se smatralo „imovinom” i prema tome „vlasništvom” zaštićenim člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Naime, zastupnica RH pred Europskim sudom pružila je odgovarajuće primjere iz domaće sudske prakse o pitanju naknade troškova pravnog zastupanja u upravnom postupku kao i obrazloženje razvoja te prakse čime je uvjerljivo dokazala kako u relevantno vrijeme zahtjev podnositelja za naknadu troškova nije bio utemeljen na ustaljenoj sudskoj praksi domaćih sudova, te posljedično nije imao dovoljno uporišta u nacionalnom pravu.

Konkretno, zastupnica se pozvala na dvanaest presuda Visokog upravnog suda donesenih u razdoblju između svibnja 2016. i listopada 2021. godine koje su odražavale sudske praksu relevantnu u vrijeme kada su domaća upravna i sudska tijela odlučivala o zahtjevu podnositelja za naknadu troškova pravnog zastupanja u upravnom postupku¹. Iako se ta sudska praksa kasnije promijenila u korist stranaka koje su, ako bi bile uspješne u upravnom postupku pokrenutom protiv njih, ostvarile pravo na naknadu troškova zastupanja po odvjetniku², ta promjena nije mogla utjecati na konkretni slučaj podnositelja jer su rješenja poreznih tijela i presude upravnih sudova u njegovu predmetu doneseni prije nego što se nova sudska praksa ustalila³.

Europski sud nije prihvatio tvrdnju podnositelja da je njegov zahtjev za naknadu troškova imao dostatno uporište u Zakonu o općem upravnom postupku, ocijenivši je neuvjerljivom, budući da taj zakon ne sadrži izričitu odredbu kojom bi se odvjetnička nagrada smatrala troškom upravnog postupka. Također je utvrdio da se pozivanje podnositelja zahtjeva

¹ Upravni postupci i sporovi u podnositeljevom slučaju odvijali su se u razdoblju od 2014. do 2021. godine

² presudom Vrhovnog suda br. U-zpz-44/2016 od 14. srpnja 2021. godine i presudom Visokog upravnog suda br. Usž-4003/21 od 20. veljače 2022.

³ Dok je rješenje Ustavnog suda u podnositeljevom predmetu doneseno istog dana kada je presuda Vrhovnog suda br. U-zpz-44/2016 koja je označavala promjenu sudske prakse prvi put objavljena

na dva rješenja u kojima su dosuđeni takvi troškovi⁴ moglo tumačiti samo kao pokazatelj da je domaća sudska praksa o tom pitanju u relevantno vrijeme bila neujednačena, a ne ustaljena.

Slijedom navedenog, Europski sud je ovaj prigovor podnositelja proglasio nedopuštenim jer je nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije u smislu članka 35. stavka 3. točke a).

Članak 6. stavak 1. i članak 13.

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Europskog suda, članak 6. Konvencije nije primjenjiv u svom građanskom aspektu na postupke koji se odnose na utvrđivanje poreza ([Vegotex International S. A. protiv Belgije](#) [VV], br. 49812/09, stavci 65.-66., od 3. studenoga 2022.). S obzirom na to da je postupak u ovom predmetu bio postupak poreznog nadzora i naplate poreza, članak 6. Konvencije nije primjenjiv u građanskom aspektu. Nije primjenjiv ni u kaznenom aspektu, jer se postupak nije odnosio na dodatne porezne obveze koje bi imale kaznenu narav ([Jussila protiv Finske](#) [VV], br. 73053/01, stavci 29.-39., ECHR 2006-XIV⁵).

Europski sud je potom razmotrio može li, primjenom načela *jura novit curia*, prekvalificirati prigovor podnositelja zahtjeva u vezi pristupa sudu i ispitati ga na temelju članka 13. Konvencije, odnosno je li nemogućnost nadoknade troškova pravnog zastupanja podnositelja zahtjeva u postupku utvrđivanja poreza ugrozila djelotvornost pravnih sredstava koje je upotrijebio za osporavanje rješenja kojim mu je naloženo plaćanje poreznog duga. Navedeno ispitivanje Europski sud može provesti samo ako je podnositelj zahtjeva tvrdio da je rješenje kojim mu je naloženo plaćanje poreznog duga predstavljalo povredu nekog drugog materijalnog članka Konvencije budući da članak 13. nema samostalno pravno djelovanje, već se može primijeniti samo u vezi s drugim člancima Konvencije ili protokola uz nju do čije je povrede navodno došlo ([Hovhannisyan i Karapetyan protiv Armenije](#), br. 67351/13, stavak 144., od 17. listopada 2023.).

U ovom predmetu jedina druga navodna povreda odnosila se isključivo na troškove postupka, a ne na rješenje o naplati poreznog duga. Kad bi Europski sud u ovom predmetu primjenom načela *jura novit curia* odlučio ispitati prigovor o povredi prava na pristup sudu na temelju članka 13. Konvencije, mogao bi to učiniti samo ako bi ga povezao s rješenjem kojim je podnositelju naloženo plaćanje poreznog duga. Međutim, budući da podnositelj zahtjeva nije osporavao porezni dug već isključivo nemogućnost nadoknade troškova pravnog zastupanja, takav pristup Europskog suda značio bi izlazak izvan opsega predmeta i prekoračenje nadležnosti Europskog suda, jer bi se temeljio na činjenicama koje nisu bile obuhvaćene iznesenim prigovorom ([Grosam protiv Češke](#), br. 19750/13, st. 51.–100., 1. lipnja 2023.⁶).

Slijedom toga, Europski sud je utvrdio da je i ovaj dio zahtjeva, bilo da se ispituje na temelju čl. 6. st. 1. ili čl. 13. Konvencije, također nedopušten jer je nespojiv *ratione materiae* s odredbama Konvencije.

⁴ Dva rješenja Upravnog suda u Rijeci od 24. lipnja 2013. i 17. rujna 2020.

⁵ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#)

⁶ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#)

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.

© 2025. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava