



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

DRUGI ODJEL SUDA

ODLUKA

Zahtjev br. 24728/15
B. M.
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Drugi odjel), zasjedajući 28. ožujka 2023. u odboru u sastavu:

Pauliine Koskelo, *predsjednica*,
Lorraine Schembri Orland,
Davor Derenčinović, *suci*,

i Dorothee von Arnim, *zamjenica tajnika Odjela*,
uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 24728/15) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatski državljanin g. B. M. („podnositelj zahtjeva”), rođen 1974. godine i živi u Zagrebu i kojeg je zastupao g. M. Ivanišević, odvjetnik iz Zagreba, podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 15. svibnja 2015.,

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”), koju je zastupala njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik, obavijesti o prigovorima o vlasništvu, obiteljskom životu, zabrani diskriminacije i općoj zabrani diskriminacije, a da se ostatak zahtjeva odbaci kao nedopušten,

odluku da ime podnositelja zahtjeva ne bude objavljeno,
očitovanja stranaka,
nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

PREDMET SPORA

1. Predmet se odnosi na odbijanje vlasti da prihvate podnositeljev zahtjev za oslobođenje od plaćanja poreza.

2. Podnositelj zahtjeva bio je vlasnik stana površine 64,99 četvornih metara u kojem je živio s izvanbračnom suprugom, njihovom kćeri i svojim posinkom. U listopadu 2007. kupio je veći stan površine 82,27 četvornih metara jer je postojeći stan bio premalen za njegovu četveročlanu obitelj.

3. Dana 11. studenoga 2007. podnositelj zahtjeva podnio je zahtjev nadležnom prvostupanjskom poreznom tijelu tražeći oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina koji se obračunava za takvu kupnju.

4. Pozvao se na članak 11. stavak 9. Zakona o porezu na promet nekretnina, kojim je bilo predviđeno porezno oslobođenje poreznih obveznika koji kupuju prvi stan ili kuću kojima rješavaju vlastito stambeno pitanje uz uvjet da veličina tog stana ili kuće, ovisno o broju članova njihove uže obitelji, ne prelazi određenu površinu. Porezni obveznici nisu imali pravo na porezno oslobođenje ako su oni ili članovi njihove uže obitelji u vlasništvu imali drugi stambeni prostor koji zadovoljava njihove stambene potrebe ili su u vlasništvu imali bilo kakvu drugu nekretninu znatnije vrijednosti. Stambeni prostor koji zadovoljava stambene potrebe (dalje u tekstu „odgovarajući stambeni prostor”) definiran je kao „stambeni prostor koji je opremljen osnovnom infrastrukturom i zadovoljava higijensko-tehničke uvjete”. Članovi uže obitelji definirani su kao „bračni drug te djeca prijavljena na istoj adresi kao i porezni obveznik”.

5. Podnositelj zahtjeva podnio je zahtjev za oslobođenje od plaćanja poreza na obrascu koji daju porezna tijela. Obrazac je sadržavao dio u kojem podnositelji trebaju navesti informacije o svojim prethodnim stambenim prostorima. Podnositelj zahtjeva označio je opciju „vlasnik neodgovarajućeg stana”. Ta je opcija sadržavala upućivanje na bilješku u kojoj je objašnjeno da je stan neodgovarajući, *inter alia*, ako površina ne udovoljava broju članova obitelji. Podnositelj je naveo da je manji stan u njegovu vlasništvu (vidi stavak 2 ove odluke), zbog površine, neodgovarajući za njegovu četveročlanu obitelj.

6. Podnositelj je taj manji stan prodao u svibnju 2008.

7. Rješenjem od 15. lipnja 2010. prvostupanjsko porezno tijelo odbilo je podnositeljev zahtjev za oslobođenje od plaćanja poreza i naložilo mu platiti iznos od 83.925,06 hrvatskih kuna (HRK) na ime poreza na promet nekretnina. Dana 18. siječnja 2011. Ministarstvo financija odbilo je njegovu žalbu protiv tog rješenja. Ta tijela utvrdila su da podnositelj ne ispunjava uvjete za porezno oslobođenje s obzirom na to da se njegova izvanbračna supruga i posinak ne mogu smatrati članovima njegove uže obitelji i jer je njegov prethodni stan površinom zadovoljavao stambene potrebe njega i njegove kćeri.

8. Dana 6. svibnja 2011. podnositelj zahtjeva podnio je upravnu tužbu tvrdeći da je bio diskriminiran na temelju bračnog i obiteljskog statusa.

9. Presudom od 3. srpnja 2014. Visoki upravni sud odbio je podnositeljevu tužbu. Presudio je da je površina njegova prethodnog stana nebitna s obzirom na to da primjenjiva odredba ne propisuje da je površina, ovisno o broju članova obitelji, mjerilo za ocjenjivanje je li prethodni stambeni prostor u vlasništvu poreznog obveznika odgovarajući (vidi stavak 4 ove odluke). Podnositeljev prethodni stan predstavljao je odgovarajući stambeni prostor jer je bio opremljen osnovnom

infrastrukturuom i zadovoljavao je higijensko-tehničke uvjete. Podnositelj stoga nije imao pravo na porezno oslobođenje.

10. Podnositelj zahtjeva potom je podnio ustavnu tužbu. Tvrdio je da je bio diskriminiran na temelju bračnog i obiteljskog statusa i da je odluka domaćih tijela dovela do povrede njegova prava na poštovanje njegova obiteljskog života. Nadalje, presuda Visokog upravnog suda bila je 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 obitelji. Na temelju te prakse imao je legitimno očekivanje da će njegov zahtjev za oslobođenje od plaćanja poreza biti prihvaćen.

11. Dana 5. studenoga 2014. Ustavni sud proglasio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva nedopuštenom utvrdivši da u njoj nije otvoreno nikakvo ustavnopravno pitanje. Punomoćnik podnositelja zahtjeva obaviješten je o tom rješenju 19. studenoga 2014.

12. U međuvremenu, dana 5. ožujka 2013. podnositelj je poreznim tijelima platio iznos od 107.743,00 kune. Taj iznos sastojao se od glavnice njegova poreznog duga (vidi stavak 7 ove odluke) i od obračunatih zakonskih zateznih kamata.

13. Iz razloga navedenih u stavku 10 ove odluke podnositelj zahtjeva prigovorio je zbog diskriminacije na temelju svojega bračnog i obiteljskog statusa i zbog nedosljedne primjene domaćeg poreznog zakonodavstva. Pozvao se na članak 8. Konvencije i članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, oba zasebno i u vezi s člankom 14. Konvencije, kao i na članak 1. Protokola br. 12.

OCJENA SUDA

A. Prigovor na temelju članka 1. Protokola br. 1

14. Sud smatra da je rješenje poreznih tijela kojim je podnositelju naloženo platiti porez na promet nekretnina predstavljalo miješanje u njegovo pravo vlasništva, koje je imalo za cilj osigurati plaćanje poreza, u smislu drugog stavka članka 1. Protokola br. 1 (vidi, primjerice, *Bežanić i Baškarad protiv Hrvatske*, br. 16140/15 i 13322/16, stavak 60., 19. svibnja 2022.). Miješanje je imalo pravnu osnovu u domaćem pravu, i to u mjerodavnim odredbama Zakona o porezu na promet nekretnina.

15. Glavno je pitanje koje treba ispitati je li taj zakon bio predvidljiv u svojoj primjeni s obzirom na proturječna tumačenja domaćih tijela o tome što predstavlja odgovarajući stambeni prostor, pri čemu se podrazumijeva da vlasnici takvog stambenog prostora nisu ispunjavali uvjete za dotično porezno oslobođenje (vidi stavak 4 ove odluke). Konkretno, domaća tijela nisu se složila o tome je li površina stana ili kuće koji su već bili u vlasništvu

poreznog obveznika, ovisno o broju članova njegove obitelji, mjerilo za utvrđivanje toga je li taj stambeni prostor odgovarajući.

16. Obje stranke dostavile su različite materijale (mišljenja, brošure, priručnike i upute) koje su izdala porezna tijela u relevantno vrijeme i u kojima je bilo izričito navedeno ili se snažno upućivalo na to da vlasništvo nad drugim stambenim prostorom ne isključuje vlasnika od oslobođenja od plaćanja poreza i da se površina tog prostora, ovisno o broju članova obitelji, mora uzeti u obzir za ocjenjivanje je li prostor odgovarajući u smislu članka 11. stavka 9. Zakona o porezu na promet nekretnina. Na to se ukazuje i u obrascu na kojem je podnositelj podnio zahtjev za oslobođenje od plaćanja poreza (vidi stavak 5 ove odluke).

17. Ranije presude Visokog upravnog suda (br. Us-10229/2009-4 od 21. ožujka 2012. i br. Usž-269/2012 od 23. siječnja 2013.), koje su donesene prije presude u podnositeljevu predmetu, ukazuju da je taj sud u to vrijeme prihvaćao takvo tumačenje poreznih tijela.

18. Takvo tumačenje podržao je i potvrdio i Sabor kada je 26. veljače 2011. na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet nekretnina, čiji je cilj, *inter alia*, bio osigurati nedvosmisleno tumačenje prava na porezno oslobođenje. Tim Zakonom o izmjenama i dopunama, koji nije bio primjenjiv na podnositeljevu situaciju, članak 11. stavak 9. Zakona o porezu na promet nekretnina zamijenjen je novom odredbom kojom je izričito predviđeno da vlasnik stana ili kuće ispunjava uvjete za porezno oslobođenje ako je površina te nekretnine neodgovarajuća ovisno o broju članova njegove obitelji.

19. Međutim, prema mišljenju Suda, taj Zakon o izmjenama i dopunama samo je naglasio činjenicu da se, prije donošenja tog zakona, u članku 11. stavku 9. površina stana ili kuće koji su već u vlasništvu poreznog obveznika, u odnosu na broj članova njegove obitelji, očito nije spominjala kao mjerilo za utvrđivanje je li taj stambeni prostor odgovarajući. Jasnu formulaciju te odredbe naglasio je Visoki upravni sud u podnositeljevu predmetu (vidi stavak 9 ove odluke). Taj sud potvrdio je to tumačenje u kasnijem predmetu br. Usž-520/16-2 od 3. ožujka 2016., u kojem je izrijeком naveo i da nije vezan mišljenjima poreznih tijela.

20. Sud smatra da upravni sudovi ne mogu biti vezani tumačenjima mjerodavnog zakonodavstva od strane upravnih (među ostalim poreznih) tijela jer je zadaća tih sudova upravo ocjena zakonitosti odluka tih tijela. Ponavlja i da je, iako je uloga zakonodavne vlasti ključna za izgradnju nacionalnog pravnog sustava, uloga nacionalnih sudova u tumačenju i primjeni prava od temeljne važnosti za njegovo djelovanje (vidi *CBC-Union, s.r.o. protiv Češke Republike* (odl.), br. 68741/01, 20. rujna 2005.).

21. Vrijeme donošenja presuda Visokog upravnog suda (vidi stavke 17 i 19 ove odluke) ukazuje na to da je u podnositeljevu predmetu taj sud odstupio od svoje ranije sudske prakse (u kojoj je primjenjivan manje restriktivan pristup poreznih vlasti) i usvojio tumačenje koje bolje odgovara formulaciji

mjerodavne odredbe. U tom pogledu Sud ponavlja da pretpostavka pravne sigurnosti ne jamči pravo na dosljednost sudske prakse (vidi *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske* [VV], br. 13279/05, stavak 58., 20. listopada 2011.) i da, ako bi se događaji u prošlosti prosuđivali prema sudskoj praksi koja je prevladavala u vrijeme kada su se događaji dogodili, praktički nikakva promjena u sudskoj praksi ne bi bila moguća (usporedi *Lucky Dev protiv Švedske*, br. 7356/10, stavak 50., 27. studenoga 2014.).

22. Točno je da su zbog postojanja dobro utvrđene sudske prakse viši sudovi obično dužni navesti razloge koji opravdavaju odstupanje od postojeće sudske prakse (vidi, u kontekstu članka 6. Konvencije, *Atanasovski protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije*, br. 36815/03, stavak 38., 14. siječnja 2010.). Međutim, Sud ponavlja i da se državama mora priznati određeni stupanj dodatnog poštovanja i slobode pri izvršavanju njihovih fiskalnih funkcija u smislu testa zakonitosti (vidi, primjerice, gore navedeni predmet *Bežanić i Baškarad*, stavak 64.).

23. S obzirom na prethodno navedeno, a posebno na jasnu formulaciju mjerodavne odredbe u relevantno vrijeme, Sud utvrđuje da je miješanje u ovom predmetu bilo predvidljivo za podnositelja zahtjeva.

24. Kada je riječ o razmjernosti miješanja, porezna stopa iznosila je 5 % tržišne vrijednosti kupljene nekretnine i stoga nije bila osobito visoka (*ibid.*, stavak 77.). Iako je iznos poreza koji je podnositelj zahtjeva na kraju morao platiti bio značajan (djelomično zato što ga nije platio na vrijeme, vidi stavak 12 ove odluke) i, prema njegovim riječima, bio je jednak sedam njegovih mjesečnih plaća ili devet rata stambenog kredita, Sud smatra da mu nije nametnuo prekomjeren pojedinačni teret, s obzirom na široku slobodu procjene koju država uživa u sferi poreza. Sud je stoga uvjeren da miješanje nije narušilo pravičnu ravnotežu koja se mora uspostaviti između zaštite podnositeljeva prava vlasništva i legitimnog cilja osiguranja plaćanja poreza.

25. Iz toga proizlazi da je ovaj prigovor očigledno neosnovan i da se stoga mora odbaciti sukladno članku 35. stavku 3. točki (a) i stavku 4. Konvencije.

26. S obzirom na taj zaključak, Sud ne smatra potrebnim ispitati prigovor Vlade o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava.

B. Preostali prigovori

27. Kada je riječ o podnositeljevim prigovorima na temelju članka 14. u vezi s člankom 8. i člankom 1. Protokola br. 1 i na temelju članka 1. Protokola br. 12, Sud primjećuje da su, u konačnici, domaće vlasti odbile podnositeljev zahtjev za oslobođenje od plaćanja poreza neovisno o tome mogu li se njegova izvanbračna supruga i posinak smatrati članovima njegove uže obitelji (vidi stavak 9 ove odluke). Prema podnositelju se stoga nije postupalo drukčije, a pogotovo nije bio diskriminiran na temelju bračnog ili obiteljskog statusa.

ODLUKA B. M. protiv HRVATSKE

28. Prigovor podnositelja zahtjeva na temelju članka 8. zasebno u cijelosti je nepotkrijepljen i ništa ne upućuje na povredu te odredbe u ovom predmetu.

29. U tim okolnostima Sud utvrđuje da je i ovaj dio zahtjeva očigledno neosnovan i da se stoga mora odbaciti sukladno članku 35. stavku 3. točki (a) i stavku 4. Konvencije.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

utvrđuje da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 20. travnja 2023.

Dorothee von Arnim
Zamjenica tajnika

Pauliine Koskelo
Predsjednica

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist

ALKEMIST
European Translation Agency
ALKEMIST STUDIO d.o.o.
Miramarska 2A/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72466496524