



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

DRUGI ODJEL

PREDMET RADOBULJAC protiv HRVATSKE (br. 2)

(Zahtjev br. 38785/18)

PRESUDA

Članak 1. Protokola br. 1 • Osiguranje plaćanja poreza • Zakonito odbijanje namirivanja poreznog duga podnositelja zahtjeva prijebojem s njegovim ovršnim potraživanjima prema državi koja nisu bila povezana s oporezivanjem • Naplata poreznog duga podnositelja zahtjeva putem ovrhe slijedilo je cilj u općem interesu – osiguravanje plaćanja poreza • Iznosi čije je plaćanje naloženo podnositelju zahtjeva, koji je odvjetnik, nisu ugrozili njegovu financijsku situaciju ni njegovu profesionalnu djelatnost • Široka sloboda procjene države u području oporezivanja

Pripremljeno Tajništvo. Nije obvezujuće za Sud.

STRASBOURG

17. lipnja 2025.

Ova će presuda postati konačna u okolnostima navedenim u članku 44. stavku 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.



INTERPRETA
prijevodi i sudski tumači



U predmetu Radobuljac protiv Hrvatske (br. 2)

Europski sud za ljudska prava (Drugi odjel), zasjedajući u vijeću u sastavu:

Arnfinn Bårdsen, *predsjednik*,

Jovan Ilievski,

Péter Paczolay,

Anja Seibert-Fohr,

Davor Derenčinović,

Gediminas Sagatys,

Stéphane Pisani, *suci*,

i Hasan Bakırcı, *tajnik Odjela*,

uzimajući u obzir:

zahtjev (br. 38785/18) protiv Republike Hrvatske koji je hrvatski državljanin g. Silvano Radobuljac („podnositelj zahtjeva”) podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 8. kolovoza 2018.;

odluku da se Vladu Republike Hrvatske („Vlada”) obavijesti o prigovoru povezanom s pravima vlasništva podnositelja zahtjeva, a da se ostatak zahtjeva proglasi nedopuštenim;

očitovanja stranaka;

nakon vijećanja zatvorenog za javnost 27. svibnja 2025.,

donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

UVOD

1. Zahtjev se odnosi na prigovor podnositelja na temelju članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju da je odbijanje domaćih vlasti da prebiju njegov porezni dug s njegovim ovršnim potraživanjima prema državi bilo nezakonito te da mu je država, pokretanjem ovršnog i prekršajnog postupka protiv njega zbog neplaćanja poreza na vrijeme, a da mu istodobno nije platila vlastite dugove, nametnula prekomjeran pojedinačni teret.

ČINJENICE

2. Podnositelj je rođen 1963. godine i živi u Puli. Zastupao je samog sebe u postupku pred Sudom.

3. Vladu je zastupala njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

4. Činjenice predmeta mogu se sažeti na sljedeći način.

I. POREZNI NADZOR

5. U veljači 2014. godine Porezna uprava (*Ministarstvo financija, Porezna uprava, Područni ured Pazin*) provela je porezni nadzor nad podnositeljem zahtjeva, odvjetnikom koji se aktivno bavi odvjetništvom. Nadzorom je utvrđeno da podnositelj nije na vrijeme platio porez na dodanu

vrijednost, predujam poreza na dohodak i doprinose za obvezno zdravstveno i mirovinsko osiguranje te da ukupno duguje 24.260,17 hrvatskih kuna (HRK) (3.235 eura (EUR)).

6. U zapisniku o poreznom nadzoru od 3. ožujka 2014. navedeno je da je, prema mjerodavnim domaćim odredbama, neplaćanje doprinosa i poreza u zakonskim rokovima prekršaj (podnositelj zahtjeva nije platio, među ostalim, doprinose za obvezno mirovinsko osiguranje za razdoblje od prosinca 2013. do 15. siječnja 2014., predujam poreza na dohodak za razdoblje od prosinca 2013. do 31. siječnja 2014. i porez na dodanu vrijednost za posljednje tromjesečje 2013. do 31. siječnja 2014.). Podnositelj zahtjeva upozoren je da mu se, ako ne plati doprinose i poreze u roku od 10 dana, može privremeno zabraniti obavljanje djelatnosti.

7. Tijekom poreznog nadzora podnositelj zahtjeva zatražio je od Porezne uprave prijeboj njegovog poreznog duga s njegovim ovršnim potraživanjima prema državi. Tvrdio je da su ta potraživanja utvrđena domaćim sudskim odlukama donesenima u rujnu, listopadu i studenome 2013. godine na temelju usluga zastupanja okrivljenika po službenoj dužnosti u više kaznenih postupaka, te da ukupno iznose 13.715,25 kuna (1.828 eura). Ponovio je zahtjev za prijebojem potraživanja u svojem prigovoru na zapisnik o poreznom nadzoru od 3. ožujka 2014. (vidi stavak 6. ove presude), ali Porezna uprava na njega nije odgovorila. Podnositelj je iznio prigovor u odnosu na situaciju u kojoj je država prisilno naplatila svoja potraživanja i zaprijetila da će mu zabraniti obavljanje djelatnosti, a da mu pritom nije platila vlastita dugovanja.

II. OSUDA U PREKRŠAJNOM POSTUPKU

8. Dana 10. studenoga 2014. Porezna uprava kaznila je podnositelja zahtjeva novčanom kaznom u iznosu od 6.900 kuna (920 eura) zbog neplaćanja poreza i doprinosa za zdravstveno i mirovinsko osiguranje u zakonskim rokovima (vidi stavak 6. ove presude).

III. OVRŠNI POSTUPAK

9. Porezna uprava u međuvremenu, 1. travnja 2014., donijela je rješenje o ovrsi, kojim je naložila naplatu poreznog duga podnositelja zahtjeva pljenidbom sredstava s njegovih bankovnih računa.

10. Dana 15. travnja 2014. podnositelj je podnio žalbu protiv tog rješenja, ponavljajući svoj zahtjev za prijeboj potraživanja i dodavši da su u međuvremenu donesene daljnje odluke u njegovu korist, u kojima su njegova potraživanja prema državi utvrđena u iznosu od 4.625 kuna (616 eura). Zatražio je prijeboj i tih potraživanja s njegovim poreznim dugom i tvrdio da je, budući da je izvršio i neka plaćanja, njegov porezni dug u potpunosti namiren.

11. Postupak po žalbi podnositelja trajao je dvije godine i tri mjeseca, iako je prema mjerodavnoj domaćoj odredbi o takvoj žalbi trebalo odlučiti u roku od šezdeset dana.

12. Dok je postupak po žalbi bio u tijeku, u razdoblju od srpnja 2014. do siječnja 2015. Porezna uprava naplatila je porezni dug podnositelja zahtjeva u cijelosti zajedno s obračunatom zakonskom zateznom kamatom pljenidbom sredstava s njegovih bankovnih računa.

13. U razdoblju od prosinca 2014. do prosinca 2015. država je podnositelju zahtjeva izvršila sljedeća plaćanja na ime podmirenja dugovanja: u prosincu 2014. platila je dugovanja na temelju odluka iz studenoga 2013. i veljače 2014. U studenome 2015. platila je iznos koji duguje na temelju odluke iz 2013. U prosincu 2015. platila je iznos koji duguje na temelju dviju odluka iz rujna 2013.

14. Dana 13. srpnja 2016. Ministarstvo financija (*Ministarstvo financija, Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak*) odbilo je žalbu podnositelja protiv rješenja o ovrsi, tvrdeći da je za odlučivanje o njegovu zahtjevu za prijeboj nadležno prvostupanjsko porezno tijelo.

15. Podnositelj zahtjeva nastavio je postupak pred Upravnim sudom u Rijeci. U svojoj upravnoj tužbi od 31. kolovoza 2016. prigovorio je da su Porezna uprava i Ministarstvo financija odbili postupiti po njegovu zahtjevu za prijeboj, te je tvrdio da bi kao porezni obveznik trebao moći ostvariti svoja prava u poreznom-pravnom odnosu, uključujući i pravo na prijeboj na temelju članka 115. Općeg poreznog zakona (vidi stavke 20. i 21. ove presude). Uputio je na sudsku praksu Suda navedenu u predmetu *Čikanović protiv Hrvatske* (br. 27630/07, stavak 52., 5. veljače 2015.), prema kojoj bi država trebala ispuniti svoje obveze bez potrebe za pokretanjem ovršnog postupka. Tvrdio je da u poreznom-dužničkom odnosu treba voditi računa o činjenici da je država ujedno i njegov dužnik.

16. U svojoj presudi od 21. veljače 2017. Upravni sud u Rijeci presudio je da je prema članku 115. stavku 2. Općeg poreznog zakona prijeboj moguć samo ako je potraživanje protiv poreznih tijela nastalo u okviru porezno-dužničkog odnosa, što nije bila situacija u predmetu podnositelja zahtjeva.

17. Dana 14. lipnja 2017. Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio je žalbu podnositelja, dodajući da članak 115. stavak 3. treba tumačiti na način da se odnosi samo na potraživanja koja proizlaze iz porezno-dužničkog odnosa.

18. U svojoj ustavnoj tužbi podnositelj se pozvao, između ostalog, na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju i iznio prigovor u odnosu na: (a) nezakonitost odluka domaćih sudova kojima se odbija prijeboj njegova poreznog duga s njegovim ovršnim potraživanjima prema državi, pozivajući se na podzakonski akt donesen u veljači 2013. radi provedbe članka 115. stavka 3. Općeg poreznog zakona (vidi stavke 21., i 24., ove presude), i (b) nepoštenost situacije u kojoj mu država nije platila ono što mu duguje, a istodobno mu je naplatila njegov porezni dug putem ovrhe.

Pozvao se i na predmete *Lizanets protiv Ukrajine* (br. 6725/03, 31. svibnja 2007.); *Metaxas protiv Grčke* (br. 8415/02, 27. svibnja 2004.) i *Čikanović protiv Hrvatske* (gore navedeno) te tvrdio da bi država trebala ispuniti svoje obveze prema građanima, koji bi se trebali moći koristiti mehanizmima uspostavljenima kako bi se osiguralo ispunjavanje tih obveza, uključujući prijeboje.

19. Dana 17. siječnja 2018. Ustavni sud Republike Hrvatske odbacio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva kao nedopuštenu. Odluka je dostavljena podnositelju zahtjeva 10. veljače 2018.

MJERODAVNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA

20. Mjerodavne odredbe Općeg poreznog zakona iz 2008. godine (Narodne novine br. 147/2008 i 18/2011), koji je bio na snazi od 1. siječnja 2009. do 20. srpnja 2012. godine, glase kako slijedi:

Porezno-pravni odnos

Članak 12.

„(1) Porezno-pravni odnos u smislu ovoga Zakona jest odnos između poreznog tijela i poreznog obveznika koji obuhvaća njihova prava i obveze u poreznom postupku.

(2) Sudionici porezno-pravnog odnosa jesu porezno tijelo i porezni obveznik te osobe koje prema odredbama ovoga Zakona jamče za plaćanje poreza.“

Pojam porezno-dužničkog odnosa

Članak 18.

(1) Porezno-dužnički odnos u smislu ovoga Zakona je dio porezno-pravnog odnosa u kojem sudionici porezno-dužničkog odnosa ostvaruju svoja prava i obveze.

(2) Sudionici porezno-dužničkog odnosa jesu porezno tijelo, porezni obveznik i porezni jamac.

Prava iz porezno-dužničkog odnosa

Članak 19.

„(1) Porezno tijelo u porezno-dužničkom odnosu ima pravo na naplatu:

1. poreza,
2. kamata i novčanih kazni,
3. novčanih činidbi po osnovi odgovornosti iz poreznog jamstva.

(2) Porezni obveznik ili osoba koja je preplatila porez ili od koje je bez pravne osnove porez naplaćen ima pravo na:

1. povrat preplaćenog poreza ili poreza plaćenog bez pravne osnove,
2. kamate na porez koji je plaćen bez pravne osnove.“

Prestanak prava i obveza iz porezno-dužničkog odnosa

Članak 24.

„(1) Prava i obveze iz porezno-dužničkog odnosa prestaju plaćanjem, prijebom, otpisom i u drugim slučajevima određenima ovim Zakonom.“

Prijeboj

Članak 115.

„(1) Na prijeboj međusobnih poreznih dugova iz porezno-dužničkog odnosa primjenjuje se Zakon o obveznim odnosima, ako ovim Zakonom nije uređeno drugačije.

(2) Porezni obveznik može prebijati porezne dugove iz porezno-dužničkog odnosa samo s nesporim ili pravomoćno utvrđenim poreznim obvezama.“

21. Dana 21. srpnja 2012. stavak 3. članka 115. uveden je u Opći porezni zakon iz 2008. (Narodne novine br. 78/2012), kojim se uređuje prijeboj ovršnih potraživanja poreznih dužnika prema državi s njihovim poreznim dugovanjima. Mjerodavna odredba glasi kako slijedi:

Članak 115.

„(3) Poreznom dužniku koji ima dospjelo potraživanje prema državnom proračunu, a istodobno ima evidentirane obveze na ime poreznog duga, iznos potraživanja do iznosa duga obustavit će se radi prijeboja s poreznim dugom.“

22. Odredbe istovjetne članku 115. stavcima od 1. do 3. Općeg poreznog zakona iz 2008. godine nalaze se u važećem Općem poreznom zakonu (Narodne novine br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020, 114/2022 i 152/2024).

23. Mjerodavne odredbe Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/2005, 41/2008, 125/2011 i 78/2015) glase kako slijedi:

Članak 195.

„Dužnik može prebiti tražbinu s protutražbinom vjerovnika, ako obje tražbine glase na novac ... i ako su obje dospjele.

Članak 196.

„(1) Prijeboj ne nastaje čim se ispune pretpostavke za to, nego tek izjavom o prijebom.

(2) Nakon izjave o prijebom smatra se da je učinak prijeboja nastao onoga trenutka kad su se ispunile pretpostavke za to.“

24. Pravilnik o uvjetima, načinu i postupku prijebom potraživanja prema državnom proračunu s poreznim dugom (Narodne novine br. 15/2013 i dr.), podzakonski akt donesen u veljači 2013. radi provedbe članka 115. stavka 3. Općeg poreznog zakona iz 2008. godine (vidi stavak 21. ove presude), glasi kako slijedi:

I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

„Ovim Pravilnikom uređuju se postupak prijetoja potraživanja poreznog dužnika prema državnom proračunu s obvezom po osnovi poreznog duga i redosljed namirivanja za pojedine vrste poreza u skladu s člankom 115. stavkom 3. Općeg poreznog zakona.“

Članak 2.

„Potraživanjima iz članka 1. ovoga Pravilnika smatraju se:

...

2. državne potpore za poljoprivredu i ribarstvo,

3. potraživanja iz ovršnih odluka i nagodbi domaćeg suda koje glase na ispunjenje određene novčane obveze i imaju potvrdu ovršnosti, a koje se isplaćuje iz državnog proračuna,

...“

Članak 3.

Pojedini pojmovi, u smislu ovoga Pravilnika, imaju sljedeće značenje:

1. porezni dužnik je pravna i/ili fizička osoba koja u službenim evidencijama poreznog tijela ima evidentirane dospelje, a nenamirene obveze na ime poreza, kamata po osnovi poreznog duga, troškova ovrhe i novčanih kazni,

...

4. korisnik državnog proračuna je osoba koja se financira iz državnog proračuna, a navedena je u popisu proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna,

...“

II. POSTUPAK RAZMJENE PODATAKA I PRIJEBOJA

Članak 4.

„(1) Korisnik državnog proračuna obavještava ovlaštenu agenciju, koja izvršava prijetoje u ime Ministarstva financija – Državne riznice o dospeljeu ... potraživanja po osnovi: ... potraživanja iz ovršnih odluka..., te dostavlja sljedeće podatke:

– naziv/ime i prezime stjecatelja potraživanja,

– adresu sjedišta/prebivališta,

– osobni identifikacijski broj (OIB),

– oznaku izvora prava prema članku 2. stavak 1. ovoga Pravilnika,

– iznos potraživanja,

– račun na koji se ima izvršiti isplata dijela potraživanja koji ostaje stjecatelju,

– adresa e-pošte stjecatelja ... te

– ekonomsku klasifikaciju potraživanja...

...

„(3) Ovlaštena agencija, prije postupanja po nalogu korisnika državnog proračuna, ..., od Porezne uprave traži podatke o stanju poreznog duga, za svakog stjecatelja potraživanja.

(4) Porezna uprava dužna je, u roku od tri dana ... ovlaštenoj agenciji dostaviti podatke o stanju evidentiranog, a neuplaćenog dospjelog poreznog duga stjecatelja potraživanja ...“

Članak 5. stavak 1.

„(1) Ovlaštena agencija, sukladno podacima korisnika proračuna o potraživanju pojedinog stjecatelja i podacima Porezne uprave o stanju poreznog duga, od iznosa potraživanja obustavlja iznos potreban za namirenje poreznog duga, radi prijeboja.

Članak 6. stavak 1.

„Kada je iznos potraživanja veći od iznosa potrebnog za namirenje poreznog duga, tada se razlika između iznosa potraživanja i obustavljenog iznosa ... prenosi ... u korist računa stjecatelja potraživanja.

Članak 8. stavak 1.

„O obavljenom prijeboju ovlaštena agencija je dužna stjecatelju potraživanja odnosno poreznom dužniku izdati pisanu ispravu – obavijest radi provedbe odgovarajućih knjiženja u njegovim poslovnim knjigama.“

Članak 10.

„O tijeku poslova i rokovima međusobne razmjene podataka o stjecateljima, iznosu potraživanja po osnovi ... potraživanja iz odluka suda ... kao i tehničko-informatičkim detaljima, sudionici postupka će sastaviti Protokol o postupanju. Nositelj poslova je Porezna uprava.“

25. Do danas su na snazi gotovo identične odredbe podzakonskog akta donesenog radi provedbe važećeg Općeg poreznog zakona (Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine br. 45/2019 i dr.).

26. U svojim presudama br. Usž-276/17 od 23. veljače 2017., Usž-1905/17 od 28. lipnja 2017. i 298/18 od 25. siječnja 2018., Visoki upravni sud presudio je da bi prijeboj bio moguć samo ako osoba ima potraživanje protiv poreznih tijela koje proizlazi iz porezno-dužničkog odnosa i da članak 115. stavak 3. treba tumačiti na način da se odnosi samo na potraživanja koja proizlaze iz porezno-dužničkog odnosa. Relevantni dio presude br. 298/18 od 25. siječnja 2018. godine glasi kako slijedi:

„sukladno odredbi članka 115. stavka 2. Općeg poreznog zakona, tražbine [poreznog obveznika] prema Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske, ne mogu prebijati s dugovanjima [dotičnog poreznog obveznika] koja se u ovom postupku ovrhe prisilno naplaćuju i koja su nastala s osnove neplaćenih javnih davanja. Sukladno odredbi članka 115. Općeg poreznog zakona ne mogu se prebijati bilo koje tražbine, već do prijeboja može doći samo za međusobna dugovanja koja postoje između poreznog obveznika i poreznog tijela i to po osnovi poreza, kamata i novčanih kazni ...“

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1 UZ KONVENCIJU

27. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da su domaća tijela nezakonito odbila namiriti prijebojem njegov porezni dug s ovršnim potraživanjima koja je imao prema državi. Nadalje je tvrdio da mu je država nametnula prekomjeran pojedinačni teret pokretanjem ovršnog i prekršajnog postupka zbog kašnjenja u plaćanju poreza, a da mu istodobno nije platila vlastite dugove.

Pozvao se na članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji glasi kako slijedi:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

A. Dopuštenost

1. *Tvrđnje stranaka*

(a) **Vlada**

28. Vlada je tvrdila da podnositelj zahtjeva nije iscrpio domaća pravna sredstva jer nije valjano obrazložio svoju ustavnu tužbu za zaštitu prava vlasništva pred Ustavnim sudom.

29. Nadalje je tvrdila da podnositelj nije pretrpio značajnu štetu iz sljedećih razloga:

(a) država mu je platila iznos koji mu je dugovala tijekom ovršnog postupka (vidi stavke 13. i 14. ove presude). Počela mu je plaćati ono što mu je dugovala samo pet mjeseci nakon naplate poreznog duga podnositelja zahtjeva putem ovrhe, bez ikakve potrebe da podnositelj zahtjeva pokrene ovršni postupak protiv države. Podnositelj zahtjeva stoga nije podnio zahtjev Sudu zato što mu država nije platila ono što mu je bilo dugovano, već zato što međusobni dugovi nisu bili podmireni na način koji je on zatražio;

(b) okolnost da njegov porezni dug nije prebijen njegovim potraživanjima prema državi u konačnici je financijski utjecala na podnositelja zahtjeva samo u iznosu od oko 240 eura koji se odnosi na zakonske zatezne kamate koje su mu naplaćene, dok je on inače financijski dobrostojeći odvjetnik. Osuđujuća presuda za prekršaj nije bila posljedica toga što su domaća tijela odbila prijebojem namiriti porezni dug podnositelja zahtjeva s njegovim potraživanjima prema državi, već je bila posljedica toga što podnositelj zahtjeva nije platio svoje doprinose i poreze u zakonskim rokovima, i

(c) zaključak upravnih sudova nije bio očigledno nerazuman, što bi zahtijevalo intervenciju Suda, s obzirom na to da je isti zaključak (da bi prijeboj bio moguć samo ako porezni obveznik ima potraživanje protiv poreznih tijela koje proizlazi iz porezno-dužničkog odnosa) donio i Visoki upravni sud u drugim postupcima (vidi stavak 26. ove presude).

(b) Podnositelj zahtjeva

30. Podnositelj je tvrdio da mu je država neplaćanjem ovršnih potraživanja, a istodobno naplatom vlastitih potraživanja protiv njega putem ovrhe i pokretanjem prekršajnog postupka protiv njega, prouzročila troškove. Konkretno, morao je platiti zakonske kamate, troškove postupka i novčanu kaznu. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva, prekršajni postupak protiv njega bio je izravno povezan s odbijanjem domaćih tijela da prebiju njegov porezni dug s dugom države prema njemu. Nadalje, značaj ovog predmeta leži u legitimnom zahtjevu da država koja ispravno funkcionira pruži pravnu sigurnost te zaštititi dostojanstvo i prava poreznih obveznika kako je zajamčeno domaćim pravom.

2. Ocjena Suda

31. Sud primjećuje da se podnositelj zahtjeva u svojoj ustavnoj tužbi pozvao na članak 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju i prigovorio u odnosu na sljedeće: (a) nezakonitost odluka domaćih sudova kojima se odbija prijeboj njegova poreznog duga s njegovim ovršnim potraživanjima prema državi, i (b) nepoštenost situacije u kojoj mu država nije platila njegova ovršna potraživanja, a istodobno je provela naplatu njegova poreznog duga putem ovrhe (vidi stavak 18. ove presude). Taj prigovor podudara se s prigovorom istaknutim u zahtjevu pred Sudom (vidi *Radomilja i drugi protiv Hrvatske* [VV], br. 37685/10 i 22768/12, stavak 117., 20. ožujka 2018.). Stoga se prigovori Vlade o neiscrpljivanju domaćih pravnih sredstava moraju odbiti.

32. Sud nadalje ponavlja da se povreda Konvencije može odnositi na važna načelna pitanja i stoga prouzročiti značajnu štetu čak i ako ne utječe na materijalne interese (vidi *Bartolo protiv Malte* (odl.), br. 40761/19, stavak 22., 7. rujna 2021., i ondje navedene predmete). U ovom predmetu, osim materijalnih interesa, Sud primjećuje da je činjenica da su domaća tijela pokrenula ovršni i prekršajni postupak protiv podnositelja zahtjeva zbog neplaćanja poreza na vrijeme, a da istodobno sama nisu na vrijeme ispunila vlastite obveze prema njemu, bila stvar načela, uzimajući u obzir profesionalnu djelatnost podnositelja zahtjeva i njegove obveze kao poreznog obveznika (usporedi i *Konstantin Stefanov protiv Bugarske*, br. 35399/05, stavak 46., 27. listopada 2015.). Sud stoga odbacuje prigovor Vlade da podnositelj zahtjeva nije pretrpio značajnu štetu.

33. Sud primjećuje da ovaj prigovor nije ni očigledno neosnovan ni nedopušten po bilo kojoj drugoj osnovi navedenoj u članku 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Podnositelj zahtjeva

34. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da su odluke domaćih tijela u izravnoj suprotnosti s člankom 115. stavkom 3. Općeg poreznog zakona i člankom 2. stavkom 3. povezanog podzakonskog akta, kojima je propisano da se ovršno potraživanje prema državi može namiriti prijebojem s poreznim dugom osobe. Podnositelj zahtjeva imao je ovršna potraživanja prema državi, koja su utvrđena odlukama domaćih sudova, ali su porezna tijela i upravni sudovi odbili priznati ih i primijeniti odredbe domaćeg prava koje omogućuju prijeboj takvih potraživanja.

35. Nadalje, neplaćanje ovršnih potraživanja od strane države uz istodobnu naplatu vlastitih potraživanja protiv njega putem ovrhe i pokretanje prekršajnog postupka protiv njega prouzročilo mu je troškove navedene u stavku 30. ove presude i ukazivalo je na stav apsolutne nadmoći države te negiranje prava poreznih obveznika kako su utvrđena zakonom. Takvo ponašanje nije bilo u interesu demokratskog društva čije bi se funkcioniranje trebalo temeljiti na načelu vladavine prava.

(b) Vlada

36. Vlada je tvrdila da članak 115. stavak 3. Općeg poreznog zakona, kojim je predviđen prijeboj ovršnih potraživanja poreznih obveznika prema državi s njihovim poreznim dugovima, ne definira „ovršna potraživanja prema državi”. Taj članak stoga treba tumačiti na način da se odnosi samo na potraživanja koja proizlaze iz porezno-dužničkog odnosa, što je potvrdio Visoki upravni sud u svojoj sudskoj praksi (vidi stavak 26. ove presude). Pravilnik o uvjetima, načinu i postupku prijeboja potraživanja prema državnom proračunu s poreznim dugom (vidi stavak 24. ove presude) je podzakonski akt koji treba tumačiti s obzirom na članak 115. Općeg poreznog zakona u cijelosti.

37. Vlada je objasnila da su potraživanja koja je podnositelj zahtjeva imao prema državi utvrđena odlukama domaćih sudova u vezi s pruženim uslugama zastupanja po službenoj dužnosti u više kaznenih postupaka, te da se ta potraživanja plaćaju iz proračuna sudova pred kojima se vodio postupak. Prema tome, iako su ta potraživanja bila naplativa iz državnog proračuna, bilo bi pretjerano pojednostavnjeno smatrati državni proračun jedinstvenim mehanizmom financiranja koji bi mogao dopustiti prijeboj potraživanja i dugova različitih tijela koja se financiraju iz državnog proračuna. Za Poreznu

upravu i druga tijela koja se financiraju iz državnog proračuna vode se odvojeni računi te je Poreznoj upravi bilo tehnički nemoguće izvršiti prijebaj.

38. Vlada je nadalje tvrdila da je naplata poreznog duga podnositelja zahtjeva putem ovrhe slijedila legitimni cilj uredne i pravovremene naplate poreza kako bi se osiguralo funkcioniranje države i društva. Ustavna dužnost svih je sudjelovati u podmirivanju javnih troškova. S obzirom na to da podnositelj nije na vrijeme platio porez, protiv njega se moralo pokrenuti ovršni postupak. Prijebaj (koji se u svakom slučaju ne bi mogao izvršiti na temelju zakona) dodatno bi usporio naplatu poreza, a kašnjenja i povećanje broja koraka koji bi se morali poduzeti za naplatu poreza (kao što je komunikacija Porezne uprave sa sudovima i drugim tijelima koja se financiraju iz državnog proračuna prije nego što bi mogla naplatiti porez) povećali bi troškove naplate poreza. To bi zauzvrat smanjilo mjeru u kojoj prikupljeni porez učinkovito financira državu i društvo.

39. Kad je riječ o razmjernosti miješanja, Vlada je ponovila tvrdnje na kojima je temeljila svoj prigovor da podnositelj zahtjeva nije pretrpio značajnu štetu (vidi stavak 29. ove presude).

2. Ocjena Suda

40. Sud primjećuje da između stranaka nije sporno da je naplata poreznog duga podnositelja zahtjeva putem ovrhe predstavljala miješanje u njegova prava vlasništva kako su zajamčena člankom 1. Protokola br. 1. Takvo miješanje treba ispitati sa stajališta pravila iz drugog stavka članka 1. Protokola br. 1., prema kojem države imaju pravo provoditi zakone koje smatraju potrebnima za osiguranje plaćanja poreza (vidi *Bežanić i Baškarad protiv Hrvatske*, br. 16140/15 i 13322/16, stavak 60., 19. svibnja 2022., i ondje navedene predmete).

41. Sud će stoga utvrditi je li miješanje bilo zakonito i u skladu s načelom razmjernosti implicitno sadržanim u toj odredbi, uzimajući u obzir široku slobodu procjene koju države imaju u području poreza (vidi *Gasus Dosier-und Fördertechnik GmbH protiv Nizozemske*, 23. veljače 1995., stavak 65., serija A br. 306-B, i „*Bulves*” AD protiv Bugarske, br. 3991/03, stavci 62. – 63., 22. siječnja 2009.).

42. Kad je riječ o zakonitosti miješanja, Sud ponavlja da je prvenstveno na nacionalnim tijelima, posebno sudovima, tumačiti i primjenjivati domaće pravo (vidi, među mnogim drugim izvorima, *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano protiv Italije* [VV], br. 38433/09, stavak 140., ECHR 2012), te da se u području poreza državama može priznati određeni stupanj dodatnog uvažavanja i slobode pri izvršavanju njihovih fiskalnih funkcija u smislu testa zakonitosti (vidi *Maroslavac protiv Hrvatske*, br. 64806/16, stavak 38., 13. veljače 2024.; gore navedeni predmet *Bežanić i Baškarad*, stavak 64., i *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije*, br. 14902/04, stavak 559., 20. rujna 2011.).

43. Kako bi ocijenio prigovor podnositelja, Sud se oslanja na relevantni domaći pravni okvir. Napominje da su članak 115. stavci 1. i 2. Općeg poreznog zakona iz 2008. (koji je bio na snazi u relevantno vrijeme) omogućavali poreznim tijelima i poreznim dužnicima da prebiju međusobna potraživanja koja proizlaze iz porezno-dužničkog odnosa (vidi stavak 20. ove presude).

44. U 2012. uveden je članak 115. stavak 3., kojim je uređen prijeboj ovršnih potraživanja poreznih obveznika prema državi s njihovim poreznim dugovima (vidi stavak 21. ove presude). Podzakonski akt donesen u veljači 2013. radi provedbe članka 115. stavka 3. Općeg poreznog zakona navodi ovršna potraživanja za koja se mogao izvršiti prijeboj s poreznim dugovima. Potraživanja koja su utvrđena pravomoćnim odlukama domaćih sudova i koja su plativa iz državnog proračuna izričito su navedena na popisu. Do danas su na snazi gotovo identične odredbe podzakonskog akta donesenog radi provedbe važećeg Općeg poreznog zakona (Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, Narodne novine br. 45/2019 i dr.) (vidi stavke 24. i 25. ove presude).

45. Točno je da su porezna tijela, upravni sudovi i Ustavni sud u predmetu podnositelja zahtjeva te Visoki upravni sud u presudama na koje se poziva Vlada (vidi stavak 26. ove presude) mogli obrazložiti postojanje i tumačenje tog podzakonskog akta te na koji je način njihov zaključak, da članak 115. stavak 3. Općeg poreznog zakona treba tumačiti kao da se odnosi samo na potraživanja koja proizlaze iz porezno-dužničkog odnosa, u skladu s predmetnim posebnim podzakonskim aktom.

46. Međutim, iako priznaje da nije njegova uloga tumačiti i definirati točno značenje nacionalnog prava, jer je to zadaća koja je jasno u nadležnosti nacionalnih sudova (vidi *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske* [VV], br. 13279/05, stavak 50., 20. listopada 2011.), Sud ne vidi razlog zašto bi doveo u pitanje zaključak domaćih tijela da prema domaćem pravu podnositelj zahtjeva nije mogao izvršiti prijeboj (i time namiriti) svoj porezni dug sa svojim ovršnim potraživanjima prema državi koja nisu proizašla iz porezno-dužničkog odnosa. Taj se zaključak ne čini ni proizvoljnim ni očigledno nerazumnim.

47. Sud je nadalje uvjeren da se naplatom poreznog duga podnositelja zahtjeva putem ovrhe nastojao ostvariti cilj koji je bio u općem interesu – to jest osigurati plaćanje poreza, kako je predviđeno zakonodavstvom, u području u kojem država ima široku slobodu procjene (vidi gore navedeni predmet *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos*, stavak 606.).

48. Kad je riječ o tome je li postignuta pravična ravnoteža između zahtjeva od općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava podnositelja zahtjeva, Sud primjećuje da se prigovor podnositelja zahtjeva odnosi na činjenicu da je protiv njega pokrenut ovršni postupak i da je kažnjen za prekršaj neplaćanja poreza u zakonskim rokovima (vidi stavke 6., 8. i 9. ove presude), dok mu istodobno država nije na vrijeme platila vlastite

dugove, djelomično u razdoblju duljem od jedne godine, a u nekoliko slučajeva čak i duljem od dvije godine (vidi stavak 11. ove presude).

49. S tim u vezi Sud primjećuje da, iako je činjenica da države nije pravovremeno ispunila svoje obveze relevantna za cjelokupni kontekst, ona nužno ne opravdava neispunjavanje poreznih obveza niti zahtijeva automatski prijeboj bez jasne pravne osnove.

50. Sud nadalje primjećuje da je podnositelj primio iznose koje mu je dugovala država na temelju nekoliko odluka domaćih sudova u razdoblju od prosinca 2014. do prosinca 2015. U skladu s tim, iako je došlo do kašnjenja u plaćanju, država je u konačnici ispunila svoje obveze prema podnositelju zahtjeva u tom razdoblju (vidi stavak 13. ove presude).

51. Sud je svjestan problema s kojima se suočavaju odvjetnici u slučaju kašnjenja u plaćanju naknada za usluge zastupanja po službenoj dužnosti u domaćim postupcima. Kao odgovor na konkretan argument Vlade (vidi stavak 29. ove presude), ponavlja da se od osobe koja je ishodila ovršnu ispravu protiv države ne može zahtijevati da pokrene ovršni postupak kako bi isprava bila izvršena (vidi *Cocchiarella protiv Italije* [VV], br. 64886/01, stavak 89., ECHR 2006-V, i *Čikanović protiv Hrvatske*, br. 27630/07, stavak 52., 5. veljače 2015.). Nadalje, ako država propusti postupiti u skladu s presudom donesenom u korist podnositelja zahtjeva, to može dovesti do povrede članka 6. Konvencije i članka 1. Protokola br. 1 (vidi, na primjer, predmete *Metaxas protiv Grčke*, br. 8415/02, stavci 30. – 31., 27. svibnja 2004., i *Petrushko protiv Rusije*, br. 36494/02, stavci 25. i 28., 24. veljače 2005., u kojima je Sud utvrdio povredu članka 1. Protokola br. 1 zbog toga što navedene države nisu postupile u skladu s presudama u korist podnositelja zahtjeva u razdoblju od jedne godine i pet mjeseci u prvom predmetu i otprilike dvije godine u drugom predmetu).

52. Međutim, važno je napomenuti da podnositelj nije prigovorio pred Sudom zbog toga što mu država nije platila iznose čije su plaćanje naložili domaći sudovi. Umjesto toga, podnio je zahtjev Sudu jer su domaća tijela odbila namiriti njegov porezni dug prijebojem s njegovim ovršnim potraživanjima prema državi. Sud stoga mora ograničiti svoju ocjenu na to je li takav prijeboj bio zakonski propisan i je li odbijanje izvršenja prijeboja predstavljalo nerazmjeran teret za podnositelja zahtjeva.

53. U tim okolnostima, ponavljajući utvrđenje o zakonitosti domaćih odluka da prema domaćem pravu nije bilo moguće izvršiti prijeboj poreznog duga podnositelja zahtjeva s njegovim ovršnim potraživanjima prema državi, Sud smatra da je pitanje treba li podnositeljevo neplaćanje poreza u zakonskim rokovima kazniti novčanom kaznom, a njegov porezni dug naplatiti putem ovrhe, obuhvaćeno slobodom procjene države, koja je široka (vidi stavak 47. ove presude).

54. Sud ujedno primjećuje da je, uz zakonske zatezne kamate u iznosu od 240 eura izrečene podnositelju zahtjeva (vidi stavak 29. ove presude), morao platiti i sudske pristojbe u iznosu od 328 eura za upravni postupak te

prekršajnu kaznu u iznosu od 920 eura (vidi stavak 8. ove presude). Prema mišljenju Suda, ne postoji ništa što bi ukazivalo na to da je ubiranje tih iznosa, u ukupnom iznosu od 1.488 eura, u osnovi ugrozilo financijsku situaciju podnositelja zahtjeva, odnosno njegovu profesionalnu djelatnost, niti je podnositelj zahtjeva to tvrdio.

55. U skladu s time, uzimajući u obzir široku slobodu procjene koja se priznaje državama u području oporezivanja, Sud zaključuje da je odbijanje prijeba poreznog duga podnositelja zahtjeva s njegovim ovršnim potraživanjima, koja proizlaze iz pravnog odnosa koji nije povezan s oporezivanjem, bilo zakonito. Nadalje, Sud je uvjeren da ta mjera nije predstavljala nerazmjeran pojedinačni teret za podnositelja zahtjeva.

56. U skladu s time, u ovom predmetu nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO,

1. *proglašava* zahtjev dopuštenim,
2. *presuđuje* da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Sastavljeno na engleskome jeziku i otpravljeno u pisanom obliku dana 17. lipnja 2025., u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Hasan Bakırcı
Tajnik

Arnfinn Bårdsen
Predsjednik