



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-4017/2019

Zagreb, 28. listopada 2021.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća te suci Mato Arlović, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Anto Andrijanić iz Poreča, kojeg zastupa Ljiljana Sinanović, odvjetnica u Poreču, na sjednici održanoj 28. listopada 2021. jednoglasno je donio

O D L U K U

- I. Ustavna tužba se usvaja.
- II. Ukida se:
 - presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1643/19-2 od 11. travnja 2019. i
 - presuda Upravnog suda u Rijeci broj: Usl-91/18-16 od 7. rujna 2018.
- III. Predmet se vraća Upravnom sudu u Rijeci na ponovni postupak.

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Anto Andrijanić iz Poreča (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg u postupku pred Ustavnim sudom zastupa Ljiljana Sinanović, odvjetnica u Poreču, podnio je 4. listopada 2019. ustavnu tužbu u povodu presude i rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1643/19-2 od 11. travnja 2019. (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda) kojom je odbijena žalba podnositelja (tužitelja u upravnom sporu) i potvrđena presuda Upravnog suda u Rijeci (u daljnjem tekstu: prvostupanjski sud) broj: Usl-91/18-16 od 7. rujna 2018. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda).

Prvostupanjskom presudom odbijen je tužbeni zahtjev podnositelja za poništenje rješenja Ministarstva financija Republike Hrvatske, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak klasa: UP/II-410-23/17-01/370, ur. broj: 513-04/17-3 od 24. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko upravno rješenje).

Drugostupanjskim upravnim rješenjem odbijena je žalba podnositelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva financija, Porezne uprave, Područnog ureda Istra, Hrvatsko

primorje, Gorski kotar i Lika (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko porezno tijelo) klasa: UP/I-416-02/16-01/629, ur. broj: 513-07-28-01-17-05 od 2. veljače 2017. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko upravno rješenje).

Prvostupanjskim upravnim rješenjem odbijen je zahtjev podnositelja za utvrđivanje nastupa zastare prava na naplatu poreznog duga.

1.1. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da su mu drugostupanjskom i prvostupanjskom presudom povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2. i 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), pribavljen je spis prvostupanjskog suda broj: Usl-91/18.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

3. Podnositelj je 18. ožujka 2016. podnio prvostupanjskom poreznom tijelu zahtjev za utvrđivanje nastupa zastare prava na naplatu dugovanog poreza na dodanu vrijednost.

Prvostupanjskim upravnim rješenjem odbijen je zahtjev podnositelja za utvrđivanje nastupa zastare prava na naplatu dugovanog poreza na dodanu vrijednost.

U obrazloženju prvostupanjskog upravnog rješenja navedeno je da je porezno rješenje postalo izvršno 20. prosinca 2008., te da je zastara prava na naplatu počela teći istekom godine u kojoj je rješenje postalo izvršno odnosno 1. siječnja 2009. Nadalje je navedeno da je radi osiguranja navedene novčane tražbine rješenjima Općinskog suda u Poreču-Parenzo broj: Ovr-1079/09 od 28. rujna 2009. i broj: Z-4975/09 od 6. listopada 2009. uknjiženo založno pravo na nekretninama poreznog obveznika (podnositelja). Stoga, kako se naplata predmetne tražbine provodi ovrhom na nekretninama podnositelja, to prvostupanjsko porezno tijelo utvrđuje da u skladu s člankom 94. stavkom 9. Općeg poreznog zakona ("Narodne novine" broj 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13., 26/15. i 44/16.; u daljnjem tekstu: OPZ/08) u konkretnom slučaju nije nastupila ni relativna ni apsolutna zastara prava na naplatu glavnice duga utvrđene 2008. kao ni pripadajućih kamata.

3.1. Drugostupanjskim upravnim rješenjem odbijena je žalba podnositelja izjavljena protiv prvostupanjskog upravnog rješenja.

Mjerodavni dio obrazloženja drugostupanjskog upravnog rješenja glasi:

"... pravilno je po mišljenju ovog tijela postupilo prvostupanjsko tijelo kada je utvrdilo da za naplatu poraznog duga, s danom donošenja pobijenog rješenja nije nastupila ni relativna ni apsolutna zastara. Naime i odredbe članku 94. stavak 9. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, broj 147/08-44/16) starog i odredbama članka 108. stavak 6. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, broj 115/16) novog propisuju ako se radi utvrđivanja poreza i kamata ili naplate porez, kamata i troškova ovrhe vodi postupak pred sudom, za vrijeme trajanja tog postupka zastara ne teče."

3.2. Prvostupanjskom presudom odbijen je podnositeljev tužbeni zahtjev radi poništenja drugostupanjskog i prvostupanjskog upravnog rješenja. Prvostupanjski sud utvrdio je da prije donošenja rješenja o osiguranju naplate duga nije nastupila relativna niti apsolutna zastara prava na naplatu te da je prije podnošenja zahtjeva za utvrđivanje nastupa zastare dugovano potraživanje bilo osigurano upisom založnog prava na nekretninama. Stoga prvostupanjski sud utvrđuje da se sukladno članku 94. stavku 8. OPZ-a/08 potraživanje koje je osigurano zalogom može namiriti i kada je obveza zastarjela, slijedom čega se nakon donošenja rješenja o osiguranju založnim pravom na nekretninama više ne može s uspjehom isticati prigovor nastupa zastare prava na naplatu.

U obrazloženju prvostupanjske presude istaknuto je:

"Pitanje zastare prava na naplatu duga s osnove poreza na promet nekretnina regulirano je odredbama članka 94. do 96. Općeg poreznog zakona ('Narodne novine', broj 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13., 26/15. i 44/16., u nastavku teksta: OPZ), koji Zakon je bio na snazi u vrijeme kad je tužitelj podnio predmetni zahtjev, a čije odredbe se kao materijalno pravne u konkretnom predmetu primjenjuju na pitanje zastare ukoliko ista nije nastupila prije stupanja na snagu toga Zakona.

(...)

U sporu je utvrđeno da se predmetnom slučaju radi o postupku koji je pokrenut po zahtjevu tužitelja od 18. ožujka 2016. kojim traži da se utvrdi zastara prava na naplatu poreznog duga. Imajući u vidu naprijed navedeno, te činjenice da je rješenjem Općinskog suda u Poreču-Parenzo pod poslovnim brojem Ovr-1079/09 od 28. rujna 2009. određeno osiguranje naplate predmetnoga duga uknjižbom založnog prava na nekretninama tužitelja, to ovaj Sud nalazi da je osporavanim prvostupanjskim rješenjem pravilno odlučeno o predmetnom zahtjevu tužitelja na način da je odbijen zahtjev tužitelja. Ovo iz razloga jer prije donošenja rješenja o osiguranju naplate duga nije bila nastupila kako relativna tako niti apsolutna zastara prava na naplatu. Osim toga, kako je prije podnošenja predmetnog zahtjeva za utvrđivanje nastupa zastare prava na naplatu dugovano potraživanje bilo osigurano upisom založnog prava na nekretninama, pa se sukladno odredbi članka 94. stavak 8. OPZ-a potraživanje koje je osigurano zalogom može namiriti i kada je obveza zastarjela, to je u sporu utvrđeno da se nakon donošenja rješenja o osiguranju založnim pravom na nekretninama više ne može s uspjehom isticati prigovor nastupa zastare prava na naplatu, niti u tom slučaju postoji osnova za brisanje duga zbog zastare jer porezno tijelo taj dug može naplatiti iz osigurane stvari iako je proteklo vrijeme zastare, što su i tuženik i prvostupanjsko tijelo u svojim rješenjima pravilno obrazložili, a ovakvo shvaćanje zauzeo je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u zaključku donesenom na sjednici Financijsko, radnopravnog i imovinskog odjela toga Suda poslovni broj 6 Su-421/2014-2 od 5. rujna 2014."

3.3. Drugostupanjskom presudom odbijena je žalba podnositelja i potvrđena je prvostupanjska presuda.

U obrazloženju drugostupanjske presude istaknuto je:

"Prvostupanjski sud je imajući na umu navedeno te činjenicu da je rješenjem Općinskog suda u Poreču od 28. rujna 2009. određeno osiguranje naplate predmetnog duga uknjižbom založnog prava na nekretninama tužitelja pravilno primijenio odredbe o zastari iz članka 94. stavaka 1., 4. i 8., članka 95. stavaka 1. i 3. te članka 96. stavka 1. Općeg poreznog zakona ('Narodne novine' 147/08., 18/2011., 78/2012., 136/2012., 73/2013., 26/2015. i 44/2016.) te pravilno utvrdio početak tijeka

zastare za naplatu poreznog duga od 1. siječnja 2009. kao i da zastara prava na naplatu nije nastupila jer je rješenje o osiguranju doneseno 28. rujna 2009. pa do donošenja rješenja o osiguranju rok zastare nije protekao. Pravilno je prvostupanjski sud ukazao i da se sukladno odredbi članka 94. stavka 8. OPZ-a, potraživanje koje je osigurano zalogom, može namiriti i kada je obveza zastarjela."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

4. U ustavnoj tužbi podnositelj ističe da je u konkretnom slučaju apsolutna zastara nastupila 1. siječnja 2015. Smatra da su u konkretnom slučaju sudovi trebali prihvatiti zahtjev podnositelja i utvrditi da je nastupila zastara za naplatu zakonske zatezne kamate i u tom dijelu poništiti drugostupanjsko i prvostupanjsko upravno rješenje.

Predlaže ukinuti drugostupanjsku i prvostupanjsku presudu i predmet vratiti prvostupanjskom sudu na ponovni postupak.

IV. MJERODAVNO PRAVO

5. Mjerodavni članci Općeg poreznog zakona ("Narodne novine" broj 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13., 26/15. i 44/16.; u daljnjem tekstu: OPZ/08) glase:

Mjerodavni članci OPZ-a glase:

"Zastara Članak 94.

(1) Pravo poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo na pokretanje postupka naplate poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za tri godine računajući od dana kada je zastara počela teći.

(2) Zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi porezne obveze i kamate.

(...)

(10) Kad protekne vrijeme zastare, porezno tijelo čija je tražbina osigurana zalogom ili hipotekom može se namiriti samo iz opterećene stvari ako je drži u neposrednom posjedu ili ako je njegovo pravo upisano u javnoj knjizi. Međutim, zastarjela tražbina po osnovi kamata ne može se namiriti ni iz opterećene stvari.

(...)"

"Apsolutna zastara Članak 96.

(1) Apsolutni rok zastare prava poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe te prava poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe nastupa za šest godina računajući od dana kada je zastara počela prvi put teći, a prema odredbama članka 94. stavka 3. 4. i 5. ovoga Zakona.

(...)"

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

6. U konkretnom slučaju u ustavnoj tužbi istaknuti prigovori podnositelja otvaraju pitanje povrede prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava, koji glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...
(...)"

6.1. Sadržaj ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava ograničen je na jamstva pravičnog suđenja. Sukladno tome, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, Ustavni sud ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak - razmatran kao jedinstvena cjelina - bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje.

Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti tumačiti i primjenjivati pravo, a koju će metodu interpretacije pritom primijeniti stvar je njihovog odabira i nije predmet ustavnosudske ocjene, pod uvjetom da način na koji tumače i primjenjuju mjerodavno pravo u svakom pojedinom slučaju ima racionalnu osnovu i objektivno opravdanje i da ne dovodi do povrede ustavnih prava stranaka u postupku. Sudski postupci moraju se provesti u skladu s ustavnim načelom vladavine prava kao najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske, te primjena mjerodavnog prava u svakom konkretnom slučaju ne smije proizlaziti iz njegovog samovoljnog tumačenja, već mora uvažavati zahtjeve pravičnog suđenja. To je pravo stranke koje joj jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela.

7. U konkretnom slučaju predmet spora bio je zahtjev podnositelja od 18. ožujka 2016. radi utvrđivanje nastupa zastare prava na naplatu poreznog duga. Stajalište je drugostupanjskog i prvostupanjskog poreznog tijela da u konkretnom slučaju nije nastupila ni relativna ni apsolutna zastara prava na naplatu glavnice poreznog duga utvrđene 2008. kao ni pripadajućih kamata jer je radi osiguranja novčane tražbine rješenjima iz 2009. uknjiženo založno pravo na nekretninama poreznog obveznika (podnositelja).

Upravni sudovi potvrdili su stajalište poreznih tijela te su utvrdili da prije donošenja rješenja o osiguranju naplate poreznog duga (28. rujna 2009.) nije nastupila relativna niti apsolutna zastara prava na naplatu. Budući da je prije podnošenja zahtjeva za utvrđivanje nastupa zastare pravo na naplatu dugovanog potraživanja bilo osigurano upisom založnog prava na nekretninama podnositelja, upravni sudovi utvrđuju da se u skladu s člankom 94. stavkom 8. OPZ-a/08 potraživanje koje je osigurano zalogom može namiriti i kada je obveza zastarjela te da se u tom slučaju prigovor zastare prava na naplatu više ne može s uspjehom isticati. Pritom se prvostupanjski sud pozvao na shvaćanje koje je zauzeo drugostupanjski sud u zaključku donesenom na sjednici Financijsko, radnopravnog i imovinskog odjela toga Suda poslovni broj 6 Su-421/2014-2 od 5. rujna 2014.

8. Naime, pitanje prava na naplatu dugovanih doprinosa (nakon nastupa zastare) i zahtjeva za utvrđenje nastupa te zastare, u načelu je neodvojivo vezano uz propis mjerodavan u trenutku pokretanja postupka naplate dugovanih doprinosa. U tom smislu Ustavni sud ocjenjuje da navedena uknjižba založnog prava ima značaj radnje koju je nadležno porezno tijelo izvršilo u cilju vođenja postupka naplate poreznog duga, odnosno da je time pokrenut postupak naplate dugovanih doprinosa.

Stoga, u skladu s načelom da trenutak pokretanja postupka određuje mjerodavno pravo, Ustavni sud utvrđuje da je u konkretnom slučaju mjerodavan OPZ/08 u pogledu prava poreznog tijela na naplatu dugovanih doprinosa nakon nastupa zastare i zahtjeva podnositelja za utvrđenjem nastupa zastare naplate poreznog duga i pripadajućih kamata.

9. U konkretnom slučaju naplata dugovanog poreza i pripadajućih kamata osigurana je založnim pravom upisanim 2009. godine u zemljišnim knjigama na nekretninama podnositelja, u korist Republike Hrvatske. Ustavni sud ocjenjuje da je za položaj podnositelja u konkretnom porezno-pravnom odnosu odlučna činjenica da je tražbina poreznih tijela osigurana uknjižbom založnog prava na nekretnini podnositelja. Naime, člankom 94. stavkom 10. OPZ-a/08 propisano je da nakon nastupa apsolutne zastare porezno tijelo tražbinu osiguranu založnim pravom upisanim u javnim knjigama može naplatiti iz vrijednosti opterećene stvari. Stoga, pravo poreznog tijela na naplatu glavnice tražbine osigurane založnim pravom nije prestalo nastupom apsolutne zastare i ono ju može naplatiti iz vrijednosti založene nekretnine.

Ustavni sud ne dovodi u pitanje stajalište upravnih sudova prema kojem se glavno potraživanje koje je osigurano zalogom može namiriti i kada je obveza zastarjela. To stajalište Ustavni sud potvrdio je u više svojih odluka (primjerice odluci broj: U-III-2569/2019 od 3. lipnja 2020., odluci broj: U-III-4874/2019 od 2. lipnja 2021. i dr., sve na www.usud.hr)

9.1. Međutim, upravni sudovi su zauzeli stajalište da u konkretnom slučaju nije nastupila relativna ni apsolutna zastara prava na naplatu pripadajućih kamata jer je prije podnošenja zahtjeva za utvrđivanje nastupa zastare pravo na naplatu dugovanog potraživanja bilo osigurano upisom založnog prava na nekretninama podnositelja te da se u tom slučaju prigovor zastare prava na naplatu više ne može s uspjehom isticati.

U tom smislu Ustavni sud ističe da je člankom 94. stavkom 10. OPZ-a/08 propisano da se zastarjela tražbina po osnovi kamata ne može namiriti ni iz opterećene stvari. Stoga Ustavni sud ocjenjuje da u konkretnom slučaju upravni sudovi očito nisu imali u vidu članak 94. stavak 10. OPZ-a/08 jer je stajalište upravnih sudova suprotno toj zakonskoj odredbi, što znači da osporene odluke nemaju ni valjane pravne osnove ni valjanog obrazloženja.

9.2. Pritom Ustavni sud napominje da je u više svojih odluka (primjerice odluci broj: U-III-4874/2019, odluci broj: U-III-4267/2018 od 16. lipnja 2021., odluci broj: U-III-149/2019 od 16. lipnja 2021., sve na www.usud.hr) potvrdio odluke upravnih sudova kojima je prihvaćen zahtjev za otpis duga u pogledu kamata zbog nastupa zastare (iako je naplata duga bila osigurana upisom založnog prava na nekretninama poreznih dužnika) te je u tom dijelu otpisan dug. Tako je u odluci broj: U-III-4874/2019 navedeno sljedeće:

"20. Ustavni sud stoga ocjenjuje da, u konkretnoj pravnoj stvari, prihvaćanje podnositeljičinog zahtjeva utvrđenja nastupa zastare samo u pogledu na kamate i otpis tog dijela podnositeljičinog duga na temelju nemjerodavnog OPZ-a:147/08-44/16 nema za svoju posljedicu povredu prava zajamčenih Ustavom."

10. Stoga Ustavni sud ocjenjuje da su osporene odluke upravnih sudova arbitrarne i da je njima podnositelju povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

11. Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 76. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), odlučeno je kao u izreci.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Ingrid Antičević Marinović, v. r.