Praksa Evropskog suda za ljudska prava od 29.10.2026. godine[1]

Fišić protiv Hrvatske, broj 18788/22, 29.10.2026. godine

Povreda prava na pristup sudu zbog nemogućnosti sudskog preispitivanja odluke o zakupu javne površine

Predmet se odnosio na nemogućnost podnositelja zahtjeva da pred Upravnim sudom u Splitu (dalje: US ST) ospori odluku općinskog načelnika kojom je drugom ponuditelju dodijeljen zakup javne površine namijenjene obavljanju gospodarske djelatnosti, iako je podnositelj zahtjeva na javnom natječaju ponudio višu cijenu zakupa.

Općina Župa dubrovačka objavila je u ožujku 2017. godine javni natječaj za zakup određenih javnih površina, među ostalim i za postavljanje prodajnih štandova. Podnositelj zahtjeva je ponudio 5 kuna više po četvornome metru dnevno za zakup lokacije od drugog ponuditelja. Međutim, primjenom odredbe općinske odluke kojom je prednost pri odabiru bila dana dotadašnjim zakupnicima koji su uredno ispunjavali svoje ugovorne obveze, drugom ponuditelju omogućeno je prihvaćanje više cijene koju je ponudio podnositelj zahtjeva. Nakon što je taj ponuditelj (dotadašnji zakupnik) pristao platiti višu cijenu, općinski načelnik prihvatio je njegovu ponudu i s njim sklopio ugovor o zakupu.

Podnositelj zahtjeva podnio je upravnu tužbu osporivši takvu odluku, smatrajući da je primjenom pravila o prvenstvu dotadašnjeg zakupnika stavljen u nepovoljniji položaj te da natjecatelji nisu imali jednake uvjete sudjelovanja u javnom natječaju. US ST ispitao je zakonitost odluke i potvrdio odluku općinskog načelnika. Međutim, Visoki upravni sud Republike Hrvatske je u rujnu 2020. godine ukinuo prvostupanjsku presudu i odbacio tužbu podnositelja zahtjeva. Zaključio je da odluka o zakupu javne površine ne predstavlja upravni akt, već akt raspolaganja imovinom, zbog čega nije podložna sudskom nadzoru u upravnom sporu. Ustavni sud Republike Hrvatske odbacio je ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva.

Europski sud je utvrdio da se u predmetu radilo o sporu o građanskom pravu u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije. Sud je naglasio da podnositelj zahtjeva nije morao imati zajamčeno pravo na dobivanje zakupa, ali je, kao ponuditelj koji je ispunjavao uvjete natječaja, imao pravo na zakonito i pravilno provođenje natječajnog postupka te na ravnopravno natjecanje s ostalim ponuditeljima.

Nadalje, Europski sud je ukazao na razvoj domaće sudske prakse te je istaknuo da su domaći sudovi od 2008., odluke o dodjeli zakupa javnih površina u javnim natječajima, dosljedno smatrali upravnim aktima (kojima javno tijelo utvrđuje prava, obveze ili pravne interese pojedinaca u upravnim stvarima) podložnima sudskom nadzoru. Iako je Visoki upravni sud 2015. godine promijenio takvu praksu, tu promjenu nije detaljno obrazložio. Tada je zauzet pravni stav da su takve odluke predstavljale čin upravljanja imovinom koji ne podliježe sudskoj kontroli. Dodatno, od 2018. domaći sudovi ponovno su u nizu predmeta prihvaćali da se zakonitost odluka o dodjeli zakupa javnih površina može ispitivati u upravnom sporu.

U takvim okolnostima, Sud je utvrdio da je postojao spor oko „prava“ za koje bi se moglo tvrditi da je priznato prema hrvatskom pravu, te da postupak osporavanja načelnikove odluke

[1] Informacija je preuzeta sa web stranice Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava - Nova presuda - Fišić protiv Hrvatske

povodom natječaja za zakup općinske imovine spada u opseg članka 6. Konvencije u njegovom građanskom smislu.

Sud je ocijenio da se odluka o nedopuštenosti podnositeljeve upravne tužbe temeljila na pravnom stavu tijekom ograničenog vremenskog razdoblja između 2015. i 2018. tijekom kojeg je praksa privremeno promijenjena bez detaljnog objašnjenja. Naposljetku, hrvatski sudovi vratili su se ranijem pristupu, ponovno potvrđujući da takve odluke predstavljaju upravne akte te ponovno uspostavljajući sudsku kontrolu zakonitosti u postupcima natječaja o zakupu od strane tijela lokalne samouprave. Slijedom navedenog, nemogućnost sudskog preispitivanja odluke o dodjeli zakupa javne površine ograničila je pravo podnositelja zahtjeva na pristup sudu u mjeri da je narušena sama bit toga prava.

Stoga je Sud utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije, te je podnositelju na ime neimovinske štete dosudio 4.000 eura, a na ime troškova i izdataka postupka 2.660 eura.