

Alternativno rješavanje upravnih sporova: usporedna iskustva i mogućnosti implementacije u Bosni i Hercegovini

*Admir Selesković**

UDK: 346.92:347.919 (497.6)
347.919:35.077.2(497.6)
347.919:342.92(497.6)
347.919:3.077.2(497.6)

<https://doi.org/10.31297/hkju.25.1.1>

Review paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 2. 10. 2024.

Accepted / prihvaćeno: 20. 2. 2025.

Upravni spor u svakoj državi važan je sudski postupak kojim se nastoje ostvariti načela zakonitosti rada javne uprave i vladavine prava. Ostvarenje pravde u upravnom sporu još je uvijek izazov u mnogim pravnim sustavima, a pojedini upravnopravni instituti tek su u začetku svoga razvoja. U tom kontekstu očigledan su primjer instituti sudske medijacije i nagodbe. U bosanskohercegovačkoj pravnoj teoriji alternativno rješavanje sporova nije bilo predmet istraživanja. No, analizom dostupne literature evidentna je njihova prisutnost u usporednom pravu. Ipak, malo je empirijskih dokaza kako ih na adekvatan način primijeniti u upravnom

* Admir Selesković, doktorand na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Tuzli, Bosna i Hercegovina i generalni sekretar Sveučilišta u Tuzli (PhD candidate at the Faculty of Law, University of Tuzla, Bosnia and Herzegovina and Secretary General at the University of Tuzla), email: admir.seleskovic@untz.ba.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8910-1407>

sporu. Rezultati ovog rada, sintezom usporednopravnih rješenja, pokušat će dati odgovor na pitanje njihove implementacije u Bosni i Hercegovini, a sve u cilju uspostavljanja takvih mehanizama koji bi mogli pomiriti različite privatne interese pojedinaca i javne interese državnih entiteta moći.

Ključne riječi: sudska nagodba, medijacija, upravni spor, upravno sudovanje, pravosuđe, javna uprava

1. Uvod

Razvoj modernih liberalno-demokratskih država te društvene i političke promjene po svojoj prirodi proizvode brojne konflikte i sporove. Sporovi mogu nastati u povodu uređenja najrazličitijih društvenih odnosa, pa tako i onih u području prava i obavljanju javnih poslova. U europskom usporednom pravu velika pozornost pridaje se brzini rješavanja sporova kao jednom od ključnih faktora u funkcioniranju gospodarstva, čime do izražaja dolaze i alternativni načini njihova rješavanja. Alternativno rješavanje sporova (*Alternative Dispute Resolution* – ADR) podrazumijeva sudske i izvan-sudske opcije rješavanja poput mirenja, medijacije, nagodbe i dr. Ovaj rad neće se baviti analizom izvansudskih načina rješavanja sporova, već će ostati u okvirima sudske medijacije i nagodbe, i to u području upravnog sudovanja. Medijacija se može definirati kao postojanje treće strane ili tzv. posrednika u sporu koji će stranama pomoći da postignu sporazum i na taj način okončaju spor (Shanty, 2023). Stoga, institut sudske medijacije podrazumijeva posredovanje u sudskom postupku. U pravnoj teoriji različita su shvaćanja pojma sudske nagodbe. Ona se može smatrati materijalno-pravnim ugovorom građanskog prava ili kao procesno-pravna radnja koja se zaključuje tijekom sudskog postupka (Vojković, 2019). Obično se institut sudske nagodbe veže za građanski parnični ili izvanparnični postupak. No, posebno je interesantno dovesti taj iznimno važan institut u korelaciju s upravnim sporom kao najvažnijim oblikom sudskog nadzora javne uprave. Kako to Đerđa i Ljubanović (2019) navode, primarna je zadaća sudske vlasti u svakoj modernoj demokratskoj državi čuvati njezine institucije i štititi individualna prava, čime zaslužuje i posebno mjesto u analizi načela vladavine prava. Stoga, lako je zaključiti da je mogućnost vođenja spora protiv tijela državne vlasti koja odlučuje *iure imperii* jedan od najvažnijih aspekata vladavine prava. Upravo iz takve uloge sudske vlasti proizlazi i uloga upravnih sudaca da što brže i učinkovitije pomire par-

tikularne interese s općim interesom te poprave narušeno pravno stanje između građana i tijela javne vlasti.

U pravnoj literaturi ne postoji čvrst stav da alternativno rješavanje upravnih sporova, jednako kao i presuda, može odgovoriti zahtjevima zaštite zakonitosti, prava i obveza strana u upravnom sporu, zaštititi općeg interesa, ali i procesnih načela pravičnosti sudovanja. Česta su mišljenja da se ADR mehanizmi jednostavno ne mogu koristiti u upravnim sporovima gdje javni interes, društvena pitanja i drugi javni elementi nemaju isto pravno uporište kao interesi pojedinaca (Pečarič, 2017). Sam je odnos građana i upravnih vlasti, prema tradicionalnom gledištu, *de iure* asimetričan, autoritaran i hijerarhijski, pa se čini kontradiktornim spor u takvu odnosu rješavati medijacijom ili nagodbom (de Graaf, Marseille & Tolsma, 2014). Naravno, da bismo pronašli pravno uporište za primjenu medijacije ili nagodbe u upravnom sporu, potrebno je, kao i kod svakog drugog spora, uvidjeti njegovu osnovnu svrhu, a to je razmotriti činjenične i pravne okolnosti konkretnog slučaja i postići zadovoljavajući sporazum za obje strane. To potvrđuje i Dauter (2004) kada kaže da se razmatranje činjeničnih i pravnih okolnosti treba shvatiti kao prihvaćanje činjeničnih i pravnih argumenata svih strana, čime spor na sudu postaje suvišan. A kako to i Hauser (2003) navodi, dodatna provjera okolnosti slučaja bila bi osnova za samokontrolu upravnog tijela koje bi na taj način moglo ispraviti vlastite pogreške i uzeti u obzir legitimne navode podnositelja zahtjeva. Osim toga, zbog sve izraženije zastupljenosti sudske medijacije i nagodbe u upravnim sporovima u usporednom pravu, isti instituti izabrani su za temu ovog rada s ciljem njihove šire znanstvene deskripcije. Znanstveni radovi stručnjaka upravnog prava koji su se bavili ovom temom bili su teorijska baza za ovaj članak. Istraživanju se pristupilo kombinacijom nekoliko znanstvenih metoda. Ponajprije, komparativnom metodom obrađeni su pojedini pravni sustavi u Europi koji na određen način predviđaju medijaciju i nagodbu u upravnom sporu. Nadalje, normativnom metodom obrađeni su ADR mehanizmi u pravnom sustavu Bosne i Hercegovine (BiH) kako bi se mapirala dostupna zakonska rješenja, odnosno njihovo nepostojanje u upravnom sporu. U konačnici, induktivnim načinom zaključivanja, kao početnim korakom u dolasku do znanstvenih spoznaja na temelju pojedinačnih ili posebnih činjenica, došlo se do zaključka o općem sudu, a potom metodom dedukcije, sasvim logično, kao završnim procesom ovog istraživanja.

2. Alternativno rješavanje upravnih sporova u europskom usporednom pravu

Doktrina sudskog nadzora upravnog djelovanja, čije začetke pronalazimo u pravnom sustavu Francuske Republike u 19. stoljeću, pokazuje da je nužno postojanje pravnog instrumenta za sankcioniranje nezakonitog rada javne uprave i zaštite prava i interesa građana putem neovisnog suda (Held, 2022). U većini svjetskih pravnih sustava nailazimo na dva glavna načina osporavanja „nezakonitih” akata javne uprave: upravna žalba kao način rješavanja spora na upravnoj razini i sudsko preispitivanje (upravni spor) kao način rješavanja spora na (upravnom) sudu. U komparativnoj pravnoj literaturi, koja je uglavnom deskriptivna, nailazimo na ograničene empirijske dokaze o učinkovitosti upravnih žalbi i drugih mehanizama alternativnog rješavanja upravnih sporova (Dragos, 2021). Nedostatak empirijskih podataka ide u prilog javnim politikama usmjerenima na smanjenje uloge upravnih žalbi uz argument da su „beskorisne” te da samo sudovi mogu učinkovito zaštititi građane od zloupotrebe javnih tijela (Dragos, 2021). U Preporuci (2001)9 Odbora ministara Vijeća Europe već se na početku ističe da je uloga upravnih sudova rješavanje predmeta u razumnom roku, a da „glavne prednosti alternativnih načina rješavanja upravnog spora mogu biti, ovisno o slučaju, jednostavnije i fleksibilnije procedure, koje omogućuju brže i jeftinije rješavanje, te prijateljsko poravnanje” (Preporuka Rec (2001)9). To potvrđuje i studija Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) „Stanje prakse medijacije u upravnim sporovima u državama članicama Vijeća Europe” koja je objavljena 2022. godine. U njoj se naglašava da upravna medijacija vodi ka zbližavanju građana i uprave, da utječe na smanjenje broja žalbi na sudovima i time na rasterećenje sudova, ubrzanje rješavanja upravnih sporova, smanjenje troškova rješavanja upravnih sporova te vodi fleksibilnijem i jednostavnijem rješavanju upravnih sporova (Europska komisija za efikasnost pravosuđa, 2022). No, pri svakoj ozbiljnijoj analizi određene pravne pojave nužno je razmotriti i drugu stranu medalje. Stoga, zapreke koje se javljaju u razvoju upravne medijacije mogu se pripisati preopćenitosti njezina normiranja i povećanju troškova za javnu vlast u smislu obuke medijatora i zapošljavanja dodatnih sudaca za provođenje medijacije, ali i nedostatku medijacijske kulture (Europska komisija za efikasnost pravosuđa, 2022).

Ako postoji država u kojoj je upravna pravda toliko prisutna da ju je vrlo teško razlikovati od materijalnog upravnog prava, to je Francuska Republika. U Francuskoj građani mogu osporiti zakonitost upravnih akata ili

ostvariti prava protiv javne uprave različitim pravnim sredstvima. Tu je riječ o tužbama podnesenim na temelju načela *ultra vires* (prekoračenja ovlasti) u kojima sud može samo poništiti pobijani akt, zatim potpunom parnicom u kojoj sudac može reformirati upravni akt, parnicom o tumačenju ili valjanosti, upućivanjem na prethodno rješenje redovnog suda upravnom sudu u kojem taj odlučuje o zakonitosti akta bez rješavanja spora među strankama ili pak izvršnom parnicom u kojoj sud može naložiti građaninu da popravi štetu nanесenu javnom dobru (Flavier & Froger, 2016). U Francuskoj se korištenje medijacije u upravnom postupku provodi u skladu sa Zakonikom o upravnom pravosuđu (*Code de justice administrative*) (Horobets et al., 2021). No, ona se može primijeniti u svakom trenutku sudskog postupka, gdje sudac može predložiti medijaciju strankama i zamoliti ih da odgovore na njegov prijedlog u roku koji on odredi. Medijacija se ne može nametnuti strankama, ali ako stranke pristanu na nju, odlukom suca utvrđuju se medijator i trajanje medijacije. U tom se slučaju sudski postupak odgađa, ali se ne prekida sve do trenutka kada stranke postignu ili ne postignu sporazum, a ako se sporazum ne postigne, sudski se postupak nastavlja (Gilberg, 2020). U Francuskoj je medijacija ponajprije bila zastupljena u nekoliko područja, posebice u sporovima koji se tiču javnih nabava, liječničke pogreške u bolnicama i disciplinskih mjera u sportu (Gilberg, 2020). Od 2016. godine prošireno je djelovanje medijacije i ostalih ADR mehanizama s ciljem izbjegavanja odugovlačenja sudskog postupka, donošenja dobro prihvaćenih odluka i jeftinijeg i lakšeg rješavanja spora za razliku od sudskog postupka te omogućavanja pregovaranja i učinkovita sudjelovanja strana u rješavanju spora te jačanja dijaloga između pojedinaca i javne uprave. Osim sudske medijacije, upravni spor u Francuskoj može se alternativno riješiti transakcijom. Državni savjet Francuske (*Conseil d'Etat*) izdao je važnu presudu o transakciji 5. lipnja 2019. i precizirao uvjete da bi „transakcijski protokol” bio zakonit: (1) predmet transakcije ne smije biti nezakonit; (2) stranke će činiti ustupke koji su obostrani, ali uravnoteženi; (3) protokol će poštivati „javni red” (Gilberg, 2020, str. 23). Time se transakcija, kao ugovor, može koristiti za prekid spora ili sprječavanje njegova nastanka. Postoji još jedan alternativni način rješavanja upravnih sporova, a to je putem obvezne preliminarne žalbe organu javne uprave. Taj način rješavanja obično je preduvjet za sudske rješavanje i to onih sporova nastalih u povodu plaćanja poreza, odbijanja izdavanja vize, novčanih kazni za nepropisno parkiranje itd. U takvim slučajevima, kada se preliminarne žalba upućuje javnoj upravi, bilo koja tužba podnesena upravnom sudu bez preliminarne odluke po žalbi bit će nedopuštena. Danas, prema Zakoniku o upravnom pravosuđu,

u Francuskoj se svi upravni sporovi mogu rješavati ADR mehanizmima (Gilberg, 2020). To i nije iznenađujuće jer je Francuska Republika, slobodno možemo reći, kolijevka upravnog spora i pionir u razvoju upravnog prava. Osim toga, kao dio romanističkih pravnih sustava, francuski sustav razliku između javnog i privatnog prava čini prema doktrini da upravne djelatnosti trebaju posebna pravila, tako da postoji mnogo pravnih pravila koja reguliraju najrazličitije upravne radnje i javnopravne subjekte (Bousta & Sagar, 2014). Svakako, važno je naglasiti da postoje područja u kojima se posebnim zakonom daje više detalja kako alternativno riješiti spor, poput zakona o javnim nabavama, dok se ADR mehanizmi eksperimentalno provode i u drugim vrstama sporova, npr. u sporovima koji se tiču državnih službenika ili socijalne naknade (Gilberg, 2020).

Upravni sudovi u Njemačkoj sastoje se od vijeća koja su obično specijalizirana za određeno područje. Vijećima su u rješavanju upravnih sporova na raspolaganju dvije opcije: tradicionalni postupak ili medijacija. Kada sud strankama predloži medijaciju i stranke je prihvate, postupak se obustavlja (Nason & Nilay, 2023). Usprikoš razvijenoj kulturi mirenja u njemačkom upravnom pravu, takvim se načinom rješavanja sporova njemački sudovi ograničeno koriste. Hoće li se stranama u sporu ponuditi medijacija, diskrecijska je ocjena suda od slučaja do slučaja. Ako je medijacija uspjela, zaključuje se obvezujući pisani sporazum po kojem su strane, uključujući i javno tijelo, obvezne postupati (Nason & Nilay, 2023). U Njemačkoj se medijacija najčešće koristi u upravnim sporovima povezanim s javnom službom, pitanjima socijalne zaštite, urbanističkim planiranjem i zaštitom životne sredine (Yaroshenko et al., 2022). Osim postupka medijacije, u Njemačkoj postoji mogućnost rješavanja spora nagodbom u upravnom postupku i na sudu. Njemački Zakonik o upravno-sudskom postupku (*Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*) propisuje da u cilju rješavanja upravnog spora (u cijelosti ili djelomično) stranke mogu zaključiti nagodbu na zapisnik suda ili kod ovlaštenog ili zamoljenog suca u onoj mjeri u kojoj mogu raspolagati predmetom nagodbe. Sudska nagodba također se može zaključiti tako što stranke prihvate prijedlog suda ili predsjedavajućeg suca ili pak suca izvjestitelja izdanog u obliku naloga u pisanoj formi sudu (VwGO, 1991, čl. 106.).

Datum 1. siječnja 2013. prekretnica je u sudskom nadzoru upravnih akata u Mađarskoj, kada su formirani specijalizirani sudovi – upravni i radni, stvoreni u okviru redovnog sudskog sustava (Boros & Patyi, 2014). Mađarski zakon o upravnom postupku daje subjektima širok raspon redovnih i izvanrednih pravnih lijekova. Redovni je pravni lijek žalba, dok postoji i nekoliko pravnih lijekova protiv pojedinačnih upravnih odluka

koji su neslužbene prirode kao što su prigovor i pritužba. Sudski je nadzor izvanredni pravni lijek koji je dostupan protiv formalno obvezujuće (konačne) upravne odluke ili rješenja, djelomično ima prijenosni učinak, podliježe vremenskom ograničenju, ne sprječava automatski izvršenje pravno obvezujućih odluka te se može tražiti samo u slučaju kršenja prava (Boros & Patyi, 2014). Zanimljivo je naglasiti da se u Mađarskoj obveznoj medijaciji važnost pridaje u određenim građanskim i trgovačkim sporovima (Saputra, 2024). Alternativno rješavanje sporova također je zastupljeno u javnom pravu. Međutim, treba uzeti u obzir da u Mađarskoj još uvijek postoji skepticizam povezan s nedostatkom povjerenja prema javnoj upravi i sudovima, zbog čega se građani oslanjaju na neformalne prakse kao zamjenu za zakon, pri čemu ADR mehanizmi ne pripadaju tom opsegu prakse (Prawa, 2023). Ako se predmet pokrenut na upravnim sudovima ne riješi u roku od dva mjeseca, sudovi imaju dužnost donijeti presudu. To relativno kratko vrijeme za donošenje presude može se promatrati kao poticaj stranama da postignu sporazumnu nagodbu u svom slučaju. No, u nekim slučajevima i sami sudovi promiču nagodbu korištenjem tehnika kao što su medijacija i mirenje, što se najbolje može vidjeti u sporovima koji se odnose na odštetne zahtjeve protiv države (Saputra, 2024).

U baltičkim zemljama alternativno rješavanje upravnih sporova različito je uređeno s različitim stupnjem popularnosti. Prema Zakonu o upravnom sudskom postupku Estonije, sud može provesti postupak mirenja u kojem sudionici postupka, uz pomoć suca, svoj spor rješavaju pregovorima (Vashchenko, 2023). Uvedeno početkom 2012. godine, poglavlje o mirenju u zakonu bilo je namijenjeno smanjenju opterećenja upravnih sudova (Tvaronavičienė et al., 2022). U slučaju mirenja sud će donijeti odgovarajuću odluku kojom će odrediti odgodu postupka do okončanja postupka mirenja, a postupak mirenja provest će se na drugom sudskom vijeću (Vashchenko, 2023). Postupak mirenja završava: prihvatanjem nagodbe i obustavom sudskog postupka, nastavkom postupka bez postizanja kompromisa, na zahtjev sudionika u postupku, nastavkom postupka bez postizanja kompromisa, u slučaju da sud ocijeni da se nagodba vjerojatno neće postići u razumnom roku ili kada ocijeni da je postupak mirenja nepraktičan iz drugih razloga. Ako se postupak nastavi, prvobitno sudsko vijeće nastavlja vođenje postupka i u tom slučaju sudionik u postupku ne može se pozivati na bilo kakvu izjavu ili priznanje koje je dao drugi sudionik tijekom postupka mirenja. U Latviji postoji Zakon o medijaciji odobren 22. svibnja 2014. koji regulira posredovanje u građanskim i trgovačkim stvarima i ne obuhvaća upravne sporove (Vashchenko, 2023). Međutim, u javnom pravu zakonodavac u Latviji ima šire diskrecijsko ovlaštenje odred-

iti pravila za medijaciju koja moraju biti propisana podzakonskim aktima (Tvaronavičienė et al., 2022). Prema Zakonu o upravnom postupku Republike Latvije, koji pokriva i upravni spor, predviđena je sudska nagodba. Ako sud smatra da je u sporu moguća nagodba, može objasniti sudionicima mogućnosti sklapanja nagodbe (upravnog ugovora) bilo u pisanom obliku ili na posebnoj raspravi te također dati preporuke o uvjetima nagodbe (Vashchenko, 2023). Godine 2013. izmjenom litavskog Zakona o upravnom postupku uvedeno je pravilo kojim je stranama u upravnom sporu omogućeno da se nagode, uz određene iznimke. Potom je 2019. godine uslijedilo reguliranje sudske medijacije u upravnom sporu, na inicijativu upravnih sudova, koja se provodi na sličan način kao u građanskim sporovima. Međutim, može se reći da je medijacija u upravnom sporu u Litvi u začetku svog razvoja i da se rijetko koristi (Tvaronavičienė et al., 2022).

Institut sudske nagodbe u Hrvatskoj uveden je još davne 2010. donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima (ZUS) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. Stranke imaju mogućnost tijekom upravno-sudskog postupka sklopiti nagodbu o predmetu spora, i to o zahtjevima kojima mogu raspolagati (čl. 89.). S obzirom na to da je predmet upravnog spora u Hrvatskoj uvijek zakonitost, bilo pojedinačnog upravnog akta, postupanja ili propuštanja javnopravnog tijela i dr., logično je zaključiti da se sudska nagodba ne može sklopiti o pitanjima koja su propisana pravnom normom jer takvim pitanjima nije moguće slobodno raspolagati. Zakon regulira i da ako se nagodba odnosi na cijeli tužbeni zahtjev, sud rješenjem obustavlja spor, a ako se odnosi na dio tužbenog zahtjeva, sadržaj nagodbe uključuje se u izreku presude (čl. 89.). U prvom slučaju bila bi riječ o priznavanju tužbenog zahtjeva od javnopravnog tijela kao tuženog, pa time i ne bi bilo mjesta da se govori o bilo kakvoj nagodbi (Staničić, Britvić Vetrma & Horvat, 2017). Izmjenom hrvatskog ZUS-a iz 2014. regulirano je izvršenje sudske nagodbe pa je utvrđeno da se na izvršenje odgovarajuće primjenjuju odredbe zakona kojima je uređeno izvršenje sudske presude. Iako je institut nagodbe u upravnom sporu dugo već normiran, nažalost, kako tvrde neki autori, nije dao očekivane rezultate u praksi (Đerđa & Wegner, 2020). Tako, Đerđa i Wegner navode da je teško procijeniti kako bi se sudskom nagodbom upravni akt mogao potpuno poništiti u praksi, imajući u vidu da nagodba zahtijeva poništenje dijela upravnog akta koji je uključen u nju jer bi u protivnom u istom predmetu postojala dva različita izvršna akta paralelno – upravna odluka i sudska nagodba (Đerđa & Wegner, 2020). Dana 1. srpnja 2024. stupio je na snagu novi ZUS u Hrvatskoj koji je zadržao identična rješenja u vezi sa sudskom nagodbom kao

u prijašnjem Zakonu. Jedina je novina izričito propisivanje zabrane izjavljivanja žalbe protiv dijela presude koji čini sadržaj sudske nagodbe (čl. 166.). Institut medijacije također egzistira duži niz godina u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Prvi zakon o mirenju stupio je na snagu 2003. godine, drugi 2011. godine, a naposljetku je Hrvatska u lipnju 2023. donijela Zakon o mirnom rješavanju sporova usklađen s relevantnim pravnim aktima Europske unije koji predviđa taj institut u upravnim sporovima.¹ Time se strankama u već pokrenutom upravnom sporu otvara mogućnost da se koriste, vjerojatno, dvama najvažnijim mehanizmima aleternativnog rješavanja spora – nagodbom i medijacijom.

Upravni akti doneseni kao rezultat upravnog postupka predmet su obvezne upravne žalbe, a potom i ocjene zakonitosti od Upravnog suda Republike Slovenije (*Upravno sodišče Republike Slovenije*). Slovenija se uklapa u najveću skupinu zemalja koje slijede francuski model upravnog sudovanja i smatra se da uspostava posebnog upravnog suda omogućava bolje ostvarivanje pravde i veću specijalizaciju u upravnim stvarima (Kovač, 2014). U upravnom sporu može se zaključiti sudska nagodba i, ovisno o sadržaju nagodbe, ona djelomično ili u cijelosti zamjenjuje pobijani upravni akt, s tim da se ne može sklopiti nagodba koja bi bila protivna zakonu. Pri sklapanju nagodbe tuženo javnopravno tijelo nije vezano donesenim upravnim rješenjem (*Zakon o upravnom sporu* (ZUS-1), 2006, čl. 57.). U Sloveniji je postupak medijacije i nagodbe mnogo lakše postići u sudskom postupku nego u upravnom jer upravni su organi prilično zatvoreni za alternativne načine rješavanja spora, a ni sama se medijacija ne zagovara niti je široko prihvaćena (Kovač, 2014). Međutim, izmjenom Zakona o upravnim sporovima iz 2023. godine naglašena je važnost sudske nagodbe, pa je normirano da sud i stranke moraju u svakom trenutku nastojati postići nagodbu (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnom sporu* (ZUS-1C), 2023, čl. 16.). Također, izmjenom Zakona utvrđena je obveza tuženog javnog tijela da pri odlučivanju o sklapanju nagodbe vodi računa o mogućim posljedicama sklapanja nagodbe za opće dobro te o vi-

¹ Zakon o mirenju iz 2003. uređivao je izravno postupak mirenja u građanskim, trgovačkim, radnim i drugim imovinskopравnim sporovima o pravima kojima su stranke mogle slobodno raspolagati. Zakon iz 2011. bio je nešto fleksibilniji te je propisao da se odredbe Zakona mogu odgovarajuće primijeniti i na mirenje u drugim sporovima ako to odgovara prirodi pravnog odnosa iz kojeg proizlazi spor i ako posebnim zakonom za te sporove nisu propisana drugačija pravila. Vjerojatno vođen i razlozima koji su doveli do reforme upravnog spora 2010. godine, njegovim daljnjim razvojem i modernizacijom, zakonodavac u Hrvatskoj, u novom Zakonu o mirnom rješavanju sporova iz 2023., izričito je propisao da se mirenje može primjenjivati u upravnim sporovima.

sini troškova i trajanju postupka u slučaju da nagodba ne bude zaključena (ZUS-1C, 2023, čl. 16.).

U Rumunjskoj je 2006. prihvaćen poseban zakon o medijaciji koji omogućava da se svaki sudski postupak okonča na osnovi sporazuma između stranaka. Kako zakon propisuje da sporazum o medijaciji ne može sadržavati klauzule koje su „protivne zakonu ili javnom interesu”, teško je procijeniti kako će ocjenu zakonitosti upravne odluke kao predmeta pregovora s privatnim osobama prihvatiti javno tijelo. Osim toga, ako bi se sklopio sporazum o poništenju nezakonite upravne odluke, njime bi se stvorile pretpostavke da privatna strana, na koju se odluka odnosi, može podnijeti tužbu za naknadu štete, što opet stavlja tijelo javne vlasti u „gubitničku” poziciju i dovodi u pitanje zaštitu javnog interesa. Medijacija se smatra mogućom u sporovima u povodu upravnih ugovora, kada je raskid ugovora u najboljem interesu javnog tijela (u javnom interesu), a ne postoji krivnja privatne ugovorne strane (Dragos, Neamtu & Suci, 2014). Osim medijacije, u Rumunjskoj postoje druge vrste sudskih sporazuma. Transakcija je vrlo slična medijaciji, ali ima određene specifičnosti: ne podrazumijeva postojanje posrednika (treće osobe), nije strukturirana u zakonu kao medijacija i može dovesti do prihvaćanja dokumenta s pravnim učincima među stranama (transakcija) bez potrebe obraćanja sudu ili notarar kako bi bila izvršna. Također, kada javno tijelo ne odgovori na žalbu stranke u upravnom postupku pa započne sudski postupak i tijelo se složi da je donijelo nezakonito rješenje te ga ukinu, tada se ukidanje tog akta prilaže sudskom sporazumu u kojem se navodi koje je mjere nužno poduzeti – donošenje novog akta, neko upravno postupanje itd. Sudovi u Rumunjskoj obično ili nastave postupak radi odlučivanja o drugim zahtjevima ili ga obustave jer ne postoji predmet postupka (Dragos, Neamtu & Suci, 2014). Zakonom br. 212/2018 o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima br. 554/2004 i drugih normativnih akata, od 30. kolovoza 2018., ukinute su mogućnosti poravnjanja za pojedine zahtjeve, poput zahtjeva za obustavu upravnog akta, zahtjeva za izricanje kazni ili za izricanje novčane kazne nositelju javne vlasti za neizvršenje pravomoćne sudske odluke (Drăghici & Al-Floarei, 2018). Prema sociološkoj studiji Sîrbu, u Rumunjskoj visok udio stanovništva, čak 96 %, smatra i dalje najpopularnijom pravnom metodom rješavanja sporova onu putem suda (Sîrbu, 2024). U smislu varijacija u percepciji alternativnih metoda rješavanja sporova, medijaciji, iako manje vidljivoj u očima javnosti, pripisuje se visoka razina povjerenja u odnosu na druge alternativne metode poput arbitraže i mirenja (Sîrbu, 2024).

Za podnošenje tužbe upravnom sudu u Poljskoj se moraju iscrpiti sva ostala žalbena sredstva (interna žalba – ako je dostupna tužitelju)², osim ako je tužbu podnio javni tužitelj ili ombudsman. Iako je nagodbu moguće postići u upravnom postupku, medijacija nije dopuštena s obzirom na to da se provodi već nakon okončanja žalbenog postupka i nije alternativa internoj žalbi. Stoga, medijacija se može provoditi samo nakon podnesene tužbe sudu (Skoczylas & Swora, 2014). Sudska medijacija dobrovoljna je i moguća ako priroda spora to dopušta. Svrha je medijacije razjasniti i uzeti u obzir činjenično i pravno stanje slučaja i mogućnost sporazuma o njegovu rješavanju (Horobets et al., 2021). Medijator može biti pojedinac koji ima punu poslovnu sposobnost i uživa sva javna prava, ili osoba s popisa stalnih medijatora ili popisa institucija i osoba ovlaštenih za provođenje medijacije koju vodi predsjednik okružnog suda ili pak s popisa koji se vodi kod nevladine organizacije ili sveučilišta, ako su takvi podaci dostavljeni predsjedniku okružnog suda. Nekoliko godina iskustva u korištenju medijacije u poljskom upravnom sudovanju daje osnovu za pozitivnu ocjenu učinkovitosti njegove primjene (Czuba, 2021).

Javna uprava u Italiji prilično je autoritativna, pa su pravni lijekovi protiv upravnih mjera ili nedjelovanja uglavnom oni sudski, a izvansudski pravni lijekovi poput upravnih žalbi dosad su imali marginalnu ulogu. Od 1990. u Italiji je omogućen dijalog (umjesto pregovora) koji može dovesti do sporazuma između uprave i privatnog sektora, ali se on odnosi uglavnom na pitanja urbanog razvoja i okoliša. Obvezna medijacija uvedena je u talijanski pravni sustav 2010. godine, ali samo za građanske parnice, dok se pojedini primjeri medijacije mogu pronaći i u upravnom pravu u području oporezivanja. Sudska praksa dopušta arbitražu u upravnim sporovima u vezi s javnom nabavom (Comba & Caranta, 2014). Talijansko vijeće ministara 2021. i 2022. godine donijelo je provedbene uredbe reforme pravosuđa u kojima je posebna pozornost posvećena medijaciji, potpomognutim pregovorima i arbitraži, ali i dalje ostajući u okvirima građanskih sporova (Matteucci, 2023).

² Interna upravna žalba (zahtjev za ponovno saslušanje) pravna je mjera koja se podnosi protiv prvostupanjske odluke ministra ili odbora za žalbe lokalne samouprave. Nezadovoljna strana može zatražiti od organa izdavanja odluke da ponovno razmotri slučaj, odnosno stranka može ostvariti tzv. „pravo na prigovor”. Takav zahtjev nije devolutivan, što znači da se predmet ne proslijeđuje višoj instanciji, ali zahtijeva od prvostupanjskog tijela da svoju odluku preispita. Na takav način omogućava se pravično ročište drugi put pred istim tijelom uprave. U Poljskoj postoji i eksterna žalba gdje eksterni žalbeni organ na višoj razini provodi reviziju merituma upravne odluke, odnosno je li odluka u biti ispravna (Skoczylas & Swora, 2014).

3. Sudska medijacija i nagodba u pravnom sustavu Bosne i Hercegovine

Danas, iako ne previše popularan i poznat način, alternativno rješavanje sporova ima dugu tradiciju u pravnom sustavu BiH.³ Istina, posljednjih godina poduzimaju se određene aktivnosti na promociji ADR mehanizama u BiH. Znatno broj neriješenih predmeta i relativno dugo trajanje sudskih postupaka ugrožavaju pravo građana na pravično suđenje i ostvarenje pravde, zbog čega Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće BiH (VSTV) pruža kontinuiranu i sustavnu podršku sudovima radi intenzivnije primjene alternativnih načina rješavanja sporova, uključujući i sudsku nagodbu (Godišnji izvještaj za 2023. godinu – VSTV). Prema Godišnjem izvještaju za 2023. godinu, aktivnosti VSTV-a usmjerene su na organiziranje tjedana sudske nagodbe, promociju alternativnih načina rješavanja sporova *online* promotivnim kampanjama putem društvenih mreža i drugih komunikacijskih kanala te edukacijom sudaca i ujednačavanjem sudske prakse. Usprkos mjerama koje se poduzimaju za prevladavanje problema prekomjernog trajanja sudskih postupaka, sustavno kršenje prava na pravično suđenje na redovnim sudovima posljedica je nedostataka u organiziranju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih razina javne vlasti u tom području (Manojlović Andrić & Miljan, 2021).

Sudska medijacija i nagodba normirane su posredstvom nekoliko zakona u BiH. U parničnom postupku nadležni sud ima mogućnost ocijeniti s obzirom na prirodu spora i druge okolnosti hoće li strankama ponuditi njegovo rješavanje putem medijacije, s tim da i same stranke sporazumno mogu staviti takav prijedlog sve do zaključenja glavne rasprave. Također, stranke mogu zaključiti sudsku nagodbu o predmetu spora tijekom cijelog postupka do njegova pravomoćnog okončanja. Institut medijacije ograničeno je prisutan i u kaznenom zakonodavstvu na svim razinama u BiH. Tako nadležni sud, ako ocijeni da je imovinskopravni zahtjev u kaznenom postupku takve prirode da je svrhovito da se riješi putem medijacije, oštećenog i op-

³ Četrdesetih godina 20. stoljeća u Jugoslaviji su formirani arbitražni sudovi za rješavanje vanjskotrgovinskih sporova. Razvojem radničkog samoupravljanja ti su sudovi zamijenjeni sustavom državnih gospodarskih sudova, a ADR mehanizmi i dalje zadržavaju određenu ulogu. Ustav Jugoslavije iz 1974. izričito je osigurao svojim građanima pravo da se uključe u posredovanje ili arbitražu. To pravo dodatno je poboljšano odredbama zakona o građanskom postupku koji je predviđao da stranke mogu izabrati vlastita arbitražna pravila, a od 1978. omogućena je i međunarodna arbitraža sporova. Nakon ratnih zbivanja u BiH i razdoblja obnove države, entiteti tek 2003. donose zakone o parničnom postupku kojima se medijacija uvodi kao opcija prvi put u povijesti Bosne i Hercegovine (Austermiller, 2009).

tuženog, odnosno branitelja može uputiti na taj postupak. S druge strane, oštećeni i optuženi, odnosno branitelj, mogu također predložiti medijaciju sve do završetka glavnog pretresa. Medijacija je predviđena i zakonima o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u kaznenom postupku koji su prihvaćeni na razini Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta. Službena osoba organa skrbništva osposobljena za postupak medijacije može je obavljati u slučaju primjene odgojne preporuke osobnog izvinjenja i naknade štete oštećenom. Ako u okviru nadležnog organa skrbništva nema osposobljene osobe, tužitelj ili sudac mogu odrediti da taj postupak obavlja ovlaštena organizacija. U tom slučaju službena osoba organa skrbništva ima obvezu pratiti postupak medijacije te obavijestiti tužiteljstvo i sud o sporazumu koji se postigne i okolnostima njegove primjene. Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine propisuje da sud može predložiti posredovanje ako ocijeni svrhovitost takva postupka prema sadržaju imovinskopravnog zahtjeva oštećenog. Sve razine vlasti u BiH donijele su zakone o postupku medijacije koji normiraju i izvansudsku i sudsku medijaciju na dobrovoljnoj i povjerljivoj osnovi. Slično kao u parničnom postupku, zakoni propisuju da se stranke mogu sporazumjeti da spor riješe putem medijacije sve do zaključenja glavne rasprave. To je moguće učiniti i prije pokretanja sudskog postupka. Ako se spor ne riješi prije početka sudskog postupka, postupajući sudac može, ako je to svrhovito, strankama ponuditi rješavanje spora u postupku medijacije već na pripremnom ročištu. Medijacija u BiH regulirana je i u nekoliko podzakonskih akata poput Pravilnika o Registru medijatora, Pravilnika o Listi medijatora, Pravilnika o upućivanju na medijaciju, Kodeksa medijatorske etike, Pravilnika o odgovornosti medijatora za štetu pričinjenu u toku obavljanja poslova medijacija, Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti medijatora i dr. (Mutapčić, 2023). Kako su sudska poravnjenja izvršne isprave, mogu se koristiti u izvršnom postupku, što uređuju i zakoni o izvršnom postupku u BiH. Upravni sporovi u BiH mogu se voditi samo protiv konačnog upravnog akta kojima je nadležno tijelo uprave rješavalo o izvjesnom pravu ili obvezi pojedinca ili pravne osobe u nekoj upravnoj stvari, pa je takvim aktom pojedincu ili pravnoj osobi povrijeđeno neko pravo ili neposredni osobni interes zasnovan na zakonu. Dakle, nadležni sudovi u upravnim sporovima odlučuju o zakonitosti upravnih akata. Upravni spor može se pokrenuti i u slučajevima „šutnje uprave” te u vezi s povratom oduzetih stvari i naknada nanesene štete izvršenjem upravnog akta koji se osporava. Nadležni sud spor rješava presudom. Zakoni o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini ne propisuju mogućnost okončanja spora sudskom medijacijom ili nagodbom.

4. Rezultati i diskusija

Svaki ozbiljan istraživač u upravnom pravu složit će se s tvrdnjom da su odnosi građana i uprave prilično kompleksni. Iako bi tijela javne uprave trebala postupati zakonito i u javnom interesu, kao i svaki društveni odnos, tako je i ovaj sklon dovesti u pitanje zakonitost, vladavinu prava te izazvati konflikt među zainteresiranim stranama. Odnos građana i uprave vrlo su dobro objasnili Koprić i suradnici kada su rekli da smo „istodobno i podanici uprave, i građani s političkim pravima, i korisnici javnih službi, i suradnici odnosno partneri uprave, i potrošači javnih usluga, i poduzetnici koji za državu ili lokalnu samoupravu obavljamo određeni posao” (Koprić et al., 2014, str. 45). Nadilaženje konflikata i mirenje javnog interesa upravne vlasti i privatnih strana bez svake sumnje prilično je izazovan zadatak. Posljednjih godina u svijetu se velika pozornost pridaje alternativnom rješavanju sporova putem medijacije ili nagodbe jer takvi mehanizmi obično znače brže i efikasnije ostvarivanje prava pojedinaca i pravde. Analizom literature koja obrađuje pitanja afirmacije ADR mehanizama u pravnim sustavima može se zaključiti da ti instrumenti, čak i u upravnim sporovima, barem teorijski, donose više koristi nego štete. Osim što štede svačije vrijeme i resurse, također utječu na održavanje dobrih odnosa između strana u sporu. Ipak, potrebno je biti veoma oprezan i ne shvatiti te mogućnosti kao apsolutne.

Provedeno istraživanje u ovom radu pokazalo je da u analiziranim pravnim sustavima sudska medijacija i nagodba imaju različite stupnjeve upotrebe i popularnosti kada su u pitanju upravni sporovi. Većina pravnih sustava primjenjuje u određenoj mjeri sudsku medijaciju i/ili nagodbu u upravnom sporu. U Italiji je to dosta ograničeno te se medijacija iznimno može pronaći u sporovima koji se tiču oporezivanja. U Francuskoj i Njemačkoj medijacija u upravnom sporu možda je i najzastupljenija i dosta široko postavljena i normirana. U Francuskoj se pravila alternativnog rješavanja upravnih sporova reguliraju čak i *lex specialis* propisima ovisno o vrsti spora. U zemljama u kojima su medijacija i nagodba zastupljene uglavnom se, ovisno o prirodi spora i ocjeni suda, određuje hoće li se spor riješiti na taj način, vodeći računa o tome da je riječ o zahtjevima kojima stranke mogu raspolagati, odnosno da se ne dovodi u pitanje javni interes ili da se ne prouzrokuju veći troškovi i ne odugovlači procedura rješavanja spora. U određenim su zemljama (npr. Francuska, Rumunjska) zastupljeni i drugi ADR instrumenti poput transakcije, dok se u Italiji mogu pronaći slučajevi arbitraže u sporovima oko javnih nabava. Medijacija nije previše popularno sredstvo rješavanja upravnog spora u Mađarskoj, Litvi, Rumunjskoj,

Poljskoj. Osim toga, u Rumunjskoj se čak i sudska nagodba rijetko primjenjuje. S praktične točke gledišta, zbog ograničenih empirijskih dokaza o stvarnom učinku tih pravnih instrumenata u upravnom sporu, nužna su daljnja istraživanja i proučavanje njihove praktične primjene. Ipak, nameću se kao logična pitanja o kojima treba voditi računa ako želimo govoriti o primjeni ADR mehanizma u upravnom sporu. Kakva je priroda upravnog spora koji želimo riješiti alternativno? Ima li javno tijelo interesa pristati na ocjenu zakonitosti njegova upravnog akta ili postupanja? Može li „pregovarati” o javnom interesu? Mogu li nagodba ili sporazum o medijaciji zamijeniti sudsku presudu ili, bolje rečeno, upravni akt? Koje su specifičnosti pravnog sustava zemlje, a posebice njezina upravnog aparata i pravosuđa? Što poduzima vlast da osigura promociju ADR instrumenata i stvori percepciju kod javnosti da spor mogu riješiti alternativnim putem? Koliko su upravni suci i medijatori osposobljeni i stručni sudjelovati u jednom takvu postupku? Pitanja koja su postavljena kao primjer pokazuju kompleksnost alternativnog načina rješavanja upravnih sporova, a složiti ćete se, i nemogućnost davanja jednostavnog i konkretnog odgovora njihove primjene.

U pravnom sustavu BiH, kako je već spomenuto, alternativno rješavanje sporova ima svoju tradiciju. Sudska nagodba i medijacija zastupljene su u više vrsta sudskih postupaka, ali ne i u upravnom sporu. Zakoni o upravnim sporovima na svim razinama ne predviđaju primjenu tih mehanizama. To i nije iznenađujuće ako imamo u vidu da su zakoni doneseni prije dvadesetak godina te da nisu pretrpjeli znatne izmjene nakon stupanja na snagu. Samim time, slobodno možemo reći, ne prate nužne europske standarde i trendove u razvoju alternativnog rješavanja upravnih sporova. S druge strane, iako zakoni o medijaciji koji su na snazi u BiH izričito ne ograničavaju provođenje tog postupka u upravnom sporu, tumačenjem odredbi tih zakona lako je zaključiti da se oni, s praktične točke gledišta, ne mogu primijeniti u upravnom sporu i da se odnose na građanske parnice. To više jer je utvrđeno da sud predlaže medijaciju na pripremnom ročištu, odnosno da se sporazum o medijaciji postiže do zaključenja glavne rasprave. Ako imamo u vidu da se upravni sporovi u BiH u pravilu rješavaju nejavno, a da se rasprava održava iznimno uz uvjete određene zakonima o upravnom sporu, postavlja se pitanje kako bi se medijacija predložila na pripremnom ročištu, odnosno kako bi se postigao sporazum do zaključenja glavne rasprave kada takva ročišta ne postoje u upravnom sporu.

5. Zaključak

Uzevši u obzir pravno značenje instituta sudske nagodbe i medijacije, njihovo afirmiranje u upravnom sporu u BiH trebalo bi, barem teorijski, postaviti temelje efikasnijeg i funkcionalnijeg sustava upravnog sudovanja i pravosudnog sustava općenito koji su svima nama u zajedničkom interesu. Stoga, važno je ukloniti zapreke koje bi ometale institucionalizaciju medijacije i nagodbe u upravnom sporu.

a) Da bi se upravni sporovi u BiH mogli rješavati alternativno, nužan je osnovni preduvjet, a to je adekvatan zakonodavni okvir. Prije svega, to podrazumijeva izmjene i dopune postojećih zakona o upravnim sporovima ili donošenje novih na svim razinama vlasti. Zakoni bi trebali normirati da mogućnost rješavanja spora medijacijom ili nagodbom diskrecijski ocjenjuje upravni sudac u svakom pojedinačnom slučaju. Druga je alternativa ZUS-om i *lex specialis* propisima odrediti upravna područja u kojima bi se ADR mehanizmi mogli koristiti (npr. javne nabave, državna služba, socijalna zaštita, urbanističko planiranje, zaštita životne sredine, odštetni zahtjevi protiv države i dr.). Takvo rješenje svakako ima utemeljenje u praksi koja je zastupljena u Francuskoj i Njemačkoj. Osim toga, sudska nagodba mogla bi se urediti na način kako je uređena u parničnom postupku, uvažavajući pritom sve specifičnosti upravnog spora. Naravno, i medijacija i nagodba moraju zadržati karakter dobrovoljnosti kada ih sudac ponudi tijekom postupka. Kako je medijacija u BiH uređena posebnim zakonima i brojnim podzakonskim propisima, njih bi također trebalo uskladiti i predvidjeti njezino korištenje u upravnim sporovima. Kako sklapanje nagodbe ili upuštanje u medijaciju može biti posebno problematično za tuženo javno tijelo, po uzoru na zakonsko rješenje Slovenije, čini se opravdanim tuženog osloboditi vezanošću donesenim upravnim aktom, ali ga ograničiti pažnjom na posljedice takva postupka za javni interes, visinom troškova i trajanjem postupka za slučaj da sporazum ne bude postignut.

b) Predmet upravnog spora u BiH mora se proširiti. Tako će se strankama otvoriti veće mogućnosti da spor okončaju na alternativan način. Osim odlučivanja o zakonitosti upravnog akta, u upravnom sporu trebalo bi se odlučivati i o zakonitosti postupanja javnopravnog tijela kojim je povrijeđeno neko pravo ili pravni interes stranke te predvidjeti sklapanje upravnih ugovora, koji su sve više zastupljeni u praksi, ali nisu normirani važećim zakonima o upravnom postupku. Time oni i nisu predmet upravnog spora izuzev u slučaju kada to dopušta *lex specialis*. Iznimno je važno da upravni ugovori budu predmet sudske ocjene zakonitosti (njihovo zaključenje, raskid i izvršenje). Posebice jer u današnje vrijeme provedbe reforme javne uprave i upravnog prava te

preuzimanja pravne stečevine Europske unije, bosanskohercegovački upravni aparat mora biti otvoreniji i bliži građanima i pravnim osobama, a upravno pravosuđe na raspolaganju da zaštiti njihove interese u vezi s poslovima koje su ugovorili za neki širi društveni cilj. Tako se stvaraju pretpostavke da se sporovi u povodu upravnih ugovora riješe alternativno jer upravo su takvi sporovi možda i najpodložniji alternativnom rješavanju.

c) Uvođenjem ADR instrumenata u upravni spor jasno treba odrediti na koji će način njihova upotreba utjecati na pokrenuti sudski postupak. U slučaju provođenja poravnania na istom sudu ne bi postojale pretpostavke za obustavu postupka jer bi ta faza bila njegov sastavni dio. U suprotnom, kao i u slučaju provođenja medijacije, logičnim se nameće odgovor da bi prijašnji postupak trebalo obustaviti do postizanja nagodbe na drugom sudu, odnosno do postizanja sporazuma o medijaciji. Zakonodavac u BiH mora precizirati i kakvo će djelovanje imati sudska nagodba i sporazum o medijaciji te način njihova izvršenja. Hoće li se nagodba i sporazum moći sklopiti za cijeli tužbeni zahtjev ili njegov dio? Hoće li dogovoreno rješenje zamijeniti sudsku presudu ili biti uključeno u nju? Ako će zamijeniti, hoće li moći imati i kasacijske i reformacijske elemente? Da bi nagodba i medijacija u upravnom sporu proizvele pozitivne efekte, nužno je precizirati odgovore na postavljena pitanja.

d) Nikako ne smijemo zaboraviti pripremu i obuku sudaca koji bi provodili nagodbu u upravnom sporu, ali i medijatora u postupcima posredovanja. Vlast mora aktivno voditi takvu politiku koja će svim akterima u postupku alternativnog rješavanja upravnog spora omogućiti da se spor riješi na brz i stručan način. To podrazumijeva da medijatori redovito pohađaju specijalizirane programe i tečajeve kako bi razvili kompetencije koje su zaista potrebne za lakše pregovore sa stranama u sporu i pravilno postupanje u posredovanju. S druge strane, suci se moraju kontinuirano educirati kako bi što bolje razumjeli mentalitet i interese strana u sporu, a posebno kako bi mogli ocijeniti je li upravni spor podložan tomu da se riješi na alternativni način. Educiranost i stručnost sudaca važan je element dobra funkcioniranja pravosuđa općenito. Osim toga, Visoko sudske i tužiteljske vijeće BiH, centri za edukaciju sudaca i tužitelja te Udruženje medijatora u Bosni i Hercegovini trebaju raditi na stvaranju boljih uvjeta i pružanju većeg broja usluga edukacije sudaca, odnosno medijatora. Posljednje, ali ništa manje bitno, jest provođenje aktivnosti na promociji alternativnog rješavanja sporova. Radi stvaranja veće svijesti o ADR instrumentima, građanima moraju biti dostupne informacije o mogućnostima njihova korištenja, i putem interneta, medija, informativnih centara, i ponudama za sudjelovanje na seminarima, organiziranjem dana otvorenih vrata na sudovima i drugim institucijama i sl.

Snažno vjerujući da će zakonodavac u BiH zaista prepoznati važnost tog pitanja i pod pretpostavkom da će „ADR kultura” dostići jednu višu dimenziju, može se očekivati da ćemo u vremenu koje slijedi barem djelomično dobiti modernija zakonska rješenja upravnog spora, jaču vladavinu prava i manje opterećen pravosudni sustav u kojem građani imaju mogućnosti svoj spor okončati alternativnim, bržim i jeftinijim putem.

Literatura

- Austermiller, S. (2009). The BiH mediation regime: A practical and legal analysis. U A. Novo (Ed.), *Paths of mediation in Bosnia and Herzegovina* (str. 83–112). Sarajevo: Bosna i Hercegovina: IFC, International Finance Corporation.
- Boros, A., & Patyi, A. (2014). *Administrative appeals and other forms of ADR in Hungary*. U D. C. Dragos & B. Neamtu (Eds.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (str. 279–336). Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_10
- Bousta, R., & Sagar, A. (2014). Alternative Dispute Resolution in French Administrative Proceedings. U D. C. Dragos & B. Neamtu (Eds.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (str. 57–84). Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_2
- Comba, M., & Caranta, R. (2014). Administrative appeals in the Italian law: On the brink of extinction or might they be saved (and are they worth saving)? U D. C. Dragos & B. Neamtu (Eds.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (str. 85–112). Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_3
- Czuba, R. (2021). Mediation, or a method of resolving administrative disputes. U K. Norbert & S. Pawel (Eds.), *The book of articles – National scientific conference “Science and young researchers”* (str. 5–16). Lodz, Poland: Promovendi Foundation Publishing.
- Dauter, B. (2004). Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym [Mirenje u upravnosudskom postupku]. U S. Pikulski (Ed.), *Ius et lex: księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata* [Pravo i zakon: jubilarna knjiga profesora Andrzeja Kabata] (str. 93–101). Olsztyn, Poljska: UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI.
- de Graaf, K. J., Marseille, A. T., & Tolsma, H. D. (2014). *Mediation in administrative proceedings: A comparative perspective*. U D. C. Dragos & B. Neamtu (Eds.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (str. 589–605). Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_19
- Drăghici, C., & Al-Floarei, A. T. (2018). Law of administrative litigation in light of the changers addressed by law no. 212/2018. *Conferința internațională educație și creativitate pentru o societate bazată pe cunoaștere – DREPT*, XII, 133–136.
- Dragos, D. C. (2021). Administrative justice in the transitional states. U M. Herdagh, R. Kirkham, R. Thomas & J. Tomlinson (Eds.), *The Oxford handbook of administrative justice* (str. 285–304). Oxford, UK: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190903084.013.35>

- Dragos, D. C., Neamtu, B., & Suciu, R. (2014). The dynamic of administrative appeals and other ADR tools in Romania. U D.C. Dragos & B. Neamtu (Eds.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (str. 421–460). Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_14
- Đerđa, D., & Ljubanović, B. (2019). Vladavina prava i legitimnost upravnih sudaca. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(1), 125–156, <https://doi.org/10.31141/zrpf>
- Đerđa, D., & Wegner, J. (2020). Non-jurisdictional forms of disposing an administrative matter: Croatian and Polish experiences. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 41(1), 41–67, <https://doi.org/10.30925/zpfsr>
- European Commission for the Efficiency of Justice (2022). *State of play of the practice of mediation in administrative disputes in the Member States of the Council of Europe*. Dostupno na <https://rm.coe.int/cepej-gt-qual-2022-1rev-en-state-of-play-of-the-practice-of-mediation-/1680ab3db7>
- Flavier, H., & Froger, C. (2016). Administrative justice in France: Between singularity and classicism. *BRICS Law Journal*, 3(2), 80–111, <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2016-3-2-80-111>
- Gilberg, K. (2020). *Reforms in the French administrative justice system and alternative dispute resolution (ADR) methods – Joint project on improving the effectiveness of the administrative judiciary and strengthening the institutional capacity of the council of state*. Dostupno na stranice <https://rm.coe.int/en-french-adr-report-16-dec-2020/1680a0e996>
- Hauser, R. (2003). *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia [Reforma upravnog sudstva – temeljne postavke]*. *Przegląd Podatkowy*, 10, 55–57.
- Held, M. (2022). The development of the administrative court systems in transition countries and their Role in democratic, economic and societal transition. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(2), 209–236, <https://doi.org/10.31297/hkju>
- Horobets, N., Lytvyn, N., Starynskyi, M., Karpushova, E., & Kamenska, N. (2021). Settlement of administrative disputes with the participation of a judge: Foreign experience and implementation in Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(1), 1–7.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Kovač, P. (2014). Effective conflict resolution in administrative proceedings in Slovenia: A theoretical and empirical analysis. U D. C. Dragos & B. Neamtu (Eds.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (str. 365–392). Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_12
- Manojlović Andrić, K., & Mijan, Z. (2021). *Analiza pravnog okvira kojim se reguliše zaštita prava na suđenje u razumnom roku*. Strasbourg Cedex (F): Vijeće Europe. Dostupno na <https://rm.coe.int/analiza-pravnog-okvira-kojim-se-regulise-zastita-prava-na-su-enje-u-ra/1680a236c4>
- Matteucci, G. (2023). Italy “The country, where everything ends in court”, new rules on mediation. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, 17(24)2, 65–94.

- Mutapčić, Đ. (2023). Medijacija i sudska nagodba u zakonodavstvu i pravnoj praksi. *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, 20, 353–364, <https://doi.org/10.47960/2744-2918.20.23.353>
- Nason, S., & Nilay, A. (2023). *Alternative dispute resolution in Turkish administrative justice and learning from other legal jurisdictions, project on improving the effectiveness of the administrative judiciary and strengthening the institutional capacity of the council of state*. Dostupno na <https://rm.coe.int/adr-raporu-en-web-v02/1680abb458>
- Pečarič, M. (2017). Alternative dispute resolution in administrative law – The Slovenian perspective. U I. Koprić & P. Kovač (Eds.), *European administrative space: Spreading standards, building capacities*, (str. 205–222). Bratislava, Slovačka: NISPAcee.
- Saputra, B. (2024). Strengthening ADR system in Indonesia: Learning from ADR practices in Hungary. *Indonesian Comparative Law Review*, 6(2), 91–108, <https://doi.org/10.18196/iclr.v6i2.21984>
- Shanty, W. J. (2023). The principle of good faith in settlement of default disputes through judicial mediation. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 14(2), 223–233, <https://doi.org/10.26905/idjch.v14i2.10863>
- Sîrbu, M. (2024). *ADR methods in the European and international context – Second revised and added edition*. Bucharest, Romania: Universul Juridic.
- Skoczylas, A., & Swora, M. (2014). Administrative remedies in Polish administrative law. U D. C. Dragos & B. Neamtu (Eds.), *Alternative dispute resolution in European administrative law* (str. 337–364). Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-642-34946-1_11
- Staničić, F., Britvić Vetma, B., & Horvat, B. (2017). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Tvaronavičienė, A., Kaminskienė, N., Rone, D., & Uudeküll, R. (2022). Mediation in the Baltic states: Developments and challenges of implementation. *Access to Justice in Eastern Europe*, 4(16), 68–86, <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.4-a000427>
- Vashchenko, Y. (2023). Alternative means for resolving administrative disputes in Ukraine in the light of European integration. *Bratislava Law Review*, 7(2), 163–184, <https://doi.org/10.46282/blr.2023.7.2.323>
- Vijeće Europe (2001). *Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*. Dostupno na <https://rm.coe.int/16805e2b59>
- Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine (2024). *Godišnji izvještaj za 2023. godinu*. Dostupno na <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/128888>
- Vojković, L. (2019). Pravna priroda sudske nagodbe. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 40(2), 957–970, <https://doi.org/10.30925/zpfsr>
- Yaroshenko, O. M., Pyzhov, O. M., Arsentieva, O. S., Harashchuk, V. M., & Inshyn, M. I. (2022). Alternative resolution of public law disputes in administrative proceedings of European Union member states. *P.A. Persona e Amministrazione*, 10(1), 901–925.

Pravni izvori

- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) od 21. siječnja 1960. u verziji objavljenoj 19. ožujka 1991. (BGBl. I str. 686), sa zadnjom izmjenom od 24. listopada 2024. (BGBl. 2024 I br. 328)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/14
- Zakon o mirenju, Narodne novine, br. 163/03 i 79/09
- Zakon o mirenju, Narodne novine, br. 18/11
- Zakon o mirnom rješavanju sporova, Narodne novine, br. 67/23
- Zakon o postupku medijacije, Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, br. 17/07
- Zakon o postupku medijacije, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 37/04
- Zakon o postupku medijacije, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 57/07
- Zakon o postupku medijacije, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/07
- Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08 – odluka US, 45/09 – odluka US, 49/09, 61/13, 109/21 – odluka US i 27/24
- Zakon o parničnom postupku, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15
- Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, br. 28/18 i 6/21
- Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 36/04, 84/07, 58/13, 94/16 i 34/21
- Zakon o prekršajima, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C), Uradni list RS 49/23
- Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS 105/06
- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10
- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24
- Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 19/02, 83/08 i 74/10
- Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, br. 4/00 i 1/01
- Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 109/05 i 63/11
- Zakon o upravnim sporovima, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 9/05
- Zakoni o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 44/11

Zakoni o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku,
Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 7/14 i 74/20
Zakoni o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku,
Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13/10, 61/13 i 68/20

ALTERNATIVE RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES: COMPARATIVE EXPERIENCES AND IMPLEMENTATION POSSIBILITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Court mediation and settlement as specific institutes of procedural law are nowadays, without a doubt, faster and more affordable ways of resolving disputes. By mutual settlement of the parties in the dispute, with the participation of the judge as a mediator, mediation and settlement gain importance, producing positive effects in relieving the work of the courts and making it easier for citizens to access justice. An administrative dispute in every country is an important court procedure that seeks to understand the principles of legality in the work of public administration and the rule of law. The achievement of justice in administrative disputes is still a challenge in many legal systems, and some administrative institutes are only at the beginning of their development. In this context, the institutes of judicial mediation and settlement are an excellent example. The research conducted in this paper showed that in the analysed legal systems, court mediation and settlement have different degrees of popularity and effectiveness. However, there is little empirical evidence on how to apply them adequately in an administrative dispute. In Bosnian-Herzegovinian legal theory, alternative resolution of administrative disputes was not the subject of research. The results, through the synthesis of comparative legal solutions, will try to answer the question of their implementation in Bosnia and Herzegovina, all in order to establish mechanisms that could reconcile the private interests of individuals and the public interests of state power entities. Considering their unique legal significance, affirming them in an administrative dispute in Bosnia and Herzegovina should, at least theoretically, lay the foundations for a more efficient and functional system of administrative adjudication and the judicial system in general, and the principle of the rule of law would be further strengthened.

Keywords: court settlement, mediation, administrative dispute, administrative courts, judiciary, public administration