

Danilo Stevandić*

PREJUDICIONO PITANJE KAO SPOREDNI PREDMET UPRAVNOG POSTUPKA

Apstrakt: U ovom radu obrađena je pravna ustanova prejudicionog pitanja u upravnom postupku, sa posebnim osvrtom na nova zakonska rešenja u Republici Srbiji. Posle uvodnih izlaganja o glavnom predmetu i sporednim predmetima upravnog postupka, u drugom delu rada su date osnovne terminološke napomene i određen je pojam prejudicionog pitanja. U trećem delu rada učinjen je kraći osvrt na modele rešavanja prejudicionog pitanja u uporednom pravu, a u četvrtom delu je analizirana ustanova prejudicionog pitanja u pozitivnom zakonodavstvu Republike Srbije, upravnoj i sudskoj praksi i pravnoj nauci. Autor zaključuje da prejudiciono pitanje, kao jedno neraspriješeno pravno pitanje izvan nadležnosti postupajućeg organa uprave, predstavlja sporedni predmet upravnog postupka od čijeg rešenja zavisi odluka o glavnom predmetu upravnog postupka (upravnoj stvari). Termin „prethodno pitanje” ne može se smatrati sinonimom pravnog izraza „prejudiciono pitanje”, a termin „incidentalno pitanje” može biti njegov sinonim ako se koristi u užem smislu. Rešenja novog Zakona o opštem upravnom postupku o obaveznom prekidu postupka radi rešenja prejudicionog pitanja doprinela su učvršćivanju načela o podeli vlasti i pravila o apsolutnoj stvarnoj nenadležnosti.

Ključne reči: prejudiciono pitanje, prethodno pitanje, incidentalno pitanje, preliminarano pitanje, upravni postupak, upravna stvar, načelo podela vlasti, apsolutna nenadležnost, prekid postupka.

1. UVOD

Predmet upravnog postupka je materija koja se u njemu raspravlja i o kojoj organ uprave treba da donese odluku. Upravni postupak uvek ima jedan glavni predmet, uz koji može da se pojavi jedan predmet ili više sporednih predmeta (pitanja).

Glavni predmet upravnog postupka jeste upravna stvar kao pojedinačna pravna situacija u kojoj subjekt uprave, na osnovu neposredne primene propisa, pravno ili faktički utiče na pravni položaj stranke tako što

* Pomoćnik načelnika Uprave policije, Direkcija policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije; e-mail: stevandic.danilo@gmail.com

donosi upravne i garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge.

Za razliku od glavnog predmeta, bez koga ne može biti upravnog postupka, sporedni predmet se u upravnom postupku ne javlja obavezno. Uobičajeno je da se o sporednom predmetu odlučuje u nekom drugom pravnom postupku, sudskom ili upravnom, ali zbog veze koja postoji između njega i glavnog predmeta o takvom predmetu se može raspravljati i u upravnom postupku.

Sporedni predmeti u upravnom postupku mogu biti troškovi postupka i takozvano prethodno ili prejudiciono pitanje. Kada u toku postupka nastanu, troškovi postupka su obavezni sporedni predmet upravnog postupka, jer se o njima uvek mora odlučiti u upravnom postupku,¹ a ne u nekom drugom postupku. S druge strane, prejudiciono pitanje, pored mogućnosti da bude rešeno u postupku u kojem se o takvom pitanju redovno odlučuje, može biti raspravljeno i u upravnom postupku.

Donošenjem Zakona o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP)² ustanova prejudicionog pitanja je pretrpela izvesne promene – neke ranije odredbe su izostavljene, neke odredbe su popravljene, a donete su i nove odredbe.

Cilj ovog rada je da naučno obradi ustanovu prejudicionog pitanja kao sporednog predmeta upravnog postupka u pravnom poretku Republike Srbije.

2. TERMINOLOŠKE NAPOMENE I ODREĐENJE POJMA

Tokom jednog upravnog postupka, pred organom uprave mogu da iskrsnu brojna sporna pitanja koja moraju da budu rešena pre donošenja odluke u glavnom predmetu (upravnoj stvari). Takva pitanja moguće je razlikovati po tome što su neka od njih u nadležnosti postupajućeg organa uprave, a neka u nadležnosti suda ili drugog organa uprave; što su neka od njih pravna pitanja, a neka su činjenična; što su neka materijalnopravne prirode, a neka su procesnopravne prirode; što su neka element glavne stvari, a neka nisu i slično. Ipak, svima njima je zajedničko obeležje to da moraju biti rešena pre donošenja odluke o glavnoj stvari.

Jedno takvo pitanje koje se u upravnom postupku može pojaviti pred organom uprave jeste prejudiciono pitanje. U našem ranijem³ i pozitivnom

1 U dispozitivu rešenja o upravnoj stvari.

2 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16, 95/18 – autentično tumačenje.

3 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list FNRJ*, br. 52/56, *Sl. list SFRJ*, br. 10/65, 18/65, 4/77, 11/78, 32/78, 9/86, 47/86 i *Sl. list SRJ*, br. 24/94; Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.

zakonodavstvu,⁴ u našoj upravnoj⁵ i sudskoj praksi⁶ umesto termina „prejudiciono pitanje” dominira termin „prethodno pitanje”, dok se u nauci upravnog prava kao sinonimi koriste pravni izrazi „prethodno”, „prejudiciono” ili „incidentalno” pitanje.⁷ Slična situacija je i u našem građanskom (parničnom) procesnom pravu i u uporednom građanskom (parničnom) procesnom pravu.⁸

U uporednom upravnom pravu i jezičkoj praksi, upotreba termina „prejudiciono pitanje” takođe nije dosledna.⁹ Tako, na primer, u nemačkoj terminologiji i pravnoj nauci ravnopravno su u upotrebi termin *präjudiziell*, koji u pravu ima značenje „važno za donošenje odluke (za odlučivanje) o kasnijem stanju stvari (o kasnijem činjeničnom stanju)” i termin *Vorfrage*, koji u doslovnom prevodu označava prethodno (prejudicirano, uvodno) pitanje.¹⁰ Francuska pravna nauka izrazom *question prejudicielle* označava takvo pitanje iz tuđe nadležnosti,¹¹ a izrazom *question preala-*

- 4 Čl. 107–108. ZUP-a i član 45. Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 – odluka US, 95/18, 153/20. Identična situacija je i u drugim našim procesnim zakonima. Vid. čl. 12, 426. i 428. Zakona o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US, 55/14, 87/18 i 18/20; čl. 22. Zakona o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, br. 25/82 i 48/88 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/95 – dr. zakon, 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon, 55/14, 6/15 i 106/15 – dr. zakon; čl. 17. Zakonika o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – odluka US i 62/21 – odluka US. Vredi podsetiti da je u ranijem Zakoniku o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01 i 68/02 i *Sl. glasnik RS*, br. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 – dr. zakon, 49/07, 20/09 – dr. zakon, i 72/09, glava XVI nosila naziv „Prejudicijalna pitanja”.
- 5 Na primer, Rešenje Republičkog geodetskog zavoda broj 952–02–03–4808/16 od 16. 12. 2016. godine.
- 6 Na primer, Presuda Upravnog suda 17 U 33/12 od 2. 10. 2012. godine ili presuda Upravnog suda II-2 U 16617/10 (2009) od 30. 9. 2010. godine. U sudskoj praksi se ponekad uz termin „prethodno” pitanje koristi i termin „prejudiciono” pitanje. Vid. Presuda Upravnog suda 5 U 16178/17 od 1. 3. 2018. godine.
- 7 Marković, R., 1995, *Upravno pravo*, Beograd, Službeni glasnik, str. 294; Popović, S. B., Petrović, M., Prica, M., 2011, *Upravno pravo: opšti deo*, Niš, Sven, str. 319–323; Vasiljević, D., Vukašinić Radojičić, Z., 2019, *Upravno pravo*, Beograd, Kriminalističko-policijski univerzitet, str. 339–340.
- 8 Poznić, B., Vodinić V., 2015, *Građansko procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik, str. 341; Medić, D., 2008, Prethodno ili prejudicijelno pitanje u parnici, *Pravni život*, 13, str. 225–238. Up. Triva, S., Dika, M., 2004, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine d.d., str. 96.
- 9 Vid. Pezo, V. et al., 2007, *Pravni leksikon*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, str. 1265–1266.
- 10 Stefanović, M., 2005, *Rečnik prava, politike i diplomatije: nemačko-srpski*, Tom 2, Beograd, Građevinska knjiga, str. 935 i 1461.
- 11 Nav. prema Krbek, I., 1929, *Upravno pravo: uvodna i osnovna pitanja*, I, Zagreb, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe DD, str. 54, f. 17. Up. Chapus, R., 2001, *Droit administratif general*, Tom 1, Paris, Montchrestien, p. 1093.

ble označava sporno pravno pitanje iz nadležnosti organa koji odlučuje o glavnoj stvari.¹² U engleskoj terminologiji dominira pravni izraz *incidental question (incidental point)*,¹³ a u upotrebi su i termini *preliminary issue, preliminary point of law, preliminary question* i *previous question* koji u prevodu označavaju prethodno pitanje.¹⁴ Termin „incidentalno pitanje” u engleskom jeziku vezuje se za Martina Vulfa (*Martin Wolff*).¹⁵ Prema njegovom mišljenju, izraz „incidentno pitanje” je u međunarodnom privatnom pravu poželjniji od uobičajenog izraza „prethodno pitanje” (*preliminary question, Vorfrage, question prealable*), jer je „postliminarno: javlja se tek nakon što se utvrdi pravo primenljivo na glavno pitanje”.¹⁶

Uprkos širokoj upotrebi u jezičkoj i pravnoj praksi i pravnoj nauci, pravni izrazi „prethodno pitanje” i „prejudiciono pitanje” nisu sinonimi.¹⁷ Semantička analiza upućuje na to da se tim izrazima označavaju različiti pojmovi.¹⁸ Termin „prethodno pitanje”,¹⁹ u doslovnom značenju (sam po sebi), označava pitanje koje je potrebno prethodno rešiti da bi se mogla doneti odluka o glavnoj stvari i kao takvo uključuje svako činjenično, pravno ili procesno pitanje, bez obzira na to da li takvo pitanje može biti glavni predmet nekog drugog postupka. S druge strane, reč „prejudiciono” u srpskom jeziku predstavlja izvedenicu od složene latinske reči *praeiudicio* koja, uopšte uzevši, ima značenje „unapred suditi”.²⁰ U tom smislu izraz „prejudiciono pitanje” označava (sporno) pitanje o kome se pret-

12 Fr. *prealable* (prethodno). Jovanović, S. A., 1991, *Savremeni francusko-srpskohrvatski rečnik sa gramatikom*, Beograd, Prosveta, str. 329.

13 Vukićević, B., *Pravni rečnik englesko-srpski*, Beograd, Jezikoslovac, str. 243.

14 Engl. *preliminary* (pripremni, prethodni, uvodni); *question* (pitanje). *Oxford English – Serbian Student’s Dictionary*, 2012, Oxford, Oxford University Press, pp. 637, 663; Čule, Ž. M., 2013, *Srpsko-engleski leksikon prava*, Beograd, Jasen, str. 624.

15 Morris, J. H. C., 1984, *Conflict of Laws*, London, Stevens & Sons, p. 489, n. 2.

16 Wolff, M., 1950, *Private International Law*, Oxford, Clarendon Press, p. 207, f. 1.

17 U propisu treba upotrebljavati reči savremenog srpskog jezika u njihovom uobičajenom značenju, a strane reči mogu se koristiti ako u srpskom jeziku ne postoje odgovarajuće reči. Korišćenje reči koja ima dva ili više značenja treba izbegavati, a ako to nije moguće, željeno značenje treba definisati u uvodnom delu propisa. Čl. 31, 33. i 34. st. 1. Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 21/10.

18 Up. Dika, M., 2005, „Prethodno pitanje” u parničnom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1, str. 3.

19 Reč „prethodno” u srpskom jeziku predstavlja prilog sa značenjem „pre odnosa o čemu je reč”, a reč „prethodan” predstavlja pridev sa značenjem „koji prethodi nečemu, koji se dogodio pre onoga o čemu je reč”. Vujanjić, M. *et al.*, 2007, *Rečnik srpskoga jezika*, Novi Sad, Matica srpska, str. 1030.

20 Lat. *prae* (napred, spreda, pre) i lat. *judico* (suditi, izreći presudu; odlučiti, odrediti, misliti, držati za; prosuđivati; oceniti; javno proglasiti nekoga nečim). Milinković, S., Segedi, P., Todorović, V. M., 2009, *Latinsko-srpski srpsko-latinski rečnik*, Beograd, Službeni glasnik, str. 159, 226, 228.

hodno sudilo, o kome se prethodno odlučilo. Iz takvog njegovog značenja moglo bi se zaključiti: 1) da prejudiciono pitanje mora biti rešeno pre rešavanja glavne stvari i da ima presudan uticaj na odluku o glavnoj stvari,²¹ 2) da je pravno pitanje i 3) da je podobno da bude glavni predmet nekog drugog postupka.²²

Prema preovlađujućem mišljenju u nauci upravnog prava, da bi neko pitanje u upravnom postupku imalo tretman prejudicionog pitanja, moraju biti ispunjeni sledeći uslovi: a) pitanje mora biti pravno, b) pitanje mora činiti samostalnu pravnu celinu koja predstavlja glavni predmet sudskog ili nekog drugog postupka i c) takvo da od njegovog prethodnog rešenja zavisi primena materijalnog upravnog prava (odluka o upravnoj stvari).²³

U upravnom postupku, prejudiciono pitanje je uvek pravno pitanje – pitanje o postojanju ili nepostojanju nekog prava ili pravnog odnosa (na primer, pitanje državljanstva podnosioca zahteva), a nikada ne može biti činjenično pitanje.²⁴ Dalje, prejudiciono pitanje mora predstavljati samostalnu pravnu celinu, to jest mora biti takvo da čini predmet glavne stvari u sudskom ili nekom drugom postupku.²⁵ Utvrđivanje činjenica u upravnom postupku je u isključivoj nadležnosti organa uprave,²⁶ pa činjenično pitanje ne može imati svojstvo prejudicionog pitanja, već svojstvo prethodnog pitanja. Isto tako, prejudiciono pitanje ne može biti procesnopravne prirode, jer je rešavanje procesnih pitanja takođe u nadležnosti organa koji vodi upravni postupak; uvek je materijalnopravne prirode i kada je

21 Milan Vujaklija je na jednom mestu zabeležio da je u pravu prejudicijelna stvar „sporna stvar koja se mora rešiti pre početka rešavanja glavne stvari, a koja ima presudan uticaj na glavnu stvar”. Vujaklija, M., 2002, *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, Prosveta, str. 714.

22 Up. Dika, M., 2005, str. 3.

23 Up. Stjepanović, N., 1978, *Upravno pravo u SFRJ: opšti deo*, Beograd, Privredni pregled, str. 642; Marković, R., 1995, str. 294–295; Lilić, S. et al., 1999, *Upravno pravo*, Beograd, Savremena administracija, str. 389; Bačanin, N., 2000, *Upravno pravo*, Kragujevac, Pravni fakultet u Kragujevcu, str. 403; Tomić, Z. R., Milovanović, D., Cucić, V., 2017, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, str. 130; Tomić, Z. R., 2021, *Opšte upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 333; Knežević, G., 1994, *Prethodno pitanje u međunarodnom privatnom pravu*, Beograd, Pravni fakultet, str. 311, (separat).

24 Neki pravni pisci iz oblasti privatnog prava smatraju da rasprava o prethodnom pitanju može biti samo u oblasti prava ako činjenice iz kojih se to pravo ili pravni odnos izvodi ili se negira nisu sporne, ili i u oblasti činjenica ako su i one sporne. Starović, B., 1992, *Vanparnično i izvršno pravo*, Novi Sad, Pravni fakultet, str. 23.

25 Janevski, A., Zoroska-Kamilovska, T., 2010, Rešavanje prethodnih vprašanj v nepravdnem postopku Republike Makedonije, *LeXonomica – revija za pravo i ekonomiju*, 2, str. 321.

26 Čl. 102. st. 1. ZUP-a glasi: „Organ utvrđuje činjenice i okolnosti od značaja za postupanje u upravnoj stvari.”

raspravljeno čini sastavni deo činjeničnog stanja kao osnove za donošenje odluke o glavnoj stvari.²⁷ Konačno, prejudiciono pitanje mora biti uslovljavajuće, to jest mora biti takvo da od njegovog prethodnog rešenja zavisi odluka o glavnom predmetu postupka (upravnoj stvari).²⁸

Vredi podsetiti da je prejudiciono pitanje uvek jedno sporno (nereseno) pitanje – pitanje koje u trenutku kada organ uprave u toku postupka naiđe na njega nije već rešeno od strane suda ili drugog nadležnog organa.²⁹ Efikasnost funkcionisanja pravnog poretka nalaže da između sudova i organa uprave postoji međusobno priznavanje pravnosnažnih akata, pa će jedno pitanje biti prejudiciono samo ako, pored navedenih uslova, nije prethodno rešeno aktom nadležnog organa.³⁰

Prejudiciono pitanje u upravnom postupku bi se stoga moglo odrediti kao neraspravljeno materijalnopravno pitanje koje kao samostalna pravna celina predstavlja glavni predmet sudskog ili nekog drugog postupka i koje ima presudan uticaj na rešenje upravne stvari.

Termin „prejudiciono pitanje” označava pojam koji je po svom obimu uži od pojma koji označava termin „prethodno pitanje”, to jest termin „prejudiciono pitanje” preciznije određuje da je reč o pitanju iz nadležnosti drugog organa bez čijeg se rešavanja ne može doneti odluka o glavnom predmetu upravnog postupka (upravnoj stvari). Prethodno pitanje, isto kao i prejudiciono, hronološki mora biti rešeno pre upravne stvari, ali za razliku od njega ono može biti proceduralno, pravno i činjenično i može, ali ne mora da bude glavni predmet nekog drugog sudskog ili upravnog postupka.³¹ Drugim rečima, prejudiciono pitanje je naročita vrsta prethodnog pitanja.³²

27 Kostić, L. M., 1936, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, II, Delatnost uprave*, Beograd, Geca Kon, str. 162; Marković, R., 1995, str. 295.

28 Tako, na primer, podnošenje inicijative, odnosno ocena ustavnosti određenih odredaba zakona i podzakonskih akata ne predstavlja prejudiciono pitanje, to jest pitanje bez čijeg rešenja se ne može rešiti upravna stvar. (*Presuda Upravnog suda 5 U 16178/17 od 01.03.2018. godine*)

29 Krbek, I., 1929, str. 72.

30 Milkov, D., 2015, Uloga uprave u postupku vraćanja zadružne imovine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2, str. 472–473.

31 Up. Vasiljević, T., 1981, *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Beograd, Savremena administracija, str. 220. Prema mišljenju Marije Salme, razlika između prethodnog i prejudicionog pitanja se ogleda u tome što „[...] termin prethodno pitanje označava neizvesnost postojanja ili nepostojanja uslovljavajućeg odnosa, a prejudicijelno pitanje je takvo uslovljavajuće pitanje za koje sud ili zakon smatra da bi bilo makar celishodno, ako ne i obavezno da se o njemu izjasni nadležni sud ili organ u odgovarajućem postupku u kome će se ono razmatrati kao samostalno pitanje. Prethodno pitanje je pretežno pravno, a prejudicijelno pitanje ima i činjenična obeležja.” Salma, M., 1995, *Prethodno pitanje u građanskom sudskom postupku*, Novi Sad, Pravo, str. 29.

32 Radi dovođenja u sklad značenja zakonskog pojma prethodnog pitanja sa značenjem pojma prejudicijelnog pitanja, Mihajlo Dika razlikuje pojam prethodnog (prejudici-

Sledeći etimologiju reči kojom se označava,³³ termin „incidentalno pitanje” (*incidental question*) obuhvatao bi svako sporedno (uzgredno) pitanje koje se pojavi u upravnom postupku. Ipak, u širem smislu, incidentalno pitanje označava svako procesno pravno pitanje koje iskrasne u toku postupka, a od čijeg rešenja zavisi dopuštenost raspravljanja i odlučivanja o glavnom pitanju; u užem smislu, ovim terminom se označava prejudicijono pitanje o postojanju materijalnog prava, to jest pravnog odnosa bez čijeg rešenja nije moguće doneti meritornu odluku o glavnom predmetu postupka.³⁴ Dakle, uzet u širem smislu, termin „incidentalno pitanje” je po sadržaju pojma koji označava bliži terminu „prethodno pitanje”, pa ne može biti sinonim za termin „prejudicijono pitanje”; uzet u užem smislu, termin „incidentalno pitanje” mogao bi imati značenje „prejudicijonog pitanja”.

Termin „prejudicijono pitanje” je stoga podesniji u odnosu na svoje konkurente, jer je konkretniji, precizniji i zato što bez ostatka verno odražava suštinu stvari – da je reč o neraspravljenom materijalnopravnom pitanju koje kao samostalna pravna celina predstavlja glavni predmet sudskog ili nekog drugog postupka i koje ima presudan uticaj na rešenje upravne stvari. Pravni izraz „prethodno pitanje” nije njegov sinonim, a pravni izraz „incidentalno pitanje” bi mogao biti kada se koristi u užem smislu.

3. MODELI REŠAVANJA PREJUDICIONOG PITANJA U UPOREDNOM PRAVU

Kada u toku upravnog postupka naiđe na prejudicijono pitanje, organ uprave može da postupi na dva načina.³⁵ Na koji način će organ uprave postupiti zavisi od naloga njegovog zakonodavca, to jest od konkretnog

jelnog) pitanja u užem smislu, koji bi obuhvatao pitanje o postojanju nekog prava ili pravnog odnosa od čijeg bi prethodnog rešenja zavisila odluka suda, i pojam prethodnog (prejudicijelnog) pitanja u širem smislu, koji bi obuhvatao sva pitanja koja bi za sud koji treba doneti odluku mogla biti rešena na pravno obavezujući način u nekom drugom postupku. Dika, M., 2005. str. 4.

33 Reč „incidentalno” vuče koren od latinske reči *incident* koja označava „neočekivan, nezgodan događaj, ispad, izgred; manji (oružani) sukob, čarka, zadržica”. Vujanić, M. et al., 2007, str. 478. U engleskom jeziku izvedenica *incidental* ima značenje „sporedan”, „uzgredan”, subordiniran. *Oxford English – Serbian Student’s Dictionary*, 2012, p. 428; Garner, B. A., 2004, *Black’s Law Dictionary*, St. Paul: Thomson – West, p. 777.

34 *Hrvatska enciklopedija: mrežno izdanje*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. (<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=68391>, 7. 9. 2021).

35 Milosavljević, B., 2017, *Upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik, str. 313.

rešenja pozitivnog zakonodavstva. Prema jednom (francuskom) modelu, organ uprave u takvoj situaciji mora zastati sa postupkom i sačekati da prejudiciono pitanje reši sud ili drugi nadležni organ. Prema drugom (austrijsko-nemačkom) modelu, organ uprave može da takvo pitanje uzme u razmatranje, ali će rešenje tog pitanja imati ograničeno pravno dejstvo samo u toj upravnoj stvari.³⁶

Dosledna primena načela podele vlasti podrazumeva da upravna i sudska vlast mogu samostalno rešavati isključivo pitanja iz svoje nadležnosti.³⁷ *A contrario* upravna i sudska vlast ne mogu kao glavnu stvar rešiti neko pitanje za čije rešavanje je nadležna druga vlast. Kao posledica ovog načela, postoji obaveza organa uprave i suda da tokom čitavog postupka *ex officio* vode računa o svojoj nadležnosti.

Francuski model rešavanja prejudicionog pitanja zasniva se na strogoj primeni načela podele vlasti,³⁸ pa organ uprave, kao nenadležni organ, mora bez izuzetka prekinuti upravni postupak dok prejudiciono pitanje ne reši sud ili drugi nadležni organ. Međutim, ni austrijsko-nemački model, koji organu uprave dopušta da (osim u slučajevima koji zakonom mogu biti propisani) uzme u razmatranje prejudiciono pitanje i raspravi ga prema sopstvenoj proceni,³⁹ nema za posledicu povredu načela podele vlasti, kako se to na prvi pogled čini. Razlog se nalazi u ograničenom pravnom dejstvu odluke organa uprave isključivo na upravnu stvar u tom postupku. Povreda načela podele vlasti bi postojala ako bi organ uprave prenebregnuo činjenicu da je jedno prejudiciono pitanje prethodno pravnosnažno rešeno od strane suda ili drugog nadležnog organa i nakon raspravljanja tog pitanja doneo suprotno rešenje. Austrijsko-nemački model više odgovara načelu efikasnosti upravnog postupka, ali je manje primeren kruto shvaćenoj vladavini prava i načelu pravne sigurnosti, jer on pretpostavlja da se odluka postupajućeg upravnog organa, koji nije nadležan u konkretnom prejudicionom pitanju, a koja je zasnovana na njegovom rešenju prejudicionog pitanja, može kasnije menjati u ponovljenom postupku ako sud ili drugi nadležni organ drukčije reši prejudiciono pitanje.

36 Up. Marić, M., Rešavanje prethodnog pitanja (osim u parničnom postupku), u: Bejatović, S., (ur.), 2006, *Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, str. 375.

37 Krbek, I., 1929, str. 54.

38 Popović, S. B., Marković, B., Petrović, M., 1992, *Upravno pravo: opšti deo*, Beograd, Savremena administracija, str. 587.

39 § 38 *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz AVG* (1991), (<https://www.jusline.at/gesetz/avg/paragraf/38>, 1. 8. 2021).

4. PREJUDICIONO PITANJE U UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI SRBIJI

U našem pozitivnom zakonodavstvu primenjen je kombinovani model koji organu uprave ostavlja mogućnost da prema slobodnoj oceni i okolnostima slučaja odluči hoće li uzeti u razmatranje i samostalno raspraviti prejudiciono pitanje ili će prekinuti postupak dok sud ili drugi nadležni organ ne reši to pitanje.⁴⁰ Naš ZUP dakle ne sadrži pravilo o obaveznom prekidu upravnog postupka radi rešavanja prejudicionog pitanja, ali ni organ uprave nema uvek potpunu slobodu u pogledu toga da li će sam raspraviti prejudiciono pitanje ili će prekinuti upravni postupak dok sud ili drugi nadležni organ ne reši takvo pitanje. Diskreciono ovlašćenje organa uprave omeđeno je imperativnim normama prema kojima taj organ mora da prekine postupak ako se prejudiciono pitanje odnosi na postojanje krivičnog dela ili braka, utvrđivanje roditeljstva ili ako je to zakonom određeno.⁴¹ Za razliku od § 38 austrijskog ZUP-a, prema kome se organ uprave ne sme upuštati u raspravljanje samo onih pitanja za koja je to predviđeno posebnim zakonima (bez izričitog navođenja takvih pitanja), naš zakonodavac se opredelio da uz opštu odredbu „ako je to zakonom određeno” propiše i konkretne razloge za obavezan prekid postupka.

Prejudiciono pitanje u pogledu postojanja krivičnog dela kao obavezni razlog za prekid upravnog postupka bio je propisan i u prethodnom Zakonu o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu: prethodni ZUP).⁴² Prema ondašnjem zakonskom rešenju, ako se prejudiciono pitanje odnosilo na krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, a nije bilo mogućnosti za krivično gonjenje, organ uprave je bio ovlašćen da raspravi i takvo pitanje.⁴³ Takva situacija postojala bi, recimo, ako je nastupila zastarelost pokretanja ili vođenja krivičnog postupka, u

40 U čl. 107. st. 1. ZUP-a propisano je: „Ako organ naiđe na pitanje bez čijeg rešenja ne može da odluči o upravnoj stvari, a koje čini samostalnu pravnu celinu i za čije rešavanje je nadležan sud ili drugi organ (prethodno pitanje), može sam da raspravi prethodno pitanje ili da prekine postupak dok sud ili drugi organ ne reše prethodno pitanje.”

41 Čl. 107. st. 3. ZUP-a.

42 Čl. 135. st. 2. prethodnog ZUP-a. Više o tome: Milkov, D., 1997, *Upravno pravo: upravna delatnost*, II, Novi Sad, Pravni fakultet – Centar za istraživačku delatnost, str. 174–175.

43 Hrvatski i crnogorski zakonodavci su zadržali ovakvo zakonsko rešenje. Vid. čl. 55. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/09 i čl. 104. st. 3. Zakona o upravnom postupku, *Sl.list CG*, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17.

slučaju odustanka javnog tužioca od krivičnog gonjenja, ako je učinilac krivičnog dela umro i slično.⁴⁴

Postavlja se pitanje da li je prema trenutnom stanju stvari organ uprave ovlašćen da kao prejudiciono pitanje raspravi pitanje o postojanju krivičnog dela u situacijama kada nema mogućnosti za krivično gonjenje? Profesor Zoran Tomić smatra da je organ uprave dužan da raspravi i takvo pitanje, a svoje mišljenje argumentuje odsustvom drugog organa koji bi to pitanje raspravio načelom delotvornosti i ekonomičnosti postupka (član 9. stav 1. ZUP-a) i ograničenim pravnim dejstvom odluke upravnog organa kojom je raspravljeno prejudiciono pitanje o postojanju krivičnog dela.⁴⁵ Prema tom gledištu, ovlašćenje organa uprave, koje ZUP inače nije propisao, proizlazi iz nepostojanja pravnih, odnosno faktičkih uslova (pretpostavki) da o prejudicionom pitanju odluči nadležni sud i iz dužnosti, nadležnosti, organa uprave da odluči o glavnoj stvari.⁴⁶

Čini se da bi takvo postupanje organa uprave bilo nezakonito⁴⁷ zbog toga što ZUP ne propisuje izuzetak od imperativne norme prema kojoj organ uprave mora da prekine postupak ako se prejudiciono pitanje tiče postojanja krivičnog dela. Da je zakonodavac imao nameru da ovlasti organ uprave da kao i pre donošenja novog ZUP-a raspravi i prejudiciono pitanje o postojanju krivičnog dela, on bi to ovlašćenje eksplicitno propisao, odnosno zadržao bi ranije zakonsko rešenje. Postojanje krivičnog dela, to jest utvrđivanje da li određena radnja predstavlja krivično delo u objektivnom smislu kao element krivične stvari čini osnovni predmet krivičnog postupka i o njemu može biti odlučeno samo u krivičnom postupku.⁴⁸ Dakle, organ uprave nije nadležan da ocenjuje ispunjenost uslova za krivično gonjenje, već je, kao što norma člana 107. stav 3. ZUP-a nalaže, dužan da prekine upravni postupak i obrati se sudu ili drugom nadležnom organu radi rešenja prejudicionog pitanja. Odluku suda ili drugog

44 Marković, R., 1995, str. 296.

45 Tomić, Z. R., 2017, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Službeni glasnik, str. 434–435.

46 *Ibid.*, str. 435.

47 Kao jedan o razloga za poništenje konačnog rešenja, ZUP propisuje „ako je doneto u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se ne odlučuje u upravnom postupku” (čl. 183. st. 1. t. 1). U okviru nacрта jedne jugoslovenske teorije o pravno nepostojećim akatima, prof. Zoran Tomić je kao jedan od šest tipova pravno nepostojećih akata ponudio i „(5) Jasno i nesumnjivo upravno zahvatanje u sudsku ili zakonodavnu (ili neku drugu) državnu funkciju.” Tomić, Z., 1999, *Pravno nepostojeći upravni akti: od francuskog ka jugoslovenskom pravu*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 177.

48 Grubač, M., 2011, *Krivično procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union – Službeni glasnik, str. 37.

nadležnog organa u kojoj je konstatovano da krivično gonjenje nije moguće (na primer rešenje suda o obustavi krivičnog postupka, rešenje nadležnog javnog tužioca o odbacivanju krivične prijave i sl.), uzeće kao rešenje prejudicionog pitanja, to jest tako da u konkretnom slučaju krivično delo ne postoji. Iako takva odluka nije meritorna, ona je ipak odluka o ishodu jedne krivične stvari i kao takva obavezuje organ uprave u donošenju odluke o upravnoj stvari. Na prvi pogled izgleda da je ovakvim zakonskim rešenjem zakonodavac vezao ruke organu uprave. Ipak, posmatrano iz ugla načela podele vlasti, samo je stvorio pretpostavke za doslednu primenu pravila o apsolutnoj stvarnoj nenadležnosti u pitanjima koja su od izuzetnog značaja za prava pojedinaca i društvo u celini.

Upravni postupak mora da se prekine i ako se pred sudom ili drugim nadležnim organom već rešava prejudiciono pitanje.⁴⁹ Takvo rešenje nije poznavao prethodni ZUP, već je organ uprave imao diskreciono ovlašćenje da odluči da li će prekinuti postupak u slučaju kada je pred sudom ili drugim nadležnim organom u toku postupak rešavanja prejudicionog pitanja ili će sam raspraviti to pitanje.

U svim ostalim slučajevima, postoji diskreciono ovlašćenje organa uprave da izabere da li će sam raspraviti prejudiciono pitanje ili će prekinuti postupak i sačekati da takvo pitanje reši drugi nadležni organ.

Prejudiciono pitanje se po pravilu pojavljuje u toku prvostepenog upravnog postupka, ali postoje dve situacije kada se odredbe o takvom pitanju odnose na drugostepeni organ, jer on tada sprovodi postupak umesto prvostepenog organa.⁵⁰ Prva situacija postoji kada drugostepeni organ postupajući po žalbi upotpunjava prvostepeni postupak. Ukoliko umesto prvostepenog organa ne sprovodi upravni postupak, drugostepeni organ nije ovlašćen da donese rešenje o prekidu postupka radi rešenja prejudicionog pitanja ako istovremeno odlučujući po žalbi ne poništi prvostepeno rešenje.⁵¹ Druga situacija postoji kada drugostepeni organ rešava po žalbi u slučaju kada prvostepeno rešenje nije doneto.

Kada organ uprave uzme u pretres i sam raspravi prejudiciono pitanje kao sastavni deo celokupnog stanja stvari (glavnog predmeta), on će na toj osnovi rešiti i samu upravnu stvar. U takvoj situaciji, organ uprave kao nenadležan organ raspravlja prejudiciono pitanje za potrebe donošenja odluke o glavnoj stvari, pa iz tog razloga tako „rešeno” pitanje ima ograničeno pravno dejstvo samo u toj upravnoj stvari (*inter partes*).⁵² Drugim

49 Čl. 107. st. 4. ZUP-a.

50 Tomić, Z. R., 2017, str. 433.

51 Rešenje Vrhovnog suda Srbije U.6856/96 od 8. 6. 1998. godine.

52 Čl. 107. st. 2. ZUP-a glasi: „Odluka organa o prethodnom pitanju ima pravna dejstva samo u postupku u kome je organ raspravio prethodno pitanje.”

rečima, raspravljeno prejudiciono pitanje ne smatra se rešenim uopšte, to jest nema pravno dejstvo *erga omnes*, pa zbog toga ne može steći pravnosnažnost.⁵³ Takvo pitanje čini sastavni deo činjeničnog stanja, pa se zato ne navodi u dispozitivu (izreci) odluke o glavnoj stvari, već u njenom obrazloženju (motivaciji). Ako organ uprave koji je stvarno nadležan za rešenje prejudiciono pitanja kasnije to pitanje reši bitno drugačije, takvo novo rešenje bilo bi valjan pravni osnov za ponavljanje upravnog postupka (član 176. stav 1. tačka 10. ZUP-a).⁵⁴

Raspravljanje prejudiciono pitanja u upravnom postupku predstavlja izuzetak od opšteg pravila o apsolutnoj stvarnoj nenadležnosti koje nalaže da akt kojim je rešena stvar (pitanje) iz nadležnosti drugog organa ne proizvodi pravno dejstvo.⁵⁵ Prema mišljenju Laze M. Kostića, organ uprave o raspravljenom prejudicionom pitanju ne donosi posebnu odluku, jer bi takva odluka „bila ništavna zbog apsolutne nenadležnosti organa koji ju je doneo”.⁵⁶ Kada organ uprave sam raspravi jedno prejudiciono pitanje, iako je takvo pitanje po svojoj prirodi pravno pitanje, organ uprave uzeće to pitanje kao da je rešeno i onda će ono predstavljati jednu činjenicu koja je od uticaja na donošenje odluke o glavnoj (upravnoj) stvari.

Umesto da sam raspravi prejudiciono pitanje, za koje inače nije nadležan, organ uprave može da prekine upravni postupak dok sud ili drugi nadležni organ ne reši to pitanje.⁵⁷ Međutim, nije uvek jednostavno oceniti da li je jedno pitanje koje iskrsne u toku postupka prejudiciono pitanje,⁵⁸

53 Marković, R., 1995, str. 295.

54 Up. Jovanović, Z., 2019, Tok postupka do donošenja rešenja po novom Zakonu o opštem upravnom postupku u Republici Srbiji, *Glasnik prava: časopis za pravnu teoriju i praksu*, 2, str. 74.

55 Krbek, I., 1929, str. 54–55; Milosavljević, B., 2017, str. 142–143.

56 Kostić, L. M., 1936, str. 164.

57 Tomić, Z. R., 2017, str. 435–436.

58 Vrhovni sud Srbije poništio je rešenje Ministarstva za kapitalne investicije Republike Srbije kojim je odbijena žalba tužioca izjavljena protiv zaključka Odeljenja za urbanizam, komunalne i imovinsko-pravne poslove Opštinske uprave opštine Požarevac kojim je prekinut postupak (koji je pokrenut na osnovu prijave početka izvođenja radova na izgradnji stambeno-poslovnog objekta) radi regulisanja prethodnog pitanja, zaključivši da je postupak izdavanja odobrenja za izgradnju objekta, u vreme prekida postupka koji je u toku, već bio rešen, a da su eventualne pravne posledice po okončanju postupka po osnovu inspeksijskog nadzora, na koje se pozvao prvostepeni organ, propisane posebnom odredbom Zakona o opštem upravnom postupku (čl. 259). (*Rešenje Vrhovnog suda Srbije U 4616/07 od 14.05.2008. godine*) Takođe, prema oceni Upravnog suda, „utvrđivanje krivične odgovornosti zaposlenog za krivično delo ne predstavlja prethodno pitanje, odnosno razlog za prekid postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti za težu povredu službene dužnosti [...] budući da tužilac u disciplinskom postupku odgovara za tešku povredu službene dužnosti a ne za krivično delo.” (*Odluka Upravnog suda 9 U 72/13 od 25.08.2014. godine*)

da li je takvo da se bez njegovog rešenja ne može rešiti upravna stvar,⁵⁹ ili da li je takvo da predstavlja samostalnu pravnu celinu i samim tim prejudiciono pitanje⁶⁰ ili čini nerazdvojni deo upravne stvari koja čini glavni predmet upravnog postupka.⁶¹ Prividna prejudicijarnost nekog pitanja može imati za posledicu povredu pravila o apsolutnoj stvarnoj nenadležnosti, to jest da takvo pitanje umesto stvarno nadležnog organa (organa uprave koji vodi postupak), kao „prejudiciono” reši nenadležni organ.

Postupak se prekida rešenjem (a ne kao po prethodnom ZUP-u zaključkom)⁶² protiv koga je dopuštena žalba, ali takva žalba nema odložno (suspenzivno) dejstvo.⁶³ O nastavku postupka organ uprave je dužan da obavesti drugostepeni organ.

Ukoliko je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, organ uprave koji je prekinuo postupak zatražiće od suda ili drugog organa da reši prejudiciono pitanje (član 108. stav 1. ZUP-a).

Ako je upravni postupak pokrenut po zahtevu stranke, organ koji je prekinuo postupak naložiće jednoj od stranaka da u određenom roku zatraži od nadležnog organa pokretanje postupka po prejudicionom pitanju i da mu o tome podnese dokaz, uz upozorenje stranke na posledice pro-

59 Prema oceni Republičkog geodetskog zavoda, pogrešno je postupio prvostepeni organ kada je prekinuo postupak radi rešavanja prethodnog pitanja pred nadležnim organom zbog toga što „činjenica da se kod Prvog osnovnog suda u Beogradu, vodi postupak radi poništaja ugovora o poklonu overenog pred Osnovnim sudom u Beogradu [...] i ugovora o kupoprodaji overenog pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu [...], ne predstavlja prethodno pitanje kao preduslov za rešavanje po navedenom zahtevu, imajući u vidu činjenicu da se u konkretnom slučaju ne radi o pitanju bez čijeg se rešenja ne može rešiti ova upravna stvar, s obzirom da je za odlučivanje o osnovnosti upisa merodavno stanje katastra nepokretnosti u trenutku kada je zahtev za upis primljen [...] i da je dužnost postupajućeg organa da o zahtevu za upis odlučuje rešenjem na osnovu isprava i dokaza podnetih uz zahtev.” (*Rešenje Republičkog geodetskog zavoda broj 952-02-03-4808/16 od 16.12.2016. godine*) Takođe, prema oceni Upravnog suda, „okončanje postupka po zahtevu za preispitivanje presude Upravnog suda [...] ne predstavlja pitanje bez čijeg se rešenja ne može rešiti konkretna upravna stvar.” (*Presuda Upravnog suda 17 U 5361/12 od 22.06.2012. godine*) S druge strane, utvrđivanje prosečne zarade od strane Republičkog zavoda za statistiku za godinu koja prethodi ostvarivanju prava na penziju, predstavlja prethodno pitanje do čijeg rešavanja se prekida postupak ponovnog određivanja visine penzije pred nadležnim organom. (*Presuda Upravnog suda 9 U 11042/17 od 07.08.2019. godine*)

60 Prema oceni Upravnog suda, „dostava podataka o stažu i zaradi za pojedine periode osiguranja iz Arhiva grada Beograda ne predstavlja prethodno pitanje koje čini samostalnu pravnu celinu”. (*Presuda Upravnog suda II-2 U 12894/18 od 01.11.2018. godine*)

61 Tomić, Z. R., 2017, str. 432.

62 Čl. 134. st. 1. prethodnog ZUP-a.

63 Čl. 100. ZUP-a.

puštanja (član 108. stav 2. ZUP-a).⁶⁴ Ukoliko stranka na osnovu čijeg zahteva je pokrenut postupak propusti da u određenom roku podnese dokaz o tome da je od nadležnog organa tražila pokretanje postupka po prejudicionom pitanju, smatraće se da je odustala od zahteva, a upravni postupak će se obustaviti, jer njeno ponašanje u takvoj situaciji očigledno ukazuje da više nema interesa da učestvuje u postupku (član 98. stav 2. ZUP-a).⁶⁵

Ako se pred organom uprave vodi dvostranački ili višestranački upravni postupak, a ni protivna stranka ne zatraži od suda ili drugog nadležnog organa pokretanje postupka po prejudicionom pitanju, organ uprave ne sme obustaviti upravni postupak, već će nastaviti postupak i sam raspraviti prejudiciono pitanje (član 108. stav 3. ZUP-a). Zakonsko rešenje prema kome organ uprave može da naloži i protivnoj (pasivnoj) stranci da pred sudom ili drugim nadležnim organom pokrene postupak po prejudicionom pitanju izgleda suviše, jer pasivna stranka nema interesa da se postupak koji se vodi protiv nje okonča na njenu štetu, pa nije ni motivisana da traži pokretanje postupka radi rešenja prejudicionog pitanja.⁶⁶ S obzirom na to da ZUP nije propisao pravnu posledicu za propust pasivne stranke, a da je propisao dužnost organa uprave da u takvoj situaciji sam reši prejudiciono pitanje, bilo bi smisljeno da se u takvoj situaciji postupak za rešavanje prejudicionog pitanje pokreće samo po volji stranke koja je pokrenula postupak (aktivne stranke), a time bi se ujedno postigla i veća ekonomičnost postupka.

Uzgred, postavlja se pitanje kako organ uprave treba da postupi kada se pred njim vodi dvostranački ili višestranački upravni postupak u situaciji ako se kao prejudiciono pitanje pojavi neko od pitanja za koja ZUP propisuje obavezan prekid postupka (član 107. st. 3. i 4), a nijedna stranka nije podnela dokaz u određenom roku da je pred nadležnim sudom ili drugim organom zahtevala pokretanje postupka po prejudicionom pitanju – da li treba da: 1) obustavi postupak jer pasivnost stranaka očigledno pokazuje da nijedna od njih nema interes da se upravni postupak meritorno okonča, 2) nastavi postupak i sam raspravi prejudiciono pitanje, kako mu nalaže odredba člana 108. stav 3. ZUP-a ili 3) da pred sudom ili drugim nadležnim organom pokrene postupak po prejudicionom pitanju, radi za-

64 Mladen Grubiša je odavno kritikovao takvo zakonsko rešenje ističući da je „neispravno i nepotrebno ovlastiti upravni organ da prisiljava stranke da se koriste svojim dispozitivnim pravima i da primjenjuje protiv njih sankcije u slučaju njihovog propusta kad se to može izbeći time što će on sam rešiti prejudicijalno pitanje”. (Grubiša, M., 1966, Prejudicijalna pitanja u parničnom i upravnom postupku, *Naša zakonitost*, 5, str. 275–277)

65 Up. Tomić, Z. R., 2017, str. 444.

66 Rađenović, M., 1996, Prethodno pitanje u upravnom postupku, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci*, 20, str. 125.

štite prava i interesa pasivne stranke? S obzirom na to da zakonodavac u takvoj situaciji ne dozvoljava da protivna stranka zbog svoje pasivnosti trpi pravne posledice obustave postupka (kao što trpi stranka po čijem zahtevu je pokrenut postupak), čini se da organ uprave (iako to zakon ne propisuje izričito), nakon proteka roka za dostavljanje dokaza o pokretanju postupka po prejudicionom pitanju, treba da od suda ili drugog nadležnog organa zatraži pokretanje postupka po prejudicionom pitanju.

Organ uprave nastaviće postupak tek kada bude doneto konačno rešenje nadležnog organa ili pravnosnažna odluka nadležnog suda o prejudicionom pitanju (član 107. stav 5. ZUP-a).⁶⁷ Takvo rešenje, odnosno odluku, organ uprave će uzeti kao sastavni deo činjeničnog stanja na osnovu koga će doneti odluku o upravnoj stvari.

5. ZAKLJUČAK

Prejudiciono pitanje je sporedni predmet upravnog postupka – jedno neraspravljeno pitanje koje kao samostalna pravna celina čini predmet sudskog ili drugog upravnog postupka, a čije rešenje presudno utiče na odluku o upravnoj stvari.

Pravni izraz „prethodno pitanje”, uprkos širokoj primeni u pravnom životu, nije sinonim termina „prejudiciono pitanje”, a termin „incidentalno pitanje” bi to mogao biti, samo kada se upotrebljava u tačno utvrđenom značenju (užem smislu), što bi zakonodavac *de lege ferenda* mogao uzeti u obzir.

Prejudiciono pitanje je po svom sadržaju uvek jedno pravno pitanje, ali u upravnom postupku ima funkciju činjeničnog pitanja zato što odgovor na takvo pitanje čini sastavni deo činjeničnog stanja na kome se zasniva odluka o upravnoj stvari.

U pravnom poretku Republike Srbije primenjen je kombinovani model rešenja prejudicionog pitanja u upravnom postupku. Organ uprave može po slobodnoj oceni i okolnostima konkretnog slučaja izabrati da li će uzeti u razmatranje i samostalno raspraviti prejudiciono pitanje ili će prekinuti postupak dok sud ili drugi nadležni organ ne reši to pitanje, osim u zakonom utvrđenim slučajevima (postojanje krivičnog dela ili braka, utvrđivanje roditeljstva ili ako je to zakonom određeno i ako se pred

⁶⁷ Na primer, postupak naknadne kontrole naplate carinskih i drugih uvoznih dažbina, prekinut do pravnosnažnosti rešenja u prekršajnom postupku, ne može biti nastavljen dok u relevantnom prekršajnom postupku ne bude doneto rešenje, odnosno dok rešenje ne postane pravnosnažno. Odluka Upravnog suda 9 U 8533/12 od 26. 3. 2014. godine.

sudom ili drugim nadležnim organom već rešava prejudiciono pitanje) kada mora prekinuti upravni postupak i zatražiti od nadležnog organa pokretanje postupka po prejudicionom pitanju.

U tom pogledu, ZUP je doneo dve novine. Prva je izostanak ovlašćenja organa uprave da samostalno raspravi prejudiciono pitanje o postojanju krivičnog dela u situaciji kada nema mogućnosti za krivično gonjenje. Druga novina je izostanak diskrecionog ovlašćenje organa uprave da odluči da li će prekinuti postupak u slučaju kada je pred sudom ili drugim nadležnim organom u toku postupak rešavanja prejudicionog pitanja ili će sam raspraviti to pitanje. U oba slučaja organ uprave sada ima obavezu da prekine postupak dok ne bude doneto konačno rešenje nadležnog organa ili pravnosnažna odluka nadležnog suda o prethodnom pitanju.

Novo zakonsko rešenje predstavlja i to da se o prekidu postupka donosi rešenje (a ne kao ranije zaključak) protiv koga je dopuštena žalba koja nema odložno (suspenzivno) dejstvo.

Dužnost pokretanja postupka po prejudicionom pitanju uslovljena je time da li je upravni postupak pokrenuo organ uprave po službenoj dužnosti (*ex officio*) ili na zahtev stranke. U prvom slučaju, organ uprave je dužan da nakon prekida postupka zatraži od suda ili drugog nadležnog organa pokretanje postupka po prejudicionom pitanju, a u drugom slučaju je to obaveza stranke. Propuštanje stranke po čijem zahtevu je upravni postupak pokrenut ima za posledicu obustavu postupka, a ako isti propust učini i protivna stranka, organ uprave će nastaviti postupak i sam raspraviti prejudiciono pitanje, osim u slučajevima kada se kao prejudiciono pojavi pitanje za čije rešenje ZUP nalaže obavezni prekid postupka.

Nova rešenja Zakona o opštem upravnom postupku o obaveznom prekidu postupka radi rešenja prejudicionog pitanja suzila su ovlašćenja organa uprave i time doprinela učvršćivanju načela o podeli vlasti i pravila o apsolutnoj stvarnoj nenadležnosti u pitanjima koja su od izuzetnog značaja za prava pojedinaca i društvo u celini.

LITERATURA

1. Bačanin, N., 2000, *Upravno pravo*, Kragujevac, Pravni fakultet u Kragujevcu.
2. Chapus, R., 2001, *Droit administratif general*, Tom 1, Paris, Montchrestien.
3. Dika, M., 2005, „Prethodno pitanje” u parničnom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1.
4. Garner, B. A., 2004, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Thomson – West.
5. Grubač, M., 2011, *Krivično procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union – Službeni glasnik.

6. Grubiša, M., 1966, Prejudicijalna pitanja u parničnom i upravnom postupku, *Naša zakonitost*, 5.
7. *Hrvatska enciklopedija: mrežno izdanje*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.
8. Janevski, A., Zoroska-Kamilovska, T., 2010, Rešavanje prethodnih vprašanj v nepravdnem postopku Republike Makedonije, *LeXonomica – revija za pravo i ekonomiju*, 2.
9. Jovanović, S. A., 1991, *Savremeni francusko-srpskohrvatski rečnik sa gramatikom*, Beograd, Prosveta.
10. Jovanović, Z., 2019, Tok postupka do donošenja rešenja po novom Zakonu o opštem upravnom postupku u Republici Srbiji, *Glasnik prava: časopis za pravnu teoriju i praksu*, 2.
11. Kostić, L. M., 1936, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, II, Delatnost uprave*, Beograd, Geca Kon.
12. Knežević, G., 1994, *Prethodno pitanje u međunarodnom privatnom pravu*, Beograd, Pravni fakultet, (separat).
13. Krbek, I., 1929, *Upravno pravo: uvodna i osnovna pitanja*, I, Zagreb, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe D.D.
14. Lilić, S. et al., 1999, *Upravno pravo*, Beograd, Savremena administracija.
15. Marić, M., Rešavanje prethodnog pitanja (osim u parničnom postupku), u: Bejatović, S., (ur.), 2006, *Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope*, Kragujevac, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
16. Marković, R., 1995, *Upravno pravo*, Beograd, Službeni glasnik.
17. Medić, D., 2008, Prethodno ili prejudicijelno pitanje u parnici, *Pravni život*, 13.
18. Milinković, S., Segedi, P., Todorović, V. M., 2009, *Latinsko-srpski srpsko-latinski rečnik*, Beograd, Službeni glasnik.
19. Milkov, D., 1997, *Upravno pravo: upravna delatnost*, II, Novi Sad, Pravni fakultet – Centar za istraživačku delatnost.
20. Milkov, D., 2015, Uloga uprave u postupku vraćanja zadružne imovine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2.
21. Milosavljević, B., 2017, *Upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik.
22. Morris, J. H. C., 1984, *Conflict of Laws*, London, Stevens & Sons.
23. *Oxford English – Serbian Student's Dictionary*, 2012, Oxford, Oxford University Press.
24. Pezo, V. et al., 2007, *Pravni leksikon*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža.
25. Popović, S. B., Marković, B., Petrović, M., 1992, *Upravno pravo: opšti deo*, Beograd, Savremena administracija.
26. Popović, S. B., Petrović, M., Prica, M., 2011, *Upravno pravo: opšti deo*, Niš, Sven.
27. Poznić, B., Vodinić V., 2015, *Građansko procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Javno preduzeće Službeni glasnik.
28. Rađenović, M., 1996, Prethodno pitanje u upravnom postupku, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci*.

29. Salma, M., 1995, *Prethodno pitanje u građanskom sudskom postupku*, Novi Sad, Pravo.
30. Starović, B., 1992, *Vanparnično i izvršno pravo*, Novi Sad, Pravni fakultet.
31. Stefanović, M., 2005, *Rečnik prava, politike i diplomatije: nemačko-srpski*, Tom 2, Beograd, Građevinska knjiga.
32. Stjepanović, N., 1978, *Upravno pravo u SFRJ: opšti deo*, Beograd, Privredni pregleđ.
33. Tomić, Z. R., 2017, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Službeni glasnik.
34. Tomić, Z. R., 2021, *Opšte upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
35. Tomić, Z., 1999, *Pravno nepostojeći upravni akti: od francuskog ka jugoslovenskom pravu*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
36. Tomić, Z. R., Milovanović, D., Cucić, V., 2017, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.
37. Triva, S., Dika, M., 2004, *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine d.d.
38. Čule, Ž. M., 2013, *Srpsko-engleski leksikon prava*, Beograd, Jasen.
39. Vasiljević, D., Vukašinović Radojičić, Z., 2019, *Upravno pravo*, Beograd, Kriminalističko-policijski univerzitet.
40. Vasiljević, T., 1981, *Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ*, Beograd, Savremena administracija.
41. Vujaklija, M., 2002, *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, Prosveta.
42. Vujanić, M. et al., 2007, *Rečnik srpskoga jezika*, Novi Sad, Matica srpska.
43. Vukićević, B., 2008, *Pravni rečnik englesko-srpski*, Beograd, Jezikoslovac.
44. Wolff, M., 1950, *Private International Law*, Oxford, Clarendon Press.

PROPISI

1. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz AVG (1991).
2. Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 21/10.
3. Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, br. 25/82, 48/88 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/95 – dr. zakon, 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon, 55/14, 6/15, 106/15 – dr. zakon.
4. Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 – odluka US, 95/18, 153/20.
5. Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – odluka US i 62/21 – odluka US.
6. Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01, 68/02 i *Sl. glasnik RS*, br. 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 – dr. zakon, 49/07, 20/09 – dr. zakon, 72/09.
7. Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/09.

8. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list FNRJ*, br. 52/56, *Sl. list SFRJ*, br. 10/65, 18/65, 4/77, 11/78, 32/78, 9/86, 47/86 i *Sl. list SRJ*, br. 24/94.
9. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16, 95/18 (autentično tumačenje).
10. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97 i 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.
11. Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US, 55/14, 87/18, 18/20.
12. Zakon o upravnom postupku, *Sl. list CG*, br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17.

SUDSKA PRAKSA

1. Odluka Upravnog suda 9 U 8533/12 od 26. 3. 2014. godine.
2. Odluka Upravnog suda 9 U 72/13 od 25. 8. 2014. godine.
3. Presuda Upravnog suda II-2 U 16617/10 (2009) od 30. 9. 2010. godine.
4. Presuda Upravnog suda 17 U 33/12 od 2. 10. 2012. godine.
5. Presuda Upravnog suda 17 U 5361/12 od 22. 6. 2012. godine.
6. Presuda Upravnog suda 5 U 16178/17 od 1. 3. 2018. godine.
7. Presuda Upravnog suda II-2 U 12894/18 od 1. 11. 2018. godine.
8. Presuda Upravnog suda 9 U 11042/17 od 7. 8. 2019. godine.
9. Rešenje Vrhovnog suda Srbije U.6856/96 od 8. 6. 1998. godine.
10. Rešenje Vrhovnog suda Srbije U 4616/07 od 14. 5. 2008. godine.

UPRAVNA PRAKSA

1. Rešenje Republičkog geodetskog zavoda broj 952–02–03–4808/16 od 16. 12. 2016. godine.

IZVORI SA INTERNETA

1. <https://www.jusline.at/gesetz/avg/paragraf/38>.
2. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=68391>.

THE PREJUDICIAL QUESTION AS A SECONDARY SUBJECT OF AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Danilo Stevandić

SUMMARY

The prejudicial question is a disputable (unresolved) legal issue which, as an independent legal issue, represents the subject of either court or other administrative procedure, and whose resolution decisively affects the decision on an administrative matter and thereby represents a secondary subject of an administrative procedure. The legal term “preliminary question” is not synonymous with the legal term “prejudicial question”, and the term “incidental question” may be synonymous with it when used in a narrower sense. A prejudicial question acts as a factual issue in administrative proceedings since it is an element of the factual situation, even though it always represents a legal issue in its nature. The Republic of Serbia has been implementing a combined model with regards to resolving the prejudicial question, according to which the administrative body, except for cases prescribed by law, may choose to either consider and independently discuss the prejudicial question or terminate the proceedings until the court or other competent authority resolves the issue. The novelties introduced in the General Administrative Procedure Act (2016) limit the powers of administrative bodies in resolving prejudicial issues and thus create conditions for more consistent implementation of both the principle of separation of powers and rules on absolute incompetence in matters of great importance for the rights of individuals and the society as a whole.

Key words: prejudicial question, previous question, incidental question, preliminary issue, administrative procedure, administrative matter, principle of separation of powers, absolute incompetence, termination of proceedings.

Dostavljeno Uredništvu: 9. septembra 2021. godine

Prihvaćeno za objavljivanje: 6. decembra 2021. godine