

IVAN MILOTIĆ I DOMAGOJ PERANIĆ

NOMOTEHNIKA

IZRADA OPĆIH AKATA
S PRAKTIČNIM PRIMJERIMA



Zagreb, 2015.

Doc. dr. sc. Ivan MILOTIĆ, dipl. iur.
Domagoj PERANIĆ, dipl. iur.

NOMOTEHNIKA

IZRADA OPĆIH AKATA
(ZAKONA, UREDABA, PRAVILNIKA,
STATUTA, POSLOVNIKA, ODLUKA,
NAPUTAKA, NAREDABA I DR.)

S PRAKTIČNIM PRIMJERIMA

Suradnici:

Anamarija LIVAJA, mag. iur.; Terezija MARIĆ, dipl. iur.;
Marko ZORIČIĆ, dipl. ang. i soc., spec. konf. prev.;
Ivan PALČIĆ, dipl. iur.; Vjekoslav IVANČIĆ, mag. iur.

info@legislative-drafting.eu
info@nomotehnika.com



Zagreb, ožujak 2015.

©Copyright 2015.

RRiF plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge

10000 Zagreb, Vlaška 68, HRVATSKA

Telefon: 01 46 99 760 – pretplata

Fax: 01 46 99 766

e-mail: rrif@rrif.hr

Za nakladnika direktor:

Branimir MARKOTA, dipl. oec.

Glavni urednik:

Prof. dr. sc. Vilim GORENC

Urednik:

Ante VIDOVIĆ, dipl. iur.

UDK 006.05; 006.1

ISBN 978-953-272-116-4

Grafička priprema i tisak:

EDIT d.o.o.

Zagreb, Trumbićeva 12

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem: **000899600**

PREDGOVOR

Nomotehnika (složenica od grčkih riječi *nomos* (νόμος), što znači *zakon* i *tehne* (τέχνη) što znači *vještina*) kao tehnika izrade općih akata, ili u užem smislu, pravna znanost o strukturi pravila i općih akata te o njihovu sastavljanju i izradi, u Republici Hrvatskoj je sveprisutna.

Ne treba posebno isticati da je otprilike u posljednja dva desetljeća u Republici Hrvatskoj doneseno nekoliko tisuća općih akata, što pridonosi velikoj zbunjenosti i nesnalaženju pojedinca te, između ostalog, pravnoj nesigurnosti, opterećenju sudova, dvojakom tumačenju odredaba općih akata i sl.

U ovoj nepreglednoj šumi općih akata u kojoj, posebno u zadnje vrijeme, ima i onih koji izgledaju kao kuća koju su gradili različiti međusobno nepoznati i nepovezani graditelji, tako da je samo pitanje trenutka kada će se urušiti, u cijelosti se, nažalost, oživotvoruje tvrdnja akademika J. Barbića da je riječ o *zakonodavnom stampedu* u kojemu se nije uvijek moguće snaći. Stoga se u našem pravnome proteku problemi ne pojavljuju samo u pogledu primjene općih akata, nego se neprestano, gotovo eksponencijalno rastući, gomilaju u pogledu razumijevanja njihovih odredaba.

U takvim smo situacijama, prilikom primjene propisa u praksi, prepušteni raznim oblicima snalaženja u svemu tome, a kada smo u prilici ili trebamo sastaviti neki opći akt, onda je situacija u najmanju ruku još dodatno složena.

Kako bi se svakome tko se nađe u takvoj neprilici ili potrebi olakšala izrada i promjena određenog općeg akata, kao pomoć u tome, svakako će poslužiti ovaj priručnik, jedini na tržištu takve vrste i formata. Ovaj je priručnik namijenjen ne samo onome tko se prvi put nađe u takvoj neprilici, nego i onima koji gotovo svakodnevno izrađuju i noveliraju različite vrste općih akata. Vrijednost ovog priručnika leži, između ostalog, u činjenici što daje konkretne primjere kako neki akt treba izraditi ili novelirati, a kako to nije preporučljivo činiti. Priručnik predstavlja spoj sažeto i jednostavno iznesenih teorijskih postavki usko povezanih s praksom koja je iznimno važna i koja ovome priručniku daje dodatnu vrijednost.

Nažalost, ne mogu se predvidjeti svi mogući slučajevi u kojima treba izraditi konkretan opći akt, sa svim njegovim formalnim sastavnicama, čiji bi se ogleđni i univerzalno primjenjivi primjer mogao ponuditi u ovome priručniku. Međutim, čvrsto se nadamo da će svim čitateljima ovaj priručnik biti od koristi u praksi i ostvariti barem dio ciljeva zbog kojega su ga izradili naši vrsni autori i suradnici u okviru svojih područja koje iznimno kvalitetno pokrivaju i razrađuju.

UREDNIK

RIJEČ AUTORA

Izrada svih vrsta općih akata složena je djelatnost koja obuhvaća niz nomotehničkih načela, koncepata, metoda, pravila, smjernica i preporuka. U praksi izrade općih akata u Republici Hrvatskoj te su nomotehničke zadanosti u svojoj potpunosti i složenosti razmjerno slabo poznate pa se u praksi najčešće zanemaruju. Pojedina nomotehnička načela i pravila u domaći se pravni poredak prihvaćaju selektivno i tako da se doslovce nekritički prepisuju i prihvaćaju bez odgovarajuće nomotehničke i jezične prilagodbe njegovim posebnostima. Posljedica toga je i pojava znatnih nomotehničkih pogrešaka i konceptualnih nomotehničkih anomalija koje često obezvrjeđuju dobro zamišljene opće akte.

Upravo se zato u ovoj knjizi pruža cjelovit i koherentan prikaz najvažnijih nomotehničkih načela, koncepata, metoda, pravila, smjernica i preporuka prilagođenih pravnom poretku Republike Hrvatske. Pritom se ona razmatraju logikom slijeda strukturnih dijelova općih akata, počevši od preambule pa sve do prijelaznih i završnih odredaba. Time se želi na jednostavan i prosječnom čitatelju (adresatu) prilagođen način izložiti nomotehničke zadanosti koje se moraju poštovati. Osim čisto nomotehničkih pitanja, u ovoj se knjizi obrađuje tematika jezika u pravu koja je nedjeljivo povezana s izradom općih akata. Tijekom izrade ove knjige prikupila su se nomotehnička iskustva iz relevantnih europskih pravnih poredaka koja su prilagođena hrvatskim zahtjevima normiranja i jeziku u pravu. Međutim, u njoj su na jednome mjestu sustavno prikupljene, analizirane i izložene nomotehničke zadanosti koje neposredno proistječu iz pravnog poretka Republike Hrvatske i odražavaju njegove posebnosti.

U izradi ove knjige sudjelovalo je više pravnika sasvim različitih profila koji se bave različitim područjima prava koja su povezana s izradom općih akata i jezikom u pravu. Dodatno je, zbog zahtjeva multidisciplinarnosti pristupa, u izradu ove knjige uključen i jedan anglist, čije je područje prevodenje na hrvatski jezik općih i pojedinačnih pravnih akata Europske unije te njihovo redakcijsko prilagođavanje hrvatskom pravnom poretku. Ova publikacija odražava isključivo stajališta autora i suradnika knjige, a ne institucija u kojima su zaposleni pa one ne snose odgovornost niti se njihovima mogu smatrati informacije u ovoj publikaciji.

S ciljem objašnjavanja, razumljivosti i obrazovanja u ovoj su knjizi nomotehničke zadanosti objašnjene na praktičnim primjerima općih akata, kako onih koji su na snazi, tako i onih koji to više nisu, ali koji predstavljaju ogledne primjere za pojedine nomotehničke analize. Opći akti navedeni u ovoj knjizi objavljeni su do **31. prosinca 2014.**

U Zagrebu, 12. ožujka 2015.

AUTORI

Sadržaj

PREDGOVOR	III
RIJEČ AUTORA	IV
1. UVOD	1
2. HIJERARHIJA OPĆIH AKATA U REPUBLICI HRVATSKOJ	3
2.1. Općenito o hijerarhiji općih akata u Republici Hrvatskoj.....	3
2.2. Ustav Republike Hrvatske.....	5
2.3. Ustavni zakoni s pravnom snagom Ustava Republike Hrvatske.....	6
2.4. Promjene Ustava Republike Hrvatske.....	7
2.5. Međunarodni ugovori.....	7
2.6. Opći akti Europske unije	11
2.7. Zakoni	15
2.8. Organski zakoni	15
2.9. Ustavni zakoni koji nemaju pravnu snagu ustava.....	16
2.10. Državni proračun.....	17
2.11. Uredbe Vlade Republike Hrvatske na temelju zakonske ovlasti	18
2.12. Uredbe Predsjednika Republike Hrvatske sa zakonskom snagom.....	19
2.13. Poslovnik Hrvatskoga sabora	20
2.14. Podzakonski akti.....	21
2.15. Pojedinačni pravni akti koji imaju učinke općih akata.....	22
3. NORMIRANJE U OPĆIM AKTIMA	22
3.1. Odabir materije koja se uređuje	23
3.2. Određivanje mjere (obujma) pravnog uređenja	29
3.3. Normiranje.....	32
3.3.1. Opća pravila normiranja	32
3.3.2. Struktura i poredak sadržaja prilikom normiranja	56
3.3.3. Metode normiranja	56
4. ROKOVI I VRIJEME U OPĆIM AKTIMA	68
5. UPUĆIVANJE U OPĆIMA AKTIMA	98
6. JEZIK U OPĆIM AKTIMA	111

7. PREUZIMANJE POJMOVA U DOMAĆE OPĆE AKTE IZ STRANIH PRAVNIH POREDAKA	147
8. FORMALNA STRUKTURA OPĆEG AKTA	184
9. STRUKTURA OPĆEG AKTA	198
9.1. Pojam strukture općeg akta.....	198
9.2. Pravilna struktura i način njezina postizanja pri izradi općeg akata.....	198
9.3. Dijelovi općeg akta.....	199
9.4. Preambula	200
9.4.1. Pravni temelj u preambuli općeg akta.....	202
9.4.2. Naziv tijela u preambuli općeg akta.....	208
9.4.3. Naznaka sjednice kolegijalnoga tijela u preambuli općeg akta	209
9.4.4. Naziv tijela koje je predložilo donošenje akta ili koje u postupku donošenja akta daje suglasnost ili mišljenje.....	210
9.5. Naziv općeg akta.....	211
9.5.1. Općenito o nazivu općeg akta i njegovim dijelovima.....	211
9.5.2. Izričaj naziva općeg akta	214
9.5.3. Naziv općeg akta kojim se mijenja i dopunjuje drugi opći akt	223
9.5.3.1. Naziv općeg akta kojim se mijenja Ustav Republike Hrvatske.....	223
9.5.3.2. Naziv općeg akta kojim se mijenja zakon.....	224
9.5.3.3. Nazivi ostalih općih akata kojima se mijenjaju podzakonski opći akti.....	227
9.5.3.4. Naziv općeg akta kojim se mijenjaju statuti jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave te poslovnici njihovih predstavničkih tijela	227
9.5.4. Naziv ispravka općeg akta.....	229
9.5.5. Pokrate naziva općih akata.....	231
9.5.6. Nazivi općih akata Europske unije	233
9.6. Navođenje pravnih akata međunarodnih organizacija	236
9.6.1. Navođenje međunarodnih ugovora.....	236
9.6.2. Navođenje pravnih akata Europske unije (sekundarni izvori prava)	237

10. PREDMET UREĐENJA OPĆIH AKATA	248
11. NAČELA U OPĆIM AKTIMA	260
12. POJMOVI U OPĆIM AKTIMA	274
13. RODNI POJMOVI U OPĆIM AKTIMA	287
14. OGRANIČENJA I IZUZEĆA U PRIMJENI OPĆIH AKATA	295
14.1. Ograničenja i izuzeća u primjeni općih akata s obzirom na predmet općeg akta	296
14.2. Ograničenja i izuzeća u primjeni općih akata s obzirom na adresate	297
14.3. Ograničenja i izuzeća u primjeni općih akata s obzirom na teritorijalnu valjanost	299
14.4. Ograničenja i izuzeća u primjeni općih akata s obzirom na vremensku valjanost	303
15. OVLAŠTENJE ZA DONOŠENJE PROVEDBENIH OPĆIH AKATA	303
16. KAZNENE ODREDBE U OPĆIM AKTIMA	312
17. ZAVRŠNI DIO OPĆIH AKATA	322
18. PROMJENE OPĆIH AKATA	361
19. ISPRAVCI OPĆIH AKATA	375
20. PROČIŠĆENI TEKST OPĆEG AKTA	382
21. ZAKLJUČAK	389
22. OGLEDAN PRIMJER STRUKTURE OPĆEG AKTA	392
KRATKI ŽIVOTOPISI AUTORA I SURADNIKA	395
KAZALO	397

ANAMARIJA LIVAJA

IVAN MILOTIĆ

KOMENTAR

JEDINSTVENIH NOMOTEHNIČKIH PRAVILA



Zagreb, 2015.

KOMENTAR

JEDINSTVENIH
NOMOTEHNIČKIH

PRAVILA

Anamarija LIVAJA, mag. iur.
Doc. dr. sc. Ivan MILOTIĆ



Zagreb, studeni 2015.

©Copyright 2015.

RRiF plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge

10000 Zagreb, Vlaška 68, HRVATSKA

Telefon: 01 46 99 760 – pretplata

Fax: 01 46 99 766

e-mail: rrif@rrif.hr

Za nakladnika direktor:

Branimir MARKOTA, dipl. oec.

Glavni urednik:

Prof. dr. sc. Vilim GORENC

Urednik:

Ante VIDOVIĆ, dipl. iur.

UDK 006.05; 0061

ISBN 978-953-272-125-6

Grafička priprema i tisak:

EDIT d.o.o.

Zagreb, Trumbićeva 12

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem: **000916851**

PREDGOVOR

Donošenjem *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* po prvi se put u Republici Hrvatskoj pokušalo formalno odrediti odgovarajuće metodološke i nomotehničke standarde za izradu svih vrsta propisa. Unatoč ozbiljnim nedostacima iz tog akta, on predstavlja pravnu zbilju i barem okvirnu smjernicu za svaku buduću normativnu aktivnost.

Kao takav, spomenuti će se akt morati u određenoj mjeri primjenjivati. Međutim, kako on sadržava neke očigledne pogreške i na mnogim mjestima odstupa od nomotehničkih tradicija, načela, standarda i pravila koja su propisana u većini relevantnih usporednih pravnih poredaka, ni u kojemu slučaju njegova stroga primjena ne bi mogla postići željeni rezultat – pridonijeti kvaliteti i primjenjivosti svih vrsta propisa. Zbog takve se situacije ovim komentarom pokušalo čitatelju prikazati i pojasniti odredbe *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* te pružiti smjernice i preporuke za njihovu primjenu. Istodobno se ovim tekstom čitatelju želi skrenuti pozornost na one dijelove *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* koji su neprimjenjivi ili bi njihova primjena mogla neposredno pridonijeti pojavi znatnih metodološko-nomotehničkih anomalija.

Napokon, ovim se priručnikom daje ovlaštenom donositelju propisa, predlagatelju, pravnom redaktoru i drugima potpuna informacija o naravi *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor*, ali i o njihovim pozitivnim te problematičnim aspektima. Imajući u vidu i tvrdnje iz ovoga priručnika, spomenute će osobe zasigurno moći informirano procijeniti i odmjeriti kako pristupiti normativnoj djelatnosti.

U Zagrebu 2. studenog 2015.

AUTORI

Sadržaj

PREDGOVOR	III
UVODNE NAPOMENE	1
JEDINSTVENA METODOLOŠKO-NOMOTEHNIČKA PRAVILA ZA IZRADU AKATA KOJE DONOSI HRVATSKI SABOR	3
DIO PRVI: UVODNE ODREDBE	3
Predmet uređenja i obuhvat primjene u odnosu prema subjektima	3
Primjena u odnosu prema objektima	4
DIO DRUGI: JEDINSTVENA TEHNIKA IZRADE PROPISA	5
POGLAVLJE I.: SADRŽAJ PROPISA	5
Struktura propisa	5
ODJELJAK A: SADRŽAJ UVODNOG DIJELA PROPISA	6
Uvodne odredbe	6
Preambula	8
Naziv propisa	9
Predmet propisa	10
Usklađivanje propisa s pravnim poretkom Europske unije	11
Odnos propisa prema drugim propisima	11
Skraćivanje naziva i pojmovnih sklopova	12
Ciljevi i načela propisa	13
Objašnjenje (definiranje) pojmova	15
Pisanje rodni pojmova	18
ODJELJAK B: SADRŽAJ GLAVNOG DIJELA PROPISA	19
Glavni dio propisa	19
Sadržaj glavnog dijela propisa	20
Prava i obveze	21
Ovlaštenja i nadležnosti	22
Kaznene odnosno prekršajne odredbe	23
ODJELJAK C: SADRŽAJ PRIJELAZNOG I ZAVRŠNOG DIJELA PROPISA	25
Završni dio propisa	25
Prijelazne odredbe	25
Završne odredbe	28
Povratno djelovanje	29

POGLAVLJE II.: OBLIK PROPISA	30
ODJELJAK A: UNUTARNJA PODJELA PROPISA	30
Oblici unutarnje podjele	30
Dio	31
Glava	31
Poglavlje	31
Odjeljak	32
ODJELJAK B: OBLIK (FORMALNA) STRUKTURA PROPISA	32
Oblik (forma)	32
Članak	33
Dijelovi članka	33
Stavak	34
Podstavak	34
Točka	34
Podtočka	34
POGLAVLJE III.: JEZIK, STIL I NAČIN PISANJA PROPISA	35
ODJELJAK A: JEZIK I NAZIVLJE (TERMINOLOGIJA)	
U PROPISU	35
Opća načela	35
Uporaba stranih izraza (tudica)	37
Jasni izričaj (terminologija)	39
Dosljedan izričaj (terminologija)	40
Precizni izričaj (terminologija)	41
Potreban izričaj (terminologija)	42
ODJELJAK B: STIL I PRAVOPIS U PROPISU	42
Stil	42
Pravopis	43
Navođenje	45
Kratice	49
ODJELJAK C: GRAMATIKA U PROPISU	50
Uporaba rodni imenica	50
Uporaba jednine	50
Uporaba glagola	51
DIO TREĆI: IZMJENE I DOPUNE PROPISA	52
POGLAVLJE I.: IZMJENE I DOPUNE	52
Kada mijenjati i dopunjavati propis	52
Kako mijenjati i dopunjavati propis	53
Naziv izmjena i dopuna propisa	54
Pozivanje na osnovni propis	54

POGLAVLJE II.: OBLIK (FORMA)	56
Oblik (forma) izmjena i brisanja odredaba u propisu	56
Oblik (forma) dopuna dijela propisa	57
Oblik (forma) dopune člancima	57
Oblik (forma) dopune dijela članka	57
POGLAVLJE III.: OPĆENITO	59
Jedinstvena pravila za izmjene, dopune: i brisanje odredaba ili njihovih dijelova	59
Osnove	59
Prijelazne i završne odredbe propisa o izmjenama i dopunama propisa	60
DIO ČETVRTI: AMANDMANI NA KONAČNI TEKST PRIJEDLOGA	61
Podnošenje amandmana	61
Obuhvat amandmana	61
Oblik (forma) amandmana	61
DIO PETI: ISPRAVAK PROPISA	62
Što se može ispraviti	62
Tko i kako daje ispravak	64
DIO ŠESTI: PROČIŠĆENI TEKST PROPISA	65
Pročišćeni tekst propisa	65
Sadržaj pročišćenog teksta propisa	66
Način utvrđivanja pročišćenog teksta	67
Oblik (forma) utvrđivanja pročišćenog teksta propisa	67
DIO SEDMI: VJERODOSTOJNO TUMAČENJE POJEDINI ODREDABA PROPISA	68
DIO OSMI: ZAVRŠNE ODREDBE	69
ZAKLJUČNE NAPOMENE	71
JEDINSTVENA METODOLOŠKO-NOMOTEHNIČKA PRAVILA ZA IZRADU AKATA KOJE DONOSI HRVATSKI SABOR ...	72
KAZALO	97