

ANAMARIJA LIVAJA

IVAN MILOTIĆ

# KOMENTAR

## JEDINSTVENIH NOMOTEHNIČKIH PRAVILA



**RRIF**<sup>®</sup>  
*Plus*

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

<b>PREDGOVOR</b> .....	III
<b>UVODNE NAPOMENE</b> .....	1
<b>JEDINSTVENA METODOLOŠKO-NOMOTEHNIČKA PRAVILA ZA IZRADU AKATA KOJE DONOSI HRVATSKI SABOR</b> .....	3
<b>DIO PRVI: UVODNE ODREDBE</b> .....	3
Predmet uređenja i obuhvat primjene u odnosu prema subjektima .....	3
Primjena u odnosu prema objektima .....	4
<b>DIO DRUGI: JEDINSTVENA TEHNIKA IZRADE PROPISA</b> .....	5
<b>POGLAVLJE I.: SADRŽAJ PROPISA</b> .....	5
Struktura propisa .....	5
<b>ODJELJAK A: SADRŽAJ UVODNOG DIJELA PROPISA</b> .....	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
<b>ODJELJAK B: SADRŽAJ GLAVNOG DIJELA PROPISA</b> .....	19
Glavni dio propisa .....	19
Sadržaj glavnog dijela propisa .....	20
Prava i obveze .....	21
Ovlaštenja i nadležnosti .....	22
Kaznene odnosno prekršajne odredbe .....	23
<b>ODJELJAK C: SADRŽAJ PRIJELAZNOG I ZAVRŠNOG         DIJELA PROPISA</b> .....	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
<b>ZAKLJUČNE NAPOMENE .....</b>	<b>71</b>
<b>JEDINSTVENA METODOLOŠKO-NOMOTEHNIČKA PRAVILA ZA IZRADU AKATA KOJE DONOSI HRVATSKI SABOR ...</b>	<b>72</b>
<b>KAZALO .....</b>	<b>97</b>





## UVODNE NAPOMENE

U lipnju 2015. godine Hrvatski je sabor donio *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (u nastavku: Pravila). Taj je akt Hrvatskoga sabora objavljen u Narodnim novinama 3. lipnja 2015. (Narodne novine, br. 74/15), a u njegovu čl. 69. propisano je stupanje na snagu 1. rujna 2015. godine. Njihovim donošenjem Republika Hrvatska pridružila se većinskoj skupini europskih država koje u svojim pravnim poretcima na neki način, formalno ili neformalno, imaju oblikovana načela i pravila glede metodologije i načina izrade propisa.<sup>1</sup> Prema čl. 1. st. 2. Pravila, od dana stupanja na snagu (1. rujna 2015.) obvezu njihove primjene imaju nositelji normativnih poslova i ovlašteni predlagatelji pravnih propisa.

Namjera i cilj donositelja Pravila najbolje se ogledaju već iz prvih riječi naziva, premda bi njihov cjelokupan naziv mogao izazvati ne samo dvojbu kod adresata, nego ga i navesti na pogrešan zaključak. Cilj je i smisao Pravila da ona budu *jedinstvena*, tj. da se u njima propisanim metodološko-nomotehničkim zadanošćima koristi te da ih se slijedi prilikom izrade svih vrsta propisa koji se donose u Republici Hrvatskoj. Time se i metodološko-nomotehničkim odrednicama željelo pridonijeti izgradnji koherentnog i promišljeno te dosljedno ustrojenoga pravnog poretka čiji će propisi svih razina biti izrađeni po jednakom ili, u najmanju ruku, sličnom metodološko-nomotehničkom obrascu. Drugi dio naziva Pravila, koji bi mogao uputiti adresata da je riječ samo o metodološko-nomotehničkim pravilima koja se primjenjuju na propise koje donosi Hrvatski sabor (što bi se u najvećoj mjeri odnosilo na zakone), neprimjereno je sročeno te se radi o svojevrsnom pogrešnom imenovanju (*falsa nominatio*). Kako iz naziva tako i iz njihova sadržaja, posebno iz primjericnog kataloga vrsta propisa glede kojih se primjenjuju, proizlazi da je doseg Pravila zamišljen kao najširi mogući te da bi se morao odnositi na izradu svih vrsta propisa. Na poseban je način to vidljivo iz čl. 1. st. 3. Pravila koji glasi: *Pravila se daju u obliku koji je najprimjereniji za pisanje zakona i na odgovarajući način se primjenjuju na sve druge propise.*

Pravila uređuju *metodologiju i nomotehnička pitanja*, što znači da je donositelj imao namjeru na jedinstven način urediti metodologiju izrade propisa (u najvećoj mjeri metode normiranja), ali i nomotehnička načela, koncepte, pravila i smjernice. Povrh navedenoga, ona sadržavaju i pravila o tehnici, strukturiranju, usustavljanju propisa, ali i pravila o jeziku i stilu te načinu njihova pisanja.

---

<sup>1</sup> Propis je izrazito pogrešan naziv kojim se želi naznačiti opći akt. Taj pogrešan naziv, koji samo upućuje da je nešto doneseno u pisanom obliku, u toj se mjeri uvriježio u našoj praksi da ga sadržavaju čak i ova Pravila, i to unatoč činjenici što pravna teorija kao jednu od osnovnih razdioba pravnih akata poznaje onu na opće i pojedinačne. Pravni leksikon, enciklopedijski rezultat rada najboljih hrvatskih pravnih stručnjaka uopće ne spominje pojam propis, nego samo opći akt (PRAVNI LEKSIKON, Pezo, V. (ur.), Zagreb, 2007., str. 932). Budući da Pravila sadrže pojam propis, u ovome će se komentaru rabiti (nerado) taj pogrešan naziv držeći se shvaćanja *dura lex, sed lex*.

Budući da su spomenuta metodološko-nomotehnička pitanja od velikog značenja za kvalitetu izrade propisa u Republici Hrvatskoj te imaju širok doseg, u ovoj će se knjizi ukratko, u najvažnijim crtama, prikazati i prokomentirati najznačajnije odrednice Pravila. Pritom će se uputiti na potrebu i mogućnost primjene pojedinih odredaba, ali jednako tako i uputiti na neke dijelove Pravila koji su nekritički prihvaćeni te bi tijekom primjene mogli dovesti do nomotehničkih anomalija i pogrešaka.