

# PRIMJENA POSLOVNIKA HRVATSKOG SABORA PRI IZRADI PRAVNIH PROPISA

---

Garača, Ljuban

Undergraduate thesis / Završni rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic in Pozega / Veleučilište u Požegi**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:443409>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-05**



**VELEUČILIŠTE U POŽEGI**  
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

Repository / Repozitorij:

[Repository of Polytechnic in Pozega - Polytechnic in Pozega Graduate Thesis Repository](#)



zir.nsk.hr



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

# VELEUČILIŠTE U POŽEGI



Ljuban Garača, 0253044164

## PRIMJENA POSLOVNIKA HRVATSKOG SABORA PRI IZRADI PRAVNIH PROPISA

### ZAVRŠNI RAD

Požega, 2021. godine

VELEUČILIŠTE U POŽEGI

DRUŠTVENI ODJEL

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

**PRIMJENA POSLOVNIKA HRVATSKOG SABORA  
PRI IZRADI PRAVNIH PROPISA**

**ZAVRŠNI RAD**

IZ KOLEGIJA NOMOTEHNIKA

MENTORICA: Višnja Tomić Dalić, univ.spec.iur.

STUDENT: Ljuban Garača

Matični broj studenta: 0253044164

Požega, 2021. godine

## SAŽETAK

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj. Poslovnik Hrvatskog sabora je akt utemeljen na Ustavu Republike Hrvatske, te je prilagođen obavljanju europskih poslova. Propisi određuju pravni poredak, djelovanje državnih tijela, ponašanje pravnih subjekata i njihove međusobne pravne odnose. Zadatak rada odnosi se na utjecaj Poslovnika Hrvatskog sabora prilikom izrade pravnih propisa.

Ključne riječi: Hrvatski sabor, Poslovnik Hrvatskog sabora, pravni propisi

## SUMMARY

The Croatian Parliament is the representative body of citizens and the holder of legislative power in the Republic of Croatia. The Rules of Procedure of the Croatian Parliament is an act based on the Constitution of the Republic of Croatia, and is adapted to the performance of European affairs. Regulations determine the legal order, the operation of state bodies, the behavior of legal entities and their mutual legal relations. The task of this paper refers to the influence of the Rules of Procedure of the Croatian Parliament during the drafting of legal regulations.

Key words: The Croatian Parliament, The Rules of Procedure of the Croatian Parliament, legal regulations

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. HRVATSKI SABOR .....	2
2.1. Povijest Hrvatskog sabora .....	2
2.2. Radna tijela Hrvatskog sabora.....	3
2.3. Izbori za Hrvatski sabor .....	4
3. POSLOVNIK HRVATSKOG SABORA .....	6
3.1. Postupak donošenja zakona.....	6
4. PRAVNI PROPISI .....	10
4.1. Izrada pravnih propisa .....	11
4.2. Sadržaj pravnih propisa .....	12
4.3. Oblik pravnih propisa.....	15
4.4. Jezik, stil i način pisanja propisa .....	16
4.5. Izmjene i dopune pravnih propisa .....	18
5. ZAKLJUČAK .....	20
6. LITERATURA.....	21

## 1. UVOD

U ovom radu opisuje se Hrvatski sabor kroz povijest, te radna tijela Sabora koja prate rad Vlade Republike Hrvatske i drugih tijela čiji rad prati Hrvatski sabor u skladu sa Ustavom i zakonima. Nadalje, objašnjava se tijek parlamentarnih izbora, trajanje mandata zastupnika i koji su razlozi za produljenje mandata. Također se opisuje Poslovnik Hrvatskog sabora kao akt koji je utemeljen na Ustavu Republike Hrvatske, te što se njime uređuje i kako se donose zakoni i ostali akti Sabora. Istražuju se pravni propisi te njihove vrste, izrada i postupak donošenja, te sadržaj i oblik. Pojašnjava se problematika pravnih propisa, odnosno njihova razumljivost, te način na koji se propisi sastavljaju i koja se pravila koriste prilikom izrade istih. Između ostalog, dio rada objašnjava kako dolazi do izmjena i dopuna pravnih propisa, te koji su razlozi tome. Osim toga, proučava se utjecaj Poslovnika Hrvatskog sabora prilikom donošenja pravnih propisa, te kakvu ulogu u tome ima Hrvatski sabor kao najviše predstavničko tijelo građana, te nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj i jedini donositelj zakona. Istražuje se proces izrade zakona, te njihovo donošenje kroz tri dijela, odnosno tri čitanja. Pored toga, svrha ovog rada je objasniti na koji način pravni propisi djeluju na društvo, te jesu li razumljivi i sastavljeni na odgovarajući način, postoji li velik broj pravnih propisa koji izazivaju zbunjenost i opterećenost sudova.

## **2. HRVATSKI SABOR**

Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, te je jedini i isključivi donositelj zakona. Zgrada Hrvatskog sabora, Saborska palača, nalazi se na Gornjem gradu u Zagrebu. Jednodomno je zakonodavno tijelo s najmanje 100, a najviše 160 zastupnika. Zakonom se određuje broj, uvjeti i postupak izbora zastupnika u Hrvatski sabor. Na temelju općeg i jednakog biračkog prava, zastupnike se bira tajnim glasovanjem na neposrednim izborima na razdoblje od četiri godine. Kako stoji u Ustavu Republike Hrvatske (2021: 1, URL) trajanje mandata zastupnicima u Saboru može se produžiti zakonom samo u slučaju rata ili u slučajevima iz članka 17. i 101. Ustava. Crnić (2018: 727) navodi u svom radu da je sustav predstavničke vladavine temeljni oblik ostvarivanja narodnog suvereniteta, te da se taj sustav ustavnopravno izražava kroz predstavnički mandat, pravna priroda predstavničkog mandata izvodi se iz teorije o nedjeljivom narodnom suverenitetu. Prema Ustavu Republike Hrvatske, Sabor svake godine zasjeda tijekom dva razdoblja, a to je 15. siječnja do 15. srpnja, te 15. rujna, do 15. prosinca. Izvan razdoblja zasjedanja, Sabor može zasjedati i izvanredno na zahtjev Predsjednika Republike, Vlade ili većine zastupnika. Predsjednik Sabora može uz prethodno pribavljeno mišljenje klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, sazvati Hrvatski sabor na izvanredno zasjedanje.

### **2.1. Povijest Hrvatskog sabora**

Nema dovoljno sačuvanih povijesnih vrela iz vremena ranog srednjeg vijeka na osnovu kojih bi pouzdano mogli potvrditi postojanje institucije sabora. Skupovi na kojima su se okupljali predstavnici svjetovne i crkvene vlasti da bi raspravljali o važnim pitanjima održavani su rijetko, uglavnom u iznimnim situacijama. Stranica Hrvatskog Sabora navodi da „prvi Ustav Narodne Republike Hrvatske iz 1947. definirao je Sabor kao jednodomno vrhovno tijelo državne vlasti. Prvi poznati sabor, sa sačuvanim zapisnikom i zaključcima, održan je u Zagrebu 19. travnja 1273. godine. Tada je utvrđen i naziv sabora: Opći sabor čitave kraljevine Slavonije.“ Hrvatski sabor (2020: 1, URL). Odluke Sabora svojim pečatom potkrepljivao je ban. Na Saboru su donesene odredbe o sudovanju, dizajnu općeg ustanka u obrani zemlje, porezima i ostalima javnim davanjima. Njegovi su zaključci prvi poznati i cjelovito sačuvani zaključci Sabora. Prvi govor u Hrvatskom saboru, o potrebi uvođenja narodnog jezika održao je Ivan Kukuljević Sakcinski. Početak je to sve češćih zahtjeva za uporabom narodnih jezika. Na zajedanju 1847. godine hrvatski jezik je proglašen službenim, a

do tada je službeni jezik u Saboru bio latinski. Stranica Hrvatskog sabora ističe kako „prvi Ustav Narodne Republike Hrvatske iz 1947. godine definirao je Sabor kao jednodomno vrhovno tijelo državne vlasti. Prvi demokratski višestranački izbori u Republici Hrvatskoj provedeni su 1990. godine. Na temelju Ustava iz iste godine Sabor ima dva doma. Tri godine kasnije, Županijski dom je ustanovljen kao regionalno predstavništvo u kojem je s po tri zastupnika bila predstavljena svaka županija.“ Hrvatski sabor (2020: 1, URL).

## **2.2. Radna tijela Hrvatskog sabora**

Službena stranica Hrvatskog sabora (2020: 1, URL) napominje da su radna tijela Sabora odbori i povjerenstva osnovana Poslovníkom Hrvatskog sabora. U tim tijelima, raspravlja se o prijedlozima za donošenje zakona i drugih. Također se prati i rad Vlade i drugih tijela čiji rad nadzire Sabor sukladno Ustavu i zakonu. Osim toga, raspravlja se o predstavkama koje građani podnesu Saboru. Prema Poslovníku, mogu se osnovati i druga radna tijela „radi razmatranja drugih pitanja Sabor može, uz radna tijela osnovana Poslovníkom, osnovati i druga radna tijela. Odlukom o osnivanju drugih radnih tijela uređuje se njihov naziv, sastav, djelokrug i način rada.“ (Poslovník Hrvatskog Sabora, NN 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20.) ili (u daljnjem tekstu: Poslovník).

Radno tijelo ima svog predsjednika, potpredsjednika i određeni broj članova, te njihov mandat traje od dana izbora do dana prestanka, odnosno do dana razrješavanja dužnosti. Stranica Hrvatskog sabora pojašnjava da „sastav radnog tijela Sabora u pravilu odgovara stranačkom sastavu Sabora.“ Hrvatski sabor (2020: 1, URL). Poslovník navodi da su ovlasti predsjednika radnog tijela Sabora sazivanje sjednice, predlaganje dnevnog reda, vođenje sjednice radnog tijela Sabora, zatim usklađivanje rada radnog tijela s radom Sabora i drugih radnih tijela, briga o provođenju zaključaka radnog te obavljanje drugih poslova određenih Poslovníkom i zakonom. Potpredsjednik radnog tijela, u slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika, ima njegova prava, obveze i odgovornosti. U slučaju spriječenosti ili odsutnosti predsjednika i potpredsjednika, sjednicom predsjedča član radnog tijela kojeg na to prethodno ovlasti predsjednik radnog tijela. Prijedlog za sazivanje sjednice može zaključkom zatražiti Sabor, predsjednik Sabora ili najmanje jedna trećina članova radnog tijela. U Poslovníku stoji „predsjednik radnog tijela dužan je sazvati sjednicu radnog tijela najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja zahtjeva ovlaštenog predlagatelja. Ako predsjednik radnog tijela ne sazove sjednicu kada je to dužan učiniti, sjednicu radnog tijela sazvat će predsjednik Sabora i odrediti člana radnog tijela koji je dužan predsjedati sjednicom tog radnog tijela.“ Poslovník navodi da se odluke donose većinom glasova. O radu sjednice se vodi zapisnik koji potpisuju



predsjednik i tajnik radnog tijela Sabora, odnosno osobe koje ih zamjenjuju. Na sjednicama treba biti prisutan član Vlade, zamjenik ministra i čelnik tijela državne uprave, kada se na sjednicama govori o temama koje ih se dotiču. Radno tijelo ima mogućnost na sjednice pozvati javne, znanstvene i stručne djelatnike i druge osobe radi prikupljanja njihovog stajališta o temama o kojima je riječ na sjednici. Također na sjednicama mogu učestvovati i članovi Europskog parlamenta iz Republike Hrvatske. U radna tijela može se imenovati do šest javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika koji imaju sva prava člana radnog tijela, osim prava na odlučivanje. Prema Poslovniku „postupak počinje objavljivanjem javnog poziva za predlaganje kandidata, a u tom pozivu određuje se rok za podnošenje prijedloga. Javni poziv za predlaganje kandidata upućuje Odbor za izbor, imenovanje i upravne poslove.“

### **2.3. Izbori za Hrvatski sabor**

Prema Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, članak 4. (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19) ili (dalje u tekstu: ZIZHS) zastupnike u Sabor biraju svi hrvatski državljani s navršenih osamnaest godina života na temelju općeg i jedinstvenog biračkog prava. Tijela koja provode izbor zastupnika u Sabor su: državno izborno povjerenstvo, izborna povjerenstva izbornih jedinica, općinska i gradska izborna povjerenstva te birački odbori. Za zastupnika može biti izabran hrvatski državljanin koji je punoljetan. Zastupnici imaju pravo uvida u registar birača za vrijeme dok obnašaju dužnost. Kako navodi Crnić (2018: 729-730) određivanje izbornog sustava za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i propisivanje pravila unutar izabranog izbornog sustava u isključivoj su nadležnosti Hrvatskog sabora. U postupku izbora samo one nepravilnosti koje su bitno utjecale ili mogle utjecati na rezultate izbora mogu dovesti do poništenja određenih radnji u izboru. U sudionike izbornog procesa, moraju se uvesti i nositelji kandidacijskih lista u smislu Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Bez obzira što nositelj liste ne mora biti kandidat na listi, njegovo je sudioništvo u izbornom procesu izravno i neposredno. Pravo predlaganja stranačkih lista za izbor zastupnika u Hrvatski sabor imaju sve političke stranke registrirane u Republici Hrvatskoj na dan objave odluke o raspisivanju izbora u Narodnim novinama. Prema ZIZHS „za vrijeme trajanja mandata zastupnik može prihvatiti obnašanje dužnosti koja je u skladu s odredbama Zakona smatra nespojivom dužnosti. Za vrijeme odnašanja nespojive dužnosti njegov će mandat biti u mirovanju, a zamjenjivat će ga zamjenik u skladu s odredbama Zakona. Birači i političke stranke ne smiju kandidirati osobe koje su pravomoćno sudskom odlukom osuđene na

bezuovjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od šest mjeseci i to ako su u trenutku stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora izrečena kazna izvršava ili tek predstoji njezino izvršenje.“

U svom radu Crnić (2018: 732- 733) objašnjava prestanak mandata zastupnika prije isteka vremena na koje je izabran, a to je ako zastupnik podnese ostavku, ako mu je pravomoćnom sudbenom odlukom oduzeta poslovna sposobnost ili je pravomoćnom sudbenom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci, te u slučaju smrti zastupnika, dok političke stranke imaju pravo imenovati zamjenike članova predstavničkih tijela u slučaju njihove ostavke. Također navodi da Ustav dopušta da se biračko pravo hrvatski državljana uređuje zakonom, što upućuje na slobodu zakonodavaca da nameće i pojedina ograničenja tog prava. Osim toga, govori kako je ustavnopravno relativno to što je prestanak mandata zastupnika zbog lišenja poslovne sposobnosti uvjetovan i ovisan o pravomoćnoj odluci. Takva odluka pretpostavlja prethodno proveden sudski postupak u kojem su zajamčena sva prava pravičnog suđenja, uključujući pravo stranke da se koristi svim dostupnim i djelotvornim sredstvima pravne zaštite. Crnić (2018: 734) piše kako zastupnici u Hrvatskom saboru nemaju obvezujući mandat, već predstavnički. To znači da su zastupnici u svom djelovanju, u raspravama, zauzimanju stavova i glasovanja neovisni o stajalištima birača koji su ih izabrali. Nadalje, u Republici Hrvatskoj narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika. Izabrani zastupnik nositelj je kolektivnog mandata koji je stekao izborom. On zastupa cijeli narod, a ne (samo) birače koji su ga izabrali ili izbornu jedinicu u kojoj je izabran.

### **3. POSLOVNIK HRVATSKOG SABORA**

Poslovnik je opći akt koji ima pravnu snagu zakona. Kako navode autori „poslovníkom se uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada Sabora, te postupak u kojem se donose zakoni.“ (Milotić i Peranić, 2015: 20). Poslovníkom se uređuje konstituiranje Sabora, početak obnašanja zastupničke dužnosti, mirovanje i pretanak mandata zastupnika, ostvarivanje prava i dužnosti zastupnika u Saboru, prava i dužnosti predsjednika i potpredsjednika Sabora, kao i prava i dužnosti te način rada Predsjedništva Sabora. Također se uređuje i djelokrug, sastav i način rada radnih tijela Sabora, odnosi Sabora i predsjednika Republike Hrvatske, kao i odnos Sabora i Vlade Republike Hrvatske. Nadalje, uređuje se djelovanje Sabora u europskim poslovima, postupak donošenja akata i rasprave o pojedinim pitanjima iz djelokruga Sabora, postupak izbora i imenovanje te razrješavanje i opoziv u Saboru. Osim toga, u Poslovníku stoji da se njime uređuje rad na sjednicama Sabora, javnost u radu Sabora, obavljanje stručnih, administrativnih, tehničkih i drugih poslova za potrebe.

#### **3.1. Postupak donošenja zakona**

Postupak donošenja zakona pokreće se podnošenjem prijedloga zakona predsjedniku Sabora. Kako stoji u Poslovníku „Pravo predlaganja zakona ima svaki zastupnik, klub zastupnika, radna tijela Sabora te Vlada.“ Sabor može posebnim zaključkom odrediti da se u radnim tijelima provede prethodna rasprava o razlozima za donošenje zakona i o osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom. Poslovnik također ističe da se prethodna rasprava može održati i u Saboru, te poslije toga se svi stavovi, mišljenja i prijedlozi šalju predlagatelju koji ih mora prilikom izradi prijedloga zakona uzeti u obzir te posebno objasniti one koje nije mogao prihvatiti. Poslovníkom je uređen „sadržaj prijedloga zakona koji sadrži: ustavnu osnovu donošenja zakona, ocjenu stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći, ocjenu i izvore potrebnih sredstava za provođenje zakona, tekst prijedloga zakona s obrazloženjem, tekst odredbi važećeg zakona koje se mijenjaju, odnosno dopunjuju, ako se predlaže izmjena ili dopuna zakona.“ Predlagatelj zakona dužan je obavijestiti predsjednika Sabora o tome tko će u radnim tijelima i Saboru donositi informacije i obrazloženja, odnosno potrebna objašnjenja o podnijetom prijedlogu zakona. Uz prijedlog zakona, osoba koja ga predlaže, će priložiti i izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Poslovnik, također navodi kako „tekst prijedloga zakona mora biti izrađen u skladu s jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koja donosi Sabor. Predlagatelji zakona dužni su dostaviti prijedlog

zakona jezično pregledan, odnosno ispravljen.“ Predsjednik sabora šalje primljeni prijedlog zakona predsjednicima radnih tijela, svim parlamentarcima, a i predsjedniku Vlade, ukoliko Vlada nije ta koja taj isti zakon predlaže. Radno tijelo, kada preispita prijedlog zakona, bira onoga koji će na sjednici Sabora predstaviti mišljenje, stavove, prigovore te razjasniti zahtjeve tog tijela.

Prema Poslovniku „prvo čitanje zakona je prvi dio u postupku donošenja zakona koje se provodi na sjednici Hrvatskog Sabora. Ono započinje uvodnim izlaganjem predlagatelja zakona, odnosno predstavnika koje on odredi na početku rasprave. Predlagatelj zakona ima pravo davati objašnjenja, iznositi mišljenja i izjašnjavati se o iznesenim mišljenjima, stajalištima, primjedbama i prijedlozima tijekom cijele rasprave u skladu s odredbama Poslovnika.“ U Sabora se vodi diskusija o prijedlogu zakon, opća rasprava i rasprava o pojedinostima. Opća rasprava o prijedlogu zakona vodi se tako da zastupnici iznose svoja stajališta o važnosti donošenja zakona, temeljnim pitanjima koja zakon treba ostvariti, o ustavnoj ovlasti da se odnosi riješe zakonom te načinu zakonskog uređivanja istih. Postupak o pojedinostima vodi se o tekstu prijedloga zakona i o nekim odredbama. Ako parlamentarci donesu odluku da zakon nije potreban, prijedlog zakona će se odbiti zaključkom uz pojašnjenje te ne može biti ponovo stavljen na dnevni red sjednice Sabora prije isteka roka od tri mjeseca. Prilikom završene rasprave kojim je prihvaćen prijedlog zakona, utvrđuje se mišljenje, stav i primjedbe te se upućuju onome tko je taj zakon predložio zbog pripreme krajnjeg prijedloga zakona.

Kako stoji u Poslovniku „drugo čitanje zakona je drugi dio u postupku donošenja zakona koje se provodi na sjednici Sabora. Drugo čitanje obuhvaća uvodno izlaganje, opću raspravu o prijedlogu zakona, raspravu o pojedinostima koja uključuje i raspravu o tekstu konačnog prijedloga zakona, raspravu o stajalištima radnih tijela koja su razmatrala konačni prijedlog zakona, raspravu i odlučivanje o podnesenim amandmanima, te donošenje zakona.“ Krajnji predložak zakona dostavlja se u obliku u kojem se donosi zakon. Obrazloženje završnog prijedloga sastoji se od razloga zbog kojih je zakon bitan, od pitanja koja se njime razrješavaju, objašnjenja odredbi predloženog zakona, podataka o financijskim sredstvima koja su važna za provedbu zakona i o načinu osiguranja tih sredstava. Na podnošenje, upućivanje i razmatranje u radnim tijelima krajnjeg prijedloga zakona na odgovarajući način se primjenjuju odredbe Poslovnika Hrvatskog sabora, koje se odnose na prijedlog zakona.

U Poslovniku su objašnjeni „prijedlozi za izmjenu ili dopunu konačnog prijedloga zakona, odnosno amandmani, koji se podnose u pisanom obliku s obrazloženjem. Pravo podnošenje amandmana ima svaki zastupnik, klub zastupnika, radna tijela Sabora te Vlada.

Ako se konačnim prijedlogom zakona mijenja i dopunjuje zakon, amandmani se mogu podnositi samo na članke obuhvaćene predloženim izmjenama i dopunama. Iznimno, amandmani se mogu podnositi i na članke zakona koji nisu obuhvaćeni predloženim izmjenama i dopunama zakona ako je to potrebno radi usklađivanja s Ustavom ili dokumentima vezanim uz međunarodne integracije te u vezi s odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske.“ Amandman se dostavlja predsjedniku Sabora do zaključivanja rasprave na sjednici Sabora o tekstu krajnjeg prijedloga zakona. Predsjednik Sabora potom šalje podnesene amandmane parlamentarcima, onome tko predlaže zakon i Vladi kada ona nije predlagatelj. Podnesene amandmane predsjednik Sabora dostavlja i matičnom radnom tijelu te Odboru za zakonodavstvo da, ako je potrebno, proslijede svoja izvješća sa stavovima i prijedlozima. Iznimno, ako se većina zastupnika s tim slaže, predlagatelj zakona može podnijeti amandman na završni prijedlog zakona u tijeku odlučivanja o podnesenim amandmanima na sjednici. Ako su amandmani takve naravi da znatno odstupaju od konačnog prijedloga zakona, Sabor može donijeti odluku da se rasprava otkáže kako bi se zastupnicima ostavilo potrebno vrijeme za pripremu prije odlučivanja. Glasanje o amandmanima će se održati ako to traži predstavnik predlagatelja ili Vlada. O amandmanima se posebno ne glasuje ako ga je predlagatelj zakona podnio te ako je amandman prihvaćen od strane predlagatelja. Amandman prihvaćen na sjednici Sabora postaje sastavnim dijelom završnog prijedloga zakona o kojem se odlučuje.

Poslovník navodi kako je „treće čitanje zakona poseban dio u postupku donošenja zakona koje se provodi na sjednici Sabora. Treće čitanje zakona provodi se prema odluci Sabora ili na zahtjev predlagatelja, i to u slučajevima kada je na tekst konačnog prijedloga zakona podnesen veći broj amandmana ili kada su amandmani takve naravi da bitno mijenjaju sadržaj konačnog prijedloga zakona. Takvo čitanje zakona provodi se uz uvjete i po postupku propisano Poslovníkom za drugo čitanje zakona.“ Osim toga, na odredbe o prijedlogu zakona u raspravi u drugom izlaganju zakona, odnosno u drugom čitanju, na odgovarajući se način koriste odredbe o prijedlogu zakona o raspravi u prvom dijelu, odnosno u prvom čitanju. Nakon toga, potrebno je podnijeti prijedlog za davanje vjerodostojnosti tumačenja zakona. Prijedlog se podnosi predsjedniku Sabora, te potom Odboru za zakonodavstvo, matičnom radnom tijelu i Vladi, ako ona nije predlagatelj, radi ocjene osnovanosti. Ako matično radno tijelo i Vlada ne dostave svoje mišljenje u roku koje je propisano, tretirat će se da su suglasni s prijedlogom za davanje vjerodostojnog tumačenja. Ako se utvrdi da je prijedlog osnovan, Odbor za zakonodavstvo će prijedlog teksta vjerodostojnog tumačenja sa svojim izvješćem podnijeti Saboru. Međutim, ako Odbor ocjeni da prijedlog za davanje vjerodostojnog

tumačenja nije osnovan, on će o tome izvijestiti Sabor koji povodom toga izvješća donosi odluku. Sabor o tom prijedlogu raspravlja u jednom čitanju.

## 4. PRAVNI PROPISI

U svom radu, Vukšić (2016: 45) navodi da je u posljednja dva desetljeća u Republici Hrvatskoj doneseno nekoliko tisuća propisa, što izaziva veliku zbunjenost i nesnalaženje pojedinaca te pravnu nesigurnost, opterećenost sudova, dvojaka tumačenja propisa i slično. Pravni sustav čini, otprilike, 110 tisuća stranica raznih normi u kojima se nije uvijek moguće snaći. Valja imati na umu da se propisi odnose na svakoga, svatko ih mora poznavati, mora ih razumjeti i po njima postupati, nema izuzetaka i nema opravdanja za propuste. Svatko mora biti svjestan kako je postupanje protivno tome opasno jer može prouzročiti ozbiljne pravne posljedice, povrede, pa i gubitak prava, ponekad i nemogućnost zaštite osnovnih sloboda te prava što ih se u svakidašnjici smatra temeljnima. Milotić i Peranić (2015: 1) ukazuju na to da pravna sigurnost uvelike ovisi o pravilnoj izradi općih pravnih akata, o jasnoći, dorečenosti te preciznosti u njima sadržajnih pojmova i izričaja. Svaki opći pravni akt mora imati primjerenu strukturu, sadržaj i precizni izričaj jer su to bitni čimbenici koji neposredno utječu na njegovu primjenu u praksi i na ostvarivanje namjeravanih ciljeva koji njegovim donošenjem htjeli postići. Zbog svijesti o njihovoj važnosti za pravnu sigurnost i primjenu prava u utjecajnim su europskim pravnim poretcima oblikovana načela, pravila i metode za izradu općih pravnih akata. Oni su se s vremenom izgrađivali, prilagođavali i unaprjeđivali, čime je postupno stvorena zasebna znanstvena disciplina, nomotehnika. U poretcima, poput njemačkog, austrijskog, švicarskog, francuskog i talijanskog, odavno je razvijane svijest da se radi postizanja željene svrhe i ciljeva općih pravnih akata oni moraju izraditi promišljeno, precizno i metodološki pravilno. Prevladalo je shvaćanje da optimalno normativno rješenje može postojati u praksi samo ako je pravilno izrađeno i precizno izraženo.

Propisi su temelj pravne države, što određuju pravni poredak, uređeno djelovanje državnih tijela, ponašanje pravnih subjekata i njihove međusobne odnose. U radu ovog autora stoji „pravni propis pravilo je kakvo je na višem stupnju društveno-političke organizacije zabilježeno pismom.“ (Vukšić, 2016: 46). Bitno je da se pravni propis pojavljuje u pisanom obliku. Pismo daje glavni oblik pravnim propisima. Prema tome, propis je pravno pravilo izraženo pismom, slikama, matematičkom formulom ili nekim tehničkim sredstvima. Uz primjenu pravnih propisa postižu se glavni ciljevi društvene politike, dok su doslovce svi propisi izraz takve politike. Propise, u pravilu, donose države odnosno njihova ovlaštena tijela. Pojedini propis je sastavni dio pravnog poretka kao cjeline. Propisi nisu ni tekstualno ni misaono jednaki što ne mogu biti jer pripadaju različitim vrstama i kvalitetama. Ako je propis

rangom niži od zakona, uvodni dio mora sadržavati zakonske ovlasti na kakvima se propis pravno temelji.

#### **4.1. Izrada pravnih propisa**

Kako navode Đerđa i Antić (2017: 93-94) posljednje desetljeće pravna znanost i struka su usmjereni na detaljnu raščlambu hrvatskog prava, a posebna pozornost je posvećena proučavanju upravnog prava. Mnogi brojni autori različitih profesija, kao i sveučilišni znanstvenici te suci i ostali, često se osvrću na pozitivno pravo Republike Hrvatske. Autori su zaključili da je često potrebno doraditi, izmijeniti, pa čak i ukinuti neku pravnu odredbu, ali i čitavi zakon. Vukšić (2016: 47), spominje da se u Republici Hrvatskoj, načelima i pravilima te metodama izrade propisa dosad nije davalo veću pozornost niti ih se službeno određivalo. Težište je isključivo bilo na sadržaju propisa, dok je u pogledu njihove izrade prevladavalo shvaćanje kako to svatko može raditi proizvoljno. Zbog takvih shvaćanja Republika Hrvatska ima vrlo velik broj propisa svih vrsta uz znatne nedostatke, kao što su neprimjerenost naziva, strukture, sadržaja, izričaja, metode, jezika i slično, pa ih je jedva moguće primijeniti ili u primjeni stvaraju ozračje pravne nesigurnosti. Zbog toga je potrebno pravni sustav unaprjeđivati, činiti pravičnijim, predvidljivijim te jednostavnijim za primjenu. Autori, Đerđa i Antić (2017: 94), navode kako se u hrvatskoj pravnoj literaturi, vrlo rijetko susreće s znanstvenim i stručnim radovima koju su usmjerena na analizu tehnike izrade pravnih propisa. Kao preduvjet donošenja kvalitativnih zakona, propisa i drugih općih akata, tehnike izrade takvih akata zauzima posebno mjesto u pravnoj doktrini. Značenje zakona, propisa i drugih općih akata u svakoj je zajednici izuzetno, jer se njima uređuju društveni odnosi te se upravo njihovom primjenom na činjenično stanje upravnim aktima i sudskim presudama pojedincima dodjeljuju neka prava ili im se nameću obveze. Stoga je njihov materijalni sadržaj i oblik, od interesa za tijela javne vlasti i za svakog građanina te poduzetnika. Vušić (2017: 47) objašnjava kako je krajnji i osnovni cilj nastanka propisa točnost, razumljivost i primjena kako bi se normativno postigla svrha donošenja. Pravilno izrađen propis omogućuje upravo one pravne učinke što ih je donositelj predvidio. Stoga se u našem pravnom poretku teškoće ne pojavljuju samo u pogledu primjene propisa, nego se neprestano gomilaju u pogledu razumijevanja odredaba. Đerđa i Antić (2017: 95) ističu kako se poteškoće koje rezultiraju iz lošeg osmišljenog ili oblikovanog zakonodavstva izbjegavaju sustavima normiranja pojedinog segmenta društvenog života, koje treba biti utemeljeno na detaljnoj snimci stanja u određenom području, simulaciji mogućnosti pravnih učinaka i kritičkom propitivanju svakog od njih. Takav pristup pretpostavka je regulacije pojedinog segmenta



društvenog života u skladu s pravnim sustavom u cjelini. Pristup ,kao što je taj, u Hrvatskoj se ne susreće često, jer zahtjeva odgovarajuće vrijeme osobe koja izrađuje pravni propis, stručno poznavanje područja koje se uređuje te poznavanje temeljnih nomotehničkih pravila. Nomotehnika, ili znanost o izradi pravnih propisa, predstavlja znanstvenu disciplinu koja analizira i uspostavlja načela izrade pravnih pravila. Prema mišljenju ovih autora „Nomotehnika nije upućena donositeljima pravnih propisa niti se bavi procedurom donošenja zakona, propisa i drugih općih akata, već je usmjerena na redaktor tih propisa kojega upućuje u tehniku normiranja, način izražavanja sadržaja pravne odredbe, korištenje pojmova u izradi pravnih propisa, logiku u oblikovanju propisa i slično.“ Đerđa i Antić (2017: 95). Drugim riječima, nomotehnika osposobljava redaktora pravne norme na način kojim će u pravnu odredbu unijeti željenu poruku te oblik koji treba dati toj odredbi. Stoga predmet izučavanja nomotehnike nije analiza pravnog propisa kao dijela pozitivnog pravnog sustava, kao što to nije niti formalni postupak donošenja nekog propisa od za to nadležnog tijela, već načela i pravila koja treba koristiti pri izradi pravnih propisa. Ona time pridonosi u prvom redu donošenju tehnički kvalitativnih propisa, bez obzira na vrstu propisa i njegova donositelja. Vukšić (2016: 48-49), ističe kako se pravila sastoje od osam cjelina, a to su: uvodne napomene, jedinstvena tehnika izrade propisa, izmjene i dopune propisa, amandmani na konačni tekst, ispravak propisa, pročišćeni tekst propisa, vjerodostojnost tumačenja pojedinih odredaba propisa i završne odredbe. Pravila su namijenjena u prvom redu Hrvatskom saboru za izradu zakona i drugih akata, ali ih se primjenjuje i na ukupne ostale propise što ih se u Republici hrvatskoj donosi na bilo kojoj razini te ih moraju primjenjivati i svi nositelji normativnih poslova i ovlašteni predlagatelji. Kako objašnjava autor „sukladno pravilima, propisima se smatraju: Ustav, ustavni zakon, zakonik, zakon, poslovnik, uredba, pravilnik, naputak, preporuka, naredba, odluka i drugi opći akti.“ (Vukšić, 2016: 48-50). Cilj je donošenje pravila na razini Republike Hrvatske za sve vrste propisa, propisati jedinstven način izrade, dok je uloga pravila, uspostaviti na općoj razini jedinstvenu metodologiju, tehnike i pravni jezik za izradu takvih pravnih akata.

#### **4.2. Sadržaj pravnih propisa**

Kako navodi autor „propis treba imati uvodni dio, glavni dio i završni dio. Kada zahtjeva pravna narav, odnosno sadržaj, sastavni dio propisa mogu činiti prilozi i dodaci što ih se donosi, mijenja, dopunjuje i objavljuje prema jednakom postupku kao sam propis. Uvodni dio propisa sadrži preambulu, naziv propisa i obuhvat sadržaja. Preambula se nalazi na početku propisa i sadrži naznaku pravne osnove za donošenje propisa, odnosno odredbe višeg

propisa iz kojeg proizlazi ovlaštenje za njegovo donošenje.“ (Vukšić, 2016: 49- 50). Također, preambula se sastoji i od naziva tijela, odnosno osobe koja donosi propis, uz navođenje sjednice i nadnevka održavanja iste. Kada tijelo, ili osoba za donošenje propisa, mora pribaviti stajališta, odnosno suglasnost nekog tijela, tada se preambula sastoji i od naziva tog tijela, pri čemu je nedopustivo da dva tijela istovremeno donose propis. U preambuli nema kratica ni skraćenih naziv tijela, propisa, odnosno osoba. Naziv je dio propisa koji se dolazi nakon uvodnog dijela teksta pravnog propisa, odnosno preambule. Kratak je te sažeto opisuje vrstu propisa i predmet uređivanja, te se piše bez kratica i bez interpunkcija. Kada sadržaj obuhvaća više propisa, u naziv propisa iznimno se unosi sažet naziv sadržaja. Predmet propisa se isto tako izražava sažeto i kratko. Nepotrebno je u sadržaju nabrajati svaki dio propisa, odnosno ukupna pitanja koja uređuje propis. Kako navodi Vukšić (2016: 49- 50) kraći nazivi ili pojmovi, mogući su zbog kraćeg izražavanja, te ukoliko se nazivi u tekstu ponavljaju nekoliko puta. Vršiti se na mjestu na kojem se prvi put ističe ime ili pojmovi koji se namjeravaju skratiti. Kratice u jednom propisu ne može se koristiti i u drugom. Ukoliko postoje dvojbe u značenju, tada je nužno objašnjenje. Objašnjenje pojma mora se rabiti u cijelom tekstu propisa, te sve pojmove što ih se objašnjava, treba navesti u jednom članku na završetku uvodnih odredaba, a pojedini se pojam označuje zasebnom točkom i zagradom te se naznačuje malim slovom, iznimno ako je riječ o osobnoj imenici.

Vukšić (2016: 50) u svom radu objašnjava kako glavni dio propisa sadrži odredbe koje uređuju odnose ili predmet uređivanja. Odredbe tog dijela propisa uređuju najveći dio sadržaja kojeg raspoređuju u određeni dio po predmetu uređivanja, ili po prirodi propisa. Autor također ističe „raspoređivanje se u pravilu obavlja redoslijedom na: materijalno-pravne odredbe (prava i obveze, zabrane, nadležnosti, odnosno ovlaštenja, međusobni odnosi subjekata prava i obveza), postupovne odredbe (način i postupak iskorištenja prava i ispunjenja obveza), ustrojstvene odredbe (osnivanje određenih tijela i njihove nadležnosti, odnosno ovlasti), odredbe o nadzoru (zakonitosti, upravnom ili inspekcijском nadzoru i osobita inspekcijска ovlaštenja što nisu uređena zakonom u kojem se uređuje inspekcijски nadzor) i druge odredbe od značaja i u ovisnosti o naravi odnosa što ih se uređuje.“ (Vukšić, 2016: 51). Ključni dio propisa također sadržava i pravo i obvezu, ovlaštenje i nadležnost te kazne, odnosno prekršajnu odredbu. Na početku glavnog dijela propisa navode se subjekti, glavni odnos i njihov međusobni odnos. Vukšić (2016: 51) također ukazuje na to da uređenje ovlaštenja i nadležnost za izradu propisa manje pravne snage, u pravilu podzakonskog akta, razumijeva riješavanje manjih pitanja što ih tim podzakonskim aktom treba propisati. Ovlaštenje za propise manje pravne snage, podzakonskog akta obično se utvrđuje kao

odvojen, stavak u članku na kraju. Davati ovlaštenje ne dopušta se u prijelaznim i krajnjim odredbama propisa. Pri utvrđivanju kaznenih odredbi, pozornost treba usmjeriti na to da kaznena djela i sankcije budu propisane kaznenim zakonom, a iznimno nekim drugim zakonom. U kaznenim odredbama treba jasno podijeliti kažnjiva djela i prekršajne radnje, te označiti subjekt odgovornosti. Propis nužno ne mora imati kaznenu ili prekršajnu odredbu, ali ako se njime uređuje obvezujući odnos, tada su kaznene ili prekršajne odredbe obavezne.

Autor napominje da „završni dio propisa, u pravilu, sadrži prijelazne i završne odredbe. Prijelaznim odredbama uspostavlja se odnos novog propisa i onog propisa kojeg se stavlja izvan snage nakon što novi stupi na snagu, i to u pogledu njegovog djelovanja na sporove, okolnosti i odnose nastale dok je još bio na snazi prijašnji propis. Kada novi propis drugačije uređuje materijalno-pravne odnose i postupak korištenja određenih prava ili ispunjavanja obveza, tada prijelazne odredbe trebaju utvrditi po kojem će se propisu dovršiti postupak pokrenut na osnovi prijašnjeg propisa koji nije dovršen do dana stupanja na snagu novog.“ (Vukšić, 2016: 52-53). Kada odredbe glavnog dijela novog propisa uređuju nove uvjete za potrebu obavljanja neke djelatnosti odnosno posla, tada se moraju u prijelaznim odredbama naznačiti rokovi do kojih će postojeći subjekti morati obaviti nove zahtjeve. Ako se neka pitanja uređuju podzakonskim propisima, potrebno je obratiti pozornost na rok za donošenje podzakonskih propisa. Kada se u glavnom dijelu novog propisa uređuju pitanja dozvola ili odobrenja, u prijelaznim se odredbama uređuje njihov pravni položaj. Završne odredbe također uređuju prestanak važenja prijašnjeg propisa ili više propisa, stavljanje izvan snage podzakonskih propisa, datum, odnosno dan stupanja na snagu i objava. Ako je od vrlo važno za pravnu sigurnost, potrebno je točno istaknuti propis ili oznaku odredbe koja se stavlja van snage. Ako se stavljanje van snage donosi na nekoliko ili veći broj propisa, tada ih se navodi po pravnoj snazi, na način da se propise veće pravne snage naznačuje ispred onih niže ili manje pravne snage. Ukoliko se stavljanje van snage odnosi na veći broj propisa jednake pravne snage, bilježi ih se po vremenu kada su doneseni. Vukšić (2016: 53) ističe kako je Ustavom propisano da propisi stupaju na snagu najkasnije osmog dana nakon što dođe do objave u Narodnim novinama, a isključivo zbog opravdanih razloga stupanje na snagu se iznimno može dogoditi i drugačije, tako da neki zakon stupa na snagu prvog dana nakon objave u Narodnim novinama. U pravnom sustavu Republike Hrvatske koristi se pravilo po kojemu je dan stupanja na snagu propisan kao dan kada počinje primjena. Osim ustavnog načela zabrane povratnog djelovanja zakona, zbog pravne sigurnosti, koristi se ustavna iznimka po kojoj samo neke odredbe zakona mogu djelovati povratno. Utvrđivanje povratnog djelovanja nekih odredaba zakona odnosi se na iznimke kada za to ima osobito opravdanih

razloga. Kada u zakonu nisu ciljano označene krajnje odredbe, povratno djelovanje neke odredbe može se utvrditi i samostalnom odredbom s utvrđenim povratnim djelovanjem.

### **4.3. Oblik pravnih propisa**

U svom radu, Babac (2004: 378) ističe kako unutar opisivanja, razvrstavanja i objašnjavanja osebujnih vrsti upravnih akata kao naročite problematike ostaje još za prosuditi teoretska i praktična pitanja vezana za oblik pravnog akta. Upravni akti imaju svoj pisani i usmeni oblik. Ovaj autor objašnjava „izabiranje između pisanog oblika upravnog akta i njegovog usmenog oblika opterećen je s dilemom između zahtjeva za što strožim zajamčivanjem pravne sigurnosti i zahtjeva za brzim, ekonomičnim i učinkovitim djelovanjem vlasti izvršitelno-upravne, dotično javno-pravnih tijela. Tako se smatra da je prednost pisanog oblika akta u tome što daje stranci jače jamstvo pravne sigurnosti od usmenog oblika. Prednost usmenog oblika akta bi se sastojala u tome što bi omogućavala brzinu, ekonomičnost i jednostavnost u rješavanju. Dok unutarnja podjela propisa ovisi o opsegu, sadržaju i složenosti odnosa što ih se uređuje.“ (Babac, 2004: 378-379). Vukšić (2016: 54) objašnjava kako se unutarnja podjela može sastojati od dijela, glave, poglavlja i odjeljaka, te objašnjava tu istu podjelu na slijedeći način. Neovisno o cjelinama, svi propisi moraju sadržavati članke, i to najmanje dva. Dio se sastoji od određene cjeline propisa i najveća je klasifikacijska oznaka propisa, a propis se može sastojati od minimalno dva dijela. Također, dio može imati svoje ime ili naziv, ako ga ima, mora ga imati svaki dio propisa te se piše ispod oznake propisa velikim tiskanim slovima. Osim toga, dio se označuje rednim brojem prema redosljedju. Nadalje, glava kao dio dijela propisa uže je područje. Dijeljenje na glave nije nužno ako propis nije toliko velik da zahtijeva to dijeljenje. Glavu se piše velikim slovima i označava rimskim brojevima. Svaki dio ili glavu može se podijeliti na najmanje dva poglavlja koja obuhvaćaju manju cjelinu, a poglavlje se također piše velikim slovima i rimskim brojevima. Naziv se poglavlja također bilježi velikim tiskanim slovima, mora biti kratak i mora se podudarati sa sadržajem. Međutim, poglavlje ne mora nužno imati svoj naziv, ali ako ga ima, moraju ga koristiti sva poglavlja. Poglavlje može imati više odjeljaka, a najmanje dva. Odredbe u odjeljku uređuju najmanju samostalnu cjelinu propisa. Odjeljak se bilježi velikim tiskanim slovima i označuje arapskim brojevima ili slovima.

Autor također objašnjava da „ovisno o opsegu, sadržaju i složenosti odnosa što ih se uređuje, materiju se dijeli na cjeline. Neovisno o cjelinama na koje se dijeli materija propisa, svi propisi moraju sadržavati članke i to najmanje dva. Propis iznimno ne mora biti podijeljen na dijelove, glave, poglavlja i odjeljke, a ni članci ne moraju imati nazive, ako ima samo

dvadesetak članaka.“ (Vukšić, 2016: 54-55). Članak uređuje sve dijelove ili osobine jednog odnosa, odnosno pitanja. Osim toga, članak može imati kratak naziv što upućuje na sadržaj. Vukšić (2016: 54-55) objašnjava da se članci dijele na stavke, stavci na podstavke ili točke, podstavci na točke i točke na podtočke. Tako se članak sastoji od minimalno jednog stavka, a može se sastojati i od više njih. Najpogodnije i najpregledanije je za razumjeti odnose koje uređuje članak, ako je sastavljen od tri ili četiri stavka. Ukoliko članak ima samo stavak, ne označuje se brojkom, a ukoliko ih ima više, svaki se označuje arapskom brojkom. Na kraju odredbe stavka ili članka, uvijek se nalazi točka kao pravopisni znak. Ukoliko je to potrebno zbog bolje razumljivosti, odredba iznimno može imati dvije ili više rečenica, a u pravilu se sastoji od jedne rečenice. Kada su sadržaj dvaju ili više stavaka povezani, zahtijeva se ponavljanje teksta jednog stavka u drugome, a ponavljanje se može izbjeći pozivanjem na isti stavak, te se naznačuje rednim brojem tog stavka bez zagrada.

#### **4.4. Jezik, stil i način pisanja propisa**

Osim pravilnog normiranja, kvaliteti općih akata bitno pridonosi i jezik. U svom radu, Milotić i Peranić (2015: 111) ističu kako se za izradu općih akata treba služiti standardnim hrvatskim jezikom, koji je aktualan i svakome razumljiv. Između ostalog, u Republici Hrvatskoj to je osobito važno zbog brojnosti narječja i lokalnih idioma kojima se u općim aktima ne smije služiti. Jezik mora biti takav da je svakome i na svim područjima državnog područja po značenju razumljiv i jasan. Također je potrebno na jezik u općim aktima bude suveren. On mora biti izričaj svojega vremena, što znači da opći akti ne smiju sadržavati pojmovne i izričajne relikte. Iz toga proizlazi da se jezik u općim aktima mora prilagođavati i osuvremenjivati. Osim toga, prema jedinstvenim metološko-nomotehničkim pravilima „na temelju Ustava Republike Hrvatske u Republici Hrvatskoj u službenoj je uporabi hrvatski jezik i latiničko pismo, te je to jezik i pismo na kojem se pišu propisi, a iznimno i na jeziku i pismu nacionalnih manjina kada je to zakonom propisano.“ (Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, NN 74/2015) ili (dalje u tekstu: Pravila). Propisi se pišu jasnim stilom, jedinstvenim riječima te preciznim namjerama donositelja propisa. Također, u općim aktima mora biti zastupljen jezik pravne struke. Milotić i Peranić (2015: 114-115) ističu kako u stručnom pravnom jeziku svaka riječ, ali i interpunkcijski znak, imaju svoje značenje i smisao. O njihovom odabiru i razmještanju u rečenici ovisit će pravni učinak te postizanje cilja. U tome je smislu jezik u pravu precizan i strog s nedvosmislenim značenjem pojedinih riječi i izričaja. Jezik je osnovno sredstvo pravnog redaktora za izradu općih akata te upravo zbog toga pravni redaktor mora biti

oprezan prilikom izbora riječi i postavljanja interpunkcijskih znakova na određeno mjesto. U radu Milotić i Peranić (2015: 118) pojašnjavaju da prilikom izrade općih akata osobitu pozornost treba pridati interpunkcijskim znakovima, kao što su točka, zarez, točka sa zarezom, dvotočka i slično. Oni moraju biti smješteni da smisao i cilj rečenice odgovaraju namjeri donositelja općeg akta. Smještanje interpunkcijskih znakova na različita mjesta u istoj rečenici u pravu najčešće bitno mijenjaju smisao i cilj norme koja se u njoj nalazi. Važno je da donositelj općeg akta ima jasnu predodžbu o vlastitoj namjeri i cilju. Osim navedenog, vrlo je važno obratiti pozornost na uporabu stranih izraza odnosno tuđica. Prema Pravilima, strani izrazi mogu se koristiti jedino ako u hrvatskom jeziku za takve izraze nema hrvatskih riječi koja bi odgovarala smislu, značenju i sadržaju strane riječi, odnosno tuđice. Strane izraze, kada ih se rabi u propisu, stavlja se u zagrade, nakon izraza jednakoga značenja na hrvatskom jeziku. Te iste odredbe se također odnose i na izraze koji su na latinskom jeziku. Vukšić (2016: 56) navodi da uporaba riječi u žargonu, kao i neprimjerenih i nepotrebnih stručnih izraza nije dopuštena, a ako je neizbježno, treba ih opisati u odredbi o značenju izraza u uvodnim, odnosno osnovnim odredbama. Između ostalog, kako stoji u Pravilima „kada je riječ o navođenju, korištenje izraza kao što su prethodni, naredni, sljedeći i slično, u svrhu navođenja nije prihvatljivo. Također nije prihvatljivo upućivati na odredbu koja i sama upućuje na drugu odredbu, ali se iznimno može u tekstu propisa upućivati na kasniju odredbu istog propisa.“ Prema Pravilima, u odredbi kojom se ukazuje na drugi propis ističe se cijeli naziv tog propisa, ime i broj glasila u kojem je propis objavljen, a ako se ukazuje na ciljane odredbe tog propisa, tada se moraju navesti i članci i njihovi dijelovi u kojima su te odredbe sadržane. Ako se ukazuje na propis koji je se mijenjao, odnosno koji se nadopunjavao, tada je bitno i to naznačiti s cijelim nazivom i brojem glasila u kojem je objavljen. Pravila također reguliraju uporabu kratica, koje se, u pravilu, ne upotrebljavaju kod pisanja teksta propisa, a ni ako je naglasak na riječi kao što su „članak“, „stavak“, „podstavak“, „točka“ ili skraćenice u kojima bi se početna slova određenih riječi pratile točkama. Ali mogu se upotrebljavati skraćenice čije je korištenje u propisima ustaljeno i koje imaju uobičajeno, odnosno svima poznato značenje. Nadalje, kada je riječ o gramatici, autor objašnjava da se „u propisu upotrebljavaju imenice u muškom rodu, a iznimno u ženskom rodu, a ako narav sadržaja to zahtjeva i u srednjem rodu. Pravilna je uporaba jednine, osim kada sadržaj zahtjeva drugačije, odnosno kada je uporaba množine neizbježna. Međutim, nije prihvatljivo alternativno određivanje.“ (Vukšić, 2016: 57). Kada je riječ o glagolu, on se u propisu piše, u pravilu, u sadašnjem vremenu i u aktivnom obliku.

#### **4.5. Izmjene i dopune pravnih propisa**

Pravni se propisi mogu mijenjati, odnosno nadopunjavati. Milotić i Perić (2015: 361) ističu kako promjene u općem aktu jesu svako zadiranje u pravni sadržaj koje utječe na njegovu promjenu. Opći akti mogu se mijenjati ako postoje razlozi koji opravdavaju promjenu. Pravila nalažu da se „izmjene i dopune propisa vrše samo propisom iste pravne snage i po istom postupku po kojem je taj propis donesen.“ Do izmjena i dopuna dolazi kada propis više nije usklađen promjenama u pravnom smislu, kada više nije u skladu s promjenama u politici, kada ne koristi određenim potrebama i kada ga je potrebno izmijenjati ili nadopunjavati iz nekih drugih razloga koji su opravdani. Milotić i Perić (2015: 361) isto tako navode razloge za promjenu općeg akta, a ti razlozi su promjene u društvenom odnosu, popunjavanje pravnih praznina, usklađivanje s drugim općim aktima, otklanjanje nomotehničkih manjkavosti i slično. Također, razlozi promjene općih akata u hrvatskoj praksi češće su političke naravi nego općedruštvene. Nadalje, brze i česte promjene općih akata zbog popunjavanja praznina, otklanjanja nedostataka i usklađivanja, neposredna su posljedica pogrešnoga normiranja i shvaćanja da izrađivati opće akte može uglavnom svatko. Promjena općih akata zbog političkih previranja štetna je praksa kojoj bi se zakonodavac trebao oduprijeti. Međutim, neovisno o razlozima zbog kojih se opći akti mijenjaju, treba istaknuti da su česte promjene štetne jer stvaraju pravnu nesigurnost te onemogućavaju stvaranje stabilne, ujednačene i trajne pravne prakse u određenome pravnom području. Prema navodima ovih autora „ u sadržajnom smislu, promjene u općim aktima mogu imati značenje izmjene, dopune ili ukidanja.“ (Milotić i Perić, 2015: 361). Ako se promjenom općeg akta njegov sadržaj nadomještava nekim drugim pravnim sadržajem, tada je riječ o izmjeni općeg akta. U slučaju da se promjenom postojećem pravnom sadržaju želi pridodati novi, govori se o dopuni općeg akta. Između ostalog, promjena može imati i značenje ukidanja ako se njome pravni sadržaj općeg akta stavlja izvan pravne snage. Međutim, prema Pravilima „izmjena i dopunama određenog propisa ne može se mijenjati i dopunjavati drugi propis, ali iznimno je moguće jednim propisom staviti izvan snage drugi propis kada se propisom više pravne snage stavlja izvan snage propis niže pravne snage iz istog upravnog područja.“ U radu Milotić i Perić (2015: 362), stoji da se opći akti mogu mijenjati samo odlukom ovlaštenog tijela te drugim općim aktom. U prvom slučaju odluku donosi nadležno tijelo povodom objektivnog spora o ustavnosti ili zakonitosti općeg akta. Najčešće se opći akt mijenja drugim općim aktom, ali treba imati na umu da se neki opći akt smije mijenjati drugim koji ima istu ili veću pravnu snagu od općeg akta koji se mijenja. Opći akt o promjeni drugoga općeg akta iste je pravne snage kao i opći akt koji se njime mijenja. Riječ je o općem aktu koje je ovlašteno

donijeti isto tijelo koje je donijelo opći akt koje se mijenja. Između ostalog, Pravila nalažu da „kada se vrše izmjene i dopune propisa koji nije ranije izmijenjen odnosno dopunjen, u članku 1. propisa kojim se vrše izmjene i dopune, navodi se puni naziv propisa koji se mijenja ili dopunjuje, naziv i broj službenog glasila u kojem je objavljen osnovni tekst te utvrditi oznaku i sadržaj prvog članka koji se mijenja ili dopunjuje, a ostali članci prate redosljed članaka osnovnog teksta.“ Kada je riječ o nazivima općih akata, Milotić i Perić (2015: 363) ističu da je u pravu općeprihvaćeno da se naziv općeg akta o promjeni drugoga, sastoji od naznake vrste općeg akta, naznake vrste promjene koje sadržava i punog naziva općeg akta koji se mijenja. Najveća posebnost takvih akata je u tome da sadržavaju puno naziv općeg akta koji se mijenja. Također, time se nastoji otkloniti pravna nesigurnost koja nastaje zbog promjene. Osim navedenog, prema Pravilima propise je moguće i dopuniti dodavanje dijela propisa. U tom slučaju, nadopunjeni dio se označuje identičnim brojem, kao i prijašnji dio iste vrste, kojemu se dodjeljuje iduće slovo po abecednom redu.



## 5. ZAKLJUČAK

Smatra se da je Poslovnik Hrvatskog sabora vrlo bitan prilikom donošenja pravnih propisa, odnosno akata jer se njime uređuje unutarnje ustrojstvo i način djelovanja Sabora, a između ostalog i procedura donošenja akata, odnosno zakona. Rasprava o prijedlogu zakona provodi se u dva čitanja, osim kada je na tekst konačnog prijedloga zakona podnesen veći broj amandmana ili kada su amandmani takve naravi da bitno mijenjaju sadržaj zakona, tada se provodi i treće čitanje zakona. Budući da je tijekom posljednja dva desetljeća u Republici Hrvatskoj donesen velik broj pravnih propisa, to izaziva veliku zbunjenost i nesnalaženje pojedinaca, te pravnu nesigurnost, opterećenost sudova, kao i dvojaka tumačenja propisa. U Republici Hrvatskoj se dosada nije davala veća pozornost načelima, pravilima i metodama izrade pravnih propisa, niti ih se službeno određivalo. Zbog toga postoji velik broj propisa uz znatne nedostatke, kao što su neprimjerenost naziva, strukture, sadržaja, izričaja, metode, jezika i slično. Zbog navedenog, jedva ih je moguće primijeniti ili u primjeni stvaraju pravnu nesigurnost. Kako bi pravni propis bio ispravan, kao jedan od glavnih ciljeva postupka donošenja pravnih propisa, ističe se razumljivost. Osim toga, bitne su i druge stvari koje se ne nalaze u poslovniku, kao što su sadržaj, oblik, jezik, stil i način pisanja pravnih propisa. Sadržaj propisa obuhvaća uvodni dio propisa, glavni dio propisa, te prijelazni i završni dio propisa. Oblik propisa čini unutarnja podjela, te oblik ili ustroj propisa. Jezik, stil i način pisanja propisa su također važni jer je potrebno sastaviti propis koji je pravopisno i gramatički ispravan. S obzirom na sve navedeno, pravni propisi bi tako trebali biti razumljivi svima i ne bi se gomilali, te tako ne bi stvarali zbunjenost i nejasnoću zbog načina na koji su pisani.

## 6. LITERATURA

1. Babac, B. (2004.) *Upravno pravo: obrada poglavlja iz teorije i praxisa*. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.
2. Crnić, I. (2018.) *Ustav Republike Hrvatske u praksi: s napomenama, opsežnom sudskom praksom, literaturom i abecednim kazalom pojmova*. Zagreb: Organizator Zagreb
3. Đerđa D. i Antić T. (2017) Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj- studija slučaja. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 38 (1), str. 93-128.
4. Hrvatski sabor. URL: <https://www.sabor.hr/> [pristup: 22.12.2020.]
5. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. (NN 74/15)
6. Milotić, I. i Peranić, D. (2015) *Nomotehnika: izrada općih akata s praktičnim primjerima*. Zagreb: RRIF plus
7. Poslovnik Hrvatskog sabora. (NN 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20.)
8. Ustav Republike Hrvatske. URL: <https://www.zakon.hr/> [pristup: 28.12.2020.]
9. Vukšić, Z. (2016) Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa. *Porezni vjesnik*, vol.25 (11), str. 45- 59.
10. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. (NN 116/99., 109/00., 53/03., 69/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11., 120/11., 19/15., 104/15., 98/19.)

## POPIS KRATICA

Pravila- Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor

Poslovnik- Poslovnik Hrvatskog sabora

ZIZHS- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor

## IZJAVA O AUTORSKOM RADU

Ja, Ljuban Garača, pod punom moralnom, materijalnom, kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada pod naslovom **Primjena Poslovnika Hrvatskog sabora pri izradi pravnih propisa** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, 08.01. 2021.

Ljuban Garača

