

# Metode i načela za izradu pravnih propisa

---

Glavnik, Ivana

Undergraduate thesis / Završni rad

2025

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Tourism and Rural Development in Pozega / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Fakultet turizma i ruralnog razvoja u Požegi**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:277:847192>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-15**



Repository / Repozitorij:

[FTRR Repository - Repository of Faculty Tourism and Rural Development Pozega](#)



**SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FAKULTET TURIZMA I RURALNOG RAZVOJA U POŽEGI**



**Ivana Glavnik, 0066247937**

***METODE I NAČELA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA***

**ZAVRŠNI RAD**

Požega, 2025. godine

**SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
FAKULTET TURIZMA I RURALNOG RAZVOJA U POŽEGI**

**PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

***METODE I NAČELA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA***

***ZAVRŠNI RAD***

**IZ KOLEGIJA NOMOTEHNIKA**

**MENTOR: dr.sc. Mirela Mezak Matijević**

**STUDENT: Ivana Glavnik**

**JMBAG studenta: 0066247937**

**Požega, 2025. godine**

## SAŽETAK

Pravni propisi temelj su svake države. Osnovni cilj im je uređivanje odnosa u društvu kojih se svatko mora pridržavati. Donositelji pravnih propisa, kao i redaktori, dobro moraju poznavati materiju koju obrađuju, kao i bit pravnog sustava u cjelini. Redaktor mora biti posebno educiran iz područja pravne znanost. Nomotehnika kao znanost postaje sveprisutna posljednjih dvadesetak godina, kao znanost koja proučava pravila koja se primjenjuju za kreiranje i oblikovanje pravnih akata i pravnih normi. Prilikom izrade pravnih propisa vodi se računa o odabiru metode kao putu kojim se dolazi do rezultata.

Izrada pravnih propisa zahtijeva određene principe kojih se redaktori, također, moraju pridržavati. Primjena takvih načela tijekom izrade pravnih propisa osigurava, prije svega, uspješnost prilikom izrade propisa, njihovog uređivanja primjenom načela, što znači znanstveni pristup izradi pravnih propisa. Na taj način postiže se kvaliteta izrađenog propisa.

Ključne riječi: pravni propis, nomotehnika, metode, načela

## ABSTRACT

Legal regulations are the foundation of every state. Their main goal is to regulate relations in society which everyone must adhere to. Legislators, as well, as editors must have a good knowledge of the subject they are dealing with, as well as the essence of the legal system as a whole. The editor must be specially educated in the field of legal science. Nomotechnics as a science has become ubiquitous in the last twenty years, as a science that studies the rules related to the creation of legal norms and legal acts. When drafting legal regulations, care is taken to select a method as a way to achieve results.

Drafting of legal regulations requires certain principles that editors must also adhere to. The applications of such principles during the drafting of legal regulations ensures, first of all, success when drafting regulations, their editing by applying the principles, which means a scientific approach to the drafting of legal regulations. In this way, the quality of the prepared regulation is achieved.

Keywords: legal regulation, nomotechnics, methods, principles

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. NOMOTEHNIKA I NORMATIVNA DJELATNOST.....	2
3. POJAM PRAVNOG PRAVILA.....	4
4. METODE IZRADU PRAVNIH PROPISA.....	14
4.1. Metoda taksativnog normiranja .....	14
4.2. Metoda primjericnog normiranja.....	15
4.3. Metoda apstraktnog normiranja.....	15
4.4. Metoda principijelnog normiranja.....	15
4.5. Metoda precedentnog normiranja.....	16
5. NAČELA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA.....	17
5.1. Načelo jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnog propisa.....	17
5.2. Načelo odnosa jezičnih izraza i logičnog smisla pravnog propisa .....	18
5.3. Načelo ukupnosti sadržaja pravnog propisa .....	19
5.4. Načelo utvrđivanja i izražavanja egzistencijske i sadržajne ovisnosti nižeg propisa o višem.....	19
6. PRAKTIČNI PRIMJER.....	20
7. ZAKLJUČAK .....	23
8. LITERATURA.....	1

## 1. UVOD

Tema završnog rada, metode i načela za izradu pravnih propisa, objašnjava pojam nomotehnike kao znanosti o strukturi pravila i općih akata. Daje osvrt na Jedinствena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata čijim donošenjem se objedinjuju načela i način izrade propisa na svim razinama. Nomotehnika kao znanstvena disciplina, naziva se i pravna tehnika, zakonodavna tehnika, tehnika izrade zakona i dr. Velika važnost se pridaje nomotehnici kao znanosti, pogotovo u posljednjih dvadeset godina. Obzirom na veliku količinu propisa koja su donesena u kratkom vremenu, pogotovo u vrijeme kada je Republika Hrvatska pristupila Europskoj uniji, pojedine postojeće zakone trebalo je izmijeniti i uskladiti sa direktivama Unije. Nedorečenost i neusklađenost do tada donesenih zakona, kao i njihov veliki broj, potakli su stručnjake na donošenje jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila kako bi se izbjegla pravna nesigurnost te donosili precizni, jasni, razumljivi i primjenjivi propisi. Tim pravilima definirale su se smjernice za normativnu aktivnost, te će one, prije svega, olakšati donošenje zakona i propisa. Propisi su vrlo važni u svakom državnom uređenju iz razloga jer pravno reguliraju društvene odnose. Veliki je broj propisa, samo snalaženje je postalo složenije, pa se njihovoj izradi posljednjih godina počela pridavati sve veća pažnja. Pred redaktore propisa postavljaju se veliki zadatci i odgovornost. Svaki propis, da bi odgovarao društvenim potrebama, mora biti kvalitetno izrađen. Redaktori i donositelji propisa moraju biti educirane osobe, moraju dobro poznavati sadržaj pravnog propisa koji izrađuju, kao i bit pravnog sustava u cjelini. U radu su pojašnjene metode i načela izrade propisa. Svaka od metoda objašnjena je zajedno s prednostima i nedostacima svake od njih. Pojašnjena su i načela za izradu pravnih propisa, koja su, kako se koriste, koja je izravna korist od njih prilikom primjene. Završni rad ima za cilj pojasniti metode i načela za izradu pravnih propisa sa praktičnim primjerima. Svrha istraživanja je razumijevanje svake od metoda kao i načela, koja su prikazana kroz praktične primjere.

Za istraživanje korišteni su zakoni, literatura vezana za nomotehniku kao znanstvenu disciplinu. Cjelokupna dokumentacija korištena u izradu završnog rada, obuhvaća publikacije, članke, internetske stranice i baze podataka koje se relevantne za temu istraživanja. Primjeri su preuzeti iz raznih zakona prilikom čega je pojašnjeno u kojem članku zakona je primijenjena koja metoda, navedeni su i članci iz zakona koji potkrepljuju metodu koja se navodi.

## 2. NOMOTEHNIKA I NORMATIVNA DJELATNOST

“Nomotehnika, kako se popularnije naziva znanost o izradi pravnih propisa, predstavlja znanstvenu disciplinu koja analizira i uspostavlja načela izrade pravnih pravila.“ (Borković, 1996:8).

„Nomotehnika (složenica od grčkih riječi nomo, što znači zakon i tehne što znači vještina je tehnika izrade općih pravnih akata, ili u užem smislu, pravna znanost o strukturi pravila i općih akata te o njihovu sastavljanju i izradi.“ (Milotić i Peranić, 2015/III)

Nomotehnika proučava pravila koja se odnose na oblikovanje i stvaranje pravnih akata i pravnih normi. Kao disciplina postaje sve prisutnija u Republici Hrvatskoj. Posebno joj se pridaje važnost posljednjih dvadesetak godina, nakon osamostaljenja i potrebom stvaranja integralnog pravnog sustava, a, isto tako, i punopravnim članstvom Republike Hrvatske u Europskoj uniji. Zakonima, propisima i drugim općim aktima uređuju se društveni odnosi i dodjeljuju im se određena prava ili im se nameću obveze. Upravo zbog toga, sama važnost materijalnog sadržaja, kao i oblik u kojem se ta prava donose, od posebne je važnosti i značaja ne samo za tijela javne vlasti, već i za svakog poduzetnika i za svakog građanina. Nomotehnika kao znanost ,ne bavi se donošenjem zakona, propisa i drugih općih akata, nije upućena donositeljima pravnih propisa, usmjerena je na osobe koje pripremaju, priređuju i ispravljaju propise i akte. Predmet nomotehnike, prije svega, su pravne norme, pravni propisi i pravila koja se trebaju koristiti prilikom izrade pravnih propisa. (Đerđa, Antić, 2017:95). Iz samih definicija, može se zaključiti i njezin zadatak. Zadatak nomotehnike, odnosno znanosti o izradi pravnih propisa i drugih općih akata, utvrđivanje je i izražavanje principa i načela koji služe pri sastavljanju pravnih propisa sve u svrhu njihove bolje kvalitete. Može se reći da nomotehnika zapravo olakšava samu primjenu pravnih propisa. (Borković, 1987:12). Nomotehnika u ostvarivanju svojih ciljeva koristi se raznim nepravnim znanostima kao što su gramatika sintaksa, stilistika, logika, psihologija, politika.

Potreba za nomotehnikom je velika, jedan od razloga je prevelika količina propisa i akata koja se donose, a drugi razlog je taj što se sama svrha pravnog propisa može ostvariti samo ako se na ispravan način uređuje određena materija. Tekst propisa mora biti određen, precizan, mora obuhvatiti sve bitne činjenice na koje se odnosi. Cilj nomotehnike je uputiti redaktora, tj. osobu koja priprema propise i akte, kako oblikovati pravni propis, koji je u skladu s pravnim sustavom u cjelini, vrijednostima i načelima pravne tradicije i kulture. Temelj svake države su pravni propisi, dakle pravna pravila koja u pisanom obliku uređuju društvene odnose, putem njih se propisuju pravila ponašanja. Upravo iz tog razloga pravni propisi moraju biti razumljivi



širokom krugu osoba i prije svega pravno učinkoviti u postizanju ciljeva. Nerijetko se događa i zahtijeva brzo donošenje propisa, što na kraju rezultira formuliranjem nejasnih pravnih normi, normi koje ne ostvaruju željene ciljeve. Propisivanje pravila ponašanja putem pravnih propisa važno je za svaku društvenu zajednicu, neovisno o strukturi njezina društvenog i političkog uređenja. Borković navodi dva razloga zbog kojih suvremena država gomila pravne propise. Prvi razlog zbog kojeg se pravni propisi gomilaju je velik broj društvenih odnosa koji se pravno reguliraju, a drugi razlog je potreba da svi društveni odnosi budu pravno regulirani, a to podrazumijeva načelo zakonitosti i zahtjev za cjelovitošću pravnog sustava. Sama složenost pravnog sustava dovodi i do složenijih pravnih propisa, i upravo zbog toga svega samo snalaženje u pravnim propisima postaje kompleksnije i složenije. Zbog svih tih razloga izradi pravnih propisa mora se pokloniti više pažnje.

Kao što je do sada napisano, nomotehnika izučava normativnu djelatnost kao skup podataka i radnji kojima se donose i stvaraju pravni propisi, u koje spadaju i postupci i radnje kojima se postojeći propisi mijenjaju, dopunjuju ili ukidaju.

Normativnu djelatnost možemo podijeliti prema subjektima koji je vrše i prema vrstama akata koji se donose. Tako podjela normativne djelatnosti prema subjektima koji je vrše dijeli se na:

- a) normativnu djelatnost državnih organa
- b) normativnu djelatnost nedržavnih organa

Podjela normativne djelatnosti prema vrstama akata koji se donose:

- a) normativna djelatnost u okviru koje se donose opći (generalni) pravni propisi
- b) normativna djelatnost u okviru koje se donose pojedinačne norme

Društveni odnosi reguliraju se općim aktima. Konkretni pravni odnos regulira se pojedinačnim aktima ili se regulira pojedinačni slučaj.

Plan normativne djelatnosti znači, prije svega, predviđati radnje koje se donose ili poduzimaju zbog stvaranja novih propisa, i izmjena ili stavljanja izvan snage postojećih pravnih propisa. Iz samog plana mora biti vidljivo tko donosi pravne propise i koji pravni propisi se donose, u kojem vremenu će se donijeti kao i na koji način. Planiranje normativne djelatnosti predviđa radnje koje je potrebno poduzeti s ciljem izrade, izmjena i dopuna kao i stavljanja izvan snage pravnih propisa. Subjekti koji moraju biti uključeni u postupak donošenja pravnih propisa. Plan možemo podijeliti na širi ili uži. Širi plan obuhvaća ukupnu normativnu djelatnost nekog subjekta, užu plan obuhvaća normativnu djelatnost prema nositeljima normiranja ili materiji koja se normira. Plan može biti dugoročni, srednjoročni i kratkoročni ovisno o tome kako će se planirane mjere i akcije realizirati u određenom vremenu.

### 3. POJAM PRAVNOG PRAVILA

Pravni propisi temelj su svake države, zadaća im je uređenje odnosa između subjekata u društvu. Trebaju biti razumljivi velikom krugu osoba i pravno učinkoviti u postizanju cilja zbog kojeg se i donose. Prilikom izrade propisa treba se voditi računa o adekvatnom omjeru jednostavnosti i pravne određenosti. Najvažnija značajka propisa je njegova učinkovitost, što znači sposobnost da se ostvari željeni cilj. (Vukšić 2016:45) u svom radu pojašnjava da je u posljednja dva desetljeća u Republici Hrvatskoj doneseno nekoliko tisuća pravnih propisa, što izaziva veliko nesnalaženje pojedinaca u gomili propisa, pravnu nesigurnost, opterećenost sudova, dvojaka tumačenja propisa i slično. Postupanje suprotno propisima može biti opasno, može prouzročiti ozbiljne pravne posljedice, povrede pa i gubitak prava. (Milotić i Peranić 2015:1) upućuju na to da pravna sigurnost ovisi o pravilnoj izradi općih pravnih akata, dorečenosti i preciznosti u njima sadržajnih pojmova i izričaja. Zbog važnosti propisa za pravnu sigurnost i primjenu prava u utjecajnim su europskim pravnim poredcima oblikovana načela, pravila i metode za izradu općih pravnih akata.

Pravni propisi definiraju se kroz dva aspekta, u formalnom i materijalnom smislu. U formalnom smislu propis označava obvezujući pravni akt kojeg donosi ovlašteno tijelo vlasti u određenom postupku i koji ima i propisan naziv, npr. uredba, pravilnik, zakon i dr. U materijalnom smislu, propis podrazumijeva eksterni opći akt opće normativnog karaktera. Obilježja takvog akta su apstraktnost odnosno uređenje neodređenog i neizvjesnog broja slučajeva i generalnost ili djelovanje prema van.

Predmet proučavanja nomotehnike, odnosno znanosti o izradi pravnih propisa jesu pravni propisi kojima se na apstraktan način uređuju ponašanja subjekta u društvu. Predmet čine načela i pravila koja se koriste kod izrade propisa, što prvenstveno pridonosi tehnički kvalitetnijim propisima, bez obzira na vrstu propisa koji se donosi kao i njegova donositelja. Svaki pravni propis ima dva osnovna elemenata, a to je sadržaj i oblik. Propisi po sadržaju su propisi koji naređuju, što znači da subjektima nameću obvezu nekog davanja ili djelovanja, zatim u tu grupu pripadaju i pravni propisi koji zabranjuju odnosno subjektima zabranjuju vršenje određenih radnji te propisi koji dopuštaju, odnosno označavaju slobodu ponašanja subjekata u određenim situacijama.

Oblik pravnog propisa ovisi prvenstveno o tome tko ga može donijeti, o radnjama koje se moraju poduzeti kako bi pomoću njih mogao nastati taj propis, i o formi u kojoj će takav propis se materijalizirati.

Za izradu i donošenje pravnih propisa postoje određene pretpostavke. Dijelimo ih na objektivne i subjektivne pretpostavke.

Objektivne pretpostavke moraju postojati prilikom donošenja bilo kojeg propisa kao jamstvo zakonitog i pravilnog donošenja. Važno je pri tome da je donositelj pravnog propisa nadležan za njegovo donošenje, da je provedena određena procedura, da pravni propis ima odgovarajući sadržaj i da je osigurano vremensko i prostorno djelovanje (Borković 1987). Činjenica tko je donositelj pravnog propisa kao i karakter samog propisa, određuje koja je procedura donošenja. Ukoliko je važnost pravnog propisa veća, procedura je preciznija i detaljnije propisana. Propis, da bi bio donesen na formalno dopustiv način, donositelj mora ispuniti sve zahtjeve propisanog postupka. Ukoliko dođe do pogreške u proceduri, dovodi se u pitanje formalno pravna valjanost pravnog propisa te se postavlja pitanje njegove ustavnosti i zakonitosti.

Prije nego redaktor krene sa izradom nacrtu nekog propisa prvu pretpostavku koju mora ispuniti je nadležnost. Pravo i dužnost nekog društvenog subjekta da društvene odnose regulira odgovarajućim propisima nazivamo nadležnost.

Redatoru se, prije same izrade nacrtu propisa, postavlja nekoliko pitanja. Odgovori na njih propisuju se pravnim aktom, ali mogu biti ostavljeni na slobodnu procjenu. Prije same izrade, potrebno je utvrditi opseg normiranja određenog pravnog instituta ili određenog pravnog područja. Nakon utvrđivanja opsega normiranja, odabire se opći akt s kojim se normiranje planira provesti, isto tako treba odlučiti koje će hijerarhijske razine biti propis. Sama izrada propisa prolazi kroz nekoliko faza. U prvoj fazi se uspostavlja struktura i osnovna rješenja koja propis mora sadržavati. Zatim se razrađuje tekst propisa i uređuje se sadržajno i jezično. U zadnjoj fazi izrade nacrtu propisa velika se pažnja pridaje pronalaženju pravnih praznina, nedorečenosti i drugih nejasnoća, i oni se istovremeno ispravljaju. (Đerđa, Antić, 2017:99).

Subjektivne pretpostavke vezane su za osobu redaktora, za osobu koja se može prihvatiti vrlo složene djelatnosti pravnog normiranja. Redaktor mora ispuniti i određene preduvjete za donošenje pravnih propisa: uz opću naobrazbu potrebni su još neki elementi, a to je prije svega pravna svijest, znanje i pripremanje materijala.

Subjektivne pretpostavke usmjerene su na znanja, vještine i kompetencije osobe koja priprema nacrtu pravnog propisa. U subjektivne pretpostavke ubrajamo pravnu svijest, znanje, vještinu pripremanja nacrtu propisa, sposobnost jezičnog izražavanja, ali i svih popratnih materijala koji su nužni za razumijevanje ciljeva propisa. (Borković 1996:59).

Pravne propise trebale bi izrađivati osobe kojima je taj posao profesija, koji imaju visoku razinu općeg obrazovanja, dobro poznaju društveno-političko uređenje i pravni sustav i poznaju

načela i tehnike izrade pravnih propisa. Opće je obrazovanje nužan element za izradu pravnih propisa. Sama tehnika izrade propisa je vrlo složen proces, stoga je isto tako vrlo bitno i redaktorovo pravno obrazovanje, mora dobro poznavati društveno i političko uređenje pravnog sustava, poznavati principe i načela izrade pravnih propisa i imati sposobnost jezičnog izražavanja.

Hrvatski sabor 2015. donio je posebne smjernice zbog sistematiziranja pravila za donošenje i izradu pravnih propisa, pod nazivom Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata (NN 74/2015). Ta pravila primjenjuju se na zakone i druge pravne propise koje donosi Sabor, ali primjena tih pravila proširena je i na sve ostale propise koje se donose na svim razinama vlasti. Preporuka je da se koriste kod izrade akata koji nisu formalnopravno obvezujući, poput programa, rezolucija, deklaracija, planova. „Ova Pravila propisuju strukturu propisa, sadržaj uvodnog dijela propisa, glavnog dijela propisa te prijelaznog i završnog dijela propisa.“ (Đerđa, Šamanić, 2022:721). Ta pravila utvrđuju i uređuju unutarnju podjelu propisa, jezik, stil i način pisanja propisa, dopuštenost retroaktivnog učinka, tehnike izmjene i dopune propisa. Pravna literatura navodi i pojašnjava kako ta pravila sadrže jasne pogreške i na nekim mjestima odudaraju od nomotehničkih načela, standarda i pravila i nije sigurno hoće li njihova primjena postići željeni učinak. Ali bez obzira na sve te nedostatke, sve osobe koje sudjeluju u izradi nacрта i propisa korisno je da ih primjenjuju.

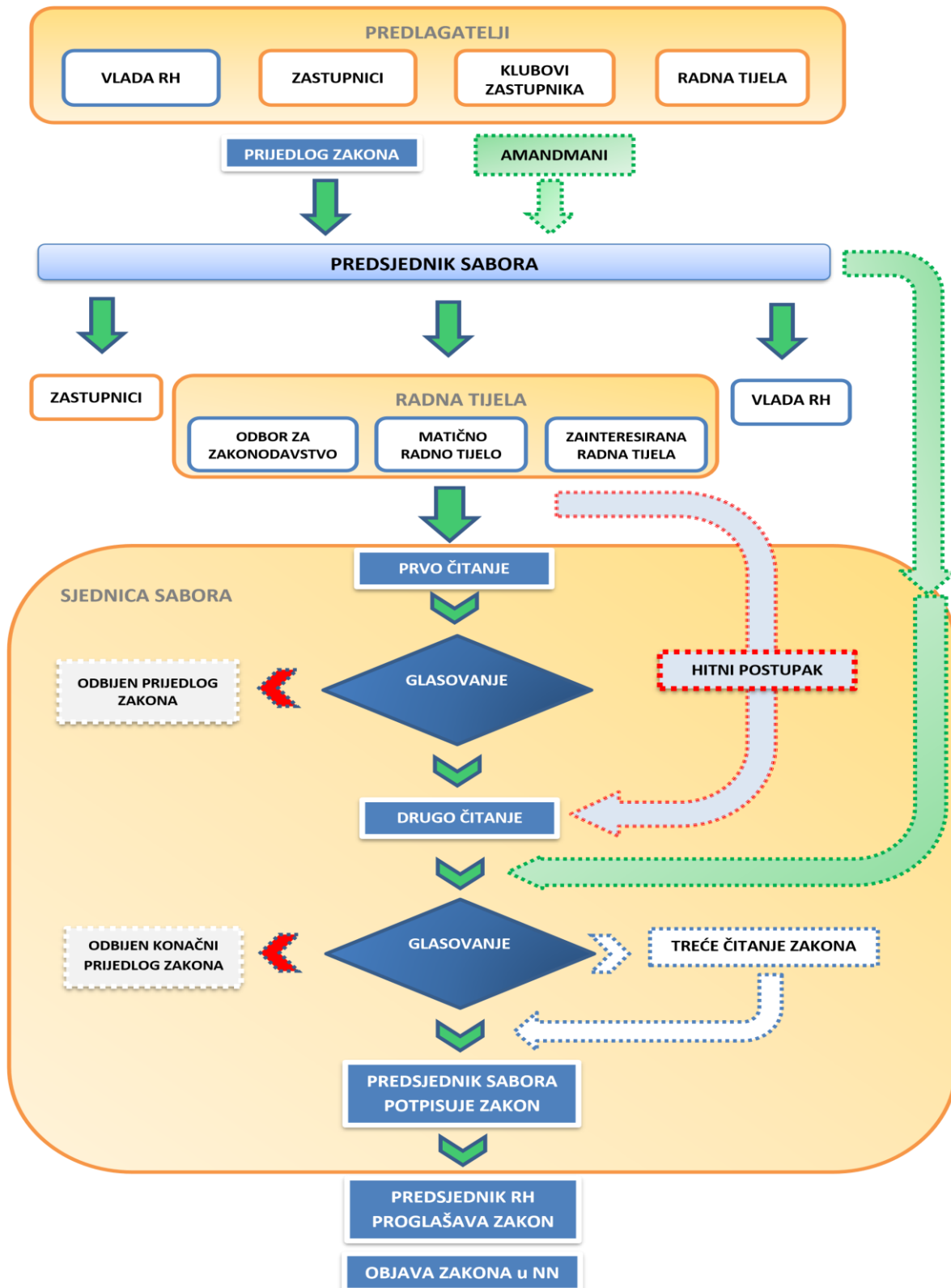
Da bi se pravni propisi donijeli, moraju se poštivati i određene procedure samog donošenja. Procedura donošenja propisa predstavlja skup radnji koje su unaprijed propisane. Donošenje propisa sastoji se od nekoliko faza. Prva faza je faza davanja prijedloga ili inicijative za donošenje pravnog propisa, a posljednja faza je faza usvajanja, proglašenja i objavljivanja propisa. Ukoliko se pojavi neka greška prilikom samog donošenja propisa, ona dovodi u pitanje formalno-pravnu valjanost pravnog propisa te čini osnovu za postavljanje pitanja njegove ustavnosti, tj. zakonitosti. Hrvatski sabor donosi zakone na temelju ustavnih odredbi, odvija se po fazama, a one su utvrđene poslovníkom Hrvatskog sabora:

- „pokretanje postupka
- prijedlog zakona
- podnošenje i upućivanje prijedloga
- razmatranje prijedloga zakona u radnim tijelima
- rasprava o prijedlogu zakona (prvo čitanje zakona)
- konačan prijedlog zakona
- rasprava o konačnom prijedlogu zakona (drugo čitanje)

- treće čitanje zakona“ (Poslovnik Hrvatskog sabora, NN 81/2013., 113/2016., 69/2017., 29/2018., 53/2020., 119/2020., 123/2020., 123/2020., čl.171-182)

Pravni propisu mora imati odgovarajući sadržaj, što podrazumijeva da se njegovim odredbama obuhvati ono područje društvenih odnosa koje odgovara nadležnosti njegovog donositelja. Donositelj mora u sadržaj tog propisa ugraditi sve bitne oznake koje su nužne za ukupno normativno zahvaćanje materije za čiju je normativnu regulaciju nadležan.

Slika 1: Pregled zakonodavnog procesa u Hrvatskom Saboru



Izvor: Hrvatski sabor, [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/dijagram\\_zakonodavnog\\_postupka.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/dijagram_zakonodavnog_postupka.pdf) 21.04.2024.

Propisi imaju zadanu strukturu koja održava logični i sustavni slijed pojavljivanja materije koja se uređuje općim aktom. (Milotić, Peranić, 2015:198).

„Propis ima sljedeću strukturu:

- a) uvodni dio
- b) glavni dio i
- c) završni dio“ (Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, NN 74/2015)

Svaki od spomenutih dijelova čine strukturu propisa i sadržava odredbe koje po svojem logičkome smislu čine određenu funkcionalnu strukturnu cjelinu.

Uvodni dio nalazi se na početku svakog propisa, sadržava:

- a) preambulu
- b) naziv propisa
- c) obuhvat sadržaja;

Cilj uvodnog dijela je da se istakne pravni i politički smisao propisa, odnosno u njemu su sadržani podaci tko je donositelj pravnog propisa i na temelju koje pravne osnove je donesen.

Na početku svakog propisa nalazi se preambula koja sadržava uvodni tekst pojedinih pravnih akata, kao i najavu pravne osnove za donošenje propisa, odnosno odredbe višeg propisa iz kojih proizlazi ovlaštenje za njegovo donošenje. Uvodni dio sadrži naziv tijela, odnosno naziv ovlaštene osobe koja donosi propis, navodi se i datum donošenja i sjednice na kojoj je propis donesen.

Naziv propisa, koji se isto tako nalazi u uvodnom dijelu propisa, dolazi nakon preambule, prije svega treba biti kratak, ukratko izraziti vrstu propisa i predmet uređenja kojim se identificira.

Predmet propisa je kratak, ne nabraja se svaki dio propisa, potrebno je prije svega izraziti bit i uputiti na osnovni predmet odnosno sadržaj propisa.

Glavni dio propisa sadržava odredbe kojima se reguliraju oni odnosi koji su predmet samog uređivanja. U ovom dijelu propisa uređuje se najveći dio materije. Najvažniji je dio teksta pravnog propisa. Glavni dio može sadržavati:

- a) „prava i obveze
- b) ovlaštenja i nadležnosti
- c) kaznene, odnosno prekršajne odredbe“ (Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, NN 74/2015)

Završni dio sadržava:

- a) prijelazne odredbe
- b) završne odredbe

U prijelaznim odredbama oblikuje se odnos novog propisa i onog koji se stavlja izvan snage nakon što novi propis stupi na snagu. Završne odredbe, isto tako, uređuju prijašnji propis koji je prestao važiti, stavljaju izvan snage podzakonske propise, datum, odnosno dan stupanja na snagu i objava samog propisa kada i s kojim datumom stupa na snagu.

Pravni propisi donose se u pisanom obliku, ali mogu imati i svoj usmeni oblik. Prednost pisanog oblika od usmenog je u tome što stranci osiguravaju pravnu sigurnosti. „Kao prednost usmenog oblika navodi se brzina, ekonomičnost i jednostavnost u rješavanju. Dok unutarnja podjela propisa ovisi o opsegu, sadržaju i složenosti odnosa što ih uređuje“. (Babac, 2004:378-379). Vukušić, pak u svom radu (2016:54) objašnjava kako se unutarnja podjela može sastojati od dijela, glave, poglavlja i odjeljka, te objašnjava tu istu podjelu na način da svi propisi, neovisno o cjelinama, moraju sadržavati članke i to najmanje dva članka.

Dio se sastoji od određene cjeline propisa, a propis se može minimalno sastojati od dva dijela. Dio može imati svoje ime ili naziv, mora ga imati svaki dio propisa, piše se ispod oznake propisa velikim tiskanim slovima.

Glava, kao dio propisa, je uže područje unutar dijela. Ukoliko propis nije opsežan, podjela dijela na glave nije nužna. Glava se piše velikim tiskanim slovima i označuje rimskim brojkama. Naziv poglavlja ne mora imati svoj naziv, ukoliko ga ima, moraju se koristiti sva poglavlja. Poglavlje može imati više odjeljaka, a najmanje dva. Odredbe u odjeljku uređuju najmanju samostalnu cjelinu. Odjeljak se, isto tako, bilježi velikim tiskanim slovima i označuje arapskim brojevima ili slovima. Poglavlje može imati više, a najmanje dva odjeljka.

Što se tiče formalne strukture propisa, bez obzira na cjeline na koje se dijeli materija propisa, svi propisi moraju sadržavati članke i to najmanje dva članka. Postoji i iznimka, ako propis ima oko dvadeset članaka u tom slučaju ne mora biti podijeljen na dijelove, glave, poglavlja i odjeljke.

Članak sadržava jedno ili više određenja koja tvore jednu logičnu cjelinu. Nastoji se izbjegavati preveliki članci. Članak ima svoj naziv koji je kratak, a ujedno i upućuje na sam sadržaj članka. Naziv članka se stavlja iznad njegove brojčane oznake. (Vukušić 2016:54-55) objašnjava podjelu članaka na stavke, stavci na podstavke ili točke, podstavci na točke i točke na podtočke. Članak se sastoji od minimalno jednog stavka, iako se može sastojati i od više njih. Ako članak ima samo stavak, ne označuje se brojkom, a ako ih ima više, svaki se označuje



arapskom brojkom. Na kraju odredbe stavka ili članka, uvijek se nalazi točka kao pravopisni znak. Ako se jednom točkom uređuje više situacija, uvjeta ili razloga, a najmanje dva, ti dijelovi točke su podtočke. Označavaju se rednim brojevima ili malim slovima abecede, različito od oznake točke.

Donositelj, da bi pravni propis pravilno donio, prije svega mora biti nadležan za donošenje. Nadležnost je prva pretpostavka za donošenje pravog propisa. Možemo ju definirati kao pravo i dužnost jednog društvenog subjekta da određene društvene odnose regulira putem odgovarajućeg pravnog propisa. Nadležnost možemo promatrati sa dvije strane. S jedne strane, nadležnost ima karakter podjele rada u strukturi državnih i drugih organa, a s druge strane predstavlja izraz društveno-političkog značenja koje imaju pojedini organi u sustavu vlasti. Prije pristupanja donošenja pravnog propisa potrebno je prvo utvrditi nadležnost donositelja. Ovlaštenje za donošenje zakona sadržano je, u pravilu, uvijek u nekom višem pravnom pravilu. Ovlaštenje za donošenje zakona sadržano je u Ustavu, a ovlaštenje za donošenje podzakonskih općenormativnih akata sadržano je najčešće u zakonu, iako može biti sadržano i u Ustavu.

Vrlo je važno razvrstati propise, kojima se uređuje neko pravno područje, na propise višeg ranga i propise nižeg ranga. Prednost razvrstavanja je u tome što propisi nižeg ranga uvijek moraju biti u skladu s propisima višeg ranga. To se naziva hijerarhija ili redosljed pravnih propisa. Hijerarhija pravnih propisa izražava se kroz načelo zakonitosti. U članku 5. Ustava Republike Hrvatske se navodi: „U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti sa Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom“ (Ustav Republike Hrvatske, NN 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 2 8/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

U pravnoj teoriji se o hijerarhiji govori u dvostrukom smislu, i to kao hijerarhija državnih organa i kao hijerarhija pravnih propisa. Hijerarhija državnih organa, oblik je odnosa koji među pojedinim organima izražava nadređenost, odnosno podređenost jednih organa u odnosu na druge. Niži organi zavisni su od viših organa.

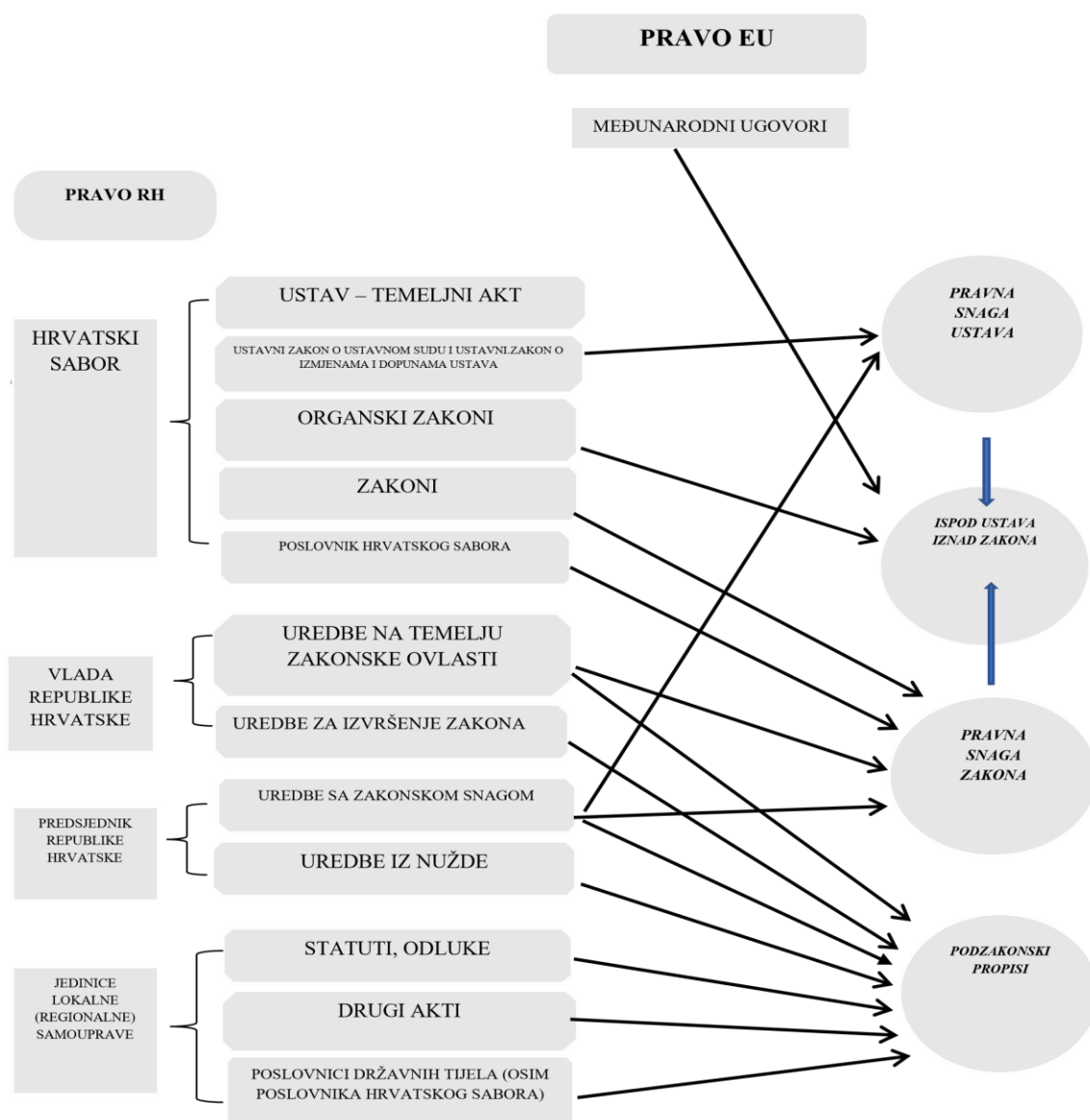
Hijerarhija pravnih propisa je pozicioniranje pravnih propisa na ljestvici prava. Pravni sustav čine propisi koji se razlikuju po svojoj pravnoj snazi, a hijerarhija je nužnost svakog pravnog sustava. Borković (1987) u svom radu navodi da hijerarhijski položaj ovisi o dva bitna faktora. Prvi i primarni faktor je položaj donositelja odgovarajućeg pravnog propisa. Drugi faktor koji određuje položaj pravnog propisa u njihovoj međusobnoj rangiranosti jest vrsta pravnog propisa koji se donosi. Hijerarhija pravnih propisa podrazumijeva njihov odnos, međusobno vrednovanje, sistematiziranje ali i razvrstavanje po važnosti, je li propis višeg ili nižeg reda na ljestvici. U procesu stvaranja, primjene i tumačenja prava hijerarhija ima veliku važnost, ovisna je od autoriteta donositelja i vrste akata u kojem je sadržana i objavljena. Ako

donositelj pravnog propisa donosi propis ili donosi istovremeno nekoliko propisa, oni se moraju rangirati na ljestvici, koji od njih će biti višeg ranga a koji nižeg. Tu kao primjer možemo uzeti Ustav i zakon, isto tijelo ih donosi, ali Ustav je višeg ranga od zakona.

Propisi imaju svoju pravnu snagu, propisi koje donose državni organi su:

- Ustav
- Zakoni
- podzakonski općenormativni akti

Slika 2. Shematski prikaz hijerarhije pravnih akata u Republici Hrvatskoj



Izvor: Uršić, 2018:500, [https://:ursic-2018-izrada\\_akata\\_u\\_visokom\\_obrazovanju-vup\\_1923-publishedversion-2sjqcy-s.pdf](https://:ursic-2018-izrada_akata_u_visokom_obrazovanju-vup_1923-publishedversion-2sjqcy-s.pdf)

Na slici 2. prikazana su nadležna tijela za donošenje akata, akti koje donose i njihov međusobni odnos. Iz gore navedenog i prikazanog može se zaključiti kako je ovakvo funkcioniranje na državnoj razini, posebno za vrijeme ugroženosti državnog poretka, primjenjivo u praksi. U situacijama koje zahtijevaju brzo i djelotvorno reagiranje državne vlasti, ako zakonodavno tijelo ne može djelovati, dio ovlasti preuzima izvršno tijelo. U Republici Hrvatskoj uplitanje izvršnih tijela u zakonodavnu funkciju postoji i strogo je propisano koja izvršna tijela i u kojim situacijama mogu preuzeti dio nadležnosti zakonodavnog tijela. (Uršić, 2018:500)

Prilikom izrade i donošenja pravnih propisa, važno je da se oni donose u određenom vremenu i u određenom prostoru. Na određenom prostoru znači da oni obvezuju svojim odredbama sve subjekte koji se nalaze na području na kojem on ima pravnu snagu i to nazivamo, tzv. teritorijalno važenje pravnih propisa. U pravnoj teoriji propisi se dijele prema širini teritorija na kojem njegove odredbe važe. Po tom kriteriju razlikujemo:

- a) Univerzalne propise – u tu skupinu pripadaju propisi koji vrijede na ukupnom teritoriju, njih donose u pravilu državna tijela.
- b) Partikularni propisi – su propisi koji vrijede na užem teritoriju, njih donose općine, gradovi i županije tj. njihova tijela.

Pravni propisi koji djeluju u određenom vremenu, su propisi od kada oni počinju djelovati, to je početak važenja pravnog propisa i od tada on obvezuje svojim odredbama. Određivanje početka važenja pravnog propisa prije svega je stvar njegova donositelja. Donositelj mora paziti da ga donese u pravo vrijeme iz razloga što bi greška pri procjeni vremena mogla imati neželjene posljedice. Ukoliko se pravni propis donese prije nego što je zaista potrebno, dobit će se propis koji je ispred društvenih potreba, tada govorimo o preuranjenom propisu, u tom slučaju sama vrijednost propisa je dvojbeno. Kašnjenje s donošenjem propisa dovodi u pitanje i ostvarenje samih ciljeva propisa koji bi se bili ostvarili pravovremenim normiranjem. Kod vremenskog djelovanja pravnih propisa treba se razgraničiti početak važenja pravnog propisa od prestanka važenja pravnog propisa. (Borković, 1996)

## 4. METODE IZRADE PRAVNIH PROPISA

Do unazad nekoliko godina nije se pridavala velika pozornost načelima, pravilima i metodama izrade pravnih propisa. Prilikom izrade propisa naglasak se stavlja isključivo na sadržaj, odnosno normativnu komponentu propisa, a što se tiče izrade pravnih propisa, uvriježilo se mišljenje i shvaćanje kako svatko to može učiniti. Upravo iz tog razloga veliki je broj neodgovarajuće izrađenih propisa, zakona i drugih općih akata.

Prilikom izrade pravnih propisa vodi se računa o odabiru metode kao putu kojim se dolazi do rezultata. Tekst pravnih propisa mora biti dovoljno jasan, mora udovoljiti zahtjevima dostupnosti i razumljivosti. Svaka osoba u društvu morala bi poznavati propise, razumjeti ih i postupati prema njima.

U ovom dijelu biti će obrađeno pet osnovnih metoda izričitog normiranja u općim aktima.

### 4.1. Metoda taksativnog normiranja

Kod ove metode karakteristično je da se ona odnosi i primjenjuje na točno određene i propisane situacije koje su identične. Koristi se u situacijama kada je potrebno točno i precizno istaknuti način regulacije koji se odnosi na pojedine, točno određene slučajeve. Prilikom korištenja ove metode, zbog svoje jednostavnosti, koristimo se metodom nabiranja (enumeracije). Obilježja ove metode su normiranja preciznost, specijalnost, određenost, jedinstvenost i isključivost primjene na identične situacije. (Milotić i Peranić, 2015:57). Nedostatak ove metode je u ograničenosti primjene sadržaja propisa. Ne može se primijeniti izvan identičnih situacija, i to je osnovna namjera donositelja općeg akta prilikom izbora ove metode normiranja. Ovo je najstarija metoda, iznimno rijetko se pojavljuje danas kao jedina metoda kojom se izrađuju opći akti. Ali vrlo često se pojavljuje u kombinaciji s ostalim metodama. Bitna obilježja ove metode su preciznost, specijalnost, određenost, isključivost primjene na identične situacije i jedinstvenost. Prilikom korištenja ove metode, sama namjera donositelja propisa je nemogućnost primjene propisa izvan identičnih situacija.

#### 4.2. Metoda primjериčnog normiranja

Ova metoda se koristi kada se želi urediti jedna ili više situacija koje su slične, analogne ili ako među njima postoji neka bitna poveznica, ali te situacije nisu identične. Obuhvaćaju se skupine sličnih ili na neki način međusobno povezanih situacija s ciljem da budu uređene dosljedno i jednoobrazno. Metoda je u svojoj biti otvorena, što znači da se u svakom trenutku mogu dodati novi slučajevi, pa se na taj način i doseg normiranja proširuje jer ova metoda podnosi i potiče normiranje primjenom analogije. Fleksibilna je i korisna za popunjavanje pravnih praznina i uređivanje onih područja koja izrijekom nisu normirana. Pogodna je za uređivanje privatnopravnih materija. (Milotić i Peranić, 2015:59). Metodom primjериčnog normiranja skraćuje se tekst pravnog propisa, korisna je iz razloga kada se donosi pravni propis ne mogu se predvidjeti svi slučajevi koje bi trebalo obuhvatiti tim dijelom pravnog propisa. Pogodna je za izradu općih pravnih akata, pogodna je za uređivanje privatnopravnih materija. Negativna strana ove metode je u širini moguće interpretacije.

#### 4.3. Metoda apstraktnog normiranja

Apstraktna pravna norma afirmira pravnu sigurnost i predvidljivost. Donositelj općeg akta bez pravnog normiranja bi morao konkretno i izrijekom opisati sve situacije i slučajeve na koje se norma može primijeniti. Norma mora imati mjeru apstrakcije jer ukoliko bi bila odveć apstraktna, postaje nejasna i neprimjenjiva. Apstraktno normiranje je metoda pravnog uređivanja koja ne podliježe ograničenjima, najvažnija je i prevladavajuća metoda normiranja. Kako u samom nazivu ove metode koristi se apstraktnost, što zapravo znači da takva nastala norma može se primjenjivati na neodređeni broj situacija koje donositelj, možda i nije predvidio ili nije mogao predvidjeti. (Milotić i Peranić, 2015:62)

#### 4.4. Metoda principijelnog normiranja

Specifična metoda nastala je kao posljedica okolnosti što su određena generaliziranja pravnih pojmova svedena na principe koji dobivaju karakter pravnih načela i postaju zajednička za više pravnih propisa. Ova metoda dovodi do skraćivanja teksta propisa i izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja sadržaja. Kod ove metode, nabrojavanje (enumeracija) potpuno se može primijeniti na način da se više od toga ništa ne uređuje poželjno je što manje koristiti ovu

metodu ili samo ako je to prijeko potrebno. Ukoliko je nužna njena primjena, treba se upotrijebiti potpuna enumeracija. (Milotić i Peranić, 2015:64)

#### 4.5. Metoda precedentnog normiranja

Ova metoda primjenjuje princip presedana tako što se oslanja na neki ranije riješen slučaj u praksi, i prilikom rješavanja istih ili sličnih slučajeva ubuduće oslanja na ranije slučajeve. Ova je metoda korisna za one pravne činjenice koje objektivno postoje, ali im je na apstraktnoj razini teško ili nemoguće izraziti sadržaj. Metodu precedentnog normiranja možemo koristiti i kada se sadržaj norme razlikuje od slučaja do slučaja koji se pod nju podvodi. (Milotić i Peranić, 2015:66)

## 5. NAČELA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA

Izrada pravnih propisa zahtijeva određene principe kojih se redaktori koji ih donose moraju pridržavati. Primjena takvih načela tijekom izrade pravnih propisa izražavaju određenu jedinstvenost, utvrđena na znanstvenim osnovama, čine podlogu za izradu svih pravnih propisa. Na taj način postiže se kvaliteta izrađenog propisa, a eliminira ili značajno smanjuje mogućnost nastanka negativnih pojava temeljenih na improvizaciji. (Borković, 1987:109).

U teoriji se spominju opća i posebna načela za izradu pravnih propisa. Prilikom izrade propisa treba poštivati opća i posebna načela. Razlika između tih načela je da opća načela služe za izradu svih pravnih propisa, dok posebna načela služe za izradu određenih vrsta pravnih propisa. Posebna načela kod izrade propisa mogu postojati, ali, isto tako, moguće da se ona uopće ne javljaju. (Đerđa, Antić, 2017:100)

„U opća načela za izradu pravnih propisa ubrajamo:

- Načelo jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnog propisa
- Načelo odnosa jezičnih izraza i logičnog smisla pravnog propisa
- Načelo ukupnosti sadržaja pravnog propisa
- Načelo utvrđivanja i izražavanja egzistencijske i sadržajne ovisnosti nižeg propisa o višem propisu“ (Borković, 1987:110).

### 5.1. Načelo jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnog propisa

Prilikom izrade pravnih propisa treba se pridržavati načela jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnog propisa, iz razloga jer su jasnoća, kvaliteta i kvantiteta stila, jedinstven zahtjev koji se mora ostvariti pri izradi pravnih propisa. Težnja mora biti na upotrebi svakodnevnih, uobičajenih izraza, tj. takvih koji su razumljivi najširem krugu ljudi. Potrebno je izbjegavati dvosmislene izraze, kao i uporabu stranih riječi. O jasnoći stila ne govori se ukoliko, istovremeno, nije osigurana kvaliteta stila i odgovarajuća kvantiteta. Stilizacija kao metoda se koristi za izražavanje u bilo kojoj grani stvaralačke djelatnosti, upotrebljava se pri stvaranju stila. Nauka o stilizaciji zove se stilistika, mora se razlikovati od gramatike. Gramatika pojašnjava ono što je napisano, a stilistika upućuje kako će se nešto napisati, tako da se može reći, gramatika obrađuje sadržaj, a stilistika način pisanja (Borković, 1987:110). Jasnoća stila izražava se tako da se namjera donositelja pravnog propisa izrazi stilski, da osobu koja čita propise ne dovodi u dvojbu niti jednog trenutka. Propis mora biti razumljiv, ne smije biti dvosmislen. Treba pokušati izbjegavati upotreba stranih riječi, iako su ih naši propisi puni. Prije

svega, pri izradi propisa teži se upotrebi uobičajenih izraza koji su razumljivi najširem krugu ljudi. To bi trebali biti izrazi koji se stalno upotrebljavaju.

Cilj kvalitete stila je da jednoj misli uvijek odgovara isti jezični izraz, što znači da se ista misao uvijek iskazuje na jednak način u čitavom tekstu. Redaktor pri izradi pravnih propisa, što se tiče kvantitete stila, ima obavezu da u tekst pravnih pravila upotrijebi onoliko jezičnih izraza koliko je potrebno da bi se shvatila misao donosioca.

Prilikom jezičnog izražavanja, kod izrade propisa, mora se voditi računa i o bitnim elementima:

- težnja da pravni propis bude jasan svakome,
- težnja upotrebe uobičajenih izraza – razumljivi najširem krugu ljudi, koji se stalno upotrebljavaju,
- da se što manje upotrebljavaju izrazi kojima se ne može precizno odrediti pravo značenje,
- treba se izbjegavati upotreba stranih riječi, posebno onih izraza koji su teško razumljivi.(Borković, 1987:111-113)

## 5.2. Načelo odnosa jezičnih izraza i logičnog smisla pravnog propisa

Temeljni zahtjev koji se postavlja pred redaktora pravnog propisa je postizanje sklada u odnosu između jezičnih izraza upotrebljenih za izražavanje misli u jednom propisu i logičnog smisla tog propisa. Da bi se udovoljilo tom zahtjevu pretpostavka je kvalitete sadržaja pravnog propisa. Čitatelju takvog pravnog propisa se omogućava da logičkim sudom donese i izvuče zaključak o onom što je donositelj pravnog propisa htio reći. Redaktor propisa misao mora jezično izraziti, na način da ona ima svoj puni logički smisao prema intenciji donosioca. Logično izražavanje neophodno je za sastav i primjenu pravnog propisa. Kada se izrađuje propis, jezički opis kao takav je nužan, ali toliko dok se ne postigne logični smisao.

Logika je korektura jeziku. U tehnici izrade pravnih propisa ovo treba shvatiti na način da jezički nije nužno do detalja izraziti ono što je logički razumljivo, i obratno, jezični opis je nužan u širini sve dok se ne postigne logični smisao. Logika u normativnim aktima nije, međutim, samo korektura, već je ona i dopuna jezičkog izražavanja, jer se jezikom izvodi iz norme samo ono što proizlazi iz značenja riječi, dok logika ide dalje jer iz norme izvodi i ono što jezikom nije rečeno, ali što je u normi sadržano. (Borković, 1987:115).



### 5.3. Načelo ukupnosti sadržaja pravnog propisa

U sadržaju pravnog propisa koji se donosi moraju biti obuhvaćeni svi oni društveni odnosi koje se reguliraju odredbama tog propisa. Na taj način se postiže ukupnost sadržaja pravnog propisa koja, kao načelo, znači da je donositelj predvidio i obuhvatio sva pitanja koja moraju biti obuhvaćena dotičnim pravnim propisom, a redaktor ih je ugradio u tekst pravnog propisa. (Borković, 1987:116). Ukoliko se postigne ukupnost sadržaja pravnog propisa, izbjeći će se štetne posljedice nepotpunog normiranja, nužnosti čestih izmjena i dopuna propisa i pojava pravnih praznina. Donositelj pravnog propisa mora se držati dane nadležnosti, paziti da ukupnost sadržaja bude izražen na način koji odgovara svim principima utvrđenim za izradu pravnih propisa, a posebno da su ugrađene sve bitne i karakteristične oznake pravnog propisa.

### 5.4. Načelo utvrđivanja i izražavanja egzistencijske i sadržajne ovisnosti nižeg propisa o višem

Pravni sustav čini jednu trajnu cjelinu u kojoj propisi stoje u odgovarajućem međusobnom odnosu. Položaj jednog propisa, naspram drugog prvenstveno ovisi o vrsti propisa i položaju njegovog donositelja. Između pravnih propisa postoji hijerarhijska ljestvica, dakle oni propisi koji su po svom položaju nižeg ranga od onih koji su višeg ranga. Između njih postoji egzistencijska i sadržajna ovisnost. Egzistencijska ovisnost je da on ne može nastati, tj. ne može biti donesen, ukoliko za donošenje takvog propisa njegovom donositelju nije otvorena nadležnost u nekom višem pravnom propisu.

Sadržajna ovisnost nižeg propisa o višem znači da donositelj nižeg propisa, prilikom formiranja njegovog sadržaja, mora ostati u okviru propisane nadležnosti i svojim propisom mora obuhvatiti samo one odnose koje predviđa više pravno pravilo. Mora biti usklađen sa sadržajem višeg pravnog pravila, ne smije biti u suprotnosti s njim.

Poštivanjem ovog načela izbjegava se opasnost od donošenja nezakonitih (protuustavnih) pravnih propisa.

## 6. PRAKTIČNI PRIMJER

U ovom dijelu završnog rada obrađeni su praktični primjeri svake od metoda pri izradi pravnih propisa. Pravilnim izborom odgovarajuće metode postiže se jasnoća izražaja, preciznost, dosljednost i predvidivost. Donositelj prilikom izrade pravih propisa ne može unaprijed predvidjeti buduće situacije na koje će se određena norma koristiti, ali mora izraziti temeljne normativne ideje i ciljeve.

Prva metoda je metoda taksativnog normiranja, primjenjuje se na točno određene i propisane situacije koje su identične, izvan tih okvira se ne smije i ne može primijeniti. Obilježja metode normiranja su preciznost, specijalnost, određenost, jedinstvenost i isključivost primjene na identične situacije. Na taj način donositelj sprječava primjenu po analogiji, što znači da prilikom rješavanja situacija i slučaja za koji izričito nije predviđeno pravno pravilo, primjenjuje se ono pravilo koje je predviđeno za neki bitno sličan slučaj. (<https://www.enciklopedija.hr/clanak/analogija>, 28.4.2024.)

Pozitivna strana metode taksativnog normiranja je njena jednostavnost. Rado se upotrebljava u pravnoj regulaciji pravnih pojedinih pitanja. Praktični primjer ove metode nalazimo u Zakonu o državljanstvu. Sistemom nabiranja (enumeracije), navode se slučajevi stjecanja hrvatskog državljanstva. U članku 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu navodi se :

„Hrvatsko državljanstvo stječe se:

- podrijetlom
- rođenjem na teritoriju Republike Hrvatske
- prirođenjem
- po međunarodnim ugovorima“ (Zakon o hrvatskom državljanstvu, NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21)

Prilikom korištenja metode taksativnog normiranja, donositelj je sistemom nabiranja naveo slučajeve stjecanja hrvatskog državljanstva, i ono se ne može steći ni na koji drugi način. Slabost, tj. negativne strane primjene ove metode je u ograničenosti primjene sadržaja propisa.

Primjenu ove metode nalazimo i u Kaznenom zakonu. U članku 224. navodi se:

„Tko uništi, ošteti, ukloni ili na bilo koji način učini neuporabljivim ili neuočljivim znak ili napravu koja služi za sigurnost željezničkog, morskog, vodenog ili zračnog prometa, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.“ (Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 136/24)

Donositelj je u ovom članku isključio mogućnost počinjenja navedenog kaznenog djela u cestovnom prometu, dakle izričito je naveo da se neće kazniti izvan ovih slučajeva.

Metoda primjeričnog normiranja, otvorenija je metoda, nije isključiva, fleksibilna je. Korisna je i za popunjavanje pravnih praznina kao i za uređivanje onih područja koja izrijekom nisu normirana. Osnovni kriterij za njemu primjenu je tipičnost, izvan tih okvira ona je bez značenja. Praktični primjer je u Zakonu o upravnim sporovima, članak 15, Izuzeće, navodi se:

(1) „Sudac ne može odlučivati niti sudjelovati u sporu:

1. ako je sam stranka, zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke ili ako je sa strankom u odnosu suovlaštenika ili suobveznika,
2. ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stupnja, a u pobočnoj do četvrtog stupnja, ili mu je bračni drug, izvanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja, bez obzira na to je li brak prestao ili nije,
3. ako je skrbnik, potvornik ili posvojenik stranke, njezina zakonskog zastupnika ili opunomoćenika,
4. ako je u istom predmetu sudjelovao u donošenju odluke u upravnom postupku ili prvostupanjskom upravnom sporu,
5. ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost“ (Zakon o upravnim sporovima, NN 36/24)

U ovom primjeru propisani su slučajevi izuzeća suca u upravnom sporu. Prve četiri točke točno navode u kojim slučajevima se sudac treba izuzeti od vođenja upravnog spora, dok u zadnjoj točki navode se druge situacije koje dovode u sumnju njegovu kompetentnost i nepristranost, kao mogući razlozi izuzeća suca. Vrlo je korisna metoda, u situacijama kada u trenutku donošenja pravnih propisa nije moguće predvidjeti sve situacije i slučajeve koje treba obuhvatiti tim dijelom sadržaja pravnog propisa.

Apstraktno normiranje je opća metoda, ne podliježe ograničenjima, najvažnija je i prevladavajuća metoda normiranja. Izražava pravnu sigurnost i predvidljivost. Upotrebom metode unaprijed su poznati pravni učinci koji proizlaze iz postupanja. Najuobičajeniji način normiranja koji se javlja u slučajevima kada se putem uopćavanja sadržaj propisa daje tako da ga je moguće primijeniti na neograničen broj slučajeva koji se ubuduće mogu javljati. Kao praktični primjer metode apstraktnog normiranja, možemo istaknuti članak 180. Kaznenog zakona u kojem se navodi:

(2) „Tko ne pridržavajući se mjera zaštite drugoga zarazi opasnom zaraznom bolešću, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine.“ (Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 136/24 NN 125/11, 144/12)

Predlagatelj Zakona je u obrazloženju ove norme ponudio moguće shvaćanje pojma „opasna zarazna bolest“. Pod tim pojmom smatra se zarazna bolest kod koje postoji rizik od nastupanja smrti ili teškog oštećenja zdravlja. Rizik se isključuje ako se sa sigurnošću može ukloniti postojećim metodama liječenja. Kada donositelj ne bi koristio apstraktno normiranje, morao bi konkretno i izrijekom opisati sve situacije i slučajeve na koje se ta norma može primijeniti.

Metoda principijelnog normiranja svoju svrhu je ostvarivala pojavom složenosti društvenog poretka jer su propisi postajali sve složeniji i mnogobrojniji pa se nastojalo pravni sustav više prilagoditi građanima na način da se pravna pravila svedu na načela, odnosno principe. Princip bi značila misao koja je zajednička za nekoliko pravnih pravila i na taj način se, između ostalog, skraćuje pravni tekst.

Metoda precedentnog normiranja, kao posljednja metoda, nije u biti normiranje. U primjeni se radi o presedanu, kako su u praksi riješeni određeni slučajevi, na isti način se rješavaju svi budući isti ili slični slučajevi. Dakle, u ovom slučaju nema pravnih propisa već praksa rješava pojedini sporni slučaj prema precedentnim rješenjima. U takvim pravnim sustavima sudovi imaju značajan položaj i karakteristično je za područje engleskog prava. Iako se u kontinentalnom pravnom krugu precedentno pravo ne prihvaća, ne može se isključiti značaj sudske prakse.

## 7. ZAKLJUČAK

Pravni propisi, pisana su pravila koja se donose u pisanom obliku, uređuju društvene odnose i putem njih propisuju se pravila ponašanja. Da bi se društveni odnosi mogli regulirati propisima prije svega se mora utvrditi nadležnost njegova donositelja, koji mora dobro poznavati materiju i mora biti educiran. Cijeli pravni sustav temelji se na načelu hijerarhije pravnih propisa. Neki pravni propisi rangirani su kao viši, a ostali kao niži. Ustav je najvažniji i najviši pravni propis, ima najveću pravnu snagu. Nakon Ustava su međunarodni ugovori, pa tek potom slijede zakoni. U suglasnosti sa Ustavom moraju biti svi zakoni, a ostali propisi moraju biti u suglasnosti i s Ustavom i zakonom. Prilikom izrade pravnih propisa potrebno je pridržavati se načela i metoda za izradu pravnih propisa. Važno je voditi računa o jeziku, stilu i načinu pisanja pravnih propisa koji moraju biti pravopisno i gramatički ispravni. Propisi moraju biti jasni, razumljivi svima. Svrha pravnih propisa ne bi trebala biti njihovo gomilanje, jer se na taj način stvara nesigurnost i nejasnoća zbog samog načina na koji su propisi pisani. Iz svih navedenih razloga Hrvatski sabor donio je 2015.godine. Jedinствена методолошко-номотехничка правила за израду аката које доноси Хрватски сабор. Тим методолошко-номотехничким правилима прије свега утврђен је начин стварања, обликовања и креирања прописа, закона и осталих правних прописа које доноси Хрватски сабор, иако се та правила примјенјују и на остале прописе које доноси државна тијела те тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе. Свака модерна држава настоји створити квалитетан правни оквир, с усклађеним прописима који су јасни и разумљиви. Методе и начела која редактори користе при изради прописа, требали би начелно дати сигурност и олакшати израду истих. Основни проблем је у особама које израђују нацрте прописа. Нису примјерено осposobljene за обављање тог посла. Требало би их додатно educirati, којима би темелјни посао био израда нацрта приједлога прописа и праћење њихове provedbe.

## 8. LITERATURA

1. Borković, I. (1996) *Nomotehnika*, Split, Pravni fakultet Sveučilište u Splitu i Pravni fakultet Sveučilište u Osijeku
2. Borković, I. (1987) *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Informator, Zagreb
3. 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
4. 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
5. Đerđa, D. i Šamanić, P. (2022) *Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 717-736
6. Milotić, I. i Peranić, D. (2015) *Nomotehnika: izrada općih akata s praktičnim primjerima*, Zagreb: RRIF plus
7. Uršić, D. (2018) *Izrada akata u visokom obrazovanju s posebnim osvrtom na statut*
8. Vukšić, Z. (2016) *Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa*, Porezni vjesnik, vol. 25 (11), str. 45-49

### Pravni propisi:

9. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
10. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (NN 74/15)

### Internet izvori:


11. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/dijagram\\_zakonodavnog\\_postupka.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/dijagram_zakonodavnog_postupka.pdf) 21.04.2024.
12. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/analogija> 28.04.2024.

### IZJAVA O AUTORSTVU RADA

Ja, **Ivana Glavnik**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog/diplomskog rada pod naslovom: **Metode i načela za izradu pravnih propisa** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, 14.siječnja 2025.

Potpis studenta



---