

## KVALITETA PROPISA UPRAVNOG PRAVA U HRVATSKOJ: OCJENA STANJA I PRIJEDLOZI ZA UNAPRJEĐENJE

Prof. dr. sc. Dario Đerđa\*

UDK: 342.924

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.1.5>

Ur.: 19. prosinca 2018.

Pr.: 27. veljače 2019.

Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Cilj je ovoga rada ocijeniti kvalitetu propisa upravnoga prava u Hrvatskoj te skrenuti pozornost na mehanizme njihova poboljšanja. U tu svrhu u radu se najprije na konkretnim primjerima ukazuje na česte nedostatke pravne regulacije u zakonima kojima se uređuje postupanje javnopravnih tijela i neka posebna upravna područja značajna zbog učinka na gospodarstvo ili život građana uopće. Analiziraju se mehanizmi koje Hrvatska danas poduzima u svrhu izrade kvalitetnijih pravnih propisa, a zatim se razlažu pretpostavke kojima je potrebno udovoljiti pri izradi prijedloga i donošenju propisa. Ukazuje se na znanja, vještine i kompetencije kojima redaktor propisa treba raspolagati te aktivnosti koje je nužno poduzeti pri izradi prijedloga i usvajanju propisa.*

**Ključne riječi:** *upravno pravo; propis; opći akt; kvaliteta; legistika; nomotehnika; Hrvatska.*

### **1. UVOD**

Pravni propisi čine središnji mehanizam definiranja vrijednosti u svakom demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava. Oni postavljaju granicu između poželjnog i nepoželjnog ponašanja i usmjeravaju postupanje građana i drugih subjekata u zajednici. Potiču pojedince poduzeti neku radnju ili se od nje suzdržati te štite njihova prava i pravne interese koji mogu biti povrijeđeni postupcima drugih osoba javnoga ili privatnoga prava. Zakonodavstvo je temeljno sredstvo distribucije javnih funkcija među tijelima državne, područne (regionalne) i lokalne vlasti te jednako obvezuje tijela izvršne i sudske funkcije, kao i zakonodavca, na striktno pridržavanje propisanih pravila. Time su sve osobe u društvu podređene pravu, kao skupu apstraktnih pravnih pravila koja uređuju odnose među pojedincima doprinoseći tako miru, sigurnosti, produktivnijem društvu te slobodi raspolaganja vlastitim pravima uz uvjet da se ne vrijeđaju prava trećih osoba. Napredak nekoga društva nerijetko se mjeri upravo kvalitetom njegova pravnoga sustava.

\* Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; [dariod@pravri.hr](mailto:dariod@pravri.hr).

Potreba za pravnom regulacijom u današnjem je društvu sve prisutnija. Javljaju se nova, ranije neprepoznata pravna područja, kao što su pravo zaštite okoliša, pravo telekomunikacija, pravo intelektualnog vlasništva ili pravo zaštite potrošača. Također, razvijaju se nove tehnologije i znanja, poput računalstva, softvera i interneta. Suvremeno društvo suočava se i s brojnim etičkim izazovima poput otkrića u području biotehnologije ili s potrebom očuvanja obnovljivih izvora energije za buduće naraštaje. Globalizacija nužno zahtijeva gospodarsko širenje tržišta izvan granica država, a sve su prisutnije gospodarske, ali i političke migracije. Ujedno, posljednjih desetljeća države nastoje uspostaviti čvrste gospodarske i fiskalne mehanizme nadzora nad nekim dionicima na tržištu, pa tako npr. strogo reguliraju rad financijskih institucija poput banki i osiguravajućih društava. Svi ovi procesi pred države postavljaju izazov reguliranja područja koja još prije dva desetljeća nisu bila predmetom ozbiljnije pravne regulacije.<sup>1</sup> S druge strane, država se sve više rasterećuje uslužnih funkcija, a neke od njih preuzimaju subjekti civilnoga društva, obavljajući time djelatnosti od esencijalne važnosti za građane. Tako su, primjerice, javne ustanove koje djeluju u zdravstvu i obrazovanju, udruge u području kulture i sporta ili zaklade koje financiraju djelatnosti općekorisne ili dobrotvorne svrhe sve brojnije i aktivnije, a njihovi proračuni dosežu velike razmjere. Stoga, država treba povesti računa da i ovi subjekti djeluju u odgovarajućem normativnome okviru.

Veliki broj područja koja u suvremenim zajednicama treba regulirati postupno je doveo do distribucije regulatornih ovlasti s nacionalnog zakonodavca, na razna tijela izvršne i upravne funkcije koja provedbenim i delegiranim općim aktima uređuju mnoga pravna pitanja znatno više negoli to čini sam zakonodavac. Ujedno, ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu razlog je donošenju znatne količine propisa koji se odnose na izvršavanje samoupravnih ovlasti ovih jedinica. Konačno, na subjekte civilnoga društva, npr. javne ustanove, udruge, zaklade, ali i pojedina trgovačka društva koja obavljaju javnu službu, zakonodavac je prenio ovlast samostalnoga normiranja nekih pitanja koja se tiču njihova rada, ali i ostvarivanja i zaštite prava njihovih zaposlenika, članova i korisnika.

Danas pravne sustave ne opterećuje samo kvantiteta pravnih propisa, već i njihova nestabilnost. Razumljivo je kako su pojave u suvremenom društvu dinamične te se sve češće javlja potreba izmjene stavova o određenome pitanju, baš kao i pravnih instituta, čime se nastoji odgovoriti novim izazovima koji se svakodnevno javljaju u zajednici.<sup>2</sup> Pritom, nestabilna sredina često otežava sagledavanje mogućih događaja u budućnosti, a time i procjenu učinka donesenog propisa na rješavanje željenoga društvenog problema. Upravo stoga, u pojedinim slučajevima propis uopće ne uspijeva riješiti problem zbog kojega je donesen.<sup>3</sup> To je onda razlogom sve češćih izmjena i dopuna važećih propisa, što unosi pravnu nesigurnost i dovodi do

1 O ovome van Aeken, K., From vision to reality: ex post evaluation of legislation, *Legisprudence*, vol. 5., 1/2011, str. 49.

2 Kako poduzimanje nekih normativnih mjera, radi dinamike pojava, ne trpi odlaganje, donositelju takvih propisa stoji sve manje vremena na raspolaganju za odgovarajuću pripremu normativnoga teksta, a što onda utječe i na kvalitetu takvih propisa.

3 Van Aeken, op. cit., str. 42.

nepovjerenja građana prema državi i pravnom sustavu uopće.<sup>4</sup> Sve ovdje navedeno čini nedostižnim osnovni cilj postavljen u pravnoj teoriji – smanjiti kvantitetu pravnih propisa i povećati njihovu kvalitetu.<sup>5</sup>

Inzistiranje na kvaliteti pravnih propisa relativno je nova pojava u svijetu, potaknuta u prvom redu znatnim uvećanjem broja propisa te sve većim brojem propisa koji ne ostvaruju željeni cilj, u praksi izazivaju dvojbe ili se uopće ne primjenjuju. Na potrebu smanjenja broja pravnih pravila u društvu uz inzistiranje na njihovoj transparentnosti, razumljivosti i međusobnoj usklađenosti, ukazivali su subjekti uključeni u obavljanje gospodarskih aktivnosti, jer veliki broj propisa te njihova međusobna suprotnost i netransparentnost uvelike utječe na tržišno natjecanje i gospodarski razvoj uopće.<sup>6</sup>

Jasno je kako niti Hrvatska nije imuna na ovdje naznačene procese. Hrvatski pravni sustav posljednja dva desetljeća višestruko se povećao, a što je često razlog otežanog pronalaženja odgovarajućih pravnih odredbi i njihovog tumačenja i primjene u konkretnim slučajevima ne samo laicima, već i pravnicima. Hrvatsko pravo vjerno prati svjetske trendove pa se nije povećala samo normativna produkcija zakonodavca, već i Vlade te tijela državne uprave, koji brojnim uredbama, pravilnicima i poslovnica, stvaraju okvir za provedbu zakona. Povećala se i normativna aktivnost lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javnu ovlast ili obavljaju javnu službu, koje donose veliki broj vlastitih općih pravnih akata. Članstvo Hrvatske u Europskoj uniji razlogom je nužnosti implementacije propisa ove međunarodne organizacije, ali i prihvaćanja cjelokupne pravne stečevine kao pozitivnopravnoga okvira kojeg se trebaju držati državna tijela, druge osobe javnoga prava, kao i pojedinci.

No, povećanje broja pravnih propisa u Hrvatskoj nažalost ne prati i odgovarajući porast njihove kvalitete. Stoga se čini nužnim poraditi na unaprjeđenju sustava pravnih propisa uopće. Kako u suvremenim uvjetima nije realno očekivati kvantitativno reduciranje propisa, trebalo bi barem pokušati utjecati na njihovu kvalitetu, čineći time pravni sustav usustavljenim i usklađenim te razumljivim i jednostavnim za primjenu. No, kako bi se postigao ovaj cilj, nužna su odgovarajuća znanja kojima trebaju raspolagati donositelji pravnih propisa, predlagatelji ovih propisa i, naravno, redaktori normativnih tekstova. Drugim riječima, u tu svrhu potrebno je u javnome sektoru imati zaposlene redaktore-profesionalce, tj. službenike koji se usko bave normativnim aktivnostima te imaju razvijena znanja o aktivnostima koje je pri izradi prijedloga i donošenju propisa nužno poduzeti, baš kao i nomotehničkim vještima u izradi ovih akata.

Cilj je ovoga rada ocijeniti kvalitetu propisa upravnoga prava u Hrvatskoj te skrenuti pozornost na mehanizme njihova poboljšanja. U tu svrhu u radu se najprije na konkretnim primjerima ukazuje na učestale nedostatke pravne regulacije u zakonima

4 Banić, S., Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., s. 4., 2006., str. 8.

5 Karpen, U., Comparative law: perspectives of legislation, *Legisprudence*, vol. 6., 2/2012, str. 155.

6 Mousmouti, M., Operationalising quality of legislation through the effectiveness test, *Legisprudence*, vol. 6., 2/2012, str. 192.

kojima se uređuje postupanje javnopravnih tijela i neka posebna upravna područja važna zbog učinka na gospodarstvo ili život građana uopće. Analiziraju se mehanizmi koje Hrvatska danas poduzima u svrhu izrade kvalitetnijih pravnih propisa, a zatim se razlažu pretpostavke kojima je potrebno udovoljiti pri izradi prijedloga i donošenju propisa. Ukazuje se na znanja, vještine i kompetencije kojima redaktor propisa treba raspolagati te aktivnosti koje je nužno poduzeti pri izradi prijedloga i usvajanju propisa, a kako bi kvaliteta propisa upravnoga prava u Hrvatskoj u budućnosti bila unaprijeđena.

## **2. NEKI NEDOSTATCI PROPISA UPRAVNOGA PRAVA U HRVATSKOJ**

Propisi upravnoga prava imaju posebnu važnost za pojedince, jer se njima uređuje odnos osoba javnoga prava i pojedinaca. Drugim riječima, na temelju propisa upravnoga prava pojedinci ostvaruju prava u društvu te im se nalaže izvršavanje brojnih obveza kojima doprinose funkcioniranju zajednice u kojoj žive, bez obzira na to radi li se o državi ili jedinici područne (regionalne) odnosno lokalne samouprave. Stoga je iznimno važno da su ovi propisi razumljivi, pravno određeni te učinkoviti u postizanju željenih ciljeva. Međutim, neki propisi upravnoga prava ne zadovoljavaju očekivane standarde te građanima, ali i javnopravnim tijelima, znatno otežavaju njihovu primjenu, što vodi pravnoj nesigurnosti i protivi se vladavini prava.<sup>7</sup>

Zbog ograničenoga opsega ovoga rada, daje se samo nekoliko primjera loše pravne regulacije, a koji se tiču upravnoga postupanja u cjelini ili upravnih područja koja su iznimno financijski važna ili se primjenjuju na široki krug adresata.<sup>8</sup> Svi naznačeni nedostaci, prema mišljenju autora, rezultat su ponajprije nedovoljne pripreme prijedloga tih propisa te njihove nomotehničke nesavršenosti, a što su nedostaci koji se sustavnim radom na donošenju pravnih propisa uspješno mogu otkloniti.

U pravnom sustavu treba voditi računa o dosljednom korištenju pravne terminologije. Time se doprinosi pravnoj sigurnosti, predvidljivosti te razumljivosti propisa. Međutim, u Hrvatskoj se nerijetko uočava neujednačeno korištenje istoga pravnog pojma u različitim propisima, pa čak i onima koji uređuju istovjetne institute, što nikako ne doprinosi njihovoj razumljivosti. Posebno je sporno neujednačeno

7 Vladavina prava i pravna sigurnost smatraju se jednim od najvažnijih vrednota pravnoga sustava. Pojam vladavine prava označava sustav političke vlasti utemeljen na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa i od strane građana, tj. adresata pravnih normi, i od samih nositelja državne vlasti, tj. adresanata pravnih normi. Sukladno ovome načelu svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nositelja vlasti moraju biti zasnovani na zakonu, odnosno na zakonu utemeljenom propisu. Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, 2013., Zagreb, Narodne novine, str. 8. S druge strane, pravna sigurnost je stanje lišeno neizvjesnosti o sadržaju i primjeni pravnih normi koje čine pravni poredak ili njegov dio. *Pravni leksikon*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007., str. 1199.

8 U ovome radu pozornost nije usmjerena na kvalitetu zakonskih rješenja, tj. odabir najbolje mjere koja će dovesti do promjene u društvu, a upravo koju je želio ostvariti donositelj propisa, jer takvoj temi treba posvetiti posebno znanstveno istraživanje.

korištenje pojma kojim se označava temeljna odluka kojom javnopravno tijelo u okviru ovlasti povjerenih zakonom na jednostran i autoritativan način u konkretnoj upravnoj stvari, primjenom materijalnih normi upravnog prava rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenog pojedinca, tj. upravni akt.<sup>9</sup> Tako se, primjerice, u *Zakonu o općem upravnom postupku*, sistemskom općem propisu koji uređuje pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima, za označavanje ove odluke koristi pojam „rješenje“.<sup>10</sup> Kako nije nužno da se pravnoteorijski pojam, što je u ovome slučaju „upravni akt“, rabi i u normativnim tekstovima, takvo odstupanje pravnodoktrinarno nije sporno. Međutim, ovu istu odluku *Zakon o upravnim sporovima*, koji uređuje postupak sudskoga nadzora zakonitosti rada javne uprave, oslanjajući se time na radnje poduzete sukladno ili protivno *Zakonu o općem upravnom postupku*, označava pojmom „pojedinačna odluka“.<sup>11</sup> Nema nikakvoga opravdanja za upotrebu različitih pojmova koji označavaju isti pravni institut u ova dva propisa, posebno s obzirom na vrlo kratko razdoblje u kojemu su doneseni. No, u drugim propisima donesenim u pojedinim upravnim područjima, pored ovih pojmova u istom se značenju vrlo često primjenjuje i pravnoteorijski pojam „upravni akt“, kao npr. u *Zakonu o vodama*, *Zakonu o željeznici* ili *Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka*.<sup>12</sup> Korištenje različitih pojmova za označavanje istoga pravnog instituta najčešće su razlog nedovoljnog praćenja predlagatelja onih propisa koji su u resoru nekoga drugog tijela.

U praksi mnogo ozbiljnije probleme ipak izazivaju suprotne odredbe, a koje dovode javnopravna tijela u velike probleme pri tumačenju i primjeni takvih propisa. Iako se sadržajno suprotne odredbe najčešće javljaju u različitim propisima, posebno je problematično kada se one jave u istome. Takav se primjer susreće u *Zakonu o koncesijama*, koji bi, s obzirom na financijske učinke koje koncesije trebaju imati na gospodarstvo, ali i pružanje javnih usluga uopće, trebao biti primjerom razumljivog i pravno određenog propisa. Ovdje se poseban problem javlja, jer se antinomije javljaju u odredbama o izmjeni ugovora o koncesiji, što se smatra jednim od praktično najspornijih dijelova koncesijskoga prava. Značajnija antinomija susreće se u svezi s određivanjem granice od 50% vrijednosti prvotne koncesije koju ne smije premašiti

9 Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 360.

10 Članak 96. stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.

11 Članak 3. stavak 1. podstavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. I sam svjestan uvođenja novoga pojma u pravni sustav, a koji se do tada nije koristio u tome značenju, zakonodavac je uz njegovu definiciju u zagradi stavio naznaku „(upravni akt)“ pokušavajući time riješiti potencijalne dvojbe koje se mogu javiti u praksi.

12 Tako primjerice članak 141. stavak 5. *Zakona o vodama*, Narodne novine, br. 153/09., 63/11., 130/11., 56/13., 14/14. i 46/18., utvrđuje kako je vodopravna dozvola „upravni akt“, članak 4. podstavak 4. *Zakona o željeznici*, Narodne novine, br. 153/09., 63/11., 130/11., 56/13., 14/14. i 46/18., utvrđuje kako je dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu također „upravni akt“, baš kao što to utvrđuje i članak 34. stavak 3. *Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka*, Narodne novine, br. 42/18., propisujući kako rješenje Agencije za zaštitu osobnih podataka o utvrđivanju povrede prava predstavlja tu istu vrstu akta.

nekoliko uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji, osim u slučaju koncesije koja se obavlja na temelju isključivog prava. *Zakonom o koncesijama* najprije je propisano kako je ugovor o koncesiji, između ostaloga, dopušteno izmijeniti uz četiri taksativno propisane pretpostavke koje moraju biti kumulativno ispunjene. Jedna od njih zabrana izmjene ugovora o koncesiji ako povećanje vrijednosti koncesije, osim kod koncesije koja se obavlja na temelju isključivog prava, premaši 50% vrijednosti prvotne koncesije, uz određenje da se u slučaju učinjenih nekoliko uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji to ograničenje primjenjuje na vrijednost svake pojedine izmjene.<sup>13</sup> Međutim, dva stavka niže propisano je suprotno, tj. da kada „se vrši više uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji vrijednost izmjena u novčanom iznosu određuje se kao zbroj vrijednosti svake pojedine izmjene koncesije“.<sup>14</sup> Suprotnost ovih odredbi izmjenu ugovora o koncesiji čini potpuno neprovedivom, jer se ne može razumjeti kolika vrijednost izmjene ugovora smije biti, osim u slučajevima koncesija koje se obavljaju na temelju isključivoga prava. Danas je s obzirom na obuhvat pravne regulacije uistinu teško izbjeći antinomije u pravnome sustavu, no dobar početak njihova reduciranja može se ogledati upravo u njihovu izbjegavanju unutar istoga propisa, kao i područja koje takav propis regulira.

Pored antinomija, posebnim problemom u propisima pokazuju se sadržajno netočne odredbe, tj. odredbe koje su suprotne pravnoteorijskim postavkama pojedinoga pravnog instituta. Takve odredbe narušavaju usklađenost teorije i prakse te ukazuju na redaktorovo, ali i donositeljevo nedovoljno poznavanje prava, posebno pravnoga područja u kojemu se propis donosi. Primjer sadržajno pogrešnoga normiranja susreće se u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu*, u svezi s institutom ništavosti rješenja te određivanja davatelja koncesije. Iako je pravna teorija ne samo hrvatskoga, već i usporednoga prava precizno utvrdila značenje ništavosti rješenja, baš kao i slučajeve koji se smatraju dostatno opravdanim kako bi se posegnulo za ovim izvanrednim pravnim sredstvom, a koje može koristiti svaka osoba i bez ikakvoga vremenskog ograničenja, s pravnim učinkom *ex tunc*,<sup>15</sup> ovaj je *Zakon* slučaj ništavosti proširio i na

- 13 Članak 62. stavak 5. podstavak 3.c) *Zakona o koncesijama*, Narodne novine, br. 69/17. Potpuno istovjetna odredba sadržana je i u stavku 8. istoga članka, a koja je istaknuta kao opće ograničenje koje se primjenjuje pri izmjeni svakoga ugovora o koncesiji. Ako ova odredba obvezuje stranke ugovora o koncesiji u svim slučajevima, nije jasno zašto je posebno navedena uz jedan propisani slučaj u kojem se ugovor o koncesiji može izmijeniti. Stoga se čini kako se na jednom od ovih mjesta našla pogreškom. Ili je najprije unesena u stavak 5. podstavak 3.c) prijedloga teksta *Zakona* te je zakonodavac zaključio kako bi je trebalo primjenjivati u svim slučajevima te je propisao kao opću stavkom 8. ili je ona najprije u *Zakon* uvrštena kao opća pa je zakonodavac uočio kako je njezina primjena preširoka te ju je izmjestio u stavak 5. podstavak 3.c), istodobno je zaboravivši brisati iz stavka 8.
- 14 Dakle, uzevši ovu odredbu u obzir zaključuje se kako ukupno sve izmjene ugovora o koncesiji učinjene tijekom važenja ovoga ugovora ne smiju premašiti 50% vrijednosti prvotne koncesije. Ova odredba imala bi svoje značenje kada u istom članku ne bi postojao sadržajno suprotni stavak 8. Tada bi ona bila opća u odnosu na odredbu stavka 5. podstavka 3.c), a koji bi se primjenjivao jedino u slučajevima određenim podstavkom 3.
- 15 U pravnoj doktrini ističe se da su ništavi upravni akti opterećeni „pogreškom najjačeg intenziteta“ te da ništavo rješenje nikada ne postaje pravomoćno. Više o ništavosti kao pogrešnosti upravnih akata vidi u: Krbek, I., *Upravni akt, Hrestomatija upravnog prava*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003., str.



sadržajne propuste rješenja o komunalnoj naknadi i rješenja o komunalnom doprinosu koji se ne čine dostatno ozbiljnim povredama biti razlogom oglašavanju rješenja ništavim.<sup>16</sup> Propuštanje naznake prikaza načina obračuna komunalnoga doprinosa za građevinu koja se gradi ili je izgrađena s iskazom obujma, odnosno površine građevine i jedinične vrijednosti komunalnoga doprinosa ili naznake iznosa komunalne naknade po četvornome metru nekretnine trebalo bi smatrati propustom koji dovodi do pobjonosti, a ne ništavosti rješenja. Stoga dopuštenost stavljanja takvoga rješenja izvan snage na inicijativu ne samo stranke, već i svake treće osobe i to bez vremenskog ograničenja, kao i pravne posljedice ove povrede zakonitosti, a koje se odnose na naknadu uplaćenoga iznosa sa svim pripadajućim zateznim kamatama zasigurno nije razmjerna učinjenom propustu. Nadalje, *Zakon o komunalnom gospodarstvu* sadržajno pogrešno propisuje kako je davatelj koncesije za obavljanje komunalnih djelatnosti i pravo korištenja komunalne infrastrukture radi obavljanja komunalnih djelatnosti „predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave“,<sup>17</sup> što je pogrešno, jer davatelj koncesije može biti jedino pravna osoba javnoga prava, tj. država, županija, grad ili općina. Predstavničko tijelo je ovlašteno tijelo koje poduzima radnje u ime i za račun davatelja koncesije, u ovome slučaju jedinice lokalne samouprave, a ne davatelj koncesije kako je ovdje pogrešno propisano.<sup>18</sup>

U nekim propisima susreću se i pravni instituti koji u praksi uopće nisu zaživjeli,

---

73-86, Borković, I., *Upravno*, op. cit., str. 394-395 te Ivančević, V., *Institucije upravnog prava, knj. 1.*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983., str. 334-340. U zakonodavstvima se upravo zbog zaštite prava stranaka, ali i zaštite javnog interesa slučajevi ništavosti izričito propisuju. Koliko je ništavost rješenja teška povreda, označava i obveza drugostupanjskog tijela, ali i upravnog suda da na slučajeve ništavosti rješenja u drugostupanjskom postupku, odnosno u upravnom sporu paze po službenoj dužnosti. Članak 128. stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku* propisuje kako će se rješenje oglasiti ništavim ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti, ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku, ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće, ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo, ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala ili ako takvo rješenje sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja.

16 Članak 85. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 68/18. i 110/18., propisuje kako rješenje o komunalnom doprinosu treba sadržavati podatke o obvezniku komunalnog doprinosa, iznos sredstava komunalnog doprinosa koji je obveznik dužan platiti, obvezu, način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa i prikaz načina obračuna komunalnog doprinosa za građevinu koja se gradi ili je izgrađena s iskazom obujma, odnosno površine građevine i jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa. Članak 101. stavak 1. istoga *Zakona* propisuje kako se rješenjem o komunalnoj naknadi utvrđuje iznos komunalne naknade po četvornome metru (m<sup>2</sup>) nekretnine, obračunska površina nekretnine, godišnji iznos komunalne naknade, mjesečni iznos komunalne naknade, odnosno iznos obroka komunalne naknade ako se naknada ne plaća mjesečno i rok za plaćanje mjesečnog iznosa komunalne naknade, odnosno iznosa obroka komunalne naknade ako se naknada ne plaća mjesečno.

17 Članak 45. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

18 U koncesijskom odnosu osoba koja dodjeljuje koncesiju je država ili jedinica lokalne ili područne samouprave. Nije dakle, koncedent tijelo koje donosi odluku o davanju koncesije, niti je to tijelo koje s budućim koncesionarom sklapa ugovor o koncesiji, već pravna osoba u čije ime i za čiju korist se koncesija dodjeljuje. Đerđa, D., *Upravnopравни aspekti koncesija, doktorska disertacija*, Split, Sveučilište u Splitu, 2005., str. 133.

a što ukazuje na pogrešnu procjenu donositelja propisa o potrebi, ali i mogućnosti njihove primjene. Jedan od takvih instituta uočava se na primjeru jedinstvenoga upravnog mjesta, propisanog *Zakonom o općem upravnom postupku* još 2010. godine. Ovaj institut u praksi nije zaživio već više od devet godina.<sup>19</sup> Postavlja se pitanje iz kojega razloga niti jedna vlada od 2010. godine do danas nije uspješno ustanovila ova mjesta, a za što su bile zakonom obvezane. U ne tako ekstremnom obliku, no svakako nedostatno iskorištenima u hrvatskom upravnom pravu smatraju se i upravni ugovori. Također, ozakonjeni još 1. siječnja 2010. godine, stupanjem na snagu *Zakona o općem upravnom postupku*, do danas su zaživjeli tek sporadično, jer zakonodavac nije našao većeg prostora za njihovo propisivanje.<sup>20</sup> Upravni ugovori ozakonjeni su jedino *Općim poreznim zakonom*, *Zakonom o koncesijama*, *Zakonom o lovstvu* i *Zakonom o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima*, a koji su doneseni u posljednje dvije godine.<sup>21</sup> No, propuštanje utvrđivanja upravnim ugovorom i nekih ugovora u drugim upravnim područjima, a koji bi prema pravnoj prirodi svakako ispunjavali sve pretpostavke biti ovim institutom, kao što je npr. ugovor o javnoj nabavi, već je odavno trebalo učiniti.<sup>22</sup> U pravnoj teoriji propis koji se

- 19 Člankom 22. *Zakona o općem upravnom postupku* propisuje se da ako je za ostvarenje nekog prava stranke potrebno voditi više upravnih ili drugih postupaka, stranci se treba omogućiti na jedinstvenom upravnom mjestu u javnopravnom tijelu podnijeti sve zahtjeve, koji će se po službenoj dužnosti bez odgode dostaviti nadležnim javnopravnim tijelima. Također je propisano kako na jedinstvenom upravnom mjestu stranke i druge zainteresirane osobe mogu dobiti propisane obrasce, obavijesti, savjete i drugu pomoć iz nadležnosti javnopravnog tijela. Međutim, do danas takva mjesta nisu ustrojena, već se mogućnost njihova osnivanja u vrijeme pisanja ovoga rada predviđa prijedlogom *Zakona o sustavu državne uprave*, koji člankom 17. stavak 2. i člankom 49. stavak 2. propisuje kako se pojedine ustrojstvene jedinice i ispostave tijela državne uprave mogu uredbom Vlade odrediti kao jedinstveno upravno mjesto te da se pri obavljanju poslova neposredne provedbe zakona strankama može omogućiti podnošenje zahtjeva putem jedinstvenog upravnog mjesta sukladno odredbama *Zakona o općem upravnom postupku*.
- 20 Člancima 150. do 154. *Zakona o općem upravnom postupku* propisano je kako će javnopravno tijelo i stranka sklopiti upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Ovim *Zakonom* ujedno su propisani uvjeti za sklapanje i predmet upravnog ugovora, razlozi njegove ništetnosti te oglašavanje ugovora ništetnim, dopuštenost izmjene ovoga ugovora, pretpostavke i postupak raskida te pravna zaštita u svezi s upravnim ugovorima.
- 21 Tako primjerice *Opći porezni zakon*, Narodne novine, br. 115/16., člancima 101. do 103. propisuje slučajeve i način sklapanja upravnih ugovora u poreznom pravu te njihov sadržaj. *Zakon o koncesijama* člankom 3. stavci 3. do 5. te člankom 5. podstavak 7. definira kako je ugovor o koncesiji upravni ugovor. *Zakon o lovstvu*, Narodne novine, br. 99/18., člancima 24. do 29. propisuje kako su ugovor o koncesiji prava lova i ugovor o zakupu prava lova upravni ugovori te utvrđuje njihov sadržaj, način sklapanja, dopuštenost izmjene, jednostrani opoziv te slučajeve prestanka važenja. Konačno *Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima*, Narodne novine, br. 106/18., člankom 18. stavak 2. te člankom 34. stavci 1. i 2., utvrdio je kako su ugovor o najmu stambene jedinice i ugovor o darovanju građevinskog zemljišta odnosno neuseljive obiteljske kuće i građevnog materijala također upravni ugovori.
- 22 Ugovor o javnoj nabavi, sukladno trenutnoj regulaciji *Zakona o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 120/16., ne može se smatrati upravnim ugovorom. Međutim, odredbe članaka 314. do 322. ukazuju na diferencirani režim ovoga ugovora u odnosu na prethodne verzije istoimenoga zakona, iz čega se daje zaključiti kako bi ovaj ugovor s vremenom također mogao biti prepoznat



ne izvršava ocjenjuje se nepotrebnim te ukazuje na nedovoljno razvijenu projekciju redaktora propisa te slabost njegovog donositelja, ali i izvršnih tijela osigurati provedbu prava, što postupno dovodi do gubitka legitimiteta tijela javne vlasti pred građanima.<sup>23</sup>

U hrvatskim propisima upravnoga prava nerijetko se nepotrebno ponavljaju odredbe koje su već sadržane u općem zakonu, a koji se u tim slučajevima podredno primjenjuje.<sup>24</sup> Kako bi se ovo uočilo dostatno se zadržati na već spomenutom *Zakonu o komunalnom gospodarstvu* i *Zakonu o općem upravnom postupku*. *Zakon o komunalnom gospodarstvu* propisuje slučaj u kojemu je komunalni redar po službenoj dužnosti rješenjem obavezan obustaviti postupak izvršenja rješenja, iako istovjetna obveza komunalnome redaru proizlazi iz podredne primjene *Zakona o općem upravnom postupku*.<sup>25</sup> Time *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, ne utvrđuje ništa što već nije propisano *Zakonom* o općem upravnom postupku, čime se takva odredba *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ne može ocijeniti korisnom. Nepotrebne odredbe općenito narušavaju pravni sustav u cjelini, jer ga čine kvantitativno opsežnijim, a kvalitativno ga oslabljuju. Prepisivanje istih odredbi u dva ili više zakona ne pridonosi pravnoj sigurnosti, već je izvor problema u slučaju izmjene jednoga propisa i važenja drugog u neizmijenjenom obliku. Razlog je tomu što ponekad stavljanje izvan snage neke odredbe nije popraćeno stavljanjem izvan snage i analogne odredbe u drugome, često posebnom zakonu, a koja onda otvara brojne dvojbe u primjeni. Stoga se u pravnoj teoriji također naglašava da ako iznimka koja se propisuje nije nužna, mnogo ju je bolje niti ne unositi u propis.<sup>26</sup>

U pravnom sustavu, sukladno pravnoj teoriji, ne bi trebale postojati niti odredbe koje reguliraju ista pitanja ili institute. U ovu skupinu mogu se ubrojiti i one koje, iako sadržajno nisu istovjetne, propisuju dopuštenja ili zabrane koje jasno proizlaze iz drugih postojećih odredaba u pravnome sustavu, čime se također pokazuju potpuno bespotrebnima. Takav primjer susreće se u *Zakonu o koncesijama* koji propisuje kako je zabranjeno obavljanje svake djelatnosti za koju je potrebna koncesija, a obavlja se bez dane koncesije. Kako ovo proizlazi iz logike stvari, nije potrebno biti i zasebno propisano. Isto se može ustvrditi i za odredbu kojom se propisuje kako je koncesionaru koji izvršava ugovor o koncesiji zabranjeno obavljanje djelatnosti koncesije izvan opsega djelatnosti koncesije koji je određen takvim ugovorom.<sup>27</sup> Ovakve odredbe nemaju primjerenu normativnu važnost te samo opterećuju tekst propisa čineći ga

---

upravnim ugovorom.

23 Karpen, U., op. cit., str. 173. i Henle, R., Principles of Legality: Qualities of Law - Lon Fuller, St. Thomas Aquinas, St. Isidore of Seville, *The American Journal of Jurisprudence*, vol. 39., 1/1994, str. 60-61.

24 U područjima u kojima postoje posebni propisi o poduzimanju nekih postupovnih radnji u upravnom postupku podredno se primjenjuju pravila općeg upravnog postupka, dakle *Zakona o općem upravnom postupku*. Podredna primjena znači da se odredbe *Zakona o općem upravnom postupku* primjenjuju na ona pitanja upravnog postupka koja u posebnom upravnom području nisu uređena posebnim zakonom. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Inženjerski biro, 2010., str. 26-27.

25 Članak 115. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* te članak 146. *Zakona o općem upravnom postupku*.

26 Vidi Karpen, U., op. cit., str. 156-157.

27 Vidi članak 12. stavci 1. i 2. *Zakona o koncesijama*.

dužim.

Konačno, iako one ne dovode do izravnih poteškoća u primjeni prava, doktrinarno neispravnim smatraju se odredbe propisa koje nemaju obvezujući pravni učinak, već samo instruktivnu važnost. Primjer takve odredbe nalazi se u *Zakonu o koncesijama*, koji primjerično pobraja dopuštene predmete koncesije.<sup>28</sup> Unatoč taksativnom nabranju predmeta koncesije, iz riječi „a osobito“ jasno proizlazi kako katalog ovdje propisanih aktivnosti i područja nije zatvoren. Time ova odredba nema nikakav pravni značaj, osim što je njome zakonodavac samome sebi ukazao u kojim se sve područjima koncesija može dodijeliti. No, kako *Zakon o koncesijama* nije ustavni zakon, ako zakonodavac odluči otvoriti mogućnost podjele koncesije i u nekom, ovdje nenaznačenome području, nema zapreke da to učini zakonom koji uređuje posebno upravno područje, a čime ova, relativno duga odredba samo opterećuje pravni sustav. Primjera nepotrebnog kvantificiranja teksta u hrvatskim propisima upravnog prava ima još. Tako, primjerice, *Zakon o komunalnom gospodarstvu* propisujući obvezno prekršajno kažnjavanje osobe koja potroši sredstva komunalnog doprinosa protivno njihovoj namjeni, u prvom stavku istoga članka propisuje obvezu kažnjavanja, tzv. „odgovorne osobe“, a u idućem kako za prekršaj „iz stavka 1. ovoga članka odgovorna osoba je gradonačelnik odnosno općinski načelnik“, umjesto da ovu formulaciju unese izravno u prethodni stavak. Time je ovaj članak *Zakona* ne samo iznimno nespretno sročeno, već i nepotrebno dug, jer sadrži čak dva stavka umjesto samo jedne rečenice, a što je nomotehnički neprihvatljivo.<sup>29</sup>

Svi ovdje naznačeni primjeri iz vrlo ograničenoga broja zakona pokazuju koliko je u hrvatskom pravnom sustavu nužno poraditi na kvaliteti pravnih propisa. Stoga je potrebno razmotriti što je do sada učinjeno, a kako bi se unaprijedila kvaliteta propisa.

### **3. POSTOJEĆI MEHANIZMI UNAPRJEĐENJA KVALITETE PROPISA U HRVATSKOJ**

Približiti stvarnu kvalitetu propisa idealnom konceptu razvijenom u pravnoj teoriji, jedan je od najtežih zadataka pravne struke uopće. Najvjerodostojniji odraz kvalitete nekoga propisa uočava se tek u njegovoj praktičnoj primjeni. Iz rezultata provedbe propisa donositelji akata mogu ocijeniti je li propis doveo do željenih ili neželjenih posljedica. Iako se ovo pokazuje apsolutno sigurnom metodom, čekati da

28 Članak 8. stavak 1. *Zakon o koncesijama* izričito propisuje da se koncesija daje u različitim područjima i za različite djelatnosti, a osobito za eksploataciju mineralnih sirovina, za korištenje voda, za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači, na pomorskom dobru, u području zaštite prirode, u području energetike, za obavljanje djelatnosti linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prijevoza, za luke, za građenje i upravljanje autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti (most, tunel i drugi), za pružanje usluga javnog prijevoza, za zračne luke, u području sporta, na kulturnim dobrima, za komunalne djelatnosti, u području željeznica, u području žičara, za djelatnosti gospodarenja otpadom, u području turizma, u području zdravstva, za pružanje medijskih usluga televizije i radija, za slobodne zone, za uzgoj riba i drugih morskih organizama te u području veterinarskoga javnog zdravstva.

29 Članak 122. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

propis stupi na snagu i započne s primjenom nije ni ekonomičan ni funkcionalan način ocjene njegove kvalitete.<sup>30</sup> Stoga su se u praksi razvili različiti mehanizmi kojima se nastoji ostvariti ovaj ideal. U nastavku se analiziraju neki od njih, koji bi trebali pridonijeti kvaliteti propisa upravnoga prava u Hrvatskoj, ali i kvaliteti propisa uopće.

Najčešća metoda unaprjeđenja kvalitete propisa ogleda se u donošenju uputa za njihovu izradu. U različitim državama svijeta, u pravilu vlade, redovito usvajaju smjernice za izradu propisa, a koje najčešće sadrže taksativno pobrojana načela ili detaljna pravila izrade propisa te primjere „dobre“ i „loše“ prakse. Takve smjernice imaju zadaću pomoći redaktorima prijedloga propisa izraditi nomotehnički savršeniji propis. S njima bi svakako trebao biti upoznat te ih se držati i donositelj propisa. One su najčešće kodifikacija „dobre prakse stvaranja pravnih propisa“ te imaju samo *soft law* učinak.<sup>31</sup> Neke države otišle su i korak dalje pa su pravila izrade propisa utvrdile zakonom.<sup>32</sup> Međutim, unatoč ovdje navedenim mjerama, u pravnoj se literaturi ističe kako veliki broj propisa donesen u državama koje njeguju takve mehanizme unaprjeđenja njihove kvalitete i dalje ne zadovoljava očekivanja struke.<sup>33</sup>

Smjernice za izradu propisa, pod nazivom *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor*, postoje i u Hrvatskoj. Donio ih je Sabor 2015. godine.<sup>34</sup> Njima je uređen način tehničke izrade zakona i drugih propisa koje donosi Hrvatski sabor, no na odgovarajući način primjenjuju se i na druge propise koje donose državna tijela te opće akte koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Njima je propisana struktura svakoga propisa te sadržaj uvodnoga dijela propisa, sadržaj glavnoga dijela propisa i sadržaj prijelaznog i završnog dijela propisa. Uređuju unutrašnju raspodjelu propisa na dijelove, glave, poglavlja i odjeljke, članke, stavke, podstavke, točke i podtočke. Ona, također, upućuju na jezik, stil i način pisanja propisa, a poseban dio ovih smjernica odnosi se na izmjene i dopune propisa, amandmane na konačni tekst prijedloga propisa, ispravke propisa, izradu pročišćenoga teksta te vjerodostojno tumačenje pojedinih njegovih odredbi. Postavljaju opća načela koja treba poštovati pri izradi pravnih

30 O ovome vidi Banić, S., Procjena, cit., str. 7-8.

31 Takve smjernice usvojene su, primjerice, u Belgiji, Nizozemskoj, Njemačkoj, Francuskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, Švedskoj, Italiji, Švicarskoj i Kanadi. Radi poboljšanja kvalitete zakonodavstva odgovarajuće poteze poduzela je i Europska unija, a koja je usvojila niz različitih dokumenata, npr. *Međuinstitucionalni sporazum od 22. prosinca 1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice*, Službeni list Europskih zajednica, C 73/1, 1999., *Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva*, Službeni list Europske unije, C/321/1, 2003. ili *Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija o pametnom reguliranju u Europskoj uniji*, *Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Smart Regulation in the European Union*, COM (2010) 543.

32 Ovo je, primjerice, slučaj u Bugarskoj.

33 Xanthaki, H., *Quality of legislation: Is achievable universal concept or a utopian pursuit?*, *Quality of Legislation*, Baden-Baden, Nomos, 2011., str. 76.

34 *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor*, Narodne novine, br. 74/15.

propisa, čime ih u hrvatskom pravnom sustavu i normativno utvrđuju.<sup>35</sup> Iako ideja kodifikacije pravila koja treba poštovati pri izradi prijedloga propisa zaslužuje svaku pohvalu, u pravnoj se literaturi ističe kako ona sadržavaju neke očigledne pogreške i na mnogim mjestima odstupaju od nomotehničkih tradicija, načela, standarda i pravila koja su propisana u većini relevantnih usporednih pravnih poredaka, zbog čega njihova stroga primjena neće postići željeni rezultat, tj. pridonijeti kvaliteti i primjenjivosti svih vrsta propisa.<sup>36</sup> Stoga se u pravnoj literaturi ističe kako ona čine podlogu koja zahtijeva bitnu doradu u što skorije vrijeme.<sup>37</sup>

Unaprjeđenju kvalitete propisa uvelike doprinose analize i evaluacije koje se obavljaju u postupku njegova donošenja. Mnoge države analiziraju učinak propisa prije negoli se pristupi njegovu usvajanju u tijelu donositelja. Svrha je takvih analiza ispitati na metodološki, sustavan i objektivan način promjene u društvu, koje se potencijalno ili stvarno mogu pripisati nekome propisu te rezultate takve analize koristiti kako bi se sadržaj propisa unaprijedio. U ovome postupku izrađuju se detaljne snimke postojećeg stanja te projekcije utjecaja propisa na društveni život, gospodarstvo, financiranje, zaštitu okoliša, prava pojedinaca i sl.<sup>38</sup> U pravilu se provodi kao „procjena učinka propisa“, koja obuhvaća skup logičkih koraka odnosno postupak kojim se donositelju propisa pripremaju dokazi o prednostima ili nedostacima određenih normativnih opcija, kojima se procjenjuju njihovi potencijalni učinci. Ova metoda podrazumijeva transparentan postupak oblikovanja propisa, s posebnim naglaskom na konzultacije, uporabu empirijskih dokaza i standarda u skladu s prirodnim i društvenim znanostima te posebne metodologije analize različitih opcija reguliranja, kao što su „cost-benefit“ analize, „rizik-rizik“ analize, „multi-criteria“ analize itd. Procjena učinka, dakle, daje detaljnu analizu posljedica koje bi mogao proizvesti određeni propis, pomažući u identificiranju pozitivnih i negativnih ishoda, njegovih popratnih učinaka, kao i skrivenih troškova koji mogu nastati propisivanjem.<sup>39</sup> U europskim državama ova se procjena uglavnom provodi, no s nejednakim učinkom.<sup>40</sup>

35 Tako primjerice, određuju kako je stil pisanja propisa uvjetovan nomotehničkim pravilima, pravopisom, gramatikom i semantikom jezika u službenoj uporabi, kako se propis piše jasnim stilom, jednostavnim riječima te precizno i razvidno izraženim namjerama donositelja propisa te da nazivlje odnosno terminologija koja se koristi u propisima mora biti jasna, dosljedna, precizna i potrebna, kako se u propisu treba koristiti precizan izričaj, čije pravne posljedice su nedvojbeno jasne, dok upotrebu uobičajenih, ali nepreciznih odrednica u pisanju propisa treba što više izbjegavati i sl. Članci 35., 39. i 41. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila*.

36 Livaja, A., Milotić, I., *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, Zagreb, RRiF, 2015., str. III.

37 Đerđa, D., Antić, T., Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 38., 1/2017, str. 102.

38 Procjena učinka propisa kao sredstvo unaprjeđenja kvalitete zakonodavstva započela je u državama s najrazvijenijim gospodarstvima, konkretno Sjedinjenim Američkim Državama, Australiji, Kanadi, Ujedinjenom Kraljevstvu, Danskoj i Nizozemskoj, a koje se i danas smatraju predvodnicima dobre prakse u ovome području.

39 O ovome vidi Banić, Procjena, cit., str. 9. te 12-14. Mousmouti naglašava kako je upravo ocjena kvalitete propisa postupak koji osigurava odgovornost donositelja propisa prema društvenoj zajednici. Mousmouti, op. cit., str. 198-199.

40 Primjerice, u Italiji, koja se godinama nosi s problemom prevelike regulacije, obveza procjene učinka propisa uvedena je zakonom iz 1999. godine, no provedba ipak nije zaživjela u željenom

Procjena učinka propisa provodi se i u Hrvatskoj. Ovaj je postupak ureden *Zakonom o procjeni učinka propisa*.<sup>41</sup> Opći je cilj ovoga postupka razmatranje prijedloga mogućih normativnih ili drugih rješenja kojima se potiče poslovno okruženje, jača vladavina prava i smanjuju troškovi provedbe propisa, uz istodobno osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobnih i političkih sloboda i prava te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava. Posebni ciljevi postupka procjene učinaka propisa su osiguranje otvorenosti i transparentnosti zakonodavnog postupka, uključivanjem zainteresirane javnosti u izradu propisa, utvrđivanje mogućih prepreka za poslovanje poduzetnika i status građana te poticanje suradnje i međuresorne koordinacije središnjih tijela državne uprave u postupku izrade zakona. Postupak procjene učinaka propisa postupak je pripreme i izrade prijedloga zakona analizom izravnih učinaka, radi odabira optimalnoga zakonskog rješenja. U okviru ovoga instrumenta provodi se prethodni postupak procjene učinaka propisa, koji se još naziva i prethodna procjena, i procjena učinaka propisa, ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka propisa.<sup>42</sup> Sukladno ovome *Zakonu* u postupku procjene učinaka propisa važni izravni učinci analiziraju se prema vrstama učinaka i obuhvaćenim adresatima prijedloga zakona.<sup>43</sup> U postupku procjene učinaka propisa sudjeluju Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, resorna ministarstva u čijem je djelokrugu izrada prijedloga zakona, nadležna središnja tijela državne uprave te druga državna tijela i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, a koja daju mišljenja na analizu

---

smjeru. U Francuskoj je obvezna provedba procjene učinka uvedena 1993. godine, ali je također bez željenih učinaka. Iskustvo Ujedinjenoga Kraljevstva na tom području je najzavidnije, jer je regulacija gotovo u potpunosti popraćena procjenom učinka. Banić, S., *Perspektive procjene učinaka propisa u hrvatskom sustavu državne uprave, Hrvatska javna uprava*, god. 9., 4/2009, str. 950-951.

41 *Zakon o procjeni učinka propisa*, Narodne novine, br. 44/17. Sustav procjene učinaka propisa u pravni sustav Republike Hrvatske prvi put uveden je 1. siječnja 2012. godine istoimenim *Zakonom o procjeni učinaka propisa*, Narodne novine, br. 90/11. Iako se procjenu učinaka propisa u Hrvatskoj smatra novim pristupom u izradi zakona, ona ima osnovu u nenormativnom dijelu nacrta prijedloga zakona, u kojima su zastupljena osnovna načela procjene učinaka propisa i načini razmišljanja o različitim opcijama i rješenjima u samome zakonodavnom aktu. Pogarčić, Zdenka, *Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta, Porezni vjesnik*, vol. 24., br. 12., 2015., str. 44. Normativni i strateški okvir procjene učinaka propisa danas još čine *Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa*, Narodne novine, br. 52/17. te *Odluka o donošenju Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine*, Narodne novine, br. 129/17.

42 Vidi članke 2. i 3. *Zakona o procjeni učinka propisa*.

43 Sukladno članku 9. *Zakona o procjeni učinka propisa* pritom se analiziraju sljedeći izravni učinci: procjena gospodarskih učinaka, procjena socijalnih učinaka, procjena učinaka na rad i tržište rada, procjena učinaka na zaštitu okoliša, procjena učinaka na zaštitu ljudskih prava i procjena učinaka na tržišno natjecanje. Izravni učinci analiziraju se osobito prema sljedećim adresatima: mikro, mali, srednji i veliki poduzetnici, obiteljska poljoprivredna gospodarstva, zadruge; građani; obitelji i kućanstva; radnici i umirovljenici; pružatelji uslužnih djelatnosti u pojedinoj gospodarskoj grani i potrošači; hrvatski branitelji; manjine; socijalne skupine s posebnim interesima i potrebama; udruge i zaklade; središnja tijela državne uprave, druga državna tijela, pravosudna tijela, javne ustanove, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske i trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.



učinaka u skladu s propisanim djelokrugom.<sup>44</sup> Resorna ministarstva zadužena su za izradu prijedloga zakona te su obvezatna provoditi savjetovanje i, prema potrebi, međuresorne konzultacije s nadležnim tijelima i drugim zainteresiranim dionicima. Međutim, unatoč postojanju *Zakona o procjeni učinka propisa* ovaj se postupak u Hrvatskoj provodi nedosljedno i neredovito. Stoga je ispunjavanje *Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. i 2014. godinu* iznosilo 32%, dok je za 2015. godinu taj postotak iznosio samo 19%. Najveći broj provedenih postupaka procjene učinka propisa zabilježen je 2013. godine, kada je proveden 21 postupak. Tijekom 2014. godine broj postupaka smanjen je na deset, a 2015. na samo sedam postupaka procjene učinka propisa.<sup>45</sup>

Prethodnoj analizi postojećega stanja, baš kao i učinka propisa svakako bi trebale doprinijeti i odredbe *Poslovnika Hrvatskoga sabora*, koji utvrđujući sadržaj prijedloga zakona i konačnoga prijedloga zakona, posebno naglašava kako oni prijedlozi, između ostaloga, trebaju sadržavati ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom, posljedice koje će donošenjem zakona nastupiti te ocjenu i izvore potrebnih sredstava za provođenje zakona. *Poslovnik Hrvatskog sabora* doprinosi i transparentnosti izrade prijedloga zakona, propisujući kako se uz prijedlog zakona obvezatno treba dostaviti izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću te iskaz o procjeni učinaka propisa u skladu sa *Zakonom o procjeni učinka propisa*. O nomotehničkoj korektnosti vodi računa propisujući kako tekst prijedloga zakona mora biti izrađen u skladu s jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koja donosi Sabor te da treba biti jezično pregledan, odnosno ispravljen. Iznimno je važno napomenuti kako *Poslovnik* određuje da prijedlog zakona mora sadržavati obrazloženje u kojem se daje objašnjenje pojedinih odredbi koje sadrži prijedlog zakona. Ujedno, propisuje kako se konačni prijedlog zakona treba podnijeti u obliku u kojem se donosi zakon te da njegovo obrazloženje treba obuhvaćati razloge zbog kojih se zakon donosi, pitanja koja se njime rješavaju, objašnjenje odredbi predloženog zakona, podatke o financijskim sredstvima potrebnim za provođenje zakona i o načinu osiguranja tih sredstava te druge okolnosti važne za pitanja koja se uređuju zakonom.<sup>46</sup> Kako bi udovoljilo ovdje propisanim uvjetima, prijedlog zakona valja detaljno razmotriti, pravilno nomotehnički oblikovati, u obrazloženju raščlaniti sva sadržana rješenja te procijeniti učinke zakona u praksi. Nažalost, unatoč, kvalitetno propisanim pretpostavkama, u praksi se one prečesto zanemaruju, a što se posebno odnosi na obrazloženja propisa, koja najčešće samo deskriptivno opisuju odredbe zakona ili ukazuju u kojim je odredbama što određeno, umjesto da navode razloge radi kojih su odredbe sadržajno predložene upravo na taj način. Time obrazloženja

44 Članak 19. *Zakona o procjeni učinka propisa*.

45 Pogarčić, Z., op. cit., str. 47. Za godine 2016. i 2017. autor nije pronašao javno dostupne podatke.

46 Članak 174. i članak 175. stavak 3. *Poslovnika Hrvatskog sabora*, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18. Ovaj *Poslovnik* ujedno utvrđuje obvezu predlagatelju zakona da u obrazloženju konačnog prijedloga zakona navede razlike između rješenja koja predlaže u odnosu na rješenja iz prijedloga zakona, razloge zbog kojih su te razlike nastale te prijedloge, primjedbe i mišljenja koji su bili dani na prijedlog zakona, a koje predlagatelj nije prihvatio, uz navođenje razloga zbog kojih ih nije prihvatio.



prijedloga zakona u Hrvatskoj danas nemaju nikakvo interpretativno značenje te ih u ovome obliku nema nikakvoga smisla niti izrađivati.

Unaprjeđenju kvalitete propisa doprinosi i praćenje stanja u pojedinom upravnom resoru, a koje je zadaća tijela državne uprave, u prvome redu ministarstva i drugih središnjih tijela. Prema *Zakonu o sustavu državne uprave* ona su obvezatna pratiti stanje u okviru svojega djelokruga prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti, izradom odgovarajućih stručnih podloga te na druge prikladne načine. Na temelju izrađenih stručnih podloga, kao što su izvješća, elaborati, analize itd., i na drugi način prikupljenih saznanja o stanju u svom djelokrugu, tijela državne uprave poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlašteni te predlažu nadležnim državnim tijelima donošenje propisa i drugih akata iz njihove nadležnosti.<sup>47</sup> Time se vodi računa treba li u nekom području urediti pitanje koje ranije nije bilo uređeno, odnosno treba li izmijeniti postojeću pravnu regulaciju i time bitno utjecati na kvalitetu pravnoga sustava u cjelini.

Kvaliteta propisa, posebno sadržajna, nastoji se očuvati i mehanizmima ocjene ustavnosti zakona te zakonitosti propisa i drugih općih akata. Neustavni zakon, odnosno nezakoniti propis ustavni sud, odnosno drugo nadležno tijelo staviti će izvan snage i tako ga ukloniti iz pravnog sustava. Ovom mehanizmu očuvanja kvalitete propisa uvelike doprinosi široko podijeljena aktivna legitimacija za pokretanje ovih postupaka, čime se svaki pojedinac može staviti u ulogu potencijalnoga inicijatora korekcije nezakonitosti. Kvaliteta propisa viša je u državama koje aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka ocjene ustavnosti, odnosno zakonitosti dodjeljuju ne samo osobama čija su prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnim aktom donesenim na osnovi takvoga propisa, već i tijelima državne uprave te područne (regionalne) i lokalne samouprave, državnim odvjetnicima, pučkom pravobranitelju i sl.<sup>48</sup>

U Republici Hrvatskoj u potpunosti je zajamčena ocjena ustavnosti zakona te ocjena zakonitosti propisa i drugih općih akata. *Ustav Republike Hrvatske* propisuje kako Ustavni sud između ostaloga ocjenjuje ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost

47 Članci 34. i 35. *Zakona o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11., 12/13., 93/16. i 104/16. Ovi su poslovi pojedinačno stavljeni u nadležnost pojedinim tijelima državne uprave brojnim odredbama *Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave*, Narodne novine, br. 93/16. i 104/16. Tako primjerice članak 165. *Zakona o općem upravnom postupku* propisuje kako nadzor nad provedbom toga *Zakona* obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave, članak 38. *Zakona o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 38/13., 37/13., 1/15., 138/15. i 61/17., propisuje kako središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose odgovorno za provedbu toga *Zakona*, prati stanje i predlaže mjere za razvoj državne službe i obavlja nadzor nad provedbom *Zakona*, članak 72. stavak 1. *Zakona o šumama*, Narodne novine, br. 68/18., propisuje kako upravni nadzor nad provedbom toga *Zakona* i propisa donesenih na temelju njega, u dijelu povjerenih javnih ovlasti, obavlja ministarstvo nadležno za obavljanje upravnih i drugih poslova u području šumarstva, a članak 86. stavak 1. *Zakona o poljoprivrednom zemljištu*, Narodne novine, br. 20/18., propisuje kako isti nadzor nad provedbom ovoga *Zakona* i propisa donesenih na temelju njega obavlja ministarstvo nadležno za poljoprivredu.

48 Karpen, U., op. cit., str. 177.

drugih propisa.<sup>49</sup> Legitimacija za pokretanje postupka ocjene suglasnosti zakona s *Ustavom* i suglasnosti drugih propisa s *Ustavom* i zakonom u Hrvatskoj postavljena je vrlo široko. Ovaj se postupak može pokrenuti na zahtjev posebnih ovlaštenika, a među koje se ubrajaju jedna petina zastupnika Hrvatskoga sabora, radna tijela Hrvatskog sabora, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske u slučaju ocjene suglasnosti propisa s *Ustavom* i zakonom, ali ne i zakona, Vrhovni sud ili drugi sud, ako se pitanje ustavnosti i zakonitosti javi u postupku pred sudom, pučki pravobranitelj koji štiti ustavna i zakonska prava u postupku pred državnim upravom, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijelima koje imaju javne ovlasti, kada se pitanje ustavnosti i zakonitosti javi u njegovu postupanju te predstavnička tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave u stvarima iz područja ustrojstva, djelokruga ili financiranja lokalne samouprave. Pored ovdje navedenih ovlaštenika, pokretanje postupka ocjene ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti propisa može predložiti i svaka fizička ili pravna osoba. Međutim, takva inicijativa ne obvezuje Ustavni sud, već povodom prijedloga odlučuje hoće li postupak pokrenuti. Konačno, Ustavni sud takav postupak može pokrenuti i po službenoj dužnosti.<sup>50</sup> Kada Ustavni sud utvrdi da zakon, odnosno njegove pojedine odredbe nisu u suglasnosti s *Ustavom*, odnosno da drugi propis ili njegove pojedine odredbe nisu u suglasnosti s *Ustavom* i zakonom, ukida takav zakon odnosno propis. Iznimno, Ustavni sud propis odnosno njegove pojedine odredbe može i poništiti, uzimajući u obzir sve okolnosti važne za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, te imajući u vidu osobito težinu povrede *Ustava* ili zakona i interes pravne sigurnosti ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene *Ustavom* ili ako se njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj.<sup>51</sup>

Ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu, *Zakonom o upravnim sporovima* stavljena je u nadležnost Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.<sup>52</sup> Za razliku od legitimacije za pokretanje postupka ocjene

49 Članak 129. *Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.

50 Članci 35. i 36. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 99/99. i 29/02. O ovome vidi Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2006., str. 188-190.

51 Sukladno članku 55. stavci 1. i 3. te članku 58. stavci 2. i 3. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske* svaka fizička i pravna osoba koja je Ustavnom sudu podnijela prijedlog za ocjenu suglasnosti pojedine odredbe zakona s *Ustavom*, odnosno pojedine odredbe drugog propisa s *Ustavom* i zakonom, a Ustavni sud njezin prijedlog prihvatiti i ukine odredbu zakona, odnosno ukine ili poništi odredbu drugog propisa, ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu pravomoćnoga pojedinačnog akta kojim joj je povrijeđeno pravo, a koji je donesen na temelju ukinute zakonske odredbe, odnosno ukinute, tj. poništene odredbe drugog propisa, odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka.

52 Nadzor zakonitosti općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu u Hrvatskoj uveden je tek stupanjem na snagu novoga *Zakona o upravnim sporovima*, 1. siječnja 2012. godine. Do tada je zakonitost nekih općih akata koje nije smatrao „propisima“ ocjenjivao Ustavni sud Republike Hrvatske, vodeći se načelom „nužde“. O ovome vidi Omejec, J., Banić, S., Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i upravnog suda u povodu Zakona o

suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, legitimacija za pokretanje ovoga postupka nije postavljena toliko široko. Visoki upravni sud ovaj postupak pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom, ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Drugim riječima, da bi neka fizička ili pravna osoba bila ovlaštena inicirati pokretanje ovoga postupka, njezina prava ili pravni interes najprije moraju biti povrijeđeni pojedinačnim aktom koji se zasniva na općem aktu čija se zakonitost osporava, čime se povreda već mora dogoditi da bi stranka bila legitimirana ukazivati na nezakonitost općega akta. Tako postavljena legitimacija ne može se ocijeniti zadovoljavajućom s aspekta pravodobne zaštite prava pojedinaca. Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti i na zahtjev suda, kao i po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana ili pučkog pravobranitelja.<sup>53</sup> Ako Sud utvrdi da opći akt ili njegove pojedine odredbe nisu u suglasnosti sa zakonom ili statutom, ukinut će ih.<sup>54</sup> Iako ovi postupci omogućuju uklanjanje nezakonitih propisa iz pravnog sustava, njihova je uloga tek kurativna te se time pravodobno ne osigurava kvaliteta propisa u pravnome sustavu. Konačno, oni su usmjereni jedino na uklanjanje neustavnosti i nezakonitosti, dok se drugi nomotehnički nedostaci propisa njima ne mogu korigirati.

Može se zaključiti kako se broj mehanizama u Hrvatskoj, a i njihova obvezatnost, ne čini dostatnima za unaprjeđenje kvalitete propisa upravnoga prava. Ideja *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* je dobra, no njihovo pridržavanje u praksi, posebice na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, baš kao i na razini pravnih osoba s javnim ovlastima i onih koje obavljaju javnu službu, nije redovita. S druge strane, postupak procjene učinka propisa danas prolazi tek manji broj zakona koji se donose. Obvezni oblik sadržaja prijedloga i konačnog prijedloga zakona formalno se poštuje, no obrazloženja sadržana u njima, a ponekad i ocjena stanja te procjena učinka ne zadovoljavaju niti nižu kvalitativnu ocjenu. Konačno, mehanizmi ocjene ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti propisa, kao i općih akata postoje, no prilično su spori te ne omogućuju preventivno djelovanje u smjeru unaprjeđenja kvalitete propisa upravnoga prava. Od navedenih, ostvarivanju ovoga cilja još najviše doprinosi obveza tijela državne uprave pratiti stanje u svojem resoru, odnosno voditi računa o provedbi pojedinih zakona i time utjecati na unaprjeđenje propisa, iako fokusu ovih tijela izmiču brojni propisi koji nisu doneseni na državnoj razini. Stoga, čini se kako bi najučinkovitija mjera unaprjeđenja kvalitete propisa upravnoga prava bila izgraditi sustav izrade prijedloga i donošenja propisa sukladno pravilima koja utvrđuje pravna znanost i koji se primjenjuje u nekim usporednim sustavima. Takva

---

upravnim sporovima (2010.), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., 2/2012, str. 311 i 313.

53 Članak 3. stavak 2. te članak 83. *Zakona o upravnim sporovima*.

54 Sukladno članku 86. stavak 3. i članku 87. *Zakona o upravnim sporovima* u tom slučaju podnositelj zahtjeva za pokretanje ovoga postupka ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude, kojom se opći akt ili pojedine njegove odredbe ukidaju.

se pravila najčešće ne mogu utvrditi jedino smjernicama, uputama pa čak niti pravnim propisima, već ovise i o odabiru zaposlenika tijela javne uprave pri zasnivanju radnih odnosa, njihovim kvalifikacijama, ali i cjeloživotnom usavršavanju u ovome smjeru.

#### 4. TEHNIKA STVARANJA „BOLJIH PROPISA“

Znanost o zakonodavstvu, koja se još naziva legistika ili legisprudencija, u usporednim državama razvija se već nekoliko desetljeća, time nastojeći dati obol kvalitetnijem normativnom okviru u državi. Ona istražuje složen postupak izrade i donošenja općih pravnih akata radi poboljšanja normativnoga pravnog okvira.<sup>55</sup> Analizira stvaranje teksta propisa, od uočavanja potrebe za reguliranjem nekoga pravnog pitanja ili područja, pa sve do izrade prijedloga propisa koji se upućuje donositelju na daljnje postupanje. No, njezina zadaća ovdje ne prestaje, već prati i provedbu propisa u praksi, procjenjujući njegov učinak u društvu. Cilj je praćenja primjene propisa ukazati donositelju na potrebu potencijalne izmjene toga propisa, a radi uklanjanja uočenih nedostataka, čime započinje nov ciklus regulacije istoga pravnog pitanja ili područja.<sup>56</sup> U Hrvatskoj, primjerice, izučavanje ove znanosti nije predmetom znanstvene i stručne literature što bi svakako valjalo promijeniti.

Ova znanost donošenje „boljih propisa“ nastoji potaknuti inzistiranjem na kvaliteti svakoga važećega propisa u pravnom sustavu, o čemu treba voditi računa već u fazi izrade njihova prijedloga. No, sam pojam „kvalitete“ pravnoga propisa nije jednoznačno određen. Europska komisija naglašava kako se kvalitetnim treba smatrati onaj „pravni okvir koji je jednostavan, učinkovit i lako razumljiv“.<sup>57</sup> U pravnoj teoriji ističe se kako apsolutni standard kojim se kvaliteta dokazuje ipak ne postoji, jer kvaliteta propisa ovisi o njegovoj svrsi, prioritetima u društvu, polazištima dionika i sl. Stoga, pravna doktrina sugerira kako je za unaprjeđenje kvalitete pravnoga sustava u svakoj državi nužno postaviti standarde prema kojima se ona vrednuje, a koji se posebno primjenjuju na sadržajnu kvalitetu propisa i na kvalitetu postupka donošenja propisa. Sukladno tomu, kvaliteta u bitnome ovisi o postupku donošenja propisa, njegovu sadržaju i strukturi te o učincima u praksi, kao i o stupnju postizanja njegovih ciljeva.<sup>58</sup> U pravnoj teoriji kao standardi mjerenja kvalitete propisa uobičajeno se uzimaju njegova djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost.<sup>59</sup> Ističe se kako je propis

55 Pojam legisprudencija izveden je iz latinskih pojmova „legis/lex“ i „prudentia“ koji imaju značenje „zakon/propis“ i „znanost“, označujući na taj način znanost o zakonodavstvu ili teoriju zakonodavstva, kao novi teorijski pristup analiziranju i izučavanju zakonodavstva. Definira se kao sustavna analiza propisa u okviru pravne znanosti i filozofije, posebno prirode propisa i svrhe kojoj oni trebaju služiti. Vidi *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Thomson/West, 2004.

56 Karpen, U., op. cit., str. 152-153.

57 *European Governance: Better Lawmaking (Communication)*, COM (2002) 275 final.

58 Mousmouti upućuje na važnost zakonodavne metodologije, nomotehnike, sociologije i teorije zakonodavstva, kao i teorije pravne znanosti uopće, koje trebaju biti cijelo vrijeme primjenjivane pri izradi prijedloga propisa, ali naglašava i gospodarsku važnost propisa koja se ne smije izgubiti iz vida. Ona zaključuje kako su ovi pristupi uvjetovani, jer dobro ustrojen postupak donošenja propisa u pravilu rezultira i kvalitetnim sadržajem takvoga propisa. Mousmouti, M., op. cit., str. 192-194 i 197.

59 Ovom stavu priklonili su se Mousmouti, M., op. cit., str. 194. te van der Meulen, D. H., *The use*

djelotvoran ako se njegovom primjenom ostvaruje izvorna namjera donositelja, a radi koje je takav propis i donesen. S druge strane, propis se smatra učinkovitim ako ga se pridržava velika većina adresata. Konačno, ekonomičan je, ako se njime postiže namjera donositelja na jeftiniji način, negoli kojom drugom mjerom.<sup>60</sup> Među ovim vrijednostima autori uglavnom najvažnije mjesto pridaju djelotvornosti, ističući da je dobar propis onaj kojeg se pridržavaju adresati u društvu, slijedom čega je sposoban postići regulatornu svrhu radi koje je i donesen.<sup>61</sup>

Kako bi se unaprijedila kvaliteta propisa, a posebno kako bi propis bio djelotvoran, učinkovit i ekonomičan, državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, baš kao i pravne osobe kojima su povjerene javne ovlasti i pružatelji javnih usluga, trebali bi voditi računa o „četiri životna ciklusa svakoga propisa“ te svakome od njih posvetiti zasluženu pozornost. Prvi čini inicijativa za donošenje propisa i izrada prijedloga propisa, drugi je postupak usvajanja propisa u nadležnom tijelu, treći je njegova provedba u praksi, a četvrti ocjena kvalitete radi unaprjeđenja teksta za slučajeve buduće primjene.<sup>62</sup>

Prvi „životni ciklus“ propisa dugotrajan je i zahtjevan. Obuhvaća davanje

- 
- of impact assessments and the quality of legislation, *Theory and Practice of Legislation*, vol. 1., 2/2013., str. 306 te Leeuw, Frans L., Can legal research benefit from evaluation studies?, *Utrecht Law Review*, vol. 7., 1/2011, str. 53.
- 60 Karpen ove kriterije objašnjava na sljedećem primjeru. Obvezno korištenje sigurnosnog pojasa u cestovnom prometu teži smanjenju prometnih nesreća sa smrtnim ili ozbiljnim ozljedama kao posljedicama nesreća, tj. zaštititi života, zdravlja i imovine od posljedica izazvanih cestovnim motornim vozilima. Slijedom toga, propisivanje obveze korištenja sigurnosnog pojasa u cestovnom prometu djelotvorno je, jer prema statističkim podatcima u automobilskim nesrećama strada daleko manji broj osoba vezanih sigurnosnim pojasevima, negoli onih koje nisu bile vezane. S druge strane, u rutinskim policijskim kontrolama utvrđeno je da najveći broj putnika u cestovnim motornim vozilima koristi sigurnosni pojas, čime se zaključuje da je propis učinkovit. Konačno, zaštita života i zdravlja ljudi i očuvanje imovine koji mogu biti ugroženi cestovnim motornim vozilima, jeftinije se postiže propisivanjem obveze korištenja sigurnosnog pojasa, negoli kojom drugom mjerom, poput npr. izgradnje tehnički sigurnijih cesta ili ulaganja u željeznički umjesto cestovni promet. Karpen, U., op. cit., str. 178.
- 61 Djelotvornost kao obilježje pravnoga propisa koje je pretpostavka njegovu važenju isticao je još Kelsen. Vidi Kelsen, H., *Opšta teorija prava i države*, Beograd, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1951., str. 127. Xanthaki smatra kako je upravo djelotvornost kriterij i konačni cilj kvalitete. Tvrdi kako je kvaliteta djelotvornost i, kao takva, univerzalni koncept isti i u kontinentalnom i anglosaksonskom pravu. Zaključuje kako kvaliteta propisa „ipak nije samo utopija“. Xanthaki, H., op. cit., str. 80 i 84. Iako brojne teorije smatraju djelotvornost temeljnom pretpostavkom pravne kvalitete nekog propisa, pobornici škole prirodnog prava uopće ne obraćaju pozornost na ovaj standard, smatrajući da valjanost pravnih normi treba biti potpuno neovisna o rezultatu koji one ostvaruju u praksi. O ovome Burazin, L., *The Concept of Law and Efficacy*, *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/317872826\\_The\\_Concept\\_of\\_Law\\_and\\_Efficacy](https://www.researchgate.net/publication/317872826_The_Concept_of_Law_and_Efficacy) (05.11.2018.). S druge strane, postoje i organizacije koje djelotvornost definiraju isključivo u ekonomskom značenju, kao što to čini Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), koja se bavi razmatranjem zakonodavstva s ciljem uspostave kompetitivnoga tržišta oslobođenog nepotrebnih regulatornih barijera te pri ocjeni djelotvornosti propisa u obzir uzima primarno gospodarske ciljeve. van der Meulen, D. H., op. cit., str. 309.
- 62 Karpen, U., op. cit., str. 171.



inicijative za reguliranje određenoga pravnog pitanja ili područja, analizu postojeće situacije, definiranje politika koje će se ostvariti propisom, definiranje ciljeva i instrumenata regulacije, izradu prijedloga propisa te raspravljanje toga prijedloga u nadležnim tijelima. Ako se ove zadaće kvalitetno odrade, velika je vjerojatnost kako će propis biti djelotvoran, učinkovit i ekonomičan te ga u skorije vrijeme neće trebati mijenjati. Kako su ovi poslovi stručno vrlo zahtjevni, valjalo bi ih povjeriti osobi odnosno tijelu, tzv. redaktoru, koji je posebno osposobljen obaviti ih. Ova osoba izrađujući prijedlog propisa stvara pravnu normu, nastojeći time oživotvoriti politički cilj predlagatelja propisa. Iako propis odražava volju njegova donositelja, strukturu i sadržaj propisa u pravilu određuje upravo redaktor. Njegov je zadatak nezahvalan, jer oblikujući tekst prijedloga propisa treba osigurati da se u praksi provedu sve ideje donositelja.<sup>63</sup> Ujedno, zadatak mu je predvidjeti sve potencijalne slučajeve koji se u praksi mogu dogoditi te ih propisom anticipirati. Upravo predviđanje budućih slučajeva redaktoru ukazuje treba li u neku pravnu odredbu ugraditi naredbu, zabranu, deklaraciju, uvjet ili rok te hoće li korišteni pojmovi pravilno izraziti namjeru donositelja.<sup>64</sup> Ova osoba ujedno treba pronaći, a zatim i predložiti najučinkovitiji koncept za ostvarivanje volje donositelja, koji je usklađen s drugim pravnim vrijednostima i institutima.<sup>65</sup> Međutim, izrađujući prijedlog propisa redaktor je, ujedno, u mogućnosti izravno savjetovati donositelja koje bi mjere bilo korisno unijeti u propis ili iz njega izostaviti. Stoga, ne samo da redaktor stvara prijedlog propisa, već i izravno savjetuje donositelja te u nekim slučajevima čak može ojačati njegove stavove ili ih dovesti u sumnju. U pravnoj se literaturi ističe kako redaktori ne samo da pretaču političke odluke u normativni tekst, već i preispituju takve odluke, nudeći prijedloge za njihovo poboljšanje. No, redaktor ipak ne može izmijeniti političku volju donositelja propisa, a koja je najčešće i razlogom donošenja takvoga propisa. Proaktivnom ulogom ne samo u izradi prijedloga, već i u postupku njegova donošenja, redaktor ima snažan utjecaj na osnaženje vladavine prava te je najčešće upravo zaslužan za nastanak jasnog, preciznog, nedvosmislenog, razumljivog i predvidljivog propisa.<sup>66</sup>

Redaktori su obično zaposlenici izvršnih tijela, koja u pravilu raspolažu i normativnom inicijativom. Stoga je iznimno važno u ovim tijelima imati zaposlene stručnjake posebno osposobljene za izradu prijedloga pravnih propisa. Takve osobe nužno trebaju raspolagati znanjima, vještinama i kompetencijama za obavljanje ove vrlo zahtjevne zadaće. U pravnoj literaturi ističe se kako one moraju udovoljavati svojevrsnim „subjektivnim pretpostavkama“, a u koje se ubrajaju pravna svijest i znanje te vještina pripremanja prijedloga propisa i svih popratnih materijala nužnih za razumijevanje ciljeva propisa. Kako bi bio u stanju sastaviti kvalitetan prijedlog

63 Stoga Cormacain naglašava kako se redaktora još treba smatrati i „prevoditeljem politike u propis“. Cormacain, R., *Legislation, legislative drafting and the rule of law, Theory and practice of legislation*, vol. 5., 2/2017, str. 130.

64 Kirk, M. B., *Legal Drafting: some elements of technique, Texas Tech Law Review*, vol. 4., 2/1973/1974 str. 301 te Kirk, M. B., *Legal Drafting: curing unexpressive language, Texas Tech Law Review*, vol. 3., 1/1971/1972, str. 54.

65 Dickerson, R., *The Fundamentals of Legal Drafting*, Little Brown, Boston, 1965., str. 7.

66 Vidi Cormacain, R., op. cit., str. 130-132.



pravnoga propisa redaktor mora imati široko opće obrazovanje koje je nužno, jer pravna pravila uređuju različita područja društvenoga života i različite odnose među subjektima. Ono se, primjerice, odnosi na sociološka, ekonomska, filozofska, psihološka, logička znanja, ali i na kulturu i povijest, a katkad i neka znanja iz područja prirodnih i tehničkih znanosti. Pored općega obrazovanja redaktor mora imati visoko pravno obrazovanje. Kako bi propisi bili društveno prihvatljivi i kako bi se mogli uklopiti u postojeći pravni sustav, on mora iznimno dobro poznavati temelje i načela pravnoga i političkoga uređenja. U tom smislu mora poznavati ustavnu materiju, sve grane materijalnog prava, a posebno granu u kojoj se pravni propis donosi, baš kao i pravila postupovne prirode, poznavati međusobne odnose u strukturi pravnih propisa i zahtjeve njihove usklađenosti. Ujedno, treba biti dobro upoznat s pravilima logike o pojmovima, sudovima i zaključcima, treba poznavati pravnu terminologiju, znanstvenu i stručnu pravnu literaturu, jednako kao i pravnu praksu.<sup>67</sup> Uz ova pravna znanja, dobro mora poznavati i načela nomotehnike, jer se ona primjenjuju pri izradi svih pravnih propisa. Vještine redaktora u prvom redu odnose se na njegovu sposobnost jezičnoga izražavanja, tj. dobro poznavanje jezika i pravopisa. Kako je teško očekivati da redaktor, pored vrsnoga pravnog znanja raspolaže i visokom razinom poznavanja jezika i pravopisa, korisno je da prijedlog propisa pregledaju jezični stručnjaci te ga uredi, obvezatno u suradnji s redaktorom, kako mu ne bi izmijenili smisao.<sup>68</sup>

Nestručno kreiranje propisa, kao i kreiranje propisa „po logici zdravog razuma“ neizbježno vodi do pretjeranoga opsega propisa, pravnih praznina, izmjena i dopuna propisa, neuvjerljivih obvezatnih tumačenja i svega onoga što u primjenu propisa unosi dvojbe, a u pravni sustav nesigurnost. Pritom, rezultat takve normativne aktivnosti nije „optimalno sredstvo za ostvarivanje društvenih ciljeva“. Kako se pravnim propisima ostvaruju glavni ciljevi društvene politike, nestručna izrada prijedloga propisa onemogućuje čak i najbolje političke zamisli te oslabljuje pravni poredak, a što onda rezultira teškoćama u životu građana i poduzetnika.<sup>69</sup> Stoga je zadaća svake države posebno voditi računa o stručnosti redaktora propisa na svim razinama reguliranja. Nikako se ne smije smetnuti s uma nužnost cjeloživotnog usavršavanja njihovih znanja, vještina i kompetencija, kako bi mogli odgovoriti novim društvenim zbivanjima koja su u posljednje vrijeme sve dinamičnija i složenija. Usavršavanje nomotehničkih znanja i vještina uključuje rad na izradi prijedloga propisa, kritičko iščitavanje izabranih pravnih izvora, raspravu o kvaliteti ovih tekstova, izučavanje određenih pravnoteorijskih spoznaja o stvaranju propisa te simuliranje, propitivanje

67 Samuels ističe kako redaktor i sve ostale osobe koje sudjeluju u izradi prijedloga propisa, kao i oni koji takav propis usvajaju, trebaju razvijati specijalistička znanja u posebnim područjima prava. Samuels, A., *Improving the Quality of Legislation*, *Anglo-American Law Review*, vol. 3., 4/1974, str. 542.

68 O svemu ovome Vuković, M., Vuković, Đ., *Znanost o izradi pravnih propisa – nomotehnika*, Zagreb, Informator, 1997., str. 112-113. i Borković, I., *Nomotehnika*, Split, Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, 1996., str. 59-61. Na važnost jezičnih stručnjaka pri izradi prijedloga propisa ukazuje i Pennisi, ističući kako kvalitetan propis ne može biti izrađen bez pomoći lingvistike. Pennisi, G. A., *Legislative Drafting and Language: Legal Language in Context*, *Statute Law Review*, vol. 37., 2/2016, str. 98.

69 Vuković, M., Vuković, Đ., op. cit., str. 8.

i kritički osvrt na pravne, gospodarske, društvene i druge odnose koji se ustanovljuju u zajednici.<sup>70</sup>

U postupku donošenja propisa prvi korak svakako čini davanje inicijative za njegovo donošenje. Iako, tehnički gledajući, inicijativu najčešće daju službenici koji prate stanje u nekom upravnom području ili službenici koji neposredno primjenjuju propis, odluka u pristupanju izradi novoga propisa ili izmjeni postojećega uvijek je političke naravi. Donošenje takve političke odluke uvelike ovisi o analizi postojeće pravne i društvene situacije. Stoga je davanje inicijative za donošenje ili izmjenu propisa usko povezano s analizom stanja u pojedinom upravnom području te je ona nužna pretpostavka donošenja takve odluke.<sup>71</sup> Analiza postojeće situacije treba se temeljiti na utvrđenim činjenicama relevantnim za donošenje zaključka o trenutnoj društvenoj situaciji, pravnom uređenju i njegovim nedostacima, a koji su ujedno osnova za donošenje zaključka treba li uopće u konkretnom slučaju pristupiti donošenju propisa kako bi se riješio društveni problem. Takvom analizom ponekad se zaključi kako se uočeni problem može riješiti i nenormativnim putem ili, primjerice, dosljednijom primjenom instrumenata koja tijelima javne uprave već stoje na raspolaganju, jer postoje drugi, pogodniji instrumenti za njegovo rješavanje.<sup>72</sup> Veća je vjerojatnost prepoznavanja potrebe reguliranja nekog pitanja ili područja, ako je inicijativa za donošenje ili izmjenu propisa popraćena detaljnom snimkom stanja s istaknutim neželjenim učincima koje takvo stanje ima u praksi, a što znatno ubrzava cjelokupan postupak donošenja propisa.

Ako analizom postojećega stanja donositelj prihvati inicijativu za donošenjem ili izmjenom nekoga propisa, najprije je potrebno definirati politike koje će se propisom ostvariti te ciljeve i instrumente regulacije. Politika podrazumijeva jasnu viziju donositelja što se propisom želi postići i jasnu projekciju društvene situacije koja se želi ostvariti. Definiranje politike obuhvaća razmatranje potencijalno mogućih modela rješavanja aktualnoga društvenog problema normativnim putem te njihovo uspoređivanje i vrednovanje, kako bi se zaključilo koja mjera jamči postizanje najboljega rezultata u praksi. Pritom je bitno voditi računa da su ciljevi koji se žele ostvariti jasni i izvedivi te da nisu ni preširoki niti preuski. Ujedno, računa treba voditi da tako utvrđena politika ne dovede do anomalije – stanja u društvu u kojem se neke

70 Cook, R. N., *The Teaching of Legal Drafting*, *Western Reserve Law Review*, vol. 4., 4/1953, str. 314. Kirk naglašava kako je unaprjeđivanje znanja i vještina osobna zadaća, ali i profesionalna odgovornost svakoga redaktora propisa. On ujedno ističe kako je vještina izrade propisa individualni talent, ali koji permanentno treba unaprjeđivati. Kirk, M. B., *Legal Drafting: curing*, cit., str. 24 i 54.

71 Donošenje ili izmjena propisa bez detaljne analize stanja u pravilu prijeti propuštanjem reguliranja nekih važnih problema koji se javljaju u praksi, pogrešnim odabirom metoda za postizanje svrhe te samo fragmentarnim reguliranjem određenoga pravnoga pitanja ili područja.

72 Takav zaključak smatra se pravno opravdanim, jer se normativni okvir u državi ne povećava, a društveni problem razrješava. Vidi van Aeken, K., op. cit., str. 45. Tako primjerice donositelj može posegnuti za poticanjem ili osuđivanjem nekih postupanja putem mehanizama civilnoga društva i sl. U praksi se često priskače donošenju novoga propisa kada se uoči kako adresati ne postupaju prema važećem propisu, umjesto da se primijene mjere njegove prinudne provedbe. Takvo postupanje ni u kom slučaju ne može se smatrati opravdanim.

norme prestaju primjenjivati, jer njihovo kršenje prolazi nekažnjeno.<sup>73</sup> Takvi slučajevi dovode do gubitka povjerenja građana u pravni sustav te do poticanja nepoštivanja prava, a što ima odraz na svijest cijele zajednice. Definiranje politike često zahtijeva koordinaciju s drugim tijelima i resorima, baš kao i predstavnicima adresata propisa. Dobro iskomunicirana politika u ovoj fazi postupka može bitno utjecati na usvajanje, ali i provedbu propisa.

Nakon donošenja politike slijedi faza određivanja opsega normiranja određenoga pravnog instituta ili određenoga pravnog područja. Ovdje treba voditi računa o tomu jesu li institut, odnosno, područje već normirani ili nisu te treba li ih normirati u cijelosti ili djelomično. Ujedno, potrebno je odlučiti i o vrsti propisa kojim se normiranje planira provesti, tj. o hijerarhijskoj razini toga propisa te korelaciji s drugim važećim propisima u pravnome sustavu. U ovoj fazi definiraju se potencijalni adresati, tijela nadležna provoditi propis, mjere koje ovim tijelima stoje na raspolaganju u svrhu provedbe, potencijalne sankcije i mehanizmi zaštite prava pojedinaca i druga konceptualna pitanja propisa. Također je važno odmah odlučiti hoće li se propis provoditi uz određene provedbene akte, kao što su npr. pravilnici, poslovnici i drugi opći akti ili oni nisu potrebni za provedbu određenoga propisa, a kako bi se moglo isplanirati osnove i rokove njihova donošenja.<sup>74</sup>

Po definiranju politike te najvažnijih ciljeva i instrumenata regulacije izrada prijedloga propisa povjerava se redктору. Redaktor može biti pojedinac, no u slučaju izrade prijedloga zakona, najčešće se formiraju kolegijalna tijela, tzv. stručne radne skupine. U Hrvatskoj takva tijela opravdano uključuju predstavnike donositelja, predstavnike civilnoga društva i akademske zajednice. Zadaća je kolegijalnih tijela, detaljno raspraviti mjere za ostvarivanje politika, a u okviru definiranih ciljeva i instrumenata regulacije. Takva tijela u funkciji redaktora najčešće i operativno izrađuju prijedlog propisa. Prvi prijedlog propisa usmjeren je na uspostavu strukture i osnovnih rješenja koja propis treba sadržavati. On je osnova za rad na sljedećoj fazi normiranja, a koja smjera razradi teksta propisa te njegovu sadržajnom i jezičnom dotjerivanju. Ova faza obično uzima najviše vremena te traje sve dok redaktor tekstom propisa nije u potpunosti zadovoljan. Konačno, u posljednjoj fazi izrade prijedloga propisa pristupa se pronalaženju pravnih praznina, nedorečenosti i drugih nejasnoća u tekstu propisa, a koji se istodobno ispravljaju. Tako dotjeran tekst prijedloga upućuje se donositelju propisa na daljnje postupanje.<sup>75</sup>

Prva zadaća redaktora jest utvrditi obuhvat društvenih odnosa koji su predmet regulacije propisa prijedlog kojega izrađuje, tj. sva pitanja koja njime trebaju biti uređena. Vodeći računa o ovom zahtjevu izbjegavaju se posljedice nepotpunoga normiranja, pravne praznine te nužnost preuranjenih izmjena i dopuna toga propisa.<sup>76</sup> Propisi se donose jedino u slučaju promjene stava u zajednici prema onome što

73 Primjer takve pojave jest toleriranje nezakonite gradnje, zbog čega ona poprima razmjere koji priječe državu da novčanim kaznama i nalaganjem rušenja bespravno sagrađenih objekata uspostavi zakonito stanje.

74 O ovome vidi Karpen, U., op. cit., str. 174-175. i Mousmouti, M., op. cit., str. 205.

75 Swisher, P. N., *Techniques of legal drafting: a survival manual, University of Richmond Law Review*, vol. 15., 4/1981, str. 879-881.

76 Borković, I., *Nomotehnika*, cit., str. 70.

se događa. Ako se nešto događa samo po sebi, takvo što nije potrebno regulirati. Predmetom regulacije su upravo pojave koje se inače ne događaju, a donositelj želi da nastanu ili pojave koje izazivaju štetu u zajednici pa donositelj želi isključiti njihovo nastupanje. Zajednica vrlo često tek kroz štetu i posljedicu nepostojanja nekoga pravila otkriva potrebu za pravom, a koje će biti uobličeno propisom.<sup>77</sup>

U izradi prijedloga propisa redaktor vjerno treba slijediti pravila nomotehnike, kao znanstvene discipline koja analizira i uspostavlja načela izrade pravnih pravila, upućujući redaktora u tehniku normiranja, način izražavanja sadržaja pravne odredbe, korištenje pojmova u izradi pravnih propisa, logiku u oblikovanju propisa i sl.<sup>78</sup> Ona je razvila četiri opća načela koja se trebaju primjenjivati pri izradi svakoga propisa: načelo ukupnosti sadržaja pravnog propisa, načelo jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnog propisa, načelo odnosa jezičnih izraza i logičkog smisla pravnog propisa te načelo utvrđivanja i izražavanja egzistencijske i sadržajne ovisnosti nižeg propisa o višem.<sup>79</sup>

Cilj je nomotehnike izraditi razumljiv, pravno određen i nedvosmislen propis.<sup>80</sup> Razumljivosti propisa svakako doprinosi jezik koji se u njemu koristi. Takav jezik mora biti jasan, precizan i u funkciji propisa. Jasnoća stila pravnoga propisa zahtijeva da se misao redaktora stilski izrazi tako da osoba koja propis treba primijeniti niti jednoga trenutka ne sumnja u ono što je donositelj želio propisati.<sup>81</sup> Pri izradi pravnih propisa treba se koristiti posebnim stilom, jezikom i pojmovima. Treba težiti upotrebi uobičajenih izraza, tj. izraza razumljivih širokom krugu osoba. Pri izradi propisa preporučljivo je, upravo zbog njihove preciznosti, koristiti pravne pojmove. Treba izbjegavati izraze koji su s vremenom promijenili značenje, zastarjele izraze i izraze koji se više ne upotrebljavaju. Na najmanju moguću mjeru treba svesti i upotrebu difuznih izraza, tj. izraza kojima se ne može precizno odrediti pravo značenje.<sup>82</sup> Preporučljivo je u propis uključiti i potrebne definicije kako bi se što više olakšalo razumijevanje. Definicije moraju biti pozitivne, a dvostruke negacije svakako treba izbjeci. Važno je pojmovima i frazema uvijek dati isto značenje i to ne samo u propisu, već i u svim povezanim normativnim tekstovima.<sup>83</sup>

Međutim, u pravnoj se literaturi ističe kako razumljivost propisa nije univerzalna

77 O ovome vidi Kregar, J., *Legitimnost prava*, *Studia lexicographica*, god. 5., 1/2011, str. 23.

78 Borković, I., *Nomotehnika*, op. cit., str. 8.

79 O ovim načelima više vidi u: Đerđa, D., Antić, T., op. cit., str. 100-102. Livaja i Milotić naglašavaju kako se normiranjem neizostavno još moraju afirmirati načela ustavnosti i zakonitosti, ali i druga načela, kao što su načelo javnosti i dostupnosti propisa, načelo jasnoće normativnoga jezika i stila, načelo dosljednosti normiranja te načelo povezivanja i usklađenosti pravnoga poretka. Livaja, A., Milotić, I., op. cit., str. 71.

80 U pravnoj literaturi ističe se kako nerazumljiv propis „nije podoban biti propisom“. Henle, R., op. cit., str. 58.

81 Vidi Cory R. L., *Textualism and the presumption of reasonable drafting*, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 38., 2/2014, str. 727. Pravni praktičari nekoj odredbi nerijetko nastoje dati značenje ovisno o interesu koji temeljem takve odredbe žele ostvariti, a što bi redaktor svakako trebao nastojati izbjeći primjenom pravila nomotehnike pri formuliranju odredbi nekog propisa. Kirk, M. B., *Legal Drafting: some, cit.*, str. 299-300.

82 Borković, I., *Nomotehnika*, cit., str. 66-67 te Livaja, A., Milotić, I., op. cit., str. 36.

83 Samuels, A., op. cit., str. 539.

kategorija, već treba ponajprije biti prilagođena adresatima propisa i tijelima koja ga primjenjuju.<sup>84</sup> Postoje propisi koji moraju biti dostupni i razumljivi svim osobama, kao što je *Zakon o komunalnom gospodarstvu* ili *Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira*, a koji se odnose na sve građane. S druge strane, propisi o granicama onečišćenja zraka, imisijama buke, štetnim materijalima, zaštiti od ionizirajućeg zračenja mogu biti oblikovani i stručnim jezikom, a često su popraćeni matricama, grafikonima, formulama i planovima.<sup>85</sup> Iz takvoga pristupa jasno proizlazi kako nije uvijek nužno zamijeniti neku složenu riječ ili frazu jednostavnim jezikom, jer se time može dovesti u pitanje njezino razumijevanje. Stoga je u brojnim slučajevima u propisu bolje koristiti stručni pojam, posebno ako je konkretan propis namijenjen stručnjacima u određenom području, kao što su npr. arhitekti ili liječnici. Mijenjanje izričaja pojma može dovesti do narušavanja djelotvornosti propisa, a zbog njegova težega razumijevanja.<sup>86</sup> Iako, sukladno ovim stajalištima jasnoća neke odredbe pa i cijeloga propisa može varirati, ipak postoji minimalni stupanj jasnoće koji treba biti postignut radi kvalitete propisa uopće, a koji se ogleda u ravnoteži „pravnosti“ i „jednostavnosti“.<sup>87</sup>

Pri donošenju propisa ne pokazuje se dostatnom pozornost posvetiti samo mototehničkim pitanjima, kao što su struktura propisa, stil izražavanja, jasnoća jezika i sl., već ju treba usmjeriti i na njegov sadržaj. Sadržaj propisa trebao bi biti odraz pravičnih odnosa u društvu, tj. trebao bi imati moralnu dimenziju. Moral, kao unutrašnje, socijalizacijom internalizirano pravilo ne može se odvojiti od pravnoga sustava, kao elementa vanjskoga prinudnog poretka, jer on čini kvalitativni sustav vrijednosti u ljudskome društvu, kojim se prosuđuje „što je dobro, a što loše“, tj. „idealni skup pravila koja u određenim situacijama poštuju svi razumni ljudi“. Moral i pravo služe istome cilju, očuvanju sigurnosti i pravednosti u društvu. Stoga bi pravo u zajednici trebalo biti predodređeno moralnim vrijednostima te zajednice.<sup>88</sup>

84 Cook, R. N., op. cit., str. 301.

85 Karpen, U., op. cit., str. 184-185.

86 Xanthaki navodi kako će redaktor u slučaju da mora birati između jasnoće i preciznosti izraza morati posegnuti za onim koji bolje služi djelotvornosti propisa. U izboru vrijednosti iste hijerarhijske razine redaktor treba dati prednost svojem subjektivnom stavu, koji mora biti zasnovan na djelotvornosti kao prevladavajućem kriteriju u odabiru. Xanthaki, H., op. cit., str. 79.

87 Kirk smatra kako je važno prikloniti se jednostavnosti, jer su adresati propisa u pravilu nepravnici, pa propis načinom izrade ne smije biti više „pravni“ negoli je to nužno. Vidi Kirk, U., *Legal Drafting: curing*, op. cit., str. 52-53. Pobornici „jednostavnosti“ propisa ujedno ističu kako korištenje jednostavnoga jezika može pomoći pojednostavljenju složenosti nekih instituta, kao i da „jednostavni“ propisi rjeđe rezultiraju sporovima. Vidi Watson-Brown, A., *In Search of Plain English—The Holy Grail or Mythical Excalibur of Legislative Drafting*, *Statute Law Review*, vol. 33., 1/2012, str. 9 i 11 te Allen, L. E., *Symbolic logic: a razor-edged tool for drafting and interpreting legal documents*, *The Yale Law Journal*, vol. 66., 6/1957, str. 855. Drugi ističu kako iz razloga jer je propis primarno usmjeren na tijela koja ga primjenjuju i njegove adresate, treba biti razumljiv u prvome redu njima pa makar i ako je izrazima i sintaksom nejasan širem krugu osoba. Ujedno, naglašavaju kako je iznimno teško složene pravne odnose regulirati na jednostavan način. Driedger, E. A., *Public Administrators and Legislation*, *Canadian Public Administration*, vol. 1., 2/1958, str. 14 i 19.

88 Kizza, J. M., *Ethical and Social Issues in the Information Age*, Berlin, Heidelberg, Springer,

Propuštanje da se pravo zasnjuje na moralnim vrijednostima dovodi do shvaćanja propisa normativno neracionalnim, a slijedom toga i do gubitka legitimnosti takvoga propisa.<sup>89</sup>

Pri stvaranju sadržaja propisa treba početi od svrhe koja se njime želi ostvariti, a zatim spriječiti svaku moguću zlouporabu instituta koji se propisuje, ali uz što manje ograničenja koja bi teretila pojedince. Pritom je radi izbjegavanja upotrebe pogrešnih pravnih mehanizama, korisno primijeniti iskustva koja su rezultat primjene usporednih instituta u pravnome sustavu ili iskustva iz usporednoga prava. Ne smije se smetnuti s uma niti učinak propisa na financijska pitanja, a koja izravno ili neizravno mogu pogađati građane, poduzetnike, ali i osobe javnoga prava. Pri oblikovanju sadržaja propisa, konačno, treba voditi računa i o usklađenosti tog propisa s drugim propisima u pravnome sustavu, posebno u odnosu na sadržajna određenja hijerarhijski viših pravnih propisa. Sadržajni odnos nižeg propisa o višem znači da sadržaj nižeg propisa mora obuhvatiti samo one odnose koje predviđa viši propis i kako to predviđa viši propis. Pritom treba još voditi računa da je sadržaj nižeg propisa u potpunosti usklađen sa sadržajem višega, tj. da nije u suprotnosti s njime. Propis treba biti usklađen ne samo sa zakonima, već i s ustavnim vrijednostima te međunarodno preuzetim obvezama države, ali i s nekodificiranim društvenim vrijednostima i pravnom kulturom, kao izvornim vrijednostima stvaranja prava u nekoj zajednici.<sup>90</sup>

Vrlo je korisno, a u nekim slučajevima i obvezatno, da prijedlog propisa sadrži obrazloženje razloga za njegovo donošenje, objašnjenje svrhe pojedine odredbe te njezinog učinka na druge odredbe toga, ali i drugih propisa u pravnome sustavu te procjenu učinka propisa na društvo u cjelini. Tijekom izrade prijedloga propisa u mnogim se državama za pojedine vrste općih akata provodi i prethodna procjena učinka, radi usuglašavanja propisa s postojećim normativnim standardima i postupovnim načelima te kako bi se ispitali svi predvidivi učinci planiranih normativnih intervencija.<sup>91</sup> Prethodnu procjenu učinka propisa u pravilu obavlja tijelo kojem je povjerena izrada prijedloga propisa, no u nekim slučajevima može ju obaviti i neko vanjsko ili neovisno tijelo. Procjena učinka zakona zadaća je svih parlamentarnih tijela, uključujući i osobe koje se bave znanstveno-stručnim radom u parlamentu.<sup>92</sup>

Prijedlog propisa, odnosno konačni prijedlog propisa u pravilu se zatim raspravlja s vanjskim dionicima relevantnim za primjenu propisa, odnosno predstavnicima adresata takvoga propisa. Ova dvosmjerna komunikacija može uključivati i javno savjetovanje, pri čemu je otvorena svim zainteresiranim osobama. Važno je pri izradi prijedloga propisa uzeti u obzir primjedbe stručnjaka i vanjskih dionika, jer unatoč potrebnim kvalifikacijama redaktora, može se dogoditi da mu koji važan segment

---

2010., str. 17 i 26.

89 Cormacain ističe kako je pravo institucijski način da se u zajednici odraze moralni izbori za koje se društvo opredijelilo. Cormacain, R., op. cit., str. 124. O odnosu prava i morala više vidi u: Bickenbach, J. E., *Law and Morality, Law and Philosophy*, vol. 8., 3/1989, str. 291-300.

90 Vidi Borković, I., *Nomotehnika*, cit., str. 70.

91 Ova je procjena pretpostavka ili nužan element u donošenju svih ili barem većine novih propisa u mnogim europskim državama, ali i u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi itd. Mousmouti, M., op. cit., str. 199.

92 Karpen, U., op. cit., str. 156-180.



normiranja promakne ili da kojom odredbom povrijedi nečija prava. Konačno, propis se upućuje donositelju na raspravu i usvajanje. U slučaju usvajanja prijedloga propisa u predstavničkom tijelu, ovaj postupak uključuje stavljanje amandmana na predložene odredbe. Usvajanje propisa, kao i predloženih amandmana izmiče pravnoj i ulazi u političku sferu nastanka propisa. Stoga, u toj fazi redaktor može utjecati na svijest donositelja o potrebi usvajanja propisa s predloženim sadržajem jedino snagom svojih argumenata. Usvojeni propis objavljuje se sukladno pravilima o objavi pojedine vrste općega akta, a slijedom čega stupa na snagu.<sup>93</sup>

Konačno, legistika sugerira kako je korisno pratiti provedbu propisa u praksi, a radi ispravljanja neželjenih učinaka koje njegova provedba može imati u zajednici. Ovaj se postupak još naziva i „naknadna procjena učinka propisa“. Zadaća mu je “otkriti stvarni učinak propisa u društvu” i time ukazati na njegove mane te eventualno dovesti do izmjene ili njegova ukidanja.<sup>94</sup> Hoće li se ovaj postupak provoditi nerijetko je stvar tijela koje ga primjenjuje ili po njemu postupa. Na manjkavosti propisa, kao, primjerice, i na visoke troškove koji su potrebni za njegovu provedbu često će ukazivati pojedinci koji sukladno tim propisima postupaju, javnopravna tijela koja ih provode, ali i mediji.<sup>95</sup> Naknadno praćenje procjene učinka propisa prilično je složeno te zahtijeva dosljedno i sustavno prikupljanje podataka i njihovu analizu, koju u većini slučajeva obavlja vlada ili nadležno državno tijelo. Najčešći alati za mjerenje učinkovitosti propisa uključuju postzakonodavno praćenje i izvješćivanje o procjeni učinka propisa ili evaluaciju koju provodi neko neovisno tijelo. Iako se naknadna procjena učinka propisa često smatra nužnom, ona se, nažalost, rijetko provodi sustavno.<sup>96</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Izgraditi pravni sustav s manje propisa, a koji su razumljivi, pravno određeni i nedvosmisleni te koji odražavaju pravične odnose u društvu trebao bi biti cilj svake države. Međutim, taj se cilj svakim danom čini sve nedostižnijim, jer je normativna djelatnost intenzivnija nego ikada. Ne samo da se normiraju nova pravna područja, već se i sve detaljnije propisuju standardi postupanja i ostvarivanja prava i nametanja obveza. Također, u zajednici se javlja sve više subjekata koji raspoložu stanovitim normativnim ovlastima, kao što su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javnu ovlast i koje obavljaju javnu službu. Sve ovo za posljedicu ima povećanje broja pravnih propisa te suprotnosti koje se među

93 Iako se propisi redovito objavljuju u službenim glasilima, neki, posebno, tzv. samoupravni propisi pravnih osoba s javnim ovlastima, odnosno pravnih osoba koje obavljaju javnu službu često nisu dostatno dostupni svojim adresatima. Ovo je u Hrvatskoj posebno slučaj s nekim aktima kao što su pravilnici o sistematizaciji radnih mjesta i sl.

94 Vidi van Aeken, K., op. cit., str. 45. te Mousmouti, op. cit., str. 199.

95 Karpen, U., op. cit., str. 156-180.

96 Tek nekoliko zemalja, poput Švicarske i Njemačke, imaju razrađen formalni sustav vrednovanja i izmjene zakona. Druge, poput npr. Francuske, usredotočile su se uglavnom na ocjenu politika, a ne na procjenu učinka zakona. U Ujedinjenom Kraljevstvu nadzor kvalitete donesenih zakona nesustavan je i s mnogo praznina. Mousmouti, M., op. cit., str. 199-200.

nekima od njih mogu javiti, nepotrebno propisivanje prava i obveza koja već proizlaze iz logičkog tumačenja nekoga propisa, uključivanje u pravni sustav velikoga broja instruktivnih normi, propisa koji propisuju postupanja koja se odvijaju i bez posebne regulacije, korištenje različitih pojmova u svrhu označavanja istoga pravnog instituta i sl. Ovo dovodi do znatnoga pada kvalitete pravnoga sustava u cjelini, zbog čega on postaje otežan za primjenu, gubi na predvidivosti, ne doprinosi pravnoj sigurnosti, već vodi k narušavanju vladavine prava, kao posebne vrijednosti inkorporirane u svaku društvenu zajednicu.

Nesporno je kako države posežu za najraznovrsnijim mjerama, a kako bi unaprijedile kvalitetu svojega pravnog sustava. Neke od tih mjera usmjerene su upravo ostvarivanju ovoga cilja, npr. donošenje posebnih smjernica za izradu pravnih propisa, koje obvezuju parlamentarna, ali i druga tijela koja donose provedbene i druge opće akte. Takva mjera svakako je i procjena učinka propisa, koja bi trebala doprinijeti projekciji njegovih učinaka na društvo prije negoli on stupi na snagu i time isključiti potencijalne negativne učinke koje može imati. Radi boljega razmatranja odabranih rješenja, propisuje se i obveza detaljnog obrazlaganja normativnoga dijela propisa, ali i razloga za njegovo donošenje, već u vrijeme izrade prvoga prijedloga toga propisa. Konačno, za unaprjeđenje kvalitete propisa koriste se i druge mjere, poput praćenja stanja u pojedinom resoru i primjene propisa od središnjih tijela državne uprave, a koja onda predlažu otklanjanje nedostataka u društvu koji proizlaze iz primjene propisa. Ovdje, valja spomenuti i institut ocjene ustavnosti zakona te ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa i drugih općih akata, a kojima se iz pravnoga sustava mogu ukloniti sadržajno neustavni i nezakoniti propisi.

Potencijalni izlaz iz ove situacije nudi znanost o zakonodavstvu, koja se još naziva i legistika ili legisprudencija. Nažalost, ona do sada nije prepoznata u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi. Međutim, neke postavke ove znanosti, ipak se primjenjuju u odgovarajućim mehanizmima izrade propisa. Ona zahtijeva posebnu obučenosť redaktora prijedloga posebnim znanjima, vještinama i kompetencijama propisa za obavljanje ove važne zadaće, a koje treba kontinuirano usavršavati. Ujedno razlikuje četiri „životna ciklusa“ svakoga propisa. Prvi se odnosi na nastanak takvoga propisa u tijelu predlagatelja. Obuhvaća davanje inicijative za normiranje nekoga pravnog pitanja ili područja, analizu postojeće društvene i pravne situacije, definiranje politika koje se propisom namjeravaju ostvariti te postavljanje temeljnih konceptualnih elemenata propisa. Ovaj ciklus obuhvaća i izradu prijedloga propisa u skladu s pravilima nomotehnike, uz vođenje računa o njegovu sadržaju koji mora odražavati vrijednosti usvojene u tom društvu te biti usklađen s drugim pravnim pravilima, posebno onima više hijerarhijske razine. Izrada prijedloga propisa obuhvaća i procjenu njegova učinka te postupak savjetovanja s javnosti i raspravljanja ovoga prijedloga s drugim kompetentnim dionicima javnoga i privatnog prava. Drugi ciklus obuhvaća usvajanje takvoga propisa od donositelja, a koji postupak u pravilu uključuje raspravu, stavljanje amandmana te glasovanje. Kako je ovaj ciklus više političke negoli pravne prirode, nerijetko struka ovdje uzmiče pred interesom. Treći je ciklus provedba propisa u praksi te se na njega nadovezuje i četvrti, praćenje učinaka koje propis ostvaruje te ocjenu njihove poželjnosti. Ovo se čini radi donošenja odluke je li propis postigao cilj koji mu je donositelj namijenio ili ga valja izmijeniti kako bi

se željeni cilj ostvario, u kojem se slučaju daje inicijativa za njegovu izmjenu.

Insistiranje na ovako razrađenoj tehnici donošenja propisa te kompetentnim redaktorima doprinijelo bi kvantitativno manjem te kvalitetnijem pravnome sustavu, a veći dio kojega čine propisi upravnoga prava. Time bi službenicima u javnopravnim tijelima obavljanje poslova postalo jednostavnije, prava i pravni interesi građana bili bi bolje zaštićeni, pravni sustav predvidiv, a pravna sigurnost i vladavina prava ojačani.

#### LITERATURA

1. Aeken van, Koen, From vision to reality: ex post evaluation of legislation, *Legisprudence*, vol. 5., 1/2011, str. 41-68.
2. Allen, Layman E., Symbolic logic: a razor-edged tool for drafting and interpreting legal documents, *The Yale Law Journal*, vol. 66., 6/1957, str. 833-879.
3. Banić, Slavica, Perspektive procjene učinaka propisa u hrvatskom sustavu državne uprave, *Hrvatska javna uprava*, god. 9., 4/2009, str. 949-964.
4. Banić, Slavica, Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., 4/2006, str. 7-18.
5. Bickenbach, Jerome E., Law and Morality, *Law and Philosophy*, vol. 8., 3/1989, str. 291-300.
6. *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Thomson/West, 2004.
7. Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Split, Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, 1996.
8. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002.
9. Burazin, Luka, The Concept of Law and Efficacy, *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/317872826\\_The\\_Concept\\_of\\_Law\\_and\\_Efficacy](https://www.researchgate.net/publication/317872826_The_Concept_of_Law_and_Efficacy) (05.11.2018.)
10. Cook, Robert N., The Teaching of Legal Drafting, *Western Reserve Law Review*, vol. 4., 4/1953., str. 299-317.
11. Cormacain, Ronan, Legislation, legislative drafting and the rule of law, *Theory and practice of legislation*, vol. 5., 2/2017., str. 115-135.
12. Cory R. Liu, Textualism and the presumption of reasonable drafting, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 38., 2/2014., str. 711-727.
13. Dickerson, Reed, *The Fundamentals of Legal Drafting*, Boston, Little Brown, 1965.
14. Driedger, Elmer A., Public Administrators and Legislation, *Canadian Public Administration*, vol. 1., 2/1958, str. 14-26.
15. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Inženjerski biro, 2010.
16. Đerđa, Dario, *Upravnopравни aspekti koncesija, doktorska disertacija*, Split, Sveučilište u Splitu, 2005.
17. Đerđa, Dario, Antić, Teodor, Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 38., 1/2017, str. 93-130.
18. Henle, Robert, Principles of Legality: Qualities of Law - Lon Fuller, St. Thomas Aquinas, St. Isidore of Seville, *The American Journal of Jurisprudence*, vol. 39., 1/1994, str. 47-70.
19. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, knj. 1., Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.,
20. Karpen, Ulrich, Comparative law: perspectives of legislation, *Legisprudence*, vol. 6., 2/2012, str. 149-189.
21. Kelsen, Hans, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1951.
22. Kirk, Maurice B., Legal Drafting: curing unexpressive language, *Texas Tech Law Review*, vol. 3., 1/1971/1972, str. 23-54.

23. Kirk, Maurice B., Legal Drafting: some elements of technique, *Texas Tech Law Review*, vol. 4., 2/1973/1974, str. 297-316.
24. Kizza, Joseph M., *Ethical and Social Issues in the Information Age*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2010.
25. Krbek, Ivo, Upravni akt, *Hrestomatija upravnog prava*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003.
26. Kregar, Josip, Legitimnost prava, *Studia lexicographica*, god. 5., 1/2011, str. 17-43.
27. Leeuw, Frans L., Can legal research benefit from evaluation studies?, *Utrecht Law Review*, vol. 7., 1/2011, str. 52-65.
28. Livaja, Anamarija, Milotić, Ivan, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, Zagreb, RRiF, 2015.
29. Meulen van der, Dirk H., The use of impact assessments and the quality of legislation, *Theory and Practice of Legislation*, vol. 1., 2/2013, str. 305-325.
30. Mousmouti, Maria, Operationalising quality of legislation through the effectiveness test, *Legisprudence*, vol. 6., 2/2012, str. 191-205.
31. Omejec, Jasna, Banić, Slavica, Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., 2/2012, str. 309-324.
32. Pennisi, Giulia Adriana, Legislative Drafting and Language: Legal Language in Context, *Statute Law Review*, vol. 37., 2/2016, str. 97-100.
33. Pogarčić, Zdenka, Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta, *Porezni vjesnik*, vol. 24., 12/2015, str. 43-48.
34. *Pravni leksikon*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007.
35. Samuels, Alec, Improving the Quality of Legislation, *Anglo-American Law Review*, vol. 3., 4/1974, str. 523-544.
36. Smerdel, Branko, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb, Narodne novine, 2013.
37. Smerdel, Branko, Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2006.
38. Swisher, Peter Nash, Techniques of legal drafting: a survival manual, *University of Richmond Law Review*, vol. 15., 4/1981, str. 873-893.
39. Vuković, Mihajlo, Vuković, Đuro, *Znanost o izradi pravnih propisa – nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1997.
40. Watson-Brown, Anthony, In Search of Plain English—The Holy Grail or Mythical Excalibur of Legislative Drafting, *Statute Law Review*, vol. 33., 1/2012, str. 7-23.
41. Xanthaki, Helen, Quality of legislation: na achievable universal concept or a utopian pursuit?, *Quality of Legislation*, Baden-Baden, Nomos, 2011.

#### Pravni izvori

1. *Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Smart Regulation in the European Union*, COM (2010) 543.
2. *European Governance: Better Lawmaking (Communication)*, COM (2002) 275 final.
3. *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor*, Narodne novine, br. 74/15.
4. *Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva*, Službeni list Europske unije, C/321/1, 2003.
5. *Međuinstitucionalni sporazum od 22. prosinca 1998. o zajedničkim smjernicama za kvalitetu izrade zakonodavstva Zajednice*, Službeni list Europskih zajednica, C 73/1, 1999.
6. *Odluka o donošenju Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine*, Narodne novine, br. 129/17.
7. *Opći porezni zakon člancima*, Narodne novine, br. 115/16.

8. *Poslovnik Hrvatskog sabora*, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.
9. *Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa*, Narodne novine, br. 52/17.
10. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.
11. *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 99/99. i 29/02.
12. *Zakon o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 38/13., 37/13., 1/15., 138/15. i 61/17.
13. *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 120/16.
14. *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 68/18. i 110/18.
15. *Zakon o koncesijama*, Narodne novine, br. 69/17.
16. *Zakon o lovstvu*, Narodne novine, br. 99/18.
17. *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.
18. *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, Narodne novine, br. 20/18.
19. *Zakon o procjeni učinka propisa*, Narodne novine, br. 44/17.
20. *Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka*, Narodne novine, br. 42/18.
21. *Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima*, Narodne novine, br. 106/18.
22. *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11., 12/13., 93/16. i 104/16.
23. *Zakon o šumama*, Narodne novine, br. 68/18.
24. *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.
25. *Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave*, Narodne novine, br. 93/16. i 104/16.
26. *Zakon o vodama*, Narodne novine, br. 153/09., 63/11., 130/11., 56/13., 14/14. i 46/18.
27. *Zakon o željeznici*, Narodne novine, br. 153/09., 63/11., 130/11., 56/13., 14/14. i 46/18.

**Dario Đerđa\***

Summary

## **THE QUALITY OF THE ADMINISTRATIVE LAW RULES IN THE REPUBLIC OF CROATIA: CURRENT SITUATION AND SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENT**

This paper evaluates the quality of the administrative law rules in the Republic of Croatia by focusing on the mechanisms for their improvement. Frequent insufficiencies of the legal regulation are analysed on the example of the law regulates public authorities' acting and the laws which regulate special administrative areas significant to the economy and life of the citizens. The mechanisms that are actually taking in Croatia to the purpose of the drafting better regulations are analysed. After that, the paper directs to the other methods necessary to reach that goal. It especially puts emphasis on the special knowledge, skills and competences that redactors should possess, as well as actions necessary to be taken in the process of drafting and adopting laws and other regulations.

***Keywords:** administrative law; regulations; quality; nomotechnics; Croatia.*

Zusammenfassung

## **QUALITÄT VERWALTUNGSRECHTLICHER VORSCHRIFTEN IN KROATIEN: BEWERTUNG DER VORHANDENEN SITUATION UND VORSCHLÄGE FÜR VERBESSERUNG**

Ziel dieses Beitrags ist, die Qualität von verwaltungsrechtlichen Vorschriften in Kroatien zu bewerten und auf die Mechanismen deren Verbesserung hinzuweisen. Deshalb stellt man im Beitrag konkrete Beispiele dar, durch welche man auf fehlende Regulierung in Gesetzen hinweist, die das Vorgehen öffentlich-rechtlicher Körper und besondere Verwaltungsbereiche, die für die Wirtschaft und das Leben der Bürger wichtig sind, regulieren. Es werden die von Kroatien angewandten Mechanismen bei der Abfassung von Rechtsvorschriften besserer Qualität analysiert. Anschließend bespricht man die Voraussetzungen, die man bei der Abfassung der Legislativvorschläge und der Erlassung der Vorschriften erfüllen sollte. Ebenfalls wird auf Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, über welche der Redakteur

\* Dario Đerđa, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; [dariod@pravri.hr](mailto:dariod@pravri.hr).



von Vorschriften verfügen sollte sowie auch auf die Handlungen, die man bei der Abfassung des Legislativvorschläge und der Verabschiedung von Vorschriften vornehmen sollte, hingewiesen.

**Schlüsselwörter:** *Verwaltungsrecht; Vorschrift; allgemeiner Akt; Qualität; Legistik; Nomotechnik; Kroatien.*

Riassunto

## **LA QUALITÀ DELLE LEGGI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO IN CROAZIA: STATO DELL'ARTE E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO**

Lo scopo di questo lavoro è quello di valutare la qualità delle leggi di diritto amministrativo in Croazia e porre in rilievo i possibili margini di miglioramento. A tale fine nel lavoro si offrono degli esempi pratici che mettono in luce frequenti lacune della disciplina giuridica nella legislazione che regola le procedure dell'amministrazione pubblica ed alcuni campi amministrativi speciali importanti per il loro impatto sull'economia o sulla vita dei cittadini in generale. Si analizzano i meccanismi che la Croazia oggi attua al fine di una legiferazione migliore e successivamente si evidenziano i presupposti necessari per la redazione e l'emanazione delle leggi. Si pongono in rilievo le conoscenze, le capacità e le competenze di cui il redattore della legge deve disporre, come pure le attività che è necessario intraprendere in occasione della redazione di una proposta di legge e dell'approvazione della legge.

**Parole chiave:** *diritto amministrativo; legge; atto; qualità; legistica; tecnica normativa; Croazia.*

