

# Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj - studija slučaja

---

**Derđa, Dario; Antić, Teodor**

*Source / Izvornik:* **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2017, 38, 93 - 130**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:290884>

*Rights / Prava:* [Attribution 3.0 Unported](#)/[Imenovanje 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-30**

**PRAVRI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



## IZRADA PRAVNIH PROPISA U HRVATSKOJ - STUDIJA SLUČAJA

Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
Dr. sc. Teodor Antić, glavni tajnik  
Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK: 340.13  
Ur.: 13. prosinca 2016.  
Pr.: 16. siječnja 2017.  
Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Ovim se radom nastoji skrenuti pozornost na važnost tehnike izrade pravnih propisa te na njezine osnovne postavke, čemu se u Republici Hrvatskoj do sada nije pridavala veća pozornost. Naglašava se važnost nalaženja optimalnog razmjera jednostavnosti i pravne određenosti teksta propisa u procesu izrade i donošenja, a radi postizanja njegove razumljivosti i prilagođenosti svim subjektima na koje se odnosi. U radu se najprije izlažu objektivne pretpostavke nužne za kvalitetno obavljanje nomotehničkih zadaća, a zatim i subjektivne kvalitete kojima mora utjeloviti redaktor nacрта nekoga pravnog propisa. Radi konkretnoga ukazivanja na propuste koji su prisutni u hrvatskom pravu, analizira se proces izrade, dopunjavanja i mijenjanja Zakona o komunalnom gospodarstvu koji može poslužiti kao dobar primjer kako ne treba stvarati pravne propise, jer se u njemu uočava velik broj pogrešaka i propusta koji su rezultat nepravilne tehnike izrade propisa. Na kraju se izražava nada da će donošenje Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor ubuduće pridonijeti većoj kvaliteti zakonskih tekstova i njihovu potpunom udovoljavanju općim zahtjevima pravne sigurnosti i usklađenosti s načelom vladavine prava.*

**Ključne riječi:** *izrada pravnih propisa, nomotehnika, komunalno gospodarstvo.*

### **1. UVOD**

Posljednje desetljeće pravna znanost i struka usmjereni su na detaljnu raščlambu hrvatskoga prava. Posebna pozornost posvećuje se proučavanju upravnoga prava. Brojni autori različitih profesija - sveučilišni nastavnici, suci upravnih sudova i Ustavnoga suda Republike Hrvatske te javni službenici zaposleni u tijelima državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i drugim pravnim osobama koje participiraju u obavljanju javnih zadaća, redovito se kritički osvrću na pozitivno pravo Republike Hrvatske. Iako kvantitetom dominiraju rasprave usmjerene na aktualna pitanja upravnoga postupka i upravnoga spora, sve su češće i analize zakonskog uređenja drugih područja upravnoga prava, kao što su pravo javnih službenika, javna nabava, korištenje prirodnih bogatstava, upravljanje javnim dobrom i sl. U analizi

se redovito uzimaju u obzir pravomoćne upravnosudske i upravne odluke, a koje ukazuju na neke sadržajno ili pravnotehnički manjkave odredbe zakona. Iz tih radova često se zaključuje o potrebi dorade, izmjene pa čak i ukidanja nekih pravnih odredbi, ali i čitavih zakona. Takvom zajedničkom znanstvenom i stručnom aktivnošću teoretičara i praktičara pravni sustav se unaprjeđuje, čini pravičnijim, predvidljivijim te jednostavnijim za primjenu.

Međutim, unatoč brojnim radovima koji su usmjereni na sadržajnu kvalitetu zakona, u hrvatskoj pravnoj literaturi iznimno se rijetko susreću znanstveni i stručni radovi usmjereni na analizu tehnike izrade pravnih propisa. Kao preduvjet donošenju kvalitetnih zakona, propisa i drugih općih akta, tehnika izrade takvih akata zauzima posebno mjesto u pravnoj doktrini. Značenje zakona, propisa i drugih općih akata u svakoj je zajednici izuzetno, jer se njima na općenit način uređuju društveni odnosi te se upravo njihovom primjenom na konkretno činjenično stanje upravnim aktima i sudskim presudama pojedincima podjeljuju neka prava ili im se nameću obveze. Stoga je njihov materijalni sadržaj, ali i oblik u kojem se donose, od interesa ne samo za tijela javne vlasti, već i za svakoga građanina i poduzetnika. Navedeno posebno dolazi do izražaja u vrijeme prave ekspanzije pravnih propisa koja je u Hrvatskoj prisutna posljednjih dvadesetak godina, a koja je s jedne strane potaknuta potrebom stvaranja integralnoga pravnog sustava suverene i samostalne države, a s druge, punopravnim članstvom Republike Hrvatske u Europskoj uniji te potrebom implementiranja pravne stečevine ove organizacije u domaći pravni sustav. Pri tom se ne smije smetnuti s uma da su društveni odnosi, kao posljedica ubrzanoga razvoja gospodarstva, tehnologije i komunikacije, svakim danom sve složeniji te zahtijevaju normiranje u područjima koja su ranije izmicala pravu. Sve to zahtjeva dobro osmišljen i strukturirani sustav donošenja zakona, propisa i drugih općih akata, ponajprije od za to posebno osposobljenih osoba, a koji u Hrvatskoj trenutno ipak izostaje.<sup>1</sup>

1 Brojni su primjeri za to. Propusti zakonodavca u sustavnome uređenju nekoga pravnoga područja često se ističu u pravnoj literaturi. Primjerice, izostavljanje iz teksta *Nacrtu prijedloga Zakona o upravnim sporovima*, dobro osmišljene odredbe o prisilnom izvršenju presuda upravnih sudova, a koja je zamijenjena upućivanjem na odgovarajuću primjenu odredbi o izvršenju upravnih akata iz *Zakona o općem upravnom postupku*, bila je razlogom nužnosti sudskoga tumačenja neprimjerenosti odredbi o izvršenju obvezujućih upravnih akata na pojedince, kao privatne osobe, u slučajevima kada je trebalo prinuditi javnopravno tijelo da donese rješenje sukladno pravnome shvaćanju i primjedbama izraženima u presudi upravnoga suda. Vidi članak 81. stavak 4. *Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16., te članke 142. do 144. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09. O ovome problemu više vidi u Đerđa, Dario, *Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015., str. 148-153., Abramović, Andrej, *Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 2013., str. 647. te Rajko, Alen, *Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj - otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja*, *Sveske za javno pravo*, god. 4., br. 14., 2013., str. 22-24. U pravnoj literaturi također se ukazivalo i na nedosljednosti zakonodavca u pravnome normiranju, a što ima izravne posljedice na prava i pravne interese pojedinaca o čijim pravima javnopravna tijela odlučuju. Tako primjerice u svrhu davanja u zakup, osnivanja prava građenja ili osnivanja prava služnosti na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države, u šumama ili na šumskom zemljištu u vlasništvu države ili na javnom vodnom dobru u javnoj uporabi u nekim slučajevima, primjerice, odluka o davanju

Poteškoće koje rezultiraju iz loše osmišljenoga ili oblikovanog zakonodavstva izbjegavaju se sustavnim normiranjem pojedinoga segmenta društvenoga života, koje treba biti utemeljeno na detaljnoj snimci stanja u određenome području, simulaciji mogućih pravnih učinaka i kritičkom propitivanju svakoga od njih. Takav pristup pretpostavka je cjelovite regulacije pojedinoga segmenta društvenog života u skladu s pravnim sustavom u cjelini. No, nažalost takav pristup u Hrvatskoj često se ne susreće, jer zahtijeva odgovarajuće vrijeme osobe koja izrađuje pravni propis, stručno poznavanje područja koje se uređuje te poznavanje temeljnih nomotehničkih pravila. Analizom brojnih propisa u hrvatskom pravnome sustavu, čini se da posebno posljednja pretpostavka - upućenost redaktora propisa u nomotehnička znanja i vještine - prilično često izostaje ili joj se u praksi ne pridaje potrebna važnost.

Nomotehnika, kako se popularnije naziva znanost o izradi pravnih propisa, predstavlja znanstvenu disciplinu koja analizira i uspostavlja načela izrade pravnih pravila.<sup>2</sup> Ona nije upućena donositeljima pravnih propisa niti se bavi procedurom donošenja zakona, propisa i drugih općih akata, već je usmjerena na redaktora tih propisa kojega upućuje u tehniku normiranja, način izražavanja sadržaja pravne odredbe, korištenje pojmova u izradi pravnih propisa, logiku u oblikovanju propisa i sl. Drugim riječima, nomotehnika osposobljava redaktora pravne norme na način kojim će u pravnu odredbu unijeti željenu poruku te oblik koji treba dati toj odredbi. Stoga predmet izučavanja nomotehnike nije analiza pravnoga propisa kao dijela pozitivnog pravnoga sustava, baš kao što to nije niti formalni postupak donošenja nekoga propisa od za to nadležnoga tijela, već predmet ove znanstvene discipline čine načela i pravila koja treba koristiti pri izradi pravnih propisa. Ona time pridonosi u prvome redu donošenju tehnički kvalitetnih propisa, bez obzira na vrstu propisa i njegova donositelja. Time se ona pokazuje jednako korisnom zakonodavcu, tijelima državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i ustanovama, komunalnim trgovačkim društvima te udrugama koje donose opće akte, bez obzira na

---

zemljišta u zakup, osnivanju prava građenja ili osnivanju prava služnosti zakonom je utvrđena upravnim aktom, u drugom je slučaju propisano kako ona to nije, dok se u trećemu ne propisuje ništa. Nejednakom pravnom regulacijom jednakih pravnih instituta ne pruža se ista zaštita svim sudionicima u ovim postupcima, čime se izravno narušava njihova ravnopravnost pred zakonom i javnopravnim tijelom. O tome vidi npr. Đerđa, Dario, Dvojbe o pravnoj prirodi odluke o davanju na korištenje poljoprivrednog zemljišta, šume ili šumskoga zemljišta u državnom vlasništvu, *Zbornik radova novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2016., str. 135-157. Konačno, česte su i ishitrene intervencije u zakonske tekstove, a koje nerijetko dovode do nepravilnih sadržajnih rješenja koja se protive čak i temeljnim načelima pravnoga sustava. Primjerice, novelom *Zakona o upravnim sporovima* iz 2012. godine, koja je stupila na snagu nakon manje od godine dana primjene ovoga *Zakona*, između ostaloga je izmijenjena odredba o podmirivanju troškova upravnoga spora. U početku dobro osmišljen i pravični koncept koji je obvezu podmirivanja troškova spora nametao stranci koja je izgubila spor, ubrzo je izmijenjen tako da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove. To je za posljedicu imalo okolnost da je stranka koja je oštećena u upravnom postupku, unatoč uspjehu u upravnom sporu, bila izložena financijskim izdacima za vođenje toga spora. Ovakvu regulaciju snošenja troškova spora Ustavni sud Republike Hrvatske *Odlukom i rješenjem broj: U-I-2753/2012 i dr., od 27. rujna 2016. godine*, utvrdio je protuustavnim.

2 Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1996., str. 8.

to bili oni heteronomne ili autonomne naravi.<sup>3</sup>

U pravnoj literaturi ističe se kako je potreba za nomotehnikom očita, jer se svrha pravnoga propisa može ostvariti jedino ako on na odgovarajući način regulira određenu materiju.<sup>4</sup> Razlog je tomu što tekst pravnoga propisa mora biti vrlo određen i precizan, kako ne bi bilo nikakve sumnje o onome što je donositelj propisa želio reći. No, u isto vrijeme, tekst propisa mora pokriti sve relevantne slučajeve na koje se treba odnositi, tj. mora biti sveobuhvatan.<sup>5</sup> Pored nužnosti ostvarivanja ovih suprotnih ciljeva, izrada svakoga pravnog propisa uvjetovana je i brojnim sadržajnim čimbenicima koji ovise o različitim kulturnim, jezičnim i pravnim utjecajima države u kojoj se donosi propis.<sup>6</sup> Stoga je cilj nomotehnike uputiti redaktora kako oblikovati jasan i usustavljen pravni propis, usklađen s pravnim sustavom u cjelini, načelima i vrijednostima pravne kulture i tradicije, a čime se pravni sustav u kojem se takav propis donosi čini potpunim, konzistentnim i koherentnim.<sup>7</sup>

Nomotehnika je već dugo prisutna u usporednome pravu gdje joj se posvećuje velika pozornost.<sup>8</sup> U porecima poput njemačkog, austrijskog, švicarskog, francuskog i talijanskog, odavno je razvijena svijest da se zbog postizanja namjeravane svrhe i cilja pravnih propisa oni moraju izraditi promišljeno, precizno i metodološki pravilno. Drugim riječima, isticano je kako optimalno normativno rješenje u praksi može zaživjeti samo ako je pravilno izrađeno i precizno izraženo. Pritom se osobita pozornost pridavala meritornim i metodološkim sastavnicama izrade općih pravnih akata, ali i shvaćanju da apstraktni pravni akt pored sadržajne ima i svoju formalnu komponentu koja se odnosi na njegov naziv, oblik, izradu, važenje, mijenjanje, ukidanje itd. Kako takva shvaćanja bitno utječu na kvalitetu pravnih propisa i njihovu primjenu, a time i na kvalitetu pravnoga sustava u cjelini, u novije su ih vrijeme prihvatile brojne države Europe. Stoga se u mnogim nacionalnim pravnim sustavima spomenuta načela i pravila sve češće analiziraju i objavljuju, pa čak i normiraju odnosno kodificiraju.<sup>9</sup>

3 O ovome vidi Ivančević, Velimir, *Nomotehnika: ogledi*, Narodne novine, Zagreb, 1988., str. V-VI. te Borković, op. cit., str. 8. i 14.

4 Vuković, Mihajlo, Vuković, Đuro, *Znanost o izradi pravnih propisa - nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1997., str. V. i Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 10.

5 Upravo su stoga pravni propisi neosobni te ne smiju upućivati niti na jednu konkretnu situaciju. Međutim, ako se propis učini apsolutno preciznim i određenim, takvim će se normiranjem u potpunosti ograničiti njegovo potencijalno tumačenje, a što može onemogućiti primjenu toga propisa na sve one slučajeve koje bi trebao urediti. Redaktori pravnih propisa moraju istovremeno biti "i određeni i neodređeni", ovisno o tomu mogu li predvidjeti sve potencijalne slučajeve njegove primjene. Vidi Gotti, Maurizio, *Linguistic insights into legislative drafting, The Theory and Practice of Legislation*, vol. 2., no. 2., 2014., str. 129.

6 Ibid., str. 142.

7 Vidi Božić, Katja, *Nomotehnika - med tehniko in občutkom, Pravni letopis 2012*, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, 2012., str. 204.

8 O važnosti izrade pravnih propisa još su u 18. i 19. stoljeću pisali poznati pravni teoretičari Montesquieu, Savigny i Ihering. Prvo sustavno djelo o izradi propisa 1896. godine objavio je Henry Campbell Black. Vidi Black, Henry Campbell, *Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws*, West Publishing Co., St. Paul, 1896.

9 O ovome Milotić, Ivan, Peranić, Domagoj, *Nomotehnika: izrada općih akata s praktičnim primjerima*, RRIF, Zagreb, 2015., str. 1. Posljednjih četrdeset godina u svijetu je objavljeno niz monografija i priručnika posvećenih izradi pravnih propisa. Vidi primjerice Dale,

U Republici Hrvatskoj do sada se načelima, pravilima i metodama izrade općih pravnih akata nije pridavala veća pozornost niti su ova pravila bila službeno određena. Pri izradi propisa težište se stavlja isključivo na sadržaj, tj. normativnu sastavnicu propisa, dok je u pogledu njihove izrade *de facto* prevladavalo shvaćanje kako to svatko može činiti. Zbog takva shvaćanja u Republici Hrvatskoj postoji velik broj neodgovarajuće izrađenih zakona, propisa i drugih općih akata, a što otežava njihovu primjenu te stvara ozračje pravne nesigurnosti. Štoviše, često se događa da dobro zamišljen te sadržajno dobro koncipirani propis devalvira upravo zbog njegove neodgovarajuće izrade.<sup>10</sup>

Nomotehnika se u Hrvatskoj počela javljati tek osamdesetih godina 20. stoljeća, kada su knjige ovoj temi posvetili neki od najvažnijih pravnih teoretičara svoga vremena, kao što su Mihajlo i Đuro Vuković, Velimir Ivančević, Đuro Gatarić i Ivo Borković. Valja spomenuti i nedavno izdanu knjigu Milotića i Peranića.<sup>11</sup> Svi oni svojim djelima poručuju kako improvizaciju u izradi pravnih propisa treba zamijeniti znanstveni pristup te da vještina izrade propisa mora biti redovito dopunjavana znanstvenim saznanjima o najboljim načinima njihove izrade, tj. spoznajama koje će jamčiti kvalitetu pravnoga sustava uopće. Spomenuti autori predmet svoga izučavanja posvećuju upravo tehnici izrade pravnih propisa, koja je ponajprije usmjerena na detaljnu osmišljenost cilja koji se želi postići, preglednost teksta propisa i jasnoću njegova sadržaja.

Ovim radom nastoji se skrenuti pozornost na važnost nomotehnike, kao tehnike pisanja pravnih propisa te na njezine osnovne postavke. Time se hrvatsku stručnu

- 
- William, *Legislative Drafting: a new approach*, Butterworths, London, 1977., Child, Barbara, *Drafting legal documents: materials and problems*, West Publishing Co., St. Paul, 1988., Butt, Peter, Castle, Richard, *Modern Legal Drafting: a guide to using clearer language*, Cambridge University Press, 2006. i sl. U nekim su državama pravila kojima se uređuje tehnika izrade pravnih propisa pravno propisana. Vidi npr. Sullivan, David E., *Legislative drafting and legal manual*, 3rd ed., MA, Boston, 2003. Dostupno na: file:///E:/Users/Dejana/Downloads/73fc5e204d2e468b77be2d0718f7%20(1).pdf (8.12.2016.).
- 10 Milotić i Peranić naglašavaju kako se nedostaci ponajprije odnose na neprimjerenost naziva ovih propisa, njihove strukture, sadržaja, izričaja, metoda, jezika i dr. Vidi Milotić, Peranić, op. cit., str. 1. S druge strane, Livaja i Milotić smatraju kako u Republici Hrvatskoj ne postoje dugovjeka nomotehnička pravila, dobre nomotehničke tradicije ili praksa, pa čak niti tradicija promišljenog i sustavnog pristupa nomotehnici, a što stvara naznačene i brojne druge probleme u praksi. Livaja, Anamarija, Milotić, Ivan, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, RRiF, Zagreb, 2015., str. 42-43. Značajne manjkavosti u pravnome normiranju susreću se i u susjednoj Sloveniji. Tako Pogorelec ističe kako je vjerojatno najvažniji razlog neuspješnoga nošenja Slovenije s gospodarskom i financijskom krizom neprimjeren pristup pravnome normiranju, kojega su bez iznimke prakticirale sve slovenske vlade zadnjih deset ili 15 godina. Pogorelec, Janez, *Slovenski pristop k pravnomu normiranju ali zakaj smo tam, kjer smo, Pravni letopis 2012*, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, 2012., str. 191.
- 11 Vuković, Vuković, op. cit., Ivančević, *Nomotehnika*, cit., Gatarić, Đuro, *Stvaranje prava*, Pravni fakultet Zagreb, Pravni fakultet Banja Luka, 1991., Borković, *Nomotehnika*, cit., Milotić, Peranić, op. cit. Starija djela posvećena ovoj tematici napisali su primjerice Krbek i Mihajlo Vuković. Vidi Krbek, Ivo, *Pravno normiranje u socijalističkoj Jugoslaviji*, JAZU, Zagreb, 1960. te Vuković, Mihajlo, *Nauka o izradi pravnih propisa: nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1969.

javnost želi upozoriti na neopravdano zanemarivanje ove važne pravne discipline, a što je jedan od važnih razloga danas imperfektoga pravnoga sustava u Republici Hrvatskoj. Na važnost posebne osposobljenosti osoba koje se bave izradom pravnih propisa i čiji se uradci upućuju u zakonodavnu ili drugu formalnu proceduru, pozornost se nastoji skrenuti i hrvatskome zakonodavcu i ostalim osobama zaduženim za izradu i donošenje pravnih propisa u državnim, područnim (regionalnim) i lokalnim tijelima, ali i pravnim osobama koje djeluju u javnome sektoru. U tu svrhu najprije se izlažu objektivne pretpostavke nužne za kvalitetno obavljanje nomotehničkih zadaća, a zatim i subjektivne kvalitete kojima mora raspolagati kreator nacрта nekoga pravnog propisa. U konkretnom ukazivanju na propuste koji su prisutni u hrvatskom pravnome sustavu, analiziran je *Zakon o komunalnom gospodarstvu*,<sup>12</sup> kao zakon koji izaziva interes širokoga kruga osoba - jedinica lokalne samouprave i komunalnih trgovačkih društava, ali i građana kao korisnika usluga u lokalnoj zajednici. Uz istaknute nomotehničke nedostatke ovoga *Zakona* upućuje se na pravila koja treba poštovati da bi se takvi nedostaci izbjegli. Ponajprije se analizira nepostojanost teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, u kontekstu čega se nastoji utvrditi broj izmjena i dopuna kojima se može intervenirati u neki zakonski tekst, a prije negoli bi bilo oportuno donijeti novi zakon. Zatim se razmatra dopuštenost mijenjanja zakona zakonom koji uređuje drugo upravno područje te način citiranja koji treba poštovati u navođenju ranijih brojeva službenoga glasila u kojima je objavljen zakon odnosno njegove izmjene i dopune. Nadalje, razmatra se tehnika donošenja pročišćenoga teksta zakona te sloboda koju redaktor ima pri izradi pročišćenoga teksta. U sljedećem dijelu analiziraju se sadržajne manjkavosti *Zakona o komunalnome gospodarstvu* kao i manjkavosti u području komunalnoga gospodarstva uopće. U tu svrhu ukazuje se na propuštanje reguliranja nekih važnih pitanja koje ulaze u opseg *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, pogreške koje su učinjene oblikovanjem pojedinih rješenja sadržanih u zakonskom tekstu, posljedice nedovoljnog razmatranja učinka nekih odredbi ovoga *Zakona* u praksi, upućivanje *Zakona* na primjenu drugih zakona kojima je propisano postupanje u određenim slučajevima, pravne praznine koje su nastale neadekvatnom regulacijom nekih instituta komunalnoga gospodarstva zakonima koji uređuju druga upravna područja te terminološke pogreške učinjene u izradi nacрта ovoga *Zakona*, kao i njegovih izmjena i dopuna. U posljednjem dijelu razmatraju se još neki nedostaci, a koji su vezani uz izradu nacрта i provedbu *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. Pri tom je pozornost usmjerena opravdanosti razlikovanja stupanja na snagu i početka primjene zakona, izradi valjanoga obrazloženja koje je obvezan prilog prijedlogu zakona te izmjena i dopuna zakona, kao i pravila koja treba poštovati pri davanju vjerodostojnoga tumačenja zakona.

12 *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.

## **2. NOMOTEHNIKA KAO PRETPOSTAVKA IZRADE NACRTA PRAVNOGA PROPISA**

U pravnoj literaturi ističe se kako idealan pravni propis treba biti jednostavan za shvatiti širokom krugu osoba te pravno učinkovit u postizanju željenih ciljeva. U tu svrhu pravni propis treba biti razmjeran u postizanju jednostavnosti i pravne određenosti,<sup>13</sup> a njegova razumljivost u prvome redu treba biti prilagođena adresatima i tijelima koja ga primjenjuju. Kako bi se ostvarili ovi složeni ciljevi nomotehnika treba pripremiti redaktora da izradi odgovarajući i dobro strukturiran nacrt propisa, u koji će ugraditi optimalne jezične izraze razumljive adresatima propisa i tijelima koja ga trebaju primjenjivati.<sup>14</sup> Zbog toga je nomotehnika razvila objektivne i subjektivne pretpostavke o kojima donositelj propisa mora voditi računa, a kako bi donio sadržajno i tehnički ispravno izrađen zakon, propis ili drugi opći akt. Objektivne pretpostavke ukazuju na pravila koja u pravnome sustavu moraju biti normativno ili neformalno utvrđena te koja trebaju obvezivati redaktora nacrt propisa, dok se subjektivne pretpostavke odnose na posebnu osposobljenost, znanja, vještine i kompetencije redaktora nacrt propisa, a kojima on mora raspolagati kako bi primjenjujući pravila nomotehnike izradio jednostavan, pravno određen i razumljiv propis.

### **2.1. Objektivne pretpostavke**

Radi izrade nacrt nekoga propisa pred redaktora se postavlja nekoliko temeljnih pitanja. Odgovori na njih mogu biti propisani nekim pravnim aktom, a mogu mu biti i ostavljeni na slobodnu procjenu. Prije negoli se uopće pristupi izradi nacrt propisa, važno je utvrditi opseg normiranja određenoga pravnog instituta ili određenoga pravnoga područja. Treba razjasniti je li institut ili područje u kojem se namjeravaju provesti normativne intervencije, već normirano ili nije te treba li ga normirati u cijelosti ili samo dijelom. Nakon toga nužno je odabrati vrstu općega akta kojim se normiranje planira provesti. Treba odlučiti koje će hijerarhijske razine biti propis koji se donosi te u kakvoj će on biti korelaciji s drugim važećim propisima u pravnome sustavu. Tek po utvrđivanju vrste i hijerarhijske razine propisa koji se planira donijeti, može se pristupiti izradi njegova prvoga nacrt. Prvi nacrt usmjeren je na uspostavu strukture i osnovnih rješenja koja propis treba sadržavati. Takav dokument predstavlja osnovu za rad na sljedećoj fazi normiranja, a koja cilja

13 Watson-Brown, Anthony, In Search of Plain English - The Holy Grail or Mythical Excalibur of Legislative Drafting, *Statute Law Review*, vol. 33., no. 1., 2012., str. 12. U svrhu jednostavnosti i jasnoće pravnih odredbi, ali i njihove pravne određenosti i učinkovitosti u engleskom govornom području govori se o posebnim tzv. *plain English* standardima izrade propisa. *Plain English* predstavlja tehniku izrade propisa s ciljem ostvarivanja njegove pravne zadaće u zajednici. O ovome Watson-Brown, Anthony, Defining 'Plain English' as an Aid to Legal Drafting, *Statute Law Review*, vol. 30., no. 2., 2009., str. 85-86. O značaju i ulozi *plain Englisha* u izradi nacrt propisa više vidi u Kimble, Joseph, Plain english: a charter for clear writing, *Thomas M. Cooley Law Review*, vol. 9., no. 1., 1992., str. 1-30. te Wydick, Richard, *Plain English for Lawyers*, Carolina Academic Press, Durham, 1998.

14 Cook, Robert, The Teaching of Legal Drafting, *Western Reserve Law Review*, vol. 4., no. 4., 1953., str. 301.



daljnjoj razradi teksta propisa te njegovom 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 nacrt propisa pristupa se pronalaženju pravnih praznina, nedorečenosti i drugih nejasnoća u tekstu propisa, a koji se istovremeno ispravljaju. Tako dotjeran tekst nacrt upućuje se donositelju propisa na daljnje postupanje.<sup>15</sup>

Dok se opseg normiranja te vrsta i razina propisa koji se planira donijeti određuju u svakom konkretnom slučaju, načela izrade nacrt propisa univerzalne su naravi te se jednako primjenjuju na izradu nacrt zakona, propisa ili bilo kojeg drugog općeg akta. Pri izradi takvoga nacrt treba poštovati opća i posebna načela za izradu pravnih propisa. Opća načela služe pri izradi svih pravnih propisa, dok se posebna primjenjuju samo u izradi određenih vrsta.<sup>16</sup> Posebna načela za izradu nekih propisa mogu postojati, a moguće je da se u svezi s izradom nekih specifičnih vrsta propisa posebna načela uopće ne javljaju. No, opća načela treba primijeniti pri izradi nacrt svakoga propisa, bez obzira na njegovu vrstu, razinu i narav. U pravnoj literaturi ističu se četiri opća načela za izradu nacrt propisa. To su 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>17</sup>

Načelo ukupnosti sadržaja pravnoga propisa zahtijeva da se sadržajem jednoga propisa obuhvate svi društveni odnosi koji su predmet regulacije toga propisa. Drugim riječima, ukupnost sadržaja pravnog propisa označava da je redaktor propisa predvidio sva pitanja koja njime trebaju biti uređena te je njihovo uređenje ugradio u tekst propisa. Ukupnošću sadržaja pravnoga propisa izbjegavaju se posljedice nepotpunoga normiranja, pravne praznine, nužnost preuranjenih izmjena i dopuna toga propisa i sl.<sup>18</sup>

Načelo jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnoga propisa nastoji učiniti propis što više razumljivijim. Sukladno ovomu načelu propis u isto vrijeme mora udovoljiti zahtjevima "pravnosti" i "jednostavnosti", a što je iznimno komplicirana zadaća koja se stavlja pred redaktora nacrt propisa.<sup>19</sup> Stoga ono naglasak stavlja na stil

15 O ovome vidi Swisher, Peter Nash, *Techniques of legal drafting: a survival manual*, *University of Richmond Law Review*, vol. 15., no. 4., 1981., str. 879-881.

16 Primjerice, za donošenje pravilnika u Hrvatskoj nadležno tijelo treba dobiti posebnu ovlast za regulaciju određenoga pitanja, a koja se utvrđuje u odredbi zakona za izvršenja kojega se konkretan pravilnik donosi. Takav pravilnik uvjetovan je sadržajem toga zakona te, ako izričito nije drukčije propisano, važi koliko važi i taj zakon. Vidi Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 103.

17 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 65. Livaja i Miloć 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, Milotić, op. cit., str. 71.

18 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 70.

19 Dvojba treba li propis biti "pravni" ili "jednostavan" već mnogo godina privlači pozornosti pravne teorije. Neki autori, kao npr. Kirk, smatraju da se u ovoj dvojbi treba prikloniti jednostavnosti, jer su adresati propisa u pravilu nepravnici, pa niti on načinom izrade ne

pravnoga propisa, kao izraz njegove potpunosti, dužine i nedvosmislenosti. 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 redaktor želio propisati.<sup>20</sup> Pri izradi pravnih propisa treba se koristiti posebnim stilom, jezikom i pojmovima. Treba težiti upotrebi uobičajenih izraza, tj. izraza razumljivih širokom krugu osoba. Treba izbjegavati izraze koji su s vremenom promijenili značenje, zastarjele izraze i izraze koji se više ne upotrebljavaju.<sup>21</sup> Na najmanju moguću mjeru treba svesti i upotrebu difuznih izraza, tj. izraza kojima se ne može precizno odrediti pravo značenje.<sup>22</sup> Kako pravne odredbe ne trpe dvosmislenost upotrijebljenih izraza, ako je u tekst pravnog propisa već nužno unijeti neki difuzni izraz, redaktor mora voditi računa da stilizacija rečenice daje dostatnu osnovu za točno određivanje značenja toga izraza.<sup>23</sup> Pri izradi propisa preporučljivo je, upravo zbog njihove preciznosti, koristiti

- 
- smije biti više "pravni" negoli je to nužno. Vidi Kirk, Maurice B., *Legal Drafting: curing unexpressive language*, *Texas Tech Law Review*, vol. 3., no. 1., 1971./72., 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, Anthony, In Search, cit., str. 9. i 11. te Allen, Layman E., *Symbolic logic: a razor-edged tool for drafting and interpreting legal documents*, *The Yale Law Journal*, vol. 66., no. 6., 1957., str. 855. Ovome stajalištu u hrvatskoj pravnoj literaturi priklonio se Borković koji naglašava kako nomotehnika zahtijeva da sadržaj propisa bude jasan svakome, zbog čega način upotrebe jezičnih izraza mora biti takav da tekst pravnog propisa razumije i osoba s prosječnim stupnjem osobne kulture i vlastitog obrazovanja. Stoga smatra kako pri izradi pravnih propisa posebno treba voditi računa o tomu koji se jezični izrazi upotrebljavaju. Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 66. Pobornici "pravnosti" propisa smatraju kako upravo stoga što je svaki propis usmjeren na tijela koja ga primjenjuju i njegove adresate, on treba biti razumljiv ponajprije njima, pa čak i ako bi svojim izrazima i sintaksom ostao nejasan širem krugu osoba. Takav stav pravdaju nemogućnošću reguliranja složenih odnosa na jednostavan način te činjenicom da propis trebaju razumjeti njegovi akteri. Oni upozoravaju kako propisi nerijetko moraju sadržavati brojne tehničke pojmove i složene metode postupanja, a što je teško izraziti na jednostavan način. Driedger, *Public Administrators and Legislation*, *Canadian Public Administration*, vol. 1., no. 2., 1958., str. 14. i 19.
- 20 Takve nejasnoće dovode do dvojbi treba li u propisu tražiti značenje koje on ima za adresata ili namjeru koju mu je htio dati zakonodavac. Ova dvojba jedna je od spornih tema o kojoj se već godinama raspravlja u pravnoj teoriji. O ovome vidi Cory R. Liu, *Textualism and the presumption of reasonable drafting*, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 38., no. 2., 2014., str. 727.
- 21 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 65-66. Livaja i Milotić navode kako je iznimno važno pravilno izabrati riječi kojima se normira, a koje moraju imati uporabnu vrijednost u svakodnevnome životu te biti suvremene i svima razumljive. Smatraju da riječi koje su suviše odvojene od života prosječnoga pojedinca i svakodnevnice ili su suviše apstraktne, učene, nepoznate, smanjuju ili čak u potpunosti dokidaju primjenjivost propisa. Livaja, Milotić, op. cit., str. 36.
- 22 Ovo su npr. izrazi "mnogo", "malo", "vrlo", "početkom", "sredinom" i sl., kojima nije moguće odrediti točno značenje ni u kvalitativnom niti u kvantitativnom pogledu. Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 66-67.
- 23 Na važnost nedvosmislenosti značenja izraza u propisu ukazuje se i u pravnoj literaturi, gdje se naglašava kako pravni praktičari nekoj odredbi nerijetko nastoje dati značenje ovisno o interesu koji temeljem takve odredbe žele ostvariti. Kirk, Maurice B., *Legal Drafting: some elements of technique*, *Texas Tech Law Review*, vol. 4., no. 2., 1973./74., str. 299-300.

pravne pojmove.<sup>24</sup> Također je korisno u propis unijeti odredbe kojima se objašnjava značenje nekih u njemu korištenih pojmova. Takva je normativna praksa korisna, jer jednom dano objašnjenje pojedinoga pojma služi za njegovo jednoobrazno tumačenje u cijelome tekstu propisa.<sup>25</sup>

Načelo odnosa jezičnih izraza i logičkog smisla pravnog pravila polazi od pretpostavke da je logika korektura jeziku. Pri izradi pravnih propisa nije nužno detaljno jezično izraziti ono što je logički razumljivo, i obratno, jezični opis je nužan sve dok se ne postigne logički smisao. Razlog tomu je što u pravnim propisima logika nije samo korektura, već predstavlja i dopunu jezičnog izražavanja. Jezičnom metodom tumačenja iz pravne odredbe izvodi se samo ono što proizlazi iz značenja riječi sadržanih u odredbi, dok logičko tumačenje iz odredbe izvodi i ono značenje koje nije izričito napisano riječima, ali ga je nužno shvatiti. Poimanje logičkog smisla sintakse pravne odredbe pridonosi većoj razumljivosti propisa, njegovu jednostavnijem tumačenju, a time i primjeni. U pravnoj literaturi ističe se kako je logika uvijek prisutna u pravu i pri izradi propisa i pri tumačenju njihova sadržaja, zbog čega je poznavanje njezinih pravila nužna pretpostavka uspješne izrade pravnih propisa.<sup>26</sup>

Konačno, načelo utvrđivanja i izražavanja egzistencijske i sadržajne ovisnosti nižega pravnog propisa o višemu polazi od pretpostavke kako pravni sustav čini konzistentnu cjelinu u kojoj se propisi, kao dio sustava, nalaze u odgovarajućem međusobnom odnosu. Egzistencijska ovisnost nižeg propisa o višemu zahtijeva da niži propis ne može nastati ako za donošenje takvog propisa njegovu donositelju višim propisom nije dana ovlast za donošenje. Sadržajni odnos nižeg propisa o višemu znači da sadržaj nižeg propisa mora obuhvatiti samo one odnose koje predviđa viši propis i kako to viši propis predviđa. Pritom treba još voditi računa da je sadržaj nižeg propisa u potpunosti usklađen sa sadržajem višeg propisa, tj. da nije u suprotnosti s njime. Poštovanjem ovoga načela izbjegava se donošenje nezakonitih propisa, što je često posljedica povrede odredaba o nadležnosti, kao što se izbjegava i pojava suprotnosti u pravnome sustavu. Pravne antinomije razlog su teškoćama u primjeni prava pa ih treba ispravljati usuglašavanjem pravnih propisa ili, u težim slučajevima nesuglasnosti, čak i stavljanjem propisa izvan snage.<sup>27</sup>

Radi uspostave osnovnih nomotehničkih standarada u Hrvatskoj, Hrvatski sabor donio je 2015. godine *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za*

24 Propisi se ne bi mogli ni izraditi kad se pri njihovoj izradi ne bi upotrebljavali pravni pojmovi, tj. riječi koje imaju posebno pravno značenje, kao što su npr. "zastara", "stjecaj", "ugovor", "izuzeće", "nehat" i sl. Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 67.

25 O jeziku i stilu pravnoga propisa vidi Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 66-68. Nasuprot tom stajalištu Livaja i Milić smatraju kako se navođenje i objašnjavanje pojmova treba izbjegavati kadgod je to moguće jer katalog pojmova propis čini nepreglednim, a zakonodavac u pogledu njih često čini nomotehničku pogrešku, jer ih normativno uređuje kao institute. Smatraju kako se izričitim navođenjem pojmova i njihova značenja dokida koristan koncept pravnoga standarda čiji sadržaj *in casu concreto* određuje praktičan život ili sud neposredno, vještačenjem ili na drugi način. Livaja, Milić, op. cit., str. 17.

26 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 69.

27 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 70-71.

izradu akata koje donosi Hrvatski sabor.<sup>28</sup> Ovim *Pravilima* utvrđen je način kreiranja ponajprije zakona, ali i drugih propisa koje donosi Hrvatski sabor. Međutim, ona se na odgovarajući način primjenjuju i na druge propise koje donose državna tijela te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao što su poslovnici, uredbe, pravilnici, naputci, preporuke, naredbe, odluke i drugi opći akti, ali i strategije, planovi, programi, rezolucije, deklaracije i sl. Ona propisuju strukturu svakoga propisa, utvrđujući sadržaj uvodnoga dijela propisa, sadržaj glavnoga dijela propisa te sadržaj prijelaznog i završnog dijela propisa. Utvrđuju i oblik propisa, tj. njegovu unutarnju raspodjelu na dijelove, glave, poglavlja i odjeljke, oblik njegove strukture, a koji je ponajprije usmjeren na oblikovanje teksta propisa kroz članke, stavke, podstavke, točke i podtočke, te jezik, stil i način pisanja propisa. Poseban dio ovih *Pravila* posvećen je izmjenama i dopunama propisa, amandmanima na konačni tekst prijedloga propisa, ispravkama propisa, izradi pročišćenoga teksta propisa te vjerodostojnom tumačenju pojedinih odredbi propisa. Ova *Pravila* na odgovarajući način uključuju neke elemente općih načela koja treba poštovati pri izradi pravnih propisa, čime ih u hrvatskom pravnom sustavu i normativno utvrđuju.<sup>29</sup> Iako ideja kodifikacije pravila koja treba poštovati pri izradi nacrtu propisa zaslužuje svaku pohvalu, u pravnoj literaturi ističe se kako *Pravila* 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>30</sup> Stoga ona čine podlogu koja zahtijeva bitnu doradu u što skorije vrijeme.

## 2.2. *Subjektivne pretpostavke*

Za razliku od objektivnih pretpostavki koje se odnose na posebne metode i tehnike koje treba primjenjivati pri izradi pravnih propisa, subjektivne pretpostavke usmjerene su na znanja, vještine i kompetencije redaktora nacrtu pravnoga propisa. One predstavljaju nužan preduvjet da se upravo toj osobi povjeri zadatak općega normiranja. Kako bi se nacrtima propisa koji se dalje upućuju u normativnu proceduru osigurala posebna kvaliteta, brojna državna tijela, tijela jedinica lokalne (regionalne) i područne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima trebala bi raspolagati stručnjacima koji su posebno osposobljeni za izradu nacrtu pravnih propisa i

28 *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor*, Narodne novine, br. 74/15. Ova *Pravila* stupila su na snagu 1. rujna 2015. godine.

29 Tako primjerice članak 41. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* određuje kako je stil pisanja propisa uvjetovan nomotehničkim pravilima, pravopisom, gramatikom i semantikom jezika u službenoj uporabi. Članak 35. stavci 2. i 3. određuju 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 jasno, dosljedno, precizno i potrebno. Konačno, članak 39. određuje kako se u propisu treba koristiti precizan, dakle određen ili bar odrediv izričaj, čije pravne posljedice su nedvojbeno jasne, dok upotrebu uobičajenih, ali nepreciznih odrednica, kao što su: "odmah", "bez odgađanja", "pravovremeno", "u pravilu" i sl., u pisanju propisa treba što više izbjegavati.

30 Livaja, Milotić, op. cit., str. III.

kojima je taj posao profesija. Subjektivne pretpostavke redaktora nacrtu pravnoga propisa čine pravna svijest i znanje te vještina pripremanja nacrtu propisa, ali i svih popratnih materijala nužnih za razumijevanje ciljeva propisa.<sup>31</sup> Pravna svijest i znanje podrazumijevaju visoku razinu općega obrazovanja te osobe, dobro poznavanje društveno-političkog uređenja i pravnoga sustava u cjelini te poznavanje načela i tehnike izrade pravnih propisa. Vještina nužna za pripremu nacrtu teksta propisa te popratnih materijala odnosi se u prvome redu na sposobnost redaktorova jezičnog izražavanja. Takvo izražavanje ogleda se u kratkom, jasnom i nedvosmislenom formuliranju pravnih odredbi koje radi izbjegavanja nejednake prakse te stavljanja adresata propisa u nejednaki položaj, ne ostavlja veliku slobodu u tumačenju prava.<sup>32</sup>

Opće obrazovanje čini nužan element u ukupnom znanju potrebnom za izradu nacrtu pravnoga propisa. Tehnika izrade propisa vrlo je složena, a pravna pravila izravno ili neizravno uređuju najrazličitija područja društvenoga života i odnose među brojnim kategorijama subjekata. Stoga je široko opće obrazovanje, s izraženom osobnom kulturom redaktora temeljna pretpostavka pronalaženja rješenja za složene probleme koje treba regulirati propisom.<sup>33</sup> U pravnoj literaturi stoga se posebno naglašava kako se osobe koje nisu stekle potreban stupanj općeg obrazovanja uopće ne bi smjeli prihvatiti izrade nacrtu pravnih propisa.<sup>34</sup>

Pravno obrazovanje redaktora nacrtu propisa još je važnije od njegova općega obrazovanja.<sup>35</sup> Po okončanju normativne procedure propisi čiji je nacrt izradio redaktor, u manje ili više izmijenjenome obliku postaju dijelom pravnoga sustava te reguliraju odgovarajuće društvene odnose. Stoga oni svojim sadržajem moraju biti usklađeni s pravnim sustavom u cjelini te sukladno njemu trebaju uređivati odnose u društvu. Upravo zbog nužne usklađenosti normativnoga teksta koji se donosi s pozitivnim pravnim sustavom redaktor mora iznimno dobro poznavati osnove i načela društvenoga i političkog uređenja u državi, ali i područje prava u kojemu se donosi propis. U tom smislu mora posebno poznavati ustavno pravo, temeljne grane prava, a posebno dobro onu granu u koju propis ulazi svojim sadržajem. Poznavanje

31 O ovome Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 59. i Vuković, Vuković, op. cit., str. 131. Jedan od najvećih autoriteta Sjedinjenih Američkih Država u području izrade pravnih propisa, Reed Dickerson, ustvrdio je kako se postupak kreiranja prava odvija na dvije razine, konceptualnoj i verbalnoj. Pored pronalaženja prave riječi, redaktor propisa treba pronaći i pravi koncept. Dickerson, Reed, *The Fundamentals of Legal Drafting*, Little Brown, Boston, 1965., str. 7.

32 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 60.

33 Vuković naglašavaju kako se opće obrazovanje odnosi na različita područja društvenih znanosti kao što su npr. sociologija, ekonomija, filozofija, psihologija, logika, kulturna povijest i sl. Ujedno smatraju kako su katkada potrebna i određena znanja iz područja nekih prirodnih i tehničkih znanosti. Vuković, Vuković, op. cit., str. 112.

34 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 30.

35 Kirk naglašava kako je temelj nomotehničkih vještina redaktora upravo njegovo odgovarajuće pravno obrazovanje, a koje između ostaloga uključuje znanja o jeziku u pravu te predviđanje potencijalnih slučajeva koje pravna norma treba urediti. Upravo sposobnost predviđanja potencijalnih situacija redaktoru ukazuje treba li u neku pravnu odredbu uvrstiti naredbu, zabranu, deklaraciju, uvjet ili rok te hoće li korišteni pojmovi pravilno izraziti njegovu namjeru. Vidi Kirk, *Legal Drafting: some elements*, cit., str. 301. te Kirk, *Legal Drafting: curing*, cit., str. 54.

prava jednako se odnosi na poznavanje materijalnoga i postupovnoga prava, kao i na poznavanje pravnih pojmova. Redaktor ujedno mora dobro poznavati odnos među općim pravnim aktima u državi te utjecaj međunarodnih propisa na nacionalni pravni sustav. Konačno, on mora potpuno razumjeti postupak donošenja propisa, poznavati sudsku i upravnu pravnu praksu u području u kojem izrađuje nacrt propisa, kao i relevantnu znanstvenu i stručnu pravnu literaturu.<sup>36</sup> Zbog toga vrsno poznavanje pravnoga sustava čini neizostavan dio znanja potrebnoga za kreiranje pravnih propisa, a koji se u praksi nerijetko zanemaruje.

Na kraju, redaktor mora poznavati i načela koje je nomotehnika, kao znanstvena disciplina, utvrdila u izradi pravnih propisa. U izradi propisa jezično se izražavaju misli donositelja toga propisa. Stoga je zadaća redaktora izraziti misao koja u pisanome obliku čini dio teksta pravnog propisa. S obzirom na to da je uradak redaktora pisana pravna odredba, on mora voditi računa da su jezični izrazi upotrijebljeni u rečenicama jasni, da odgovaraju sadržaju izražene misli te da su gramatički, lingvistički i stilom usklađeni sa suvremenim standardnim hrvatskim jezikom.<sup>37</sup> Kako bi udovoljio ovome zahtjevu redaktor nacrta pravnoga propisa treba dobro poznavati još i pravila logike o pojmovima, sudovima i zaključcima te imati izraženu sposobnost jezičnoga izražavanja koje, između ostaloga, pretpostavlja poznavanje jezika i visoku pismenost. U pravnoj literaturi ističe se kako je upravo ta dva obilježja kvalitete teško ujediniti s nužnim pravnim znanjima. Stoga se naglašava kako je često korisno da konačni tekst nacrta pravnoga propisa korigiraju jezični stručnjaci, a radi postizanja potrebne razine jezične ispravnosti takvoga teksta. Međutim, pritom je nužna uska suradnja jezičnih stručnjaka s redaktorom teksta, a kako se izmjenom nekih jezičnih izraza ne bi izmijenio i smisao odgovarajućih odredaba sadržanih u nacrtu propisa.<sup>38</sup>

Upravo radi postizanja naznačenih subjektivnih kvaliteta redaktora nacrta pravnoga propisa, nužno je da te osobe imaju pravno obrazovanje, ali i da se kontinuirano stručno usavršavaju. Prateći opći društveni razvoj oni moraju biti upućeni u najnovija saznanja pravne znanosti, teorije i struke.<sup>39</sup> Sve to pred redaktora nacrta pravnoga propisa stavlja obvezu stalnog obnavljanja i usavršavanja svojeg teorijskog i praktičnog znanja, a sve s ciljem ispunjavanja važne društvene zadaće koja se postavlja pred njega.<sup>40</sup> Nestručno kreiranje propisa, kao i kreiranje propisa

36 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 60-61.

37 Stoga Vuković posebno naglašavaju kako propisi moraju biti sastavljeni prema pravilima lingvistike, u koju svrhu redaktor propisa mora poznavati pravila gramatike, sintakse, stilistike i interpunkcije. Vuković, Vuković, op. cit., str. 112.

38 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 60-61. Pennisi navodi kako kvalitetan propis ne može biti izrađen bez pomoći lingvistike. Naglašava se kako zbog toga znanstvenici i istraživači u području prava i jezičnih znanosti trebaju izmijenjivati svoja znanja te zajednički sudjelovati u izradi propisa. Vidi Pennisi, Giulia Adriana, *Legislative Drafting and Language: Legal Language in Context*, *Statute Law Review*, vol. 37., no. 2., 2016., str. 2.

39 U pravu se učestalo mijenjaju postojeći pojmovi i uvode neki novi, uvode se novi pravni i društveni instituti, pravno se reguliraju do tada neuređeni aspekti društvenih odnosa itd.

40 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 61-62. Kirk naglašava kako je unaprjeđivanje nomotehničkih vještina osobna zadaća, ali i profesionalna odgovornost svakoga redaktora nacrta pravnoga propisa. On ujedno ističe kako je vještina izrade propisa individualni talent, ali koji treba unaprjeđivati. Kako su elementi ove vještine, tj. i osjećaj i umijeće osobne sposobnosti, one

“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 ne predstavlja “optimalno sredstvo za ostvarivanje društvenih ciljeva”. Kako se pravnim propisima ostvaruju glavni ciljevi društvene politike, nestručna izrada nacrt propisa onemogućuje čak i najbolje političke zamisli te oslabljuje pravni poredak, a što onda rezultira teškoćama u životu građana i poduzetnika.<sup>41</sup>

Republika Hrvatska, kao i sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima koje imaju ovlast općega normiranja trebale bi posebnu pozornost posvetiti upravo izobrazbi osoba koje rade na poslovima normiranja. Čak ako u nekim državnim tijelima i postoji odgovarajući broj takvih stručnjaka, u državnim razmjerima on je zasigurno deficitaran.<sup>42</sup>

### **3. STUDIJA SLUČAJA - PRIMJENA PRAVILA NOMOTEHNIKE U IZRADI NACRTA, IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O KOMUNALNOM GOSPODARSTVU**

*Zakon o komunalnom gospodarstvu* jedan je od zakona koji u najvećoj mjeri utječe na prava i pravne interese građana i poduzetnika. Predmet njegove regulacije koja se odnosi na obavljanje i financiranje djelatnosti prijevoza putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, rad tržnica na malo, održavanje groblja i krematorija, obavljanje dimnjačarskih poslova i poslova javne rasvjete, čini neka od najvažnijih pitanja svakodnevnoga života građana u lokalnoj zajednici. Ovaj *Zakon* na snagu je stupio još 1995. godine,

---

se mogu razvijati samo iskustvom, a prvu od njih čini spoznaja kako ih treba unaprjeđivati. Kirk, *Legal Drafting: curing*, cit., str. 24. i 54. U pravnoj literaturi nadalje se navodi kako usavršavanje nomotehničkih znanja i vještina uključuje rad na izradi nacrt propisa, kritičko iščitavanje izabranih pravnih izvora, raspravu o kvaliteti ovih tekstova, izučavanje određenih pravnoteorijskih spoznaja o kreiranju propisa te simuliranje, propitivanje i kritički osvrt na pravne, gospodarske, društvene i druge odnose koji se ustanovljuju u zajednici. Cook, op. cit., str. 314.

41 Vuković, Vuković, op. cit., str. 8.

42 Ibid., str. VI. Đuro Vuković je još devedesetih godina dvadesetog stoljeća istaknuo kako je nestručnost u izradi nacrt propisa posljedica okolnosti da su mnogi redaktori ovih propisa kretali putem empirije u improvizaciju i prakticizam, umjesto da izradu nacrt propisa shvate kao važnu stručnu zadaću u stvaranju pravnog sustava uopće. Pritom je podsjetio na razne “tehničare nepravnike”, koji su s malo osjećaja odgovornosti prilazili izradi pravnih propisa, a nisu poznavali ni znanstvene postavke kreiranja, ni strukturu materije u kojoj su predlagali pravna rješenja, kao što nisu poznavali niti sustav u koji će se ta materija uklopiti. Također je naglasio kako se u javnosti rijetko kad čuo glas protiv nestručne izrade nacrt pravnih propisa. Vuković, Vuković, op. cit., str. 8. Brojne nomotehničke pogreške, posebno pri izmjenama i dopunama zakona, ističu se kao bitan nedostatak i slovenskoga zakonodavstva uopće, te se Hrvatska po ovome ne razlikuje od susjednih država. O konkretnim nedostacima uzrokovanim izmjenama i dopunama zakona u slovenskom pravu vidi više npr. u Vezjak Progar, Karmen, Poti in stranpoti nomotehnike - analiza nekaterih aktualnih primerov, *Pravni letopis 2012*, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, 2012., str. 160-166.

no njegova dugovječnost, koja danas premašuje dvadeset godina važenja, ni u kom slučaju nije u korelaciji s jednostavnošću primjene. Zbog vrlo čestih izmjena i dopuna, koje su nerijetko bile nedovoljno detaljno osmišljene te nekoordinirane s drugim važećim propisima, taj je *Zakon* izvrstan primjer kako se propisi ne bi trebali izrađivati. Od donošenja prvoga teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, brojnim izmjenama i dopunama učinjenim čak i zakonima koji uređuju druga upravna područja, sve do trenutno važećega teksta, u njemu su učinjene mnoge pravno-tehničke pogreške. Slabosti ovoga zakonskog teksta koje su se pokazivale u praksi često su otklanjane na način koji najblaže rečeno opravdano dovodio u pitanje pravnu stručnost i potrebne vještine ovlaštenih predlagatelja njegovih izmjena i dopuna, kao važnih aktera i nositelja normativne djelatnosti. *Zakon o komunalnom gospodarstvu* danas predstavlja prilično nepregledan i nejasan pravni tekst, koji nažalost omogućuje različita tumačenja, otvara brojne dvojbe, rezultira različitom primjenom pa i sudskim sporovima, a za adresate predstavlja izvor pravne nesigurnosti. Stoga je korisno sagledati koji su nomotehnički propusti učinjeni pri njegovu donošenju, a još više pri izmjenama i dopunama kojima je bio izložen te sugerirati kako je te propuste valjalo izbjeći.

### **3.1. Nepostojanost teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu***

*Zakon o komunalnom gospodarstvu* donesen je 15. svibnja 1995. godine.<sup>43</sup> Otada je on višekratno mijenjan i dopunjavan. U nešto više od dvadeset godina važenja u njegov sadržaj Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske intervenirali su čak dvadeset i tri puta. Osim u dva razdoblja koja su trajala tri odnosno četiri godine, u njega se intervenirao manje-više svake godine, a ponekad i više puta godišnje. Zanimljivo je istaknuti kako tekst *Zakona* nije opterećen samo vlastitim izmjenama i dopunama, već i intervencijom zakona kojima su uređivana druga upravna područja. Doneseno je osam zakona o izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, tri zakona o njegovim izmjenama te jedan o dopunama.<sup>44</sup> Pored toga, još je sedam puta

43 Ovaj *Zakon* donio je tadašnji Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske u svojem drugom sazivu, a njime je izvan snage stavljen *Zakon o komunalnim djelatnostima*, Narodne novine, br. 15/79., 18/79., 47/89., 19/90., 26/93. i 29/94., kojim je ranije bilo uređeno područje komunalnog gospodarstva.

44 Vidi *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 70/97., *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 128/99., *Zakon o izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 57/00., *Zakon o izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 129/00., *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 59/01., *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 82/04., *Zakon o dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 178/04., *Zakon o izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 38/09., *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 79/09., *Zakon o izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 49/11., *Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 144/12. i *Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 147/14.



izmijenjen zakonima koji uređuju druga upravna područja<sup>45</sup> te dvaput uredbama Vlade Republike Hrvatske.<sup>46</sup> Svemu tomu donesena je i jedna odluka o “*nedavanju vjerodostojnog tumačenja*” *Zakona*.<sup>47</sup> Kolike je izmjene tijekom svojega važenja pretrpio *Zakon o komunalnom gospodarstvu* jasno pokazuje podatak da je od ukupno 35 članaka njegova izvornoga teksta, od kojih je 28 uređivalo odnose koji predstavljaju predmet njegova donošenja,<sup>48</sup> s vremenom dopunjen s još 13 potpuno novih članaka pa njegov danas važeći tekst ima čak 48 članaka. Sve izmjene i dopune *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ukupno broje 138 članaka koji se mijenjaju i dopunjuju, a što je gotovo četiri puta više od broja članaka koje je sadržavao njegov izvorni tekst.<sup>49</sup> U neke se članke interveniralo čak osam puta,<sup>50</sup> dok se do danas nisu izmijenila ili dopunila samo dva članka *Zakona*.<sup>51</sup>

Mijenjanje i dopunjavanje zakonskog teksta uobičajeno je, a u vremenima čestih društvenih i tehničkih promjena i neizbježno. Mijenjanju i dopunjavanju propisa pristupa se kada on više ne odgovara izmijenjenim prilikama u društvu, kada se u njemu uoče pravne praznine i drugi nedostaci ili kada se tijekom primjene utvrdi da se njime ne ostvaruju očekivani učinci ili da u praksi uzrokuje neželjene posljedice.<sup>52</sup> Pri njihovom mijenjanju i dopunjavanju osobito je važno da izmjene i dopune odgovaraju stvarnoj potrebi društvene regulacije.<sup>53</sup> U pravnoj literaturi upozorava se kako je uvijek potrebno procijeniti koliko široke odnosno brojne izmjene i dopune nekoga propisa smiju biti, posebno kada se govori o izmjenama i dopunama zakona.

45 *Zakon o komunalnom gospodarstvu* mijenjan je i dopunjavan još i *Zakonom o vodama*, Narodne novine, br. 153/09., *Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva*, Narodne novine, br. 153/09., *Zakonom o cestama*, Narodne novine, br. 84/11., *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji*, Narodne novine, br. 90/11., *Zakonom o održivom gospodarenju otpadom*, Narodne novine, br. 94/13., *Zakonom o gradnji*, Narodne novine, br. 153/13. i *Zakonom o pogrebničkoj djelatnosti*, Narodne novine, br. 36/15.

46 Vidi *Uredbu o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 109/95. i *Uredbu o dopuni Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 110/04.

47 *Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 3. stavka 1. točke 11. i stavka 12. Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 150/02.

48 Čak sedam članaka u izvornom tekstu *Zakona o komunalnom gospodarstvu* činile su prijelazne i završne odredbe.

49 Pritom se 107 članaka odnosi na izmjene i dopune teksta koji je predmet ovoga *Zakona*, a 31 članak na prijelazne režime uzrokovane izmjenama i dopunama *Zakona*.

50 Ovo je primjerice bio slučaj s člankom 3. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* koji uređuje komunalne djelatnosti, člankom 22. ovoga *Zakona* koji uređuje financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture i člankom 24. koji uređuje rješenje o komunalnom doprinosu za financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

51 Radi se o članku 1. koji uređuje predmet *Zakona o komunalnom gospodarstvu* i članku 8. koji uređuje postupak osnivanja vlastitoga pogona.

52 Članak 48. stavak 2. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* propisuje kako se u Republici Hrvatskoj izmjenama i dopunama propisa treba pristupiti kada propis više nije konzistentan promjenama u pravnom sustavu, više ne odgovara promjenama u politici u određenom području društvenoga života, ne udovoljava stvarnim potrebama ili ga treba mijenjati ili dopunjavati iz drugih opravdanih razloga, čime samo dijelom pokriva pravnoteorijske razloge izmjena i dopuna.

53 Vuković, Vuković, op. cit., str. 123.

Naime, uvijek treba pažljivo ocijeniti je li prihvatljivo u tekst nekoga zakona unijeti veći broj izmjena i dopuna ili je mudrije donijeti novi zakon. Veliki broj izmjena i dopuna otežava primjenu zakona i stvara teškoće pri snalaženju, a posebno je neprikladan za pozivanje na odgovarajuće odredbe takvoga zakona u pojedinačnim ili drugim općim aktima. U pravnoj literaturi također se upozorava kako se ne bi smjelo pristupiti izmjenama i dopunama zakona kada god je došlo do promjene u osnovnoj koncepciji takvoga zakona, već se tada treba pristupiti stavljanju zakona izvan snage i zamjenjivanju drugim.<sup>54</sup> Pitanje mijenjanja ili dopunjavanja zakona ili donošenje novoga, pokušalo se koncizno riješiti *Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima* koja člankom 48. stavci 3. i 4. propisuju kako je potrebno pristupiti izradi novoga propisa ako se više od polovine članaka osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjava, kao i kada se propis mijenja, odnosno dopunjava, više puta. Ova *Pravila* ujedno sugeriraju donošenje novoga propisa svaki put nakon njegove treće izmjene odnosno dopune.<sup>55</sup> Hoće li ova odredba zaživjeti u hrvatskoj zakonodavnoj praksi pokazat će vrijeme. Valja naglasiti da koliko god izmjene i dopune nekoga zakona bile opravdane, kada se njegov sadržaj mijenja često i u velikom opsegu, pridonosi se nestabilnosti područja koje je uređeno takvim zakonom. Stoga se osnovano može postaviti pitanje odgovara li *Zakon o komunalnom gospodarstvu* općim obilježjima i ustavnopravnim standardima koje bi morao imati radi ostvarivanja načela vladavine prava.<sup>56</sup>

S druge strane, iako je mijenjanje i dopunjavanje jednoga zakona zakonom koji uređuje drugo upravno područje formalnopravno i metodološki dopušteno, ono ni u kom slučaju nije poželjan način interveniranja u upravna područja koja se ne uređuju zakonom koji se donosi.<sup>57</sup> Razlog je tomu što takva regulacija unosi neizvjesnost među adresate zakona koji uređuje drugo pravno područje, a koji su stoga prisiljeni pratiti cjelokupnu aktivnost zakonodavca kako bi postupali zakonito ili bi mogli ostvariti svoja prava odnosno zaštititi pravne interese. Valja imati na umu kako im pritom objektivno vrlo lako može promaći koja izmjena.<sup>58</sup> Isto danas propisuju i

54 O ovome Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 89-91.

55 Ove odredbe *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* nisu usklađene s razmišljanjima koja se javljaju u nomotehničkoj praksi, a sukladno kojima je u slučaju izmjene više od 30% odredbi sadržanih u nekom zakonu, bolje donijeti novi zakon negoli pristupiti izmjeni i dopuni postojećega. Naznačeni opseg od 30% odnosi se na sve ranije izmjene i dopune nekoga zakona, kumulativno, a upravo radi njegove preglednosti i jasnoće.

56 Ustavni sud Republike Hrvatske izrazio je stajalište kako je neprijeporna ovlast zakonodavca mijenjati i/ili dopunjavati postojeće odnose ovisno o gospodarskim, političkim i drugim okolnostima. Međutim, također je naglasio kako je vladavina prava "više od samog zahtjeva za postupanje u skladu sa zakonom te da ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona". Vidi Ustavni sud Republike Hrvatske, *Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-659/1994 i dr., od 15. ožujka 2000.*, Narodne novine, br. 31/00. i Ustavni sud Republike Hrvatske, *Rješenje U-I-1787/2005 od 6. prosinca 2006.*

57 Vuković, op. cit., str. 123.

58 Upravo se ovo se, primjerice, dogodilo s intervencijom u materiju *Zakona o komunalnom gospodarstvu* koja je učinjena *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji*. Njome je ukinuta zabrana izdavanja akta o građenju prije nego je za građevinu plaćen komunalni doprinos ili izvršena uplata prve rate. Livaja i Milotić naglašavaju da kada se izmjenom jednoga propisa mijenja neki drugi propis smanjuje se preglednost

*Jedinstvena metodološko-nomotehničkih pravila* koja člankom 49. zabranjuju da se izmjenama i dopunama određenog propisa mijenja i dopunjava drugi propis. Samo iznimno dopuštaju da se jednim propisom stavi izvan snage drugi propis, kada se propisom više pravne snage stavlja izvan snage propis niže pravne snage iz istog upravnog područja. Kada je riječ o *Zakonu o komunalnom gospodarstvu*, s obzirom na brojnost njegovih izmjena posebnim zakonima, kao i s obzirom na raznovrsnost tih zakona odnosno njihovu pripadnost različitim upravnim područjima, opravdano se može izraziti sumnja u ranije spomenutu usklađenost pravne regulacije područja komunalnoga gospodarstva s načelom vladavine prava.

Izmjene *Zakona o komunalnom gospodarstvu* koje su učinjene nekim zakonima koji uređuju posebna upravna područja dovele su do još jedne nepravilnosti, a koja je također posljedica lošega kreiranja pravnoga sustava u cjelini. Intervencijom *Zakona o vodama*<sup>59</sup> i *Zakona o održivom gospodarenju otpadom*<sup>60</sup> u materiju ranije uređenu *Zakonom o komunalnom gospodarstvu* neke odredbe ovoga *Zakona*, iako nisu ukinute, u praksi su postale potpuno neprimjenjivima. Primjerice, stupanjem na snagu *Zakona o vodama* djelatnost opskrbe pitkom vodom i djelatnost odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda prestale su biti komunalnim djelatnostima te su postale vodnim uslugama. S druge strane, stupanjem na snagu *Zakona o održivom gospodarenju otpadom* komunalnim djelatnostima prestali su biti i poslovi skupljanja i odvoza komunalnog otpada na uređena odlagališta i djelatnost odlaganja komunalnog otpada te su ovi poslovi postali djelatnostima gospodarenja otpadom. U oba slučaja prijelaznim i završnim odredbama, tj. člankom 258. stavak 1. *Zakona o vodama* i člankom 187. stavak 1. *Zakona o održivom gospodarenju otpadom*, izmijenjen je *Zakon o komunalnom gospodarstvu* tako da je utvrđeno kako određene njegove odredbe “*prestaju važiti*” u dijelu koji se odnosi na komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom i odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, odnosno u dijelu koji se odnosi na komunalnu djelatnost održavanja čistoće, konkretno na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na određena odlagališta i komunalnu djelatnost odlaganja komunalnog otpada. Pritom su izričito navedeni odgovarajući članci *Zakona o komunalnom gospodarstvu* u kojima se nalaze odredbe koje “*prestaju važiti*”. Ovdje navedene odredbe odnosile su se na sve ili samo neke komunalne djelatnosti. Međutim, pojedine od njih odnosile su se jedino na djelatnosti prema kojima je *Zakon o komunalnom gospodarstvu* “*prestao važiti*”, pa su na koncu stvarno ostale bez praktične primjene.<sup>61</sup> Kako je njihovo brisanje iz *Zakona komunalnom gospodarstvu*

pravnoga sustava. Stoga smatraju kako bi trebalo donijeti zasebnu novelu za svaki slučaj kad se pojavi potreba za promjenom propisa. Odstupanje od ovoga pravila države opravdanim jedino kada su u pitanju provedbeni propisi doneseni na temelju propisa koji se mijenja, ali samo ako se oni stavljaju izvan snage. Ističu kako izmjene i dopune tih propisa novelom propisa na temelju kojega su doneseni stvaraju jednako nepovoljnu situaciju za adresate pa takve situacije treba izbjegavati. Livaja, Milić, op. cit., str. 53.

59 *Zakon o vodama*, Narodne novine, br. 153/09., 63/11., 130/11., 56/13. i 14/14.

60 *Zakon o održivom gospodarenju otpadom*, Narodne novine, br. 94/13.

61 Tako je člankom 26. izvornoga teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* bila propisana obveza vlasnika građevine da priključi svoju građevinu na komunalnu infrastrukturu pod uvjetima propisanim odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Ta odredba izmijenjena je više puta, a posljednja izmjena izvršena je člankom 10. *Zakona o izmjenama i*

“zaboravljeno”, one se u njemu i dalje nalaze, no postale su potpuno neprimjenjive.<sup>62</sup>

U pravnoj literaturi ističe se kako izmjenama i dopunama pravnih propisa treba postići usklađenost sadržaja pravnih propisa cjelokupnog pravnoga sustava tako da se tekst jednoga pravnog propisa dovede u sklad s drugim. Naglašava se kako se upravo pri izmjenama i dopunama propisa treba voditi računa da se njima uklone potencijalne nesukladnosti između različitih propisa, a o čemu osoba koja kreira izmjene i dopune nekoga propisa posebno mora voditi računa, ako je to nužno i u koordinaciji s predlagateljima zakona u drugim pravnim područjima.<sup>63</sup> Kako djelatnost opskrbe pitkom vodom i odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, kao i o djelatnost skupljanja i odvoza komunalnog otpada na određena odlagališta formalnopravno više ne spadaju u skupinu komunalnih djelatnosti, odredbe *Zakona o komunalnom gospodarstvu* u kojima se one još uvijek spominju zbudjujuće su i nedvojbeno narušavaju njegovu

---

*dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2004. godine, kojim je članak 34. stavci 1. i 3. pročišćenog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, izmijenjen tako da je vlasnik građevine obavezan priključiti svoju građevinu na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih i oborinskih voda te da je obavezan koristiti komunalne usluge održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada, a sukladno odlukama koje u tu svrhu donosi jedinica lokalne samouprave. Međutim, *Zakonom o vodama* ova je odredba prestala važiti u dijelu koji se odnosi na komunalnu djelatnost opskrbe pitkom vodom te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, a zatim je i *Zakonom o održivom gospodarstvu otpadom* prestala važiti u odnosu na komunalnu djelatnost održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na određena odlagališta. Dakle, navedena odredba *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, postupno je “prestala važiti” za sve djelatnosti na koje se odnosila, tj. prestala je važiti u cijelosti. Međutim, nikada nije brisana iz *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, premda je za to bilo prilike u kasnijem *Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2014. Sličan slučaj dogodio se i s odredbom o obvezi ugradnje mjernih uređaja pri priključenju na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom, plinom i toplinskom energijom, a koja je uvedena člankom 20. *Zakona i o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 1999. godine. Nekoliko godina kasnije, člankom 11. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2004. godine, djelatnosti opskrbe plinom i toplinskom energijom ukinute su iz popisa komunalnih djelatnosti, kao i iz navedene odredbe o obvezi ugradnje mjernih uređaja. Ova odredba sukladno *Zakonu o vodama* iz 2009. godine “prestala je važiti” i u dijelu koji se odnosi na komunalnu djelatnost opskrbe pitkom vodom. Dakle, ona se danas više ne primjenjuje niti na jednu komunalnu uslugu, tj. ne važi u cijelosti. Međutim, nikada nije izričito brisana te se i dalje nalazi u zakonskom tekstu, iako bez stvarnog sadržaja i primjene u praksi.

62 Takav je primjerice slučaj s odredbom članka 5. pročišćenog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* kojom se uređuje mogućnost obavljanja određenih komunalnih djelatnosti, između kojih se navode i djelatnosti opskrbe pitkom vodom, kao i odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, od strane trgovačkog društva u pretežnom vlasništvu države odnosno županije. Isto se odnosi i na odredbu članka 6. stavak 1. pročišćenog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, kojom je utvrđena mogućnost povjeravanja javnih ovlasti pravnim osobama koje obavljaju određene komunalne djelatnosti, među kojima se navode i djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda i odlaganja komunalnog otpada. Konačno, u pitanju je i odredba članka 22. stavak 1. točka 1. pročišćenog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* koja određuje namjenu sredstava komunalne naknade za financiranje određenih komunalnih djelatnosti, među kojima su i poslovi odvodnje atmosferskih voda, a koji su dio djelatnosti odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda.

63 O ovome više vidi u Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 90.

dosljednost, jednako kao i konzistentnost *Zakona o vodama* i *Zakona o održivom gospodarenju otpadom*. Možda je riječ o namjeri predlagatelja i/ili zakonodavca da navedene odredbe zadrži u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu*, no to se iz obrazloženja prijedloga *Zakona o vodama* i *Zakona o održivom gospodarenju otpadom* ne bi moglo zaključiti, jer obrazloženja tih zakona ne sadrže nikakvo obrazloženje.<sup>64</sup> Stoga je ostalo nejasno je li stupanjem na snagu *Zakona o vodama* i *Zakona o održivom gospodarenju otpadom* u odnosu na navedene djelatnosti došlo do potpune ili djelomične derogacije *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. S obzirom na sadržaj materije u konkretnim slučajevima, čini se vjerojatnijim da je riječ o propustima, negoli o namjeri zakonodavca.

Pri izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* učinjeno je još nekoliko tehničkih pogrešaka koje nisu utjecale na sadržaje samih propisa, ali su odraz nestručnosti i nemara osoba koje su izrađivale izmjene i dopune ovoga *Zakona*. Jedno od osnovnih pravila mijenjanja i dopunjavanja zakona koji je već ranije mijenjan, jest da se u prvom članku zakona o izmjenama ili dopunama, između ostaloga, navode i brojevi službenoga glasila u kojima su objavljene sve prethodne izmjene i dopune takvoga zakona. Međutim, pri izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* to nije uvijek bio slučaj. Tako se više puta u zakonima kojima se mijenjao tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu* nisu naveli svi brojevi Narodnih novina u kojima su objavljene njegove prethodne izmjene i dopune,<sup>65</sup> dok su se u nekim zakonima o izmjenama i dopunama navodile oznake službenog glasila koje u vrijeme navođenja više nisu činili važeći tekst *Zakona*.<sup>66</sup> Takvi propusti i pogreške vezani uz *Zakon o komunalnom gospodarstvu* nedvojbeno dovode do nepovjerenja u

64 Vidi Hrvatski sabor, *Prijedlog zakona o vodama, s Konačnim prijedlogom zakona*, P.Z.E. br. 489., dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=31425](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=31425) (17.11.2016.) i Hrvatski sabor, *Prijedlog zakona o održivom gospodarenju otpadom s Konačnim prijedlogom zakona*, P.Z.E. br. 427., dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=55426](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=55426) (17.11.2016.).

65 Ovo je primjerice bio slučaj u *Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 79/09., u kojem nije naveden broj Narodnih novina u kojem je objavljen izvorni tekst, niti su objavljene izmjene i dopune ovoga *Zakona* prije utvrđivanja njegova pročišćenog teksta, već nabranje započinje s brojem Narodnih novina u kojima je objavljen pročišćeni tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. Zatim, u *Zakonu o financiranju vodnog gospodarstva* nisu naznačene, Narodne novine, br. 79/09., a istu pogrešku sadrži i *Zakon o cestama* u kojem nisu navedene Narodne novine, br. 153/09. U *Zakonu o prostornom uređenju i gradnji* propušteno je navesti broj Narodnih novina u kojima je objavljen izvorni tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, kao i Narodne novine, br. 153/09., 49/11. te 84/11. kojima se ovaj tekst mijenjao. Slična pogreška učinjena je i u *Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2012. godine u kojem nisu navedene Narodne novine, br. 84/11. i 90/11., u *Zakonu o održivom gospodarenju otpadom* u kojim nisu navedene Narodne novine, br. 153/09., u *Zakonu o gradnji* u kojem nisu navedene Narodne novine, br. 84/11., 90/11. i 94/13., kao i u *Zakonu o pogrebničkoj djelatnosti* koji se ne referira na Narodne novine, br. 153/09. i 147/14.

66 Tako su se primjerice u *Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 38/09., uz ostale brojeve navode i Narodne novine, br. 109/95. te 110/04. a u kojima su objavljene uredbe o izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* Vlade Republike Hrvatske, koje u vrijeme donošenja spomenutoga *Zakona o izmjenama i dopunama* više nisu bile na snazi.

zakonski tekst, pa ih treba izbjegavati.

I zakonodavac je postao svjestan otežane primjene pravnoga režima kojega utvrđuje *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, a koji je rezultat njegovih brojnih izmjena i dopuna. U osam godina od njegova stupanja na snagu izmijenjeno je 23 članaka izvornoga teksta te je tekst dopunjen s još 12 potpuno novih članaka. Stoga je Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora pristupio utvrđivanju njegova pročišćenog teksta.<sup>67</sup> Pročišćeni tekst propisa predstavlja ukupnost važećih odredaba jednog propisa koji je više puta mijenjan i dopunjavan, odnosno mijenjan ili dopunjavan. Takav tekst nije propis, on ne stupa na snagu i ne stavlja se izvan snage, niti se može mijenjati i dopunjavati, odnosno mijenjati ili dopunjavati. On je jedino vjerodostojni izvor sadržaja propisa i predstavlja tehničko pomagalo u sagledavanju određene propisane materije na jednome mjestu. Pročišćeni tekst propisa utvrđuje se u pravilu nakon što su donesene veće i opširnije izmjene i dopune nekog propisa, odnosno nakon određenog broja izmjena i dopuna propisa, kada su ti propisi najmanje tri puta izmijenjeni ili dopunjeni.<sup>68</sup> Pročišćeni tekst pravnog propisa nastaje tako što se iz izvornog teksta propisa koji je pretrpio veći broj izmjena i dopuna odstrane svi izmijenjeni dijelovi te se umjesto njih uvrste izmjene odnosno dopunjene odredbe do dana pročišćavanja teksta. Time pročišćeni tekst propisa čine odredbe izvornog teksta takvoga propisa koje nisu mijenjane i sve kasnije učinjene izmjene i dopune, kao i eventualni ispravci ako ih je bilo. Time se dobiva jedan integralni tekst, koji zamjenjuje raniji izvornik i sve izmjene i dopune takvoga zakona. Utvrđivanje pročišćenog teksta zakona i bilo kojega drugog pravnog propisa tehnička je radnja i ona se obično povjerava nekom užem stručnom tijelu, tako da donositelj ovlašćuje to tijelo na posebni način da za određeni propis utvrdi njegov pročišćeni tekst.<sup>69</sup>

Iako pročišćeni tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu* treba ocijeniti korisnim, pri njegovoj izradi učinjena je velika nomotehnička pogreška. U pročišćenom tekstu *Zakona* Odbor za zakonodavstvo izmijenio je brojčane oznake članaka određene u izvornom tekstu *Zakona*, kao i u njegovim izmjenama i dopunama. Zbog toga, počevši od članka 5. izvornog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, svi naredni članci u pročišćenom tekstu nose drukčiju brojčanu oznaku od one koju imaju u izvornom tekstu i njegovim izmjenama i dopunama. Iako se u pravnoj literaturi navodi kako je izmjena numeracije članaka u pročišćenom tekstu zakona dopuštena,<sup>70</sup> suprotno stajalište zauzeo je Ustavni sud Republike Hrvatske posebno ističući da izrada pročišćenog teksta zakona, kako bi ga adresati lakše koristili “... ne isključuje nužnost izrade pročišćenog teksta sukladno pravilima pravne tehnike i zahtjevu koji načelo vladavine prava, propisano člankom 3. Ustava, postavlja u odnosu na ostala obilježja zakona (jasnoća sadržaja i nepromjenjivost brojčanih oznaka članaka)”. Ustavni sud posebno je naglasio kako pročišćeni tekst zakona ne smije zadirati u sistematiku zakonskog teksta, niti u brojčane oznake članaka, jer su oni važni za pravilnu primjenu zakona. Stoga, prema mišljenju Suda, zakonske odredbe

67 *Zakon o komunalnom gospodarstvu (pročišćeni tekst)*, Narodne novine, br. 26/03.

68 Vidi članak 63. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila*.

69 Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 92. te Vuković, Vuković, op. cit., str. 124.

70 Vidi Vuković, Vuković, op. cit., str. 124. te Borković, *Nomotehnika*, cit., str. 92.

u pročišćenom tekstu treba usustaviti po redosljedju koji je odredio zakonodavac. Pritom nije dopušteno mijenjati brojčane oznake članaka određene u izvornom tekstu zakona, odnosno u njegovim izmjenama i dopunama.<sup>71</sup> Isto stajalište susreće se i u članku 65. *Jedinstvenih metodološko-nomotehičkih pravila* koji propisuje kako pri utvrđivanju pročišćenog teksta propisa obvezatno treba poštovati strukturu i sadržaj te nazive svih dijelova propisa te da u pročišćenom tekstu propisa nije dopušteno mijenjati brojčane oznake članaka.

Na kraju je zanimljivo istaknuti kako je nakon objave pročišćenog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* u sljedećih 12 godina izmijenjeno ili dopunjeno 28 članaka od ukupno 40 koliko ih je sadržavao pročišćeni tekst te je *Zakonu* dodan još jedan potpuno novi članak. Međutim, nakon objave pročišćenog teksta sve daljnje izmjene i dopune izrađivane su i donošene tako da polaze od brojčanih oznaka članaka iz pročišćenog teksta *Zakona* i njih mijenjaju i/ili dopunjuju, a što je pogrešan pristup. Budući da se brojčane oznake članaka u pročišćenom tekstu razlikuju od onih u njegovu izvornom tekstu, u praksi je vrlo često teško utvrditi koja se zakonska odredba *Zakona o komunalnom gospodarstvu* mijenja ili dopunjuje, a što je njegov poseban nedostatak.<sup>72</sup>

### **3.2. Manjkavosti teksta Zakona o komunalnom gospodarstvu**

Nedovoljno dobro osmišljenim izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* došlo je i do određenih manjkavosti u njegovu tekstu, a koje su rezultirale nemogućnošću provedbe nekih važnih instituta komunalnoga gospodarstva. Tako se primjerice kao posljedica značajnijih izmjena odredbi o komunalnom doprinosu učinjenih *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2004. godine, propustilo u tekst zakona unijeti nove odredbe o načinu obračuna komunalnoga doprinosu, tj. odredbe o osnovici, jediničnoj vrijednosti, zoniranju i iznimkama koje se koriste pri obračunu toga komunalnoga davanja. To je u praksi

71 Vidi točku II. *Pročišćeni tekstovi zakona Izvješća br. U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006.*, Narodne novine, br. 64/06. U tom *Izvješću* Ustavni sud kao negativan primjer izrade pročišćenih tekstova u hrvatskom zakonodavstvu naveo je upravo pročišćeni tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. Zanimljivo je da se u razdoblju više godina nakon objave navedenog *Izvješća* pravila koja su u njemu sadržana nisu poštovala, na što je Ustavni sud ponovno upozorio *Izvješćem U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011.*, Narodne novine, br. 37/11. Pritom je naveo kako zbog toga u praksi često dolazi do nemogućnosti utvrđivanja koja se odredba pojedinog zakona mijenja ili dopunjuje, čime je povećan stupanj pravne nesigurnosti objektivnog pravnog poretka, ali i pravne nesigurnosti u ostvarenju prava i obveza građana Republike Hrvatske. Također, istaknuo je da povećanje unutarnje pravne nedosljednosti zakonodavnog poretka Republike Hrvatske ozbiljno narušava načelo vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.

72 U *Izvješću br. U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006.*, Ustavni sud Republike Hrvatske naglasio je kako donošenje zakona o izmjenama i/ili dopunama koji polaze od pročišćenoga teksta zakona i njega mijenjaju i/ili dopunjuju, pročišćenom tekstu daju značenje zakona, a što on po svojoj naravi u smislu članka 128. točke 1. *Ustava Republike Hrvatske* nije. Stoga, sukladno stajalištu Ustavnoga suda takvo postupanje narušava pravnu sigurnost objektivnoga pravnog poretka kao i pravnu sigurnost građana.

dovelo do nemogućnosti obračuna i naplate komunalnoga doprinosa, koji je važan namjenski prihod jedinica lokalne samouprave. Kako bi ispravila taj propust Vlada Republike Hrvatske iste je godine žurno donijela *Uredbu o dopuni Zakona o komunalnom gospodarstvu*, kojom je popunjena nastala pravna praznina. Radi korigiranja postojećega stanja, uskoro je reagirao i zakonodavac koji je *Zakonom o dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* donesenim šest mjeseci kasnije tekst odredbi ranije navedenih u *Uredbi* u cijelosti uvrstio u *Zakon o komunalnom gospodarstvu*. Čini se da se taj propust dogodio omaškom, no to može biti samo objašnjenje, ali nikako i opravdanje za njegovo činjenje.

Nadalje, s više intervencija izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* počinjene su neke pogreške u normiranju rješenja sadržanih u zakonskom tekstu. Takav slučaj dogodio se primjerice *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 1999. godine, kojim je pored izmjene više članaka ranijega zakonskog teksta, u tekst *Zakona* dodano devet novih članaka.<sup>73</sup> Međutim, člankom 22. *Zakona o izmjenama i dopunama* propisana je obveza upravnim tijelima županije voditi određene evidencije. Nije teško uočiti kako odredbe o obvezi vođenja evidencija sadržajno ne spadaju među prijelazne i završne odredbe *Zakona*, jer se njima utvrđuju prava i obveze neke osobe te nadležnosti i ovlaštenja. Time su ove odredbe materijalno-pravne, a ne prijelazne naravi. Iako se člankom 22. *Zakon o komunalnom gospodarstvu* također dopunio, odredbe ovoga članka svojim izričajem nisu tako formulirane, jer ne sadrže uvodnu rečenicu o dopuni i mjestu gdje se trebaju nalaziti u tekstu *Zakona*, a iz čega ostaje nejasno trebaju li one uopće biti njegovim dijelom. Ovu pogrešku ubrzo je primijetio i sam zakonodavac te je člankom 27. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2001. godine ove odredbe dopunom uvrstio kao članak 26.d *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. Iako ta pogreška u praksi nije imala važnijih štetnih posljedica te je relativno brzo otklonjena, njezina narav osnovano ukazuje na stručnu nekvalificiranost nekih nositelja normativnih poslova u Hrvatskoj.

Nedovoljno simulirani koncepti nekih zakonskih instituta koji su uneseni u *Zakon o komunalnom gospodarstvu* rezultirali su nestabilnošću zakonskoga teksta te čestim izmjenama pravnoga režima. Navedeno se također može istaknuti kao nedostatak u izradi ovoga propisa, do kojega ne bi došlo u slučaju dobrog predviđanja učinaka *Zakona*. Primjerice, do 1995. godine odnosno do stupanja na snagu *Zakona o komunalnom gospodarstvu* uređenje i održavanje javne rasvjete bilo je utvrđeno jednom od komunalnih djelatnosti.<sup>74</sup> U izvornom tekstu *Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 1995. godine djelatnost javne rasvjete nije navedena u popisu komunalnih djelatnosti pa se stupanjem na snagu *Zakona* ona prestala smatrati komunalnom djelatnošću. No, već iste godine *Uredbom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* Vlada Republike Hrvatske ponovno je utvrdila javnu rasvjetu komunalnom djelatnošću, a koja je tada uključivala ne samo upravljanje i

73 Člankom 3. ovoga *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* dodan je članak 4.a, člankom 8. ovoga *Zakona* dodan je članak 13.a, člankom 10. ovoga *Zakona* dodan je članak 18.a, člankom 13. ovoga *Zakona* dodani su članci 20.a do 20.d, dok su člankom 20. ovoga *Zakona* dodani članci 26.a i 26.b.

74 Vidi članak 2. stavak 1. točka 5. *Zakona o komunalnim djelatnostima*.



održavanje javne rasvjete, već i utrošak električne energije. Sabor Republike Hrvatske 1. veljače 1996. godine donio je *Odluku o prestanku važenja Uredbe o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*,<sup>75</sup> zbog čega je djelatnost javne rasvjete u razdoblju od devet mjeseci četvrti put promijenila pravni status. K tome, ispuštanje javne rasvjete iz komunalnih djelatnosti otvorilo je pitanje financiranja ove aktivnosti, jer su neke jedinice lokalne samouprave prestale snositi taj trošak. Stoga je narednim *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 1997. godine, djelatnost javne rasvjete opet uključena na popis komunalnih djelatnosti, no njezina definicija ovoga puta nije sadržavala i obvezu podmirenja troškova za električnu energije utrošenu za javnu rasvjetu.<sup>76</sup> Čini se kako unatoč učestalim izmjenama ova odredba i dalje nije rezultirala odgovarajućim učinkom u praksi te je *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2001. godine definicija javne rasvjete ponovno proširena tako da je u nju uključena obveza podmirivanja utroška električne energije. Neujednačen način uređivanja djelatnosti javne rasvjete rezultirao je brojnim sudskim sporovima, jer su mnoge jedinice lokalne samouprave u razdobljima u kojima javna rasvjeta nije bila određena komunalnom djelatnošću ili njezina definicija nije obuhvaćala obvezu snošenja troška utrošene električne energije, odbijale Hrvatskoj elektroprivredi podmiriti taj trošak. U ovim sporovima različiti sudovi donosili su suprotne presude, sve dok Vrhovni sud Republike Hrvatske konačno nije ujednačio sudsku praksu, zauzevši pravno stajalište prema kojem su općine i gradovi obveznici plaćanja naknade za isporučenu električnu energiju koja je utrošena za javnu rasvjetu.<sup>77</sup>

Naknadnih korekcija očiglednih propusta koji ukazuju na nedovoljnu pozornost posvećenu kreiranju teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* bilo je još. Neki od njih odnosili su se na propuštanje prethodne simulacije ukidanja pojedinih zakonskih odredbi, što je dovelo do drukčijeg uređenja određenih odnosa u postupku odlučivanja. U konkretnom slučaju, radilo se o brzopletoj želji za ujednačavanjem hrvatskoga pravnog sustava, a koja je rezultirala ozbiljnim problemima u primjeni nekih zakonskih instituta. Tako je primjerice do 2011. godine *Zakon o komunalnom gospodarstvu* propisivao da žalbe protiv upravnih akata koje u okviru javnih ovlasti donose pravne osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti i žalbe protiv rješenja komunalnog redara, rješenja o komunalnoj naknadi i rješenja o komunalnom doprinosu,

75 *Odluka o prestanku važenja Uredbe o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 21/96.

76 Zanimljivo je da je tekst *Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama* u definiciju javne rasvjete uključivao i "utrošak električne energije". Međutim, u saborskom postupku usvojen je amandman po kojem se taj dio odredbe briše iz teksta *Zakona o izmjenama i dopunama*. Vidi Vlada Republike Hrvatske, *Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, klasa: 363-02/94-01/02, ur. br., 5030116-97-6 od 20. ožujka 1997. i Zastupnički dom Sabora, *Prijedlog zakona br. 189*, klasa: 363-02/94-01/02, sig. 62-97-163 od 14. travnja 1997.

77 Detaljnije o ovoj temi više vidi u Antić, Teodor, *Pravno uređenje komunalne djelatnosti javne rasvjete, Zbornik radova sa savjetovanja Javna rasvjeta - 10 godina u vlasništvu lokalne zajednice*, Udruga za razvoj Hrvatske i Hrvatski komitet Međunarodne komisije za rasvjetu, Crikvenica, 2008., str. 21-43.

rješava upravno tijelo županije nadležno za poslove komunalnog gospodarstva.<sup>78</sup> U širem kontekstu zbog potrebe za usklađivanjem hrvatskoga upravnog zakonodavstva s tada novim *Zakonom o općem upravnom postupku* iz 2009. godine, *Zakonom o izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2011. godine, ove su odredbe brisane uz obrazloženje kako su nepotrebne, jer je mogućnost izjavljivanja žalbe, kao i nadležnost za odlučivanje po žalbi propisana *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*<sup>79</sup> te *Zakonom o općem upravnom postupku*.<sup>80</sup> Međutim, brisanjem tih odredbi nadležnost za rješavanje po žalbama u spomenutim slučajevima prenesena je s upravnih tijela županije na resorno ministarstvo, iako to nije bilo izrijeком propisano ni predmetnim izmjenama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* niti novim *Zakonom o općem upravnom postupku*, već je taj prijenos vjerojatno našao utemeljenje na članku 38. stavak 1. točka 4. *Zakona o sustavu državne uprave*,<sup>81</sup> koji propisuje kako ministarstva rješavaju u upravnim stvarima u prvom stupnju kad su na to zakonom izrijeком ovlaštene te u drugom stupnju, ako zakonom nije što drugo određeno. I ovu pogrešku zakonodavac je uočio ubrzo te je već sljedeće godine donio *Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* kojim je nadležnost za rješavanje po žalbama s resornog ministarstva ponovno "vratio" upravnim tijelima županija. To je obrazložio nužnošću decentralizacije nadležnosti za obavljanje predmetnih poslova radi postizanja veće učinkovitosti i uspješnosti u obavljanju komunalnih usluga.<sup>82</sup> Postupak brisanja, a zatim vraćanja istih odredbi u kratkom vremenskom razdoblju jedino ukazuje na olako i nedovoljno promišljeno, tj. nepripremljeno pristupanje zakonskim izmjenama te pogrešnu procjenu učinka zakona i posljedica koje će izazvati u praksi.

Sljedeća nomotehnička nepravilnost koja se susreće u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu* jest neispravno upućivanje na primjenu drugih zakona. Člankom 10. stavak 8. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* propisano je da se na sva pitanja u vezi s koncesijama koja nisu njime uređena, primjenjuje *Zakon o koncesijama*.<sup>83</sup> Međutim, *Zakon o koncesijama* člankom 48. propisuje kako je za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija nadležna Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave te da se pravna zaštita u postupku davanja koncesija provodi u skladu s propisima kojima se uređuje javna nabava. Time *Zakon o koncesijama* ne nudi rješenje situacije u svrhu koje na njega upućuje *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, već jedino usmjerava adresata toga *Zakona* na odredbe *Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave* i *Zakona o javnoj nabavi*.<sup>84</sup> Pravna tehnika i

78 Vidi članak 6., članak 18., članak 23. stavak 6. i članak 32. stavak 6. pročišćenog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

79 *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.

80 Vidi Hrvatski sabor, *Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu, s konačnim prijedlogom Zakona*, P.Z. br. 745, dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=38509](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=38509) (13.11.2016.).

81 *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11., 12/13., 93/16. i 104/16.

82 Vidi Hrvatski sabor, *Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, P.Z. br. 186, dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=50815](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=50815) (13.11.2016.).

83 *Zakon o koncesijama*, Narodne novine, br. 143/12.

84 *Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave*, Narodne novine, br. 18/13.,

metodologija izrade propisa uistinu dopuštaju upućivanje jednog propisa na primjenu nekoga drugoga ili pojedinih odredbi drugoga propisa. Svrha je takvoga upućivanja izbjegavanje nepotrebnoga ponavljanja istih odredbi, ali i smanjivanje opsega teksta zakona. Prednost upućivanja je i što se u slučaju izmjene nekoga pravnog rješenja, ne treba činiti intervencije u više važećih zakona. Međutim, teškoća koja se ističe u svezi s upućivanjem na primjenu drugoga zakona je i vrijeme i dodatni trud koje je potrebno utrošiti u traženje i uspoređivanje zakonskih tekstova.<sup>85</sup> Pritom se u pravnoj literaturi susreću različita stajališta o dopustivosti tzv. "stupnjevitoga" odnosno "serijskoga" upućivanja, tj. situacije u kojoj jedan propis upućuje na primjenu drugoga, a ovaj drugi opet na primjenu trećega itd. Drugim riječima, pravnoteorijski je sporno upućivanje na odredbe propisa koje nemaju vlastiti pravni sadržaj, već i same upućuju na primjenu nekih drugih pravnih odredbi.<sup>86</sup> Prihvatljivost upućivanja u izradi pravnih propisa razriješena je člankom 43. stavak 3. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* koji utvrđuje kako je zabranjeno da odredba jednoga propisa upućuje na odredbu koja i sama upućuje na drugu odredbu. *Zakon o komunalnom gospodarstvu* serijski upućuje i to tzv. "klizećim upućivanjem", što znači da upućuje na neku pravnu odredbu uvažavajući i moguće naknadne izmjene takve odredbe, i "opisnim upućivanjem", što znači da upućuje na odredbu koja je određena svojim sadržajem, ali ne nazivom, odnosno ne sadržava nikakvu detaljniju naznaku odredaba na koje se upućuje. No, valja naglasiti kako ni "klizeće" niti "opisno" upućivanje po svojoj naravi nisu precizni oblici upućivanja.<sup>87</sup>

Nadalje, zakonima koji uređuju druga upravna područja kojima se mijenjao *Zakon o komunalnom gospodarstvu* stvorene su nepotrebne pravne praznine u pravnoj regulaciji komunalnoga gospodarstva. Ovo se jasno dade uočiti na primjeru *Zakona o cestama* iz 2011.<sup>88</sup> godine, koji je člankom 141. ukinuo definiciju održavanja javnih cesta iz *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, istodobno ostavljajući tu djelatnost na popisu komunalnih djelatnosti. Nije jasno zašto je *Zakonom o cestama* to učinjeno, kad njime nije dana nova definicija djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta, te se ona jedino može posredno izvesti dovođenjem u korelaciju odredbe u kojoj je definiran pojam nerazvrstanih cesta i odgovarajućih odredaba koje uređuju održavanje javnih cesta. Slijedom toga, iako je djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta i dalje ostala komunalnom djelatnošću, *Zakon o komunalnom gospodarstvu* više nije sadržavao njezinu definiciju, niti je na bilo koji način upućivao na primjenu *Zakona o cestama* kao posebnog zakona u kojem se takva definicija nalazi, odnosno iz čijih se odredbi ona može izvesti. Ponavljanje iste odredbe jednoga zakona u drugome u načelu nije potrebno niti je preporučljivo. Međutim, djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta jedina je komunalna djelatnost koja nije definirana u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu* kao temeljnom zakonu koji uređuje područje komunalnoga gospodarstva. Stoga bi bilo

127/13. i 74/14. i *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 90/11., 83/13., 143/13. i 13/14.

85 Vidi Vuković, Vuković, op. cit., str. 136.

86 Vukovići smatraju kako korištenje stupnjevitoga upućivanja nije štetno, dok Milotić i Peranić preporučuju da kada god je to moguće upućivanje treba svesti na najmanju moguću mjeru. Usporedi Vuković, Vuković, op. cit., str. 136. i Milotić, Peranić, op. cit., str. 110.

87 O ovome vidi Milotić, Peranić, op. cit., str. 98.-111.

88 *Zakon o cestama*, Narodne novine, br. 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.

opravdano i korisno tu djelatnost u njemu izričito i spomenuti, a sukladno odredbama *Zakona o cestama*.

Do propusta u regulativi komunalnoga gospodarstva, a koja bi primarno trebala biti provedena *Zakonom o komunalnom gospodarstvu*, došlo je i zbog neusklađenosti u normiranju različitim zakonima, što također predstavlja nomotehički problem. Tako je, primjerice, komunalna djelatnost prijevoza putnika u javnom prometu, osim *Zakonom o komunalnom gospodarstvu* uređena i posebnim zakonom koji određuje uvjete i način obavljanja djelatnosti prijevoza putnika i tereta u unutarnjem cestovnom prometu. No, iako pravni odnosi u djelatnosti lokalnoga javnog prijevoza imaju svoje bitne osobitosti u odnosu na ostale djelatnosti javnog prijevoza putnika, zakoni koji su uređivali ovo područje nisu posebno uređivali tu komunalnu djelatnost. Njihove odredbe uglavnom su se odnosile na državni i međugradski prijevoz, dok se lokalni prijevoz spominjao samo uzgred.<sup>89</sup> Zbog propuštanja detaljnijega uređivanja komunalne djelatnosti lokalnoga javnog prijevoza u praksi je ostalo nejasno koji su dokumenti odnosno odobrenja, uz registraciju djelatnosti, potrebni za njezino zakonito obavljanje. Naime, sukladno članku 14. i članku 34. stavak 1. *Zakona o prijevozu u cestovnom prometu*, za ostale vrste unutarnjega javnog cestovnog prijevoza putnika u pravilu je potrebno ishoditi licenciju i dozvolu. Međutim, tek uspoređivanjem i tumačenjem odredbi *Zakona o prijevozu u cestovnom prometu* koje općenito uređuju unutarnji te posebice međužupanijski i županijski javni prijevoz, može se zaključiti da je za obavljanje komunalne djelatnosti lokalnoga javnog prijevoza također potrebna licencija, ali nije potrebna dozvola. K tome, *Zakon o prijevozu u cestovnom prometu* sadrži i jednu praktičnu netočnost, a koja se odnosi na prijevoz putnika u javnom prometu kao komunalnu djelatnost. Naime, člankom 33. stavak 2. *Zakona* izričito je propisano da se javni linijski prijevoz putnika, a u koji spada i lokalni linijski prijevoz putnika, može obavljati samo autobusima. Međutim, općepoznato je da se u praksi taj prijevoz obavlja i tramvajima kojima su tračnice u velikoj mjeri položene na cesti na kojoj se odvija i cestovni promet, a može se obavljati i trolejbusima koji se također kreću cestom.<sup>90</sup> Ti propusti odnose se na predmet ne samo *Zakona o prijevozu u cestovnom prometu*, već i *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. Iz toga se može zaključiti da

89 *Zakonom o prijevozu u unutarnjem cestovnom prometu*, Narodne novine, br. 77/92., "gradski i prigradski prijevoz" određeni su jedino kao vrsta "javnog linijskog prijevoza", bez detaljnije razrade. *Zakon o prijevozu u cestovnom prometu*, Narodne novine, br. 36/98., jedino je spomenuo "lokalni prijevoz" kao vrstu "unutarnjeg linijskog prijevoza putnika", a *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu*, Narodne novine, br. 83/02., odredio je da se "lokalni linijski prijevoz putnika" uređuje *Zakonom o komunalnom gospodarstvu*. Sljedeći *Zakon o prijevozu u cestovnom prometu*, Narodne novine, br. 178/04., djelatnost lokalnog javnog prijevoza nije spomenuo niti u jednoj odredbi. Tek je *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu*, Narodne novine, br. 91/10., propisano da "lokalni linijski prijevoz putnika" uređuje *Zakon o prijevozu u cestovnom prometu* i *Zakonom o komunalnom gospodarstvu*. Konačno, važeći *Zakon o prijevozu u cestovnom prometu*, Narodne novine, br. 82/13., također samo određuje da se "lokalni linijski prijevoz putnika" kao "javni linijski prijevoz putnika" uređuje tim zakonom i *Zakonom o komunalnom gospodarstvu*, ali ništa više od toga.

90 Pored toga, s praktičnog aspekta lokalni linijski prijevoz putnika može se obavljati i uspinjačom, žičarom i podzemnom željeznicom.

je reguliranje nekih pitanja drugim zakonima, uz istodobno propuštanje upućivanja *Zakona o komunalnom gospodarstvu* na takve posebne zakone dovelo do manjkavosti samoga *Zakona o komunalnom gospodarstvu* kao temeljnoga zakona. Možda su spomenuti propusti rezultat okolnosti što su u vrijeme donošenja navedenih zakona za predmetna upravna područja bila nadležna dva različita ministarstva, tj. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja za područje komunalnog gospodarstva te Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture za područje cestovnog prometa, a između kojih očito nije bilo dovoljno koordinacije nužne za usklađeno uređivanje ove materije.<sup>91</sup> Međutim, podjela nadležnosti između ministarstava nikako ne može biti opravdanje za spomenute propuste.

Iz posljednjih primjera razvidno je kako izrada nacрта propisa ne zahtijeva smu vještinu, već i dobro poznavanje područja koje se nekim propisom uređuje. Iako je nomotehnika ponajprije usmjerena na oblikovanje pravnih propisa, tj. na njihovo formuliranje, ne smije se smetnuti s uma sadržaj propisa te opseg i doseg njegove primjene. Kako izraz bez određenoga sadržaja gubi smisao, jedan je od temeljnih nomotehničkih zahtjeva da redaktor propisa dobro poznaje sadržaj pravnoga područja koje uređuje, kao i sadržaj područja koja interferiraju s područjem koje uređuje.<sup>92</sup>

Na kraju valja spomenuti i kako tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu* sadrži još neke terminološke nedosljednosti i nepreciznosti. To se prije svega odnosi na financijski instrument komunalnog doprinosa koji se vrlo neujednačeno navodi u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu*, a što je također rezultat lošega nomotehničkog pristupa. Tako se komunalni doprinos ponekad naznačuje ispravno u jednini, a ponekad pogrešno u množini.<sup>93</sup> U pravnoj literaturi naglašava se kako tehnika izrade propisa uvijek nalaže normiranje u jednini, osim ako to nije moguće.<sup>94</sup> Isti se zahtjev postavlja i u članku 46. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* koji propisuje kako je u propisu pravilna uporaba jednine, osim ako to zahtijeva sadržaj, dakle kada je uporaba množine neizbježna, kao i da nije prihvatljivo alternativno određivanje, dakle i u jednini i u množini.

Slično je i s poslovima koji su u izvornom tekstu *Zakona o komunalnom*

91 Vidi članak 15. stavak 1. i članak 19. stavak 4. tada važećeg *Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11., 22/12. i 39/13.

92 O ovome vidi Vuković, Vuković, op. cit., str. 7.

93 U izvornom tekstu *Zakona o komunalnom gospodarstvu* na tri mjesta ovaj pojam navodi se u množini, tj. u članku 22. stavak 1. i članku 23. u naslovu i u stavku 2., dok se u svim ostalim odredbama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* navodi se u jednini. Izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu* koje su uslijedile ovo se djelomično ispravlja pa njegov pročišćeni tekst sadrži ovaj pojam u množini samo u naslovu članka 31., a kojim se i definira. Međutim, u članku 7. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2004. godine, kojim se mijenja članak 31. pročišćenoga teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* u novoj definiciji taj se pojam ponovno navodi u množini, dok se u svim ostalim odredbama koristi u jednini.

94 Vidi Kirk, Maurice B., *Legal Drafting: some elements*, cit., str. 314. Livaja i Milotić naglašavaju kako izričaj u jednini odražava bezličnost pravne norme, a da izričaj i u jednini i u množini dovodi do neprecizne, nejasne i predugačke odredbe, što je s nomotehničkog gledišta neprihvatljivo. Livaja, Milotić, op. cit., str. 50-51.

gospodarstvu navedeni kao “odvodnja atmosferskih voda” koja potpada pod komunalnu djelatnost odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, a koja se nakon intervencija učinjenih *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 2009. godine naziva novim pojmom “odvodnja oborinske vode”.<sup>95</sup> Dakle, iako je nedvojbeno riječ o istim poslovima, koriste se dva različita izraza.<sup>96</sup> U pravnoj literaturi ističe se kako zahtjev kvantitete stila pravnih propisa traži da jednoj misli uvijek odgovara isti jezični izražaj. Drugim riječima, u čitavu tekstu jednoga pravnog propisa ista misao uvijek se treba izraziti jednako.<sup>97</sup> Članak 37. stavak 1. i članak 38. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* određuju kako se u propisu treba koristiti jasan izričaj sa što manje odstupanja od uobičajenog značenja, u odnosu na pravni i stručni smisao te da upotreba jednog izričaja u cijelom tekstu propisa mora biti dosljedna, vodeći računa i o propisima koji su na snazi u pravnom sustavu. Utvrđuju da kada se izraz upotrijebi u propisu u jednom značenju, mora se u istom značenju koristiti u cijelom tekstu propisa. Stoga redaktor pravnoga propisa u tekst treba ugraditi upravo onoliko jezičnih izraza koliko je najmanje nužno da bi se shvatila misao donositelja. Samim time, tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ne udovoljava osnovnim standardima jasnoće, preciznosti, dosljednosti i ujednačenosti koji važe za svaki zakonski tekst. Iako ove pogreške u praksi nisu imale konkretne negativne učinke i štetne posljedice, one su razlogom neudovoljavanja teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* zahtjevu jedinstvenosti terminologije, kao jednom od temeljnih nomotehničkih zahtjeva da se za isti pojam koristi uvijek isti izraz.

### **3.3. Ostali nedostaci vezani uz izradu nacrtu i provedbu Zakona o komunalnom gospodarstvu**

Pored nestabilnosti *Zakona o komunalnom gospodarstvu* uzrokovanih učestalim izmjenama i dopunama i pogrešaka koje su pritom učinjene te manjkavosti koje su rezultat nomotehničkih slabosti pri izradi *Zakona* i njegovih izmjena i dopuna, valja spomenuti još nekoliko nedostataka koji se mogu povezati uz izradu njegova nacrtu, kao i njegovu provedbu.

U svezi s izradom ovoga *Zakona* valja skrenuti pozornost na završnu odredbu izvornoga teksta kojom je propisano da “*ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u Narodnim novinama, a primjenjuje se protekom 60 dana od dana*

95 Vidi članak 3. stavak 3., članak 18. stavak 1. točka 2. i članak 19. stavak 1. izvornog teksta *Zakona o komunalnom gospodarstvu* te članak 19. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 128/99.

96 Pritom, mogućnost zabune ostala je i nakon što je temeljem *Zakona o vodama* iz 2009. godine djelatnost odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda prestala biti komunalnom djelatnosti, jer je taj *Zakon* preuzeo izraz “odvodnja oborinske vode”, ali se u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu* u odredbi o namjeni sredstava komunalne naknade i dalje koristi pojam poslova “odvodnje atmosferskih voda”.

97 Livaja i Milotić ističu kako je u pravnim aktima najvažnija ujednačenost, jasnoća, dosljednost i pravna preciznost pa stoga jednom određenim pojmom mora ostati dosljedan svojoj formi i značenju kroz cjelokupni sadržaj. Ističu važnost načela da se isto izražava istim, a različito različitim, tj. da se isto izražava istim riječima i na isti način, a različito različitim riječima i na različit način. Livaja, Milotić, op. cit., str. 36. i 40.

objave”. Time je zakonodavac postavio razliku između stupanja na snagu i početka primjene *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.<sup>98</sup> Pitanje razlikovanja trenutka “stupanja na snagu” i “primjene” pravnoga propisa jedno je od čestih pitanja koje se postavlja u pravnoj teoriji, ali i u praksi. Štoviše, u pravnoj literaturi susreću se različita stajališta o ovim pitanjima. Tako primjerice neki smatraju kako treba razlikovati dan stupanja na snagu od dana početka primjene propisa, dok drugi naglašavaju kako je riječ o dva izraza s istim značenjem zbog čega, radi izbjegavanja različitih tumačenja i eventualnih sporova, valja izbjegavati njihovu istodobnu upotrebu.<sup>99</sup> Ovu dvojbu prisutnu u pravnoj teoriji razriješio je Ustavni sud Republike Hrvatske koji je u okviru svoje zadaće praćenja provedbe ustavnosti i zakonitosti te izvješćivanja Hrvatskoga sabora o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti *Izvyješćem br. U-X-80/2005* iz 2006. godine upozorio kako “...zakon mora stupiti na snagu točno određenog dana, što ujedno znači da se od tog dana mora početi primjenjivati. To je opći ustavni zahtjev kojem mora udovoljavati svaki zakon. Zakonske odredbe koje propisuju odgođeni početak primjene zakona koji je stupio na snagu ne udovoljavaju zahtjevima načela vladavine prava, osobito načelu pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka kao njegovom sastavnom dijelu”.<sup>100</sup> Isto je utvrđeno i u članku 21. stavak 9. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* koji propisuje kako se u pravnom sustavu Republike Hrvatske poštuje pravilo prema kojemu je dan stupanja na snagu propisa istodobno i dan početka njegove primjene. Slijedom toga može se ustvrditi kako pozitivni hrvatski pravni sustav prihvaća jedino vremensku podudarnost stupanja na snagu i početka primjene propisa, a ne i “odgođenu primjenu propisa koji je već stupio na snagu”. *Vocatio legis* treba poštovati, a kako bi se i javnopravna tijela koja propis trebaju provoditi i privatne osobe na koje se odnosi mogle pripremiti za drukčiji pravni režim koji će nastupiti stupanjem na snagu novodonesenoga propisa. No, upravo zato služi iznimka od pravila da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana objave, a sukladno kojoj zbog osobito opravdanih razloga zakonom može biti određeno da stupa na snagu i kasnije.<sup>101</sup> Praksa propisivanja dana stupanja na snagu propisa uz istodobnu odgodu početka njihove primjene dovodi do neustavnosti koja se očituje u tomu da su u pravnom poretku istodobno na snazi dva propisa koji uređuju pravne odnose u istovjetnom pravnom području - onaj raniji, koji se primjenjuje, i onaj kasniji, koji je na snazi, ali se ne primjenjuje. Nema baš nikakvoga razloga da zakon ne stupa na snagu u istome trenutku kada ga treba početi i primjenjivati.

Velik nomotehnički problem vezan uz izradu teksta *Zakona o komunalnome*

98 Prema članku 35. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ovaj *Zakon* stupio je na snagu 9. lipnja 1995. godine, a počeo se primjenjivati 31. srpnja 1995. godine.

99 Usporedi Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava - knjiga I*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 79. i Gatarić, op. cit., str. 469.

100 Vidi točku I. *Stupanje na snagu i početak primjene zakona i drugih propisa Izvyješća br. U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006.* Više o razlikovanju trenutka stupanja na snagu i početka primjene pravnih propisa vidi u Antić, Teodor, *Stupanje na snagu i početak primjene općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zbornik radova sa znanstvenog skupa “Lokalna samouprava i decentralizacija”*, Pravni fakultet u Zagrebu, Pravni fakultet u Osijeku, Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, 2007., str. 143-159.

101 Članak 90. stavak 3. *Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.

gospodarstvu usmjeren je i na njegovo obrazloženje, kao i obrazloženja svih izmjena i dopuna. Obrazloženja priložena uz nacрте ovih normativnih tekstova ne udovoljavaju osnovnim nomotehničkim zahtjevima. Svi prijedlozi zakona kojima je izmijenjen i/ili dopunjen izvorni tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu* formalno su sastavljeni na način utvrđen mjerodavnim propisima. Oni su sadržavali poglavlja o ustavnoj osnovi za donošenje zakona, ocjeni stanja i osnovnim pitanjima koja su se trebala urediti zakonom, kao što su sadržavali i učinke njihova donošenja, ocjenu potrebnih sredstava za provedbu, sam tekst prijedloga zakona i, konačno, obrazloženje. Međutim, poglavlja koja se odnose na obrazloženje odredbi prijedloga redovito su sadržavala samo skraćeni prijepis sadržaja odredbi i to ne pojedinačno po člancima, već najčešće grupirano po poglavljima. Ona su ujedno bila kraća i od samoga teksta prijedloga zakona. Iz tih obrazloženja nije moguće razabrati išta što bi pomoglo pojašnjenju sadržaja predloženih odredbi i svrhe koju one imaju u cjelini zakonskog teksta, kao i uređenju odnosa koji se predloženim zakonom trebaju urediti. Obrazloženje prijedloga zakona iznimno je važan dio koji pomaže tumačenju njegovih odredbi. Ono je osobito korisno za zastupnike koji izglasavaju zakon, jer se njime mogu bolje upoznati s ciljevima i razlozima predloženih rješenja. Kasnije postaje važno i za druge subjekte, kao što su javnopravna tijela i sudovi, koji taj zakon trebaju primjenjivati, a posebno je važan za adresate na koje se primjenjuje. Obrazloženje jednako tako može koristiti Ustavnom sudu Republike Hrvatske u provedbi postupka ocjene suglasnosti zakona s *Ustavom*. Ono stoga treba biti sastavljeno pregledno, precizno, uvjerljivo i stručno. Njegova stilizacija mora biti precizna kao i stilizacija samoga nacрта propisa. U pravnoj literaturi ističe se kako sastavljanje obrazloženja pravnoga propisa nije samo formalnost, jer ono pomaže i u tumačenju propisa.<sup>102</sup> U konkretnom slučaju prijedloga *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, a nažalost i u najvećem broju prijedloga drugih zakona, obrazloženja su izrađena tek radi forme te se opravdano stječe dojam da takva kakva se izrađuju nisu niti potrebna.

Konačno, iako se posljednje zapažanje ne odnosi na tehniku izrade ovoga *Zakona*, ono je vezano uz njegovu nomotehničku imperfektnost, a iz kojega se razloga i na njega ovdje ukazuje. Uz *Zakon o komunalnom gospodarstvu* vezano je i pravno dvojbeno postupanje Hrvatskoga sabora koji je na temelju svojega *Poslovnika* donio *Odluku o nedavanju vjerodostojnog tumačenja* članka 3. stavka 1. točke 11. i stavka 12. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. Spornost ove odluke Sabora u prvome redu proizlazi iz činjenice da je upravo obrazloženjem *Odluke o nedavanju vjerodostojnog tumačenja* Hrvatski sabor dao vjerodostojno tumačenje *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. U konkretnome slučaju vjerodostojno tumačenje zatraženo je radi razjašnjenja spadaju li određeni poslovi u svezi s pogrebom ili kremiranjem pokojnika, a koji se obavljaju izvan područja groblja i krematorija, u komunalne poslove za obavljanje kojih je potrebna koncesija ili je riječ o poslovima koje može obavljati fizička ili pravna osoba na tržištu slobodno, tj. bez dobivanja koncesije. Iako je odluka o nedavanju vjerodostojnoga tumačenja akt koji Hrvatski sabor donosi kada utvrdi da prijedlog za davanje vjerodostojnog tumačenja nije osnovan, jer za to ne postoji neki od razloga, tj. nema dvojbi u tumačenju ili primjeni zakona odnosno pojedine

102 Vuković, Vuković, op. cit., str. 153.



njegove odredbe ili eventualno pravnih praznina koje treba popuniti, u relativno opširnom obrazloženju spomenute *Odluke* Hrvatski sabor dao je detaljno, konkretno i jasno tumačenje da je ovdje riječ o poslovima koji se ne mogu smatrati komunalnim poslovima i koji se mogu obavljati slobodno na tržištu bez dobivanja koncesije, što je izravno u suprotnosti s izrijekom koja govori da se u konkretnom slučaju tumačenje “ne daje”.<sup>103</sup> Usklađenost naslova i sadržaja takva vjerodostojnoga tumačenja trebala bi postojati, posebno stoga što je i sukladno članku 67. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila* utvrđeno kako vjerodostojno tumačenje ima jednaku pravnu snagu kao i propis za čiju se pojedinu odredbu ono daje te da ono mora biti nedvojbeno, sažeto i izričito te u pravilu sadržano u jednoj rečenici kojom se razrješuje dvojba ili različito tumačenje u primjeni. Smatramo kako se praksa hrvatskoga zakonodavca uspostavljena vjerodostojnim tumačenjem *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ipak ne bi trebala nastaviti radi oprečnosti naziva same radnje i njezina sadržaja.

#### 4. ZAKLJUČAK

Važnost zakona, propisa i drugih općih akata u svakoj je zajednici iznimno, jer se njima na općenit način reguliraju društveni odnosi te se njihovom primjenom na konkretno činjenično stanje upravnim aktima i sudskim presudama pojedincima podjeljuju neka prava ili im se nameću obveze. Njihov materijalni sadržaj kao i oblik u kojem se donose bitna su ne samo za tijela javne vlasti, već i za svakoga građanina i poduzetnika. Stoga proces stvaranja svih vrsta i razina propisa zahtijeva dobro osmišljen i strukturiran sustav njihove izrade, prije svega osoba koje su za taj posao posebno osposobljene. U Hrvatskoj se, nažalost do sada tom poslu nije pridavala odgovarajuća važnost.

Pravni propis treba biti jednostavan za shvaćanje širokoga kruga osoba te pravno učinkovit u postizanju željenih ciljeva. U tu svrhu pri njegovoj izradi treba postići optimalni razmjer jednostavnosti i pravne određenosti njegova teksta, koji mora biti razumljiv i prilagođen svim subjektima na koje se propis odnosi. Kako bi ostvarili ove složene ciljeve, redaktori moraju biti osposobljeni izraditi odgovarajući i dobro strukturiran nacrt propisa, u koji će ugraditi optimalne jezične izraze razumljive i adresatima propisa i tijelima koja ga trebaju primjenjivati. Za ostvarenje tih ciljeva u tehnici izrade pravnih propisa utvrđeni su određeni objektivni i subjektivni zahtjevi čije je ispunjavanje nužna pretpostavka uspješnoga izvršavanja postavljene zadaće. Objektivne pretpostavke vezane su na posebne metode i tehnike koje treba primjenjivati pri izradi pravnih propisa, a odnose se na utvrđivanje odgovarajućeg opsega normiranja, vrste akta i njegove hijerarhijske razine, njegove strukture i osnovnih rješenja kao i na poštovanje određenih načela u izradi teksta, posebice načela potpunosti obuhvata, jasnoće, kvalitete i kvantitete sadržaja, odnosa jezičnih izraza i logičkog smisla postavljenih pravila te usklađenosti s višim propisima. Subjektivne

103 Detaljnije o ovome vidi u Antić, Teodor, Vjerodostojno tumačenje zakona, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 36., br. 1., 2015., str. 619-644. i Antić, Teodor, Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja - novi izvor prava?, *Sveske za javno pravo*, god. 4., br. 11., 2013., str. 47-49.

pretpostavke usmjerene su na potrebna znanja, vještine i kompetencije redaktora nacrtu pravnoga propisa, a obuhvaćaju pravnu svijest i znanje te podrazumijevaju visoku razinu općega obrazovanja te osobe, dobro poznavanje društveno-političkog uređenja i pravnoga sustava u cjelini te poznavanje načela i tehnike izrade pravnih propisa. S obzirom na navedeno, Republika Hrvatska i sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima koje imaju ovlast općega normiranja trebaju posebnu pozornost posvetiti upravo izobrazbi osoba koje rade na poslovima normiranja.

*Zakon o komunalnom gospodarstvu* izvrstan je primjer kako ne treba stvarati pravne propise, jer su se u njemu skupile sve ili barem velika većina pogrešaka i propusta koji se mogu učiniti u postupku njihova donošenja, mijenjanja i dopunjavanja. Brojne izmjene i dopune, višekratne izmjene istih instituta, zanemarivanje nomotehničkih pravila i relativno veliki broj pravno-tehničkih propusta danas čine tekst *Zakona o komunalnom gospodarstvu* nepreglednim i nejasnim, omogućuju njegova različita tumačenja, otvaraju niz dvojbi, dovode do različite primjene pa i sudskih sporova te stvaraju neizvjesnost, zbog čega se osnovano može izraziti sumnja udovoljava li on zahtjevima pravne sigurnosti i vladavine prava. Iako su za dosadašnje izmjene i dopune *Zakona o komunalnom gospodarstvu* postojali opravdani razlozi, primjerice promjene u društvenim odnosima, nove okolnosti i spoznaje i sl., njihov razmjerno velik broj kao i sadržaj barem nekih od njih, ukazuju na postojanje razloga zbog kojih je već odavno trebalo intervenirati u njegov tekst. S pozicije nositelja normativnih poslova dio nepravilnosti može se pravdati zahtjevima hitnosti ovih intervencija i pritiskom kratkih rokova, no sadržaj i narav pojedinih izmjena i dopuna upućuje na nedostatne vještine osoba koje su sudjelovale u izradi nacrtu ovih zakona, nedostatno znanje o materiji koja se uređuje, neshvaćanje važnosti poštovanja nomotehničkih pravila i standarda, konkretno jasnoće, preciznosti, izvjesnosti, jednakosti, primjerenosti i dr., a u konačnici čak i na nemarnost u izradi zakonskog teksta.

Pogreške koje su učinjene u svezi s izradom izvornoga teksta, a još više brojnim izmjenama i dopunama *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, izbjegle bi se kada bi Hrvatska više pozornosti polagala na vještinu izrade pravnih propisa te se više bavila njezinom analizom i dovođenjem u suodnos s drugim pravnim znanjima. Time bi se hrvatski pravni sustav u cijelosti učinio koherentnijim te jednostavnijim za primjenu, a čime bi se posebno doprinijelo predvidljivosti postupanja javnopravnih tijela, kao jednim od osnovnih ciljeva Europske unije, a koji države članice trebaju implementirati u rad uprave.

Nadamo se da će donošenje *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* ubuduće pridonijeti većoj kvaliteti zakona, propisa i drugih općih akata i njihovom potpunom udovoljavanju općim zahtjevima pravne sigurnosti i usklađenosti s načelom vladavine prava te da se loša praksa *Zakona o komunalnom gospodarstvu* u budućnosti više neće ponavljati.

## LITERATURA

1. Abramović, Andrej, Obveznost izvršenja upravnosudskih odluka, *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 2013.
2. Allen, Layman E., Symbolic logic: a razor-edged tool for drafting and interpreting legal documents, *The Yale Law Journal*, vol. 66., no. 6., 1957.
3. Antić, Teodor, Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja - novi izvor prava?, *Sveske za javno pravo*, god. 4., br. 11., 2013.
4. Antić, Teodor, Pravno uređenje komunalne djelatnosti javne rasvjete, *Zbornik radova sa savjetovanja Javna rasvjeta - 10 godina u vlasništvu lokalne zajednice*, Udruga za razvoj Hrvatske i Hrvatski komitet Međunarodne komisije za rasvjetu, Crikvenica, 2008.
5. Antić, Teodor, Stupanje na snagu i početak primjene općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Zbornik radova sa znanstvenog skupa Lokalna samouprava i decentralizacija*, Pravni fakultet u Zagrebu, Pravni fakultet u Osijeku, Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Zagreb, 2007.
6. Antić, Teodor, Vjerodostojno tumačenje zakona, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 36., br. 1., 2015.
7. Black, Henry Campbell, *Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws*, West Publishing Co., St. Paul, 1896.
8. Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Pravni fakultet u Osijeku, Pravni fakultet u Splitu, Split, 1996.
9. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
10. Božić, Katja, *Nomotehnika - med tehniko in občutkom, Pravni letopis 2012*, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, 2012.
11. Butt, Peter, Castle, Richard, *Modern Legal Drafting: a guide to using clearer language*, Cambridge University Press, 2006.
12. Child, Barbara, *Drafting legal documents: materials and problems*, West Publishing Co., St. Paul, 1988.
13. Cook, Robert N., The Teaching of Legal Drafting, *Western Reserve Law Review*, vol. 4., no. 4., 1953.
14. Cory R. Liu, Textualism and the presumption of reasonable drafting, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 38., no. 2., 2014.
15. Dale, William, *Legislative Drafting: a new approach*, Butterworths, London, 1977.
16. Dickerson, Reed, *The Fundamentals of Legal Drafting*, Little Brown, Boston, 1965.
17. Driedger, Public Administrators and Legislation, *Canadian Public Administration*, vol. 1., no. 2., 1958.
18. Đerđa, Dario, Dvojbe o pravnoj prirodi odluke o davanju na korištenje poljoprivrednog zemljišta, šume ili šumskoga zemljišta u državnom vlasništvu, *Zbornik radova novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2016.
19. Đerđa, Dario, Izvršenje upravnosudskih odluka u hrvatskom i usporednom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52., br. 1., 2015.
20. Gatarić, Đuro, *Svaranje prava*, Pravni fakultet Zagreb, Pravni fakultet Banja Luka, Banja Luka, 1991.
21. Gotti, Maurizio, Linguistic insights into legislative drafting, *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 2., no. 2., 2014.
22. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava - knjiga I*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.
23. Ivančević, Velimir, *Nomotehnika: ogledi*, Narodne novine, Zagreb, 1988.
24. Kimble, Joseph, Plain english: a charter for clear writing, *Thomas M. Cooley Law Review*, vol. 9., no. 1., 1992.
25. Kirk, Maurice B., Legal Drafting: curing unexpressive language, *Texas Tech Law Review*, vol. 3., no. 1., 1971./72.

26. Kirk, Maurice B., Legal Drafting: some elements of technique, *Texas Tech Law Review*, vol. 4., no. 2., 1973./74.
27. Krbek, Ivo, *Pravno normiranje u socijalističkoj Jugoslaviji*, JAZU, Zagreb, 1960.
28. Livaja, Anamarija, Milotić, Ivan, *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, RRiF, Zagreb, 2015.
29. Milotić, Ivan, Peranić, Domagoj, *Nomotehnika: izrada općih akata s praktičnim primjerima*, RRIF, Zagreb, 2015.
30. Pennisi, Giulia Adriana, Legislative Drafting and Language: Legal Language in Context, *Statute Law Review*, vol. 37., no. 2., 2016.
31. Pogorelec, Janez, Slovenski pristop k pravnemu normiranju ali zakaj smo tam, kjer smo, *Pravni letopis 2012*, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, 2012.
32. Rajko, Alen, Izvršenje presuda upravnih sudova u Hrvatskoj - otvorena pitanja i mogućnosti njihova rješavanja, *Sveske za javno pravo*, god. 4., br. 14., 2013.
33. Sullivan, David E., *Legislative drafting and legal manual*, 3rd ed., MA, Boston, 2003. Dostupno na: file:///E:/Users/Dejana/Downloads/73fc5e204d2e468b77be2d0718f7%20(1).pdf (8.12.2016.)
34. Swisher, Peter Nash, Techniques of legal drafting: a survival manual, *University of Richmond Law Review*, vol. 15., no. 4., 1981.
35. Vežjak Progar, Karmen, Poti in stranpoti nomotehnike - analiza nekaterih aktualnih primerov, *Pravni letopis 2012*, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, 2012.
36. Vuković, Mihajlo, *Nauka o izradi pravnih propisa: nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1969.
37. Vuković, Mihajlo, Vuković, Đuro, *Znanost o izradi pravnih propisa - nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1997.
38. Watson-Brown, Anthony, Defining 'Plain English' as an Aid to Legal Drafting, *Statute Law Review*, vol. 30., no. 2., 2009.
39. Watson-Brown, Anthony, In Search of Plain English—The Holy Grail or Mythical Excalibur of Legislative Drafting, *Statute Law Review*, vol. 33., no. 1., 2012.
40. Wydick, Richard, *Plain English for Lawyers*, Carolina Academic Press, Durham, 1998.

#### Pravni izvori

1. *Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor*, Narodne novine, br. 74/15.
2. *Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 3. stavka 1. točke 11. i stavka 12. Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 150/02.
3. *Odluka i Rješenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj Odluka i Rješenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske, broj: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000.*, Narodne novine, br. 31/00.
4. *Odluka i rješenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-I-2753/2012, U-I-3341/2012, U-I-567/2013, U-I-732/2013, U-I-2592/2013, U-I-2649/2013, U-I-4164/2013, U-I-4710/2013, U-I-4746/2013, U-I-928/2014, U-I-1395/2014, U-I-1899/2014, U-I-3230/2014, od 27. rujna 2016.*
5. *Rješenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-I-1787/2005 od 6. prosinca 2006.*
6. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.
7. *Zakon o cestama*, Narodne novine, br. 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.
8. *Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave*, Narodne novine, br. 18/13., 127/13. i 74/14.
9. *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 90/11., 83/13., 143/13. i 13/14.
10. *Zakon o komunalnim djelatnostima*, Narodne novine, br. 15/79., 18/79., 47/89., 19/90., 26/93. i 29/94.

11. *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.
12. *Zakon o koncesijama*, Narodne novine, br. 143/12.
13. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.
14. *Zakon o održivom gospodarenju otpadom*, Narodne novine, br. 94/13.
15. *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.
16. *Zakon o prijevozu u cestovnom prometu*, Narodne novine, br. 82/13.
17. *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11., 12/13., 93/16. i 104/16.
18. *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16.
19. *Zakon o vodama*, Narodne novine, br. 153/09., 63/11., 130/11., 56/13. i 14/14.

## Ostali akti:

1. *Izvešće Hrvatskog sabora br. U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006.*, Narodne novine, br. 64/06.
2. *Izvešće Hrvatskog sabora U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011.*, Narodne novine, br. 37/11.
3. *Prijedlog zakona br. 189*, klasa: 363-02/94-01/02, sig. 62-97-163 od 14. travnja 1997.
4. *Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, P.Z. br. 186, dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=50815](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=50815) (13.11.2016.)
5. *Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu, s konačnim prijedlogom zakona*, P.Z. br. 745, dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=38509](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=38509) (13.11.2016.)
6. *Prijedlog zakona o održivom gospodarenju otpadom s Konačnim prijedlogom zakona*, P.Z.E. br. 427., dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=55426](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=55426) (17.11.2016.)
7. *Prijedlog zakona o vodama, s Konačnim prijedlogom zakona*, P.Z.E. br. 489., dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=31425](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=31425) (17.11.2016.)

## Summary

### LEGAL DRAFTING IN CROATIA - CASE STUDY

This paper highlights the importance of legal drafting and its essential elements, which has not drawn a lot of attention in the Republic of Croatia so far. The paper emphasises the importance of proportionality in the simplicity and legal distinctness of a legal text in the process of drafting for the purpose of its clarity. The paper also presents objective requirements necessary for quality legal drafting, as well as subjective qualities of the drafters. With the purpose of drawing attention to imperfections in the legal drafting in Croatia, some deficiencies are presented in the process of drafting and amending of the Utility Services Act. The process of drafting and amending of this Act is a good example of the way how legal drafting should not be done. It contains a lot of deficiencies and failures that are the result of legal drafting mistakes. At the end, authors expect that the adoption of the Uniform methodology and nomotechnical rules for the drafting of acts enacted by Parliament should contribute to the higher quality of legal texts and to their full adjustment to the general requirements of legal certainty and rule of law.

**Keywords:** *Legal drafting, nomotechnics, utility services.*

## Zusammenfassung

### GESETZESENTWURFE IN KROATIEN - FALLSTUDIE

In diesem Artikel wird auf die Bedeutung der Gesetzesentwürfe und ihrer wesentlichen Elemente hingewiesen, die bisher in der Republik Kroatien nicht viel Aufmerksamkeit erregt haben. Der Artikel betont die Wichtigkeit der Verhältnismäßigkeit in der Einfachheit und Rechtsklarheit eines Rechtstextes bei ihrer Ausarbeitung, um Klarheit zu verschaffen. Er stellt auch objektive Anforderungen für qualitative Gesetzesentwürfe, sowie subjektive Qualitäten der Verfasser. Einige Nachteile bei der Ausarbeitung und Änderung des Dienstleistungsgesetzes werden vorgestellt, um auf Unzulänglichkeiten in den Gesetzesentwürfe in Kroatien aufmerksam zu machen. Der Prozess der Ausarbeitung und Änderung dieses Gesetzes ist ein gutes Beispiel für die Art und Weise, wie ein Gesetzesentwurf nicht formuliert sollte. Es enthält eine Menge Mängel und Lücken, die das Ergebnis von Fehlern beim Entwurf des Gesetzes sind. Die Autoren gehen davon aus, dass die Annahme einer einheitlichen Methodik und nomotechnischer Regeln bei Gesetzesentwürfen, die vom Parlament erlassen werden, zu einer Verbesserung der Qualität der Rechtstexte und vollständigen Anpassung an die allgemeinen Erfordernisse der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit beitragen sollte.

**Schlüsselwörter:** *Gesetzesentwurf, Nomotechnik, Versorgungsleistungen.*

Riassunto

## IL DRAFTING DELLE LEGGI IN CROAZIA - ANALISI DELLA CASISTICA

Con il presente lavoro si tenta di porre l'attenzione sull'importanza della tecnica del *drafting* delle leggi e sui fondamenti dello stesso; questioni alle quali fino ad ora nella Repubblica di Croazia non s'è prestata particolare attenzione. Si sottolinea l'importanza dell'individuazione della proporzione ottimale tra la semplicità e la determinatezza giuridica nel testo delle leggi nel corso del processo di stesura e di emanazione delle medesime, al fine del raggiungimento della loro comprensibilità e dell'adattabilità a tutti i soggetti cui sono rivolte. Nel lavoro si illustrano anzi tutto i presupposti oggettivi necessari per un buon uso delle tecniche di normazione; successivamente si disaminano le qualità soggettive cui deve rispondere il redattore della bozza di un testo normativo. A prova concreta delle mancanze presenti nel diritto croato, si analizza il processo di stesura, integrazione e modifica della *Legge sulla gestione comunale dei servizi*, che può servire quale valido esempio su come non vadano scritte le leggi, poiché in essa si osservano numerosi errori e mancanze, quali risultato di una sbagliata tecnica di *drafting* normativo. Alla fine si esprime l'auspicio che con l'emanazione delle *Regole unitarie di metodologia e tecnica normativa* per la stesura degli atti normativi da parte del Parlamento croato in futuro si contribuisca ad una maggiore qualità dei testi normativi ed al soddisfacimento delle pretese di certezza del diritto e di armonizzazione con il principio di imperatività della legge.

**Parole chiave:** *drafting delle leggi, tecniche di normazione, gestione comunale dei servizi.*