



Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
AGENCIJA ZA DRŽAVNU SLUŽBU

PISANJE AKATA I JEZIK U JAVNOJ UPRAVI / IZRADA PRAVNIH PROPISA



Četvrtak
16.10.2025.



10:00 -15:30

Realizator/i: Onahti Čerkez



Prvi modul 10:00-11:30

01. Temeljni principi i struktura upravnih akata
02. Zakonske odrednice pri izradi upravnih akata

Drugi modul 12:00 – 13:30

01. Normativni akti: instrukcije, pravilnici i uputstva – razlike, primjena, hijerarhija
02. Primjeri iz prakse: ko donosi koji akt i u kojim postupcima

Treći modul 14:00- 15:00

01. Jezik i stil u pisanju akata – principi normiranja
02. Hijerarhija propisa i prethodni postupak

Temeljni principi i struktura upravnih akata

 **Cilj modula** – razumjeti pravnu prirodu i strukturu upravnih akata te osigurati pravilnu i jasnu izradu rješenja i zaključaka u skladu s propisima

Sadržaj modula:

Uloga pisanih akata u radu javne uprave

Vrste upravnih akata: rješenja, zaključci, dopisi

Struktura rješenja: uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouka o pravnom lijeku

Obrazloženje rješenja – šta u osnovi sadrži i zašto je važno

Najčešće greške i analiza stvarnih primjera iz prakse

Zakonski okvir:

Zakon o upravnom postupku FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br 2/98, 48/99, 61/22) Odjeljak XII - rješenje, XIII - zaključak

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br 35/05)
VI. PODZAKONSKI PROPISI I DRUGI AKTI KOJE DONOSE ORGANI UPRAVE I UPRAVNE ORGANIZACIJE (Čl. 66-68)

Pojam i vrste upravnih akata

POJAM – Upravni akt je **autoritativna, jednostrana** odluka javnopravnog tijela kojom se rješava o pravima, obvezama ili pravnom interesu stranke u **konkretnoj** upravnoj stvari. Takvu odluku donosi ovlašteno tijelo, kao što su državni organi, tijela lokalne samouprave, ili pravne osobe s javnim ovlastima, a ona **izravno proizvodi pravne učinke**.

GLAVNE KARAKTERISTIKE :

Autoritativnost: Donosi ga tijelo koje ima javnu vlast.

Jednostranost: Donosi ga tijelo samostalno, bez potrebe za suglasnošću stranke.

Konkretnost: Tiče se točno određenih prava i obveza u konkretnom slučaju.

Neposredni pravni učinak: Izravno utječe na pravnu sferu stranke, bilo da joj priznaje neko pravo ili joj nameće obvezu.

Vrste upravnih akata

konstitutivni, kojima se zasniva, mijenja ili ukida neki pravni odnos;

deklaratorni, kojima se utvrđuje neki pravni odnos i činjenica;

doneseni po službenoj dužnosti i **doneseni na temelju prijedloga stranke**;

jednostavni, kod kojih je samo jedan donositelj;

složeni, kod kojih u donošenju sudjeluju dva ili više tijela;

individualni, kod kojih su adresati označeni pojedinačno i poimence, neovisno o tome koliko ih ima;

opći, kod kojih su adresati određeni prema nekim svojstvima iz kojih se zaključuje na koje se sve osobe akt odnosi;

pravno vezani, kod kojih su svi dijelovi upravnoga akta pravno vezani, a pravna norma propisuje nadležnost donositelja, proceduru donošenja, oblik akta i njegov sadržaj;

slobodni, gdje je donositelju pravnom normom dopušteno riješiti konkretnu stvar birajući između više pravno jednakih mogućnosti (diskrecijska ocjena).

PREMA ZAKONU O UPRAVNOM POSTUPKU (član 204. – 220.)

RJEŠENJE – odlučuje o pravu, obavezi ili interesu stranke (npr. Rješenje o rasporedu službenika)

ZAKLJUČAK – uređuje procesna pitanja (npr. prekid, dopuna, poziv – Zaključak o prekidu postupka)

UPRAVNI SPOR

RJEŠENJE – prema ZUP FBiH (čl. 204–212)

- Rješenje mora biti **označeno kao rješenje** i donosi se **pismeno ili elektronski** (iznimno usmeno)

SASTAVNI DIJELOVI:

1. **Naziv organa, broj i datum**
 2. **Uvod** – organ, nadležnost, stranka, predmet
 3. **Dispozitiv** – odluka o pravu, obavezi ili interesu; može sadržavati troškove i rok za izvršenje
 4. **Obrazloženje** – zahtjev, dokazi, činjenično stanje, razlozi odluke i pravni osnov
 5. **Uputstvo o pravnom lijeku** – mogućnost žalbe ili pokretanja spora, rok, nadležni organ
 6. **Potpis i pečat organa**
- **Rješenje se dostavlja stranci** u originalu ili ovjerenom prepisu.
 - U jednostavnim stvarima može biti **skraćeno** (npr. samo dispozitiv ili obrazac)
 - U **hitnim slučajevima** može se donijeti **usmeno**, uz obavezu izdavanja pismenog rješenja u roku od 8 dana.

Obrazloženje rješenja – sadržina i važnost

- Objašnjava razloge i dokaze na kojima se temelji odluka.
- Omogućava kontrolu zakonitosti i pravo na žalbu

- Sadrži:

Činjenično stanje i dokaze

Pravne razloge odluke

Povezanost činjenica i prava

Greške:

- Prepisivanje tuđih obrazloženja
- Navođenje člana zakona bez objašnjenja
- Nepotpuno činjenično stanje

Najčešće greške i analiza stvarnih primjera iz prakse

Pogrešan pravni osnov ili kontradiktornost odluke.

Nejasan jezik i složene rečenice.

Izostanak pouke o pravnom lijeku.

Vježba:

Analiza pravilnog i pogrešnog rješenja.

Diskusija o elementima dobrog obrazloženja.

ZAKLJUČAK – prema ZUP FBiH (čl. 218–220)

- Donosi se o procesnim pitanjima u postupku (npr. prekid, nastavak, obustava)
- Ne odlučuje o pravima i obavezama stranke → već o postupku
- Donosi ga službena osoba koja vodi radnju u kojoj se pitanje pojavilo
- Može se izdati usmeno (zabilješka u spisu) ili pismeno – kad postoji pravo žalbe ili izvršenje
- Pismeni zaključak sadrži: uvod, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom lijeku.
- Žalba je dopuštena samo ako je zakonom izričito predviđena
- Žalba ne odgađa izvršenje, osim ako je drugačije određeno.

NORMATIVNI AKTI

 **Cilj modula** – Razlikovati vrste podzakonskih akata i razumjeti njihovu pravnu prirodu, svrhu i primjenu u upravnom djelovanju

Donose ih federalni i kantonalni organi uprave i samostalne upravne organizacije – u okviru svoje nadležnosti i radi izvršavanja zakona i tijelo izvršnje vlasti (vlada)

Zakonski okvir:

1. Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br 35/05) POGLAVLJE VI. PODZAKONSKI PROPISI I DRUGI AKTI KOJE DONOSE ORGANI UPRAVE I UPRAVNE ORGANIZACIJE (Čl. 66-68)
2. Zakon o ministarstvima
3. Poslovnici vlada – postupak donošenja propisa

Pojam i pravna priroda podzakonskih akata:

- Podzakonski akti preciziraju zakonske norme i omogućavaju njihovu provedbu.
- Donose se na osnovu zakona i ne smiju biti u suprotnosti s njim.
- Imaju obaveznu pravnu snagu za subjekte na koje se odnose.
- Upravni organi na različitim nivoima donose ih u granicama svoje nadležnosti.

Vrste normativnih akata i razlike

- **Pravilnik** – SVRHA → normativna provedba zakona: razrađuje odredbe zakona radi njegove provedbe; propisuje detaljna pravila za provođenje zakona ili uredbe
- **Uputstvo** – SVRHA → tehničko pojašnjenje: propisuje način izvršavanja određenih upravnih i stručnih poslova; pojašnjava tehničku ili postupovnu primjenu propisa, može biti interni ili eksterni akt
- **Instrukcija** – SVRHA → interna primjena propisa: daje pravila i upute o načinu primjene propisa; usmjerava način postupanja organa ili službenika; nema eksterni učinak, primjenjuje se interno
- **Naredba** – naređuje ili zabranjuje postupanje u određenim situacijama od općeg značaja

Postupak donošenja i nadležnost

- Donosi ih organ nadležan za provedbu zakona (npr. ministarstvo) kao opće akte.
- Mogu se donositi samo ako su za to izričito ovlašteni zakonom.
- Zakon mora odrediti sadržaj i rok za donošenje propisa.
- Naziv podzakonskog propisa može biti drugačiji ako je to primjerenije materiji (npr. metodologija).
- Objavljuju se na osnovu kantonalnog zakona – u službenim novinama kantona
- Pravilnik se donosi na osnovu ovlaštenja iz zakona, uz provjeru usklađenosti.
- Instrukcije, uputstva i naredbe donosi rukovodilac organa (npr. ministar, direktor)

VAŽNO: svaka instrukcija mora biti u skladu s višim propisom

Primjeri općih akata

- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji MUP-a KS.
- Instrukcija o načinu vođenja evidencija o službenicima.
- Uputstvo o načinu postupanja u disciplinskom postupku.

JEZIK I STIL U PISANJU AKATA – principi normiranja



Cilj modula:

Unaprijediti jezične i stilske kompetencije u pisanju službenih akata i pravnih propisa, osigurati jasnoću, preciznost i dosljednost administrativnog jezika.

Hijerarhija pravnih akata

Hijerarhija pravnih akata

- **OPĆI** – kojima se uvode opće pravne norme
- **POJEDINAČNI** kojima se rješava o pravima ili dužnostima uglavnom fizičkih i pravnih lica, kao što su presude sudova ili rješenja upravnih organa.
- Na osnovu njihove pravne važnosti – **VIŠEG I NIŽEG RANGA**
 1. USTAV i MEĐUNARODNI UGOVORI → zakonodavni organi
 2. ZAKONI (primarni propisi) → zakonodavni organi
 3. SEKUNDARNI ILI PODZAKONSKI AKTI (odluke, pravilnici, uputstva, instrukcije i naredbe), koji se zasnivaju na izričitim nadležnostima utvrđenim primarnim propisima → ORGANI UPRAVE I IZVRŠNE VLASTI
 4. POSLOVNICI I AKTI INTERNOG KARAKTERA
 5. INDIVIDUALNI PRAVNI AKTI

Hijerarhija pravnih akata

Organi upravne ili izvršne vlasti usvajaju podzakonske akte, koji predstavljaju akte niže pravne snage koji se usvajaju radi lakšeg provođenja zakona i zasnivaju se na izričitim ovlaštenjima utvrđenim tim zakonom, te imaju status općih pravnih akata. Pojedinačne upravne akte donose organi uprave.

Posebna kategorija – akti političkog pozicioniranja i uticaja koje parlamenti koriste da izraze svoj stav o konkretnim vanjskim i unutrašnjim pitanjima, a koji uključuju: deklaracije, rezolucije, preporuke, zaključke i smjernice.

Opći principi za rješavanje sukoba pravnih propisa su:

- a) propis nižeg ranga ne može biti u sukobu s propisom višeg ranga;
- b) propis može staviti van snage ili izmijeniti samo propis jednake ili veće pravne važnosti;
- c) Kada postoji sukob odredbi propisa jednake snage, ona odredba koja je novijeg datuma stavlja van snage ili dovodi do izmjene starije odredbe;
- d) svako posebno pravilo stavlja van snage ili dovodi do izmjene općeg pravila, bez obzira na datume njihovog usvajanja

Administrativni stil i njegovo značenje

- Jezik uprave mora biti **jasan, jednostavan i jednoznačan**
- Pisanje akata treba biti **neutralno, objektivno i bez emotivnih izraza**
- Upravni stil razlikuje se od pravnog i novinarskog — mora biti **precizan, hijerarhijski uređen i gramatički ispravan**

Karakteristike:

- ✓ Kratke i logične rečenice
- ✓ Izbjegavanje pasivnih i suvišnih izraza („u skladu s gore navedenim“)
- ✓ Dosljednost u terminologiji.

Pravila pisanja i stilska dosljednost

- Koristiti **terminologiju iz važećih propisa** (npr. “državni službenik”, a ne “službeno lice”)
- Izbjegavati dvosmislenost i složene formulacije
- Rečenice treba da slijede **red misli, a ne administrativni kliše**
- Pisma i dopisi treba da imaju **jedinstven ton – profesionalan, ali pristupačan.**

Principi normiranja

Hijerarhija propisa: ustav → zakon → uredba → pravilnik → instrukcija.

Zakonski okvir:

Pravila i postupak za izradu zakona i drugih propisa FBiH („Službene novine FBiH“ br 71/14)

Uredba o postupku i načinu pripremanja, izrade i odstavljavanja propisa („Službene novine Kantona Sarajevo“ br 50/17, Drugi novi prečišćeni tekst, 2/18 – Ispravka i 32/22

Struktura pravnog propisa - UVOD

Svaki propis mora imati **jasnu strukturu**:
uvod, glavni (normativni) dio, završni dio

Norme moraju biti **opšte, precizne i primjenjive**.

Uvodni dio pravnog propisa sadrži:

- a) uvod-preambulu
- b) naziv propisa,
- c) predmet

Uvodni dio pravnog propisa sadrži i osnovne definicije.

Sadržaj glavnog dijela propisa

Glavni dio propisa sadrži normativnu razradu propisa koja omogućava ostvarivanje postavljenih ciljeva, što uključuje:

- a) opće principe,
- b) prava i obaveze,
- c) ovlaštenja,
- d) primjene odredbi,
- e) kaznene odredbe.

Sadržaj završnog dijela propisa

Završni dio propisa sadrži informacije o vremenu kada propis stupa na snagu i počinje njegova primjena i može uključiti:

- a) prijelazne odredbe,
- b) završne odredbe,
- c) datiranje, potpisivanje i objavljivanje.

Kako dolazi do propisa?

- ✓ Utvrđivanje javne politike je prvi, a ujedno i jedan od najvažnijih koraka u postupku izrade propisa.
- ✓ Propisi u samom početku moraju biti osmišljeni na način da rješavaju ili sprečavaju problem, tako što predstavljaju normu kojom se provodi određena politika.
- ✓ Politike su možda u početku projekti koje oblikuje vlada (civilno društvo npr), ali kasnije obično poprime formu konkretnih pravnih akata.
- ✓ Prijedlog javne politike ne navodi samo ono što treba postići već i ko će to postići, kada i na koji način (strategiju).

Prethodni postupak

Analiza javne politike počinje pitanjima:

- a) Da li zaista postoji problem?
- b) Može li se nešto uraditi u vezi s tim problemom?
- c) Ima li ta institucija ovlaštenja da analizira javnu politiku?

Dodatna pitanja

- a) Koji su trenutni pravni, društveni i ekonomski konteksti i posljedice ovog problema?
- b) Da li je neki drugi propis u pripremi ili se njegova priprema razmatra?
- c) Kakva politika se trenutno primjenjuje u pokušaju rješavanja ovog problema?
- d) Postoje li različita viđenja ovog problema, koja su i koji pristup se trenutno koristi?
- e) Na koje načine se trenutna politika pokazala uspješnom, odnosno neuspješnom?
- f) Što nije u redu s trenutnim pristupom?

Zamke

- a) prihvatanje definicije problema te interesne grupe;
- b) traganje samo za jednostavnim rješenjem;
- c) vjerovanje da bilo koji, odnosno svi problemi iziskuju donošenje zakona ili rješenja u javnom sektoru;
- d) miješanje potrebe za kratkoročnim s potrebom za dugoročnim rješenjima ili
- e) miješanje vrijednosti pojedinaca u odnosu na vrijednosti društva u cjelini.



Kontakt informacije



033/ 552-040



obuka@adsfbih.gov.ba



Kolodvorska 6,
71000 Sarajevo Bosna i Hercegovina



Posjetite novu TMS stranicu:
skeniraj QR CODE

