

EDUCATION IN HIGHER EDUCATION WITH A SPECIAL OVERVIEW OF THE STATUTE

IZRADA AKATA U VISOKOM OBRAZOVANJU S POSEBNIM OSVRTOM NA STATUT

URSIC, Daliborka

Abstract: *After systemizing key components of internal control systems, the paper emphasizes control environment. The control environment represents the basis for all other components of internal control, indicating the overall attitude and activities of owners and management in relation to control and its importance. This paper provides an overview of the control environment attributes important for ensuring reliable financial reporting. The results of the theoretical and empirical analysis and research point out a significant correlation between the control environment in which there are, among other things, clear management ethical attitudes about reliability of financial reporting and reliable financial reporting.*

Key words: *control environment, financial reporting, reliable financial reporting*

Sažetak: *U radu se nakon sistematizacije ključnih komponenti sustava internih kontrola naglasak stavlja na kontrolno okruženje. Kontrolno okruženje predstavlja osnovu za sve ostale komponente interne kontrole, a ukazuje na cjelokupnost stajališta i djelovanja vlasnika i menadžmenta u odnosu na kontrolu i njezinu važnost u poduzeću. U radu su istražena obilježja kontrolnog okruženja značajna za osiguranje pouzdanog financijskog izvještavanja. Rezultati cjelokupnog istraživanja, teorijskog i empirijskog, ukazuju na povezanost kontrolnog okruženja, u kojem između ostalog, postoji jasan stav menadžmenta o etičkim vrijednostima i pouzdanosti financijskog izvještavanja te pouzdanog financijskog izvještavanja.*

Ključne riječi: *kontrolno okruženje, financijsko izvještavanje, pouzdano financijsko izvještavanje*



Author's data: Daliborka Uršić, mag.iur., Veleučilište u Požegi, Vukovarska 17, Požega, dursic@vup.hr

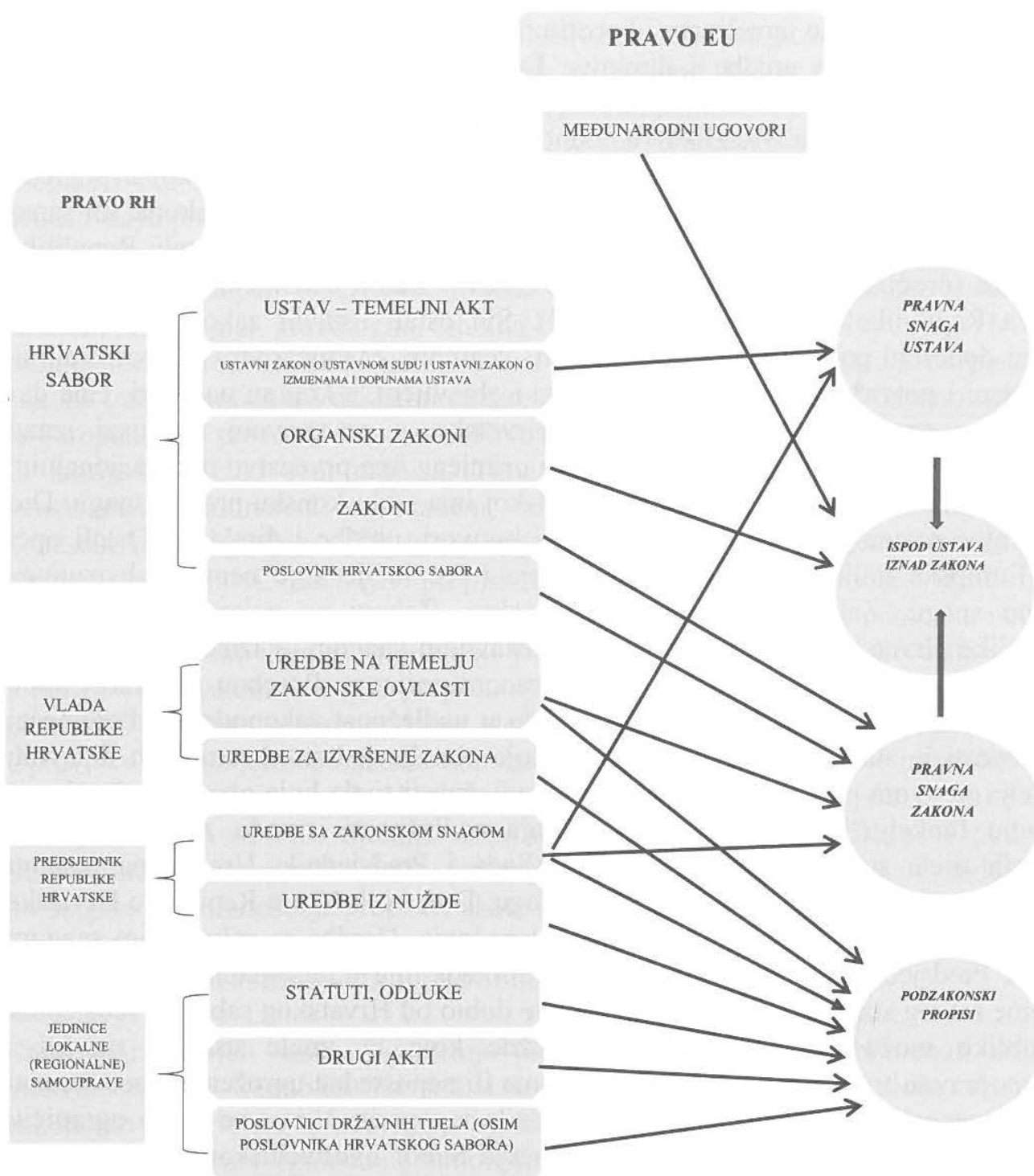
1. Uvod

Nomotehnika kao znanstvena disciplina zaslužuje posebnu pozornost. Nomotehnika kao znanost u Republici Hrvatskoj razvija se brzinom kojim se razvijaju društveni odnosi. Unazad nekoliko godina toj znanosti veću pozornost posvećuje sve veći broj stručnjaka. Na razvoj nomotehnike utječe i to što se brzim razvojem donosi sve više propisa i oni se često mijenjaju. Nomotehnika je znanstvena disciplina „ koja u proučavanju prava utvrđuje načela i metode izradbe pravnih propisa, također pravna znanost o svim meritornim i metodološkim komponentama pripreme i izradbe pravila i pravnih akata uopće. Naziva se i pravna tehnika, zakonodavna tehnika, legislativna tehnika, nomologija, pravologija, tehnika izrade zakona i dr.“[1]. Republika Hrvatska pristupajući Europskoj uniji našla se kao i većina zemalja u situaciji da postojeće zakone treba izmijeniti i uskladiti sa direktivama Europske unije. Odnosno uslijedila je europeizacija prava. U Republici Hrvatskoj se u dosta kratkom vremenu donijelo ili izmijenilo veliki broj propisa. Time se stvorila situacija da su neki propisi neusklađeni, nedorečeni, nedoručeni, neprecizni. Samim time se i oni koji su doneseni brže mijenjaju. Da bi se izbjegla pravna nesigurnost, te donosili jasni, precizni, primjenjivi, razumljivi propisi zakonodavac je donio pravila o izradi općih akata. Veliki značaj u ovom području predstavljaju „ pravno-metodološka načela i jedinstvena tehnika koja se primjenjuje pri izradi akata koje donosi Hrvatski sabor, a u prvom redu zakona i drugih propisa, njihova struktura i sistematika, te stil i način pisanja“[2]. Njima je zakonodavac definirao smjernice za normativnu aktivnost. Upravo će ove smjernice olakšati donošenje zakona. Zakonodavac je naznačio da se navedena pravila primjenjuju i kod izrade ostalih propisa i drugih općih akata. Samim time je olakšao ostalim tijelima državne vlasti, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave svim nositeljima normativnih poslova i ovlaštenim predlagateljima donošenje propisa i akata iz njihove nadležnosti.

2. Hijerarhija pravnih akata u Republici Hrvatskoj

Kako bi razumijeli sustav hijerarhije pravnih akata nužno je spomenuti kako je državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena sukladno načelu diobe vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ravnoteža i provjera nositelja državnih funkcija ostvaruje se kroz horizontalnu i vertikalnu dimenziju. U horizontalnoj dimenziji imamo odnose zakonodavne, izvršne te sudbene vlasti, a kod vertikalne dimenzije odnose između središnje vlasti i lokalne samouprave. Zakonodavnu vlast obavlja Hrvatski sabor, izvršnu Vlada Republike Hrvatske i Predsjednik, a sudbenu sudovi. Hijerarhija pravnih akata je „ strogo stupnjevani poredak pravnih akata na temelju nadređenosti, podređenosti viših i nižih normi“[1]. Možemo to shvatiti da svaki niži mora biti u skladu sa višim. Pravna snaga propisa proizlazi iz položaja donositelja te iz različitih postupaka kojima se ti propisi donose i mijenjaju. Prilikom izrade nekog općeg akta treba se razmotriti o kojem se aktu radi, njegovu pravnu snagu i usklađenost tog akta sa aktima koji su po hijerarhijskom smislu viši. Ustav je

temeljni i najviši pravni akt države te najvažniji strateški politički akt. „Ustav Republike Hrvatske po svojoj je pravnoj snazi najviši opći pravni akt u Republici Hrvatskoj jer je riječ o temeljnom i konstitutivnome državnom aktu“[3]. U slučaju da se trebaju primijeniti uredbe i direktive Europske unije koje su u suprotnosti sa Ustavom takve uredbe i direktive se moraju primijeniti. Slijedi ustavni zakon koji ima pravnu snagu Ustava. Razlika u odnosu na Ustav je u tome jer uređuje ustavnopravnu materiju u pojedinim dijelovima. U Republici Hrvatskoj u pogledu Ustavnih zakona postoje mnoge specifičnosti. Postoji niz Ustavnih zakona, ali samo dva imaju pravnu snagu Ustava. To su: Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, NN 49/02) te Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske (NN 135/97). Svi ostali ustavni zakoni su organski zakoni doneseni posebnom (kvalificiranom) većinom. Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu sa Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona“[4]. Pravo Europske unije prilikom primjene ima prvenstvo nad nacionalnim pravima država članica. U Republici Hrvatskoj ima nadzakonsku pravnu snagu. Dio unutarnjeg pravnog poretka čine osnivački ugovori, uredbe i direktive. Ostali opći akti Europske unije su preporuke, mišljenja i rezolucije koje nemaju obvezujuću pravnu snagu. Zakone donosi Hrvatski sabor. Zakoni se nalaze ispod Ustava Republike Hrvatske i ustavnih zakona sa ustavnom snagom, a iznad podzakonskih akata. Organski zakoni donose se kvalificiranom većinom. Posebnu pozornost treba posvetiti slučajevima uplitanja izvršnih tijela u nadležnost zakonodavca. Poremećaj nadležnosti je slučaj „kad državno tijelo koje obavlja jednu od temeljnih državnih funkcija u svom djelovanju preuzme dio nadležnosti tijela koje obavlja neku drugu državnu funkciju“[5]. Slučajevi poremećaja nadležnosti između zakonodavnog i izvršnih tijela su uredbe koje donose Vlada i Predsjednik. Uredbe na temelju zakonodavne delegacije imaju zakonsku snagu. Donosi ih Vlada Republike Hrvatske i vrijede najkasnije godinu dana od dana donošenja. Uredbe sa zakonskom snagom donosi Predsjednik Republike ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju. Donosi ih za vrijeme ratnog stanja u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskog sabora. Predsjednik Republike može donijeti uredbe iz nužde koje bi imale ustavni sadržaj i ustavnopravnu snagu i to u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike te velikih prirodnih nepogoda. Njima se mogu ograničiti slobode zajamčene Ustavom, o tome odlučuje Sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika ali ako se on ne može sastati tada odlučuje Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade. Uredbe za izvršenje zakona koje donosi Vlada Republike Hrvatske ne spadaju u uplitanje izvršnih tijela u djelokrug zakonodavnog tijela. Pravnu snagu zakona sui generis ima Poslovnik Hrvatskog sabora. Podzakonski akti su akti koji imaju pravnu snagu manju od zakona. Oni detaljnije razrađuju zakonske norme. Podzakonski akti su uredbe vlade za provedbu zakona, pravilnici, naputci, naredbe, statuti, opći akti jedinica područne (regionalne) samouprave, poslovници državnih tijela (osim Poslovnika Hrvatskog Sabora).



Slika 1. Shematski prikaz hijerarhije pravnih akata u Republici Hrvatskoj

Na slici 1. prikazana su nadležna tijela za donošenje akata, akti koje donose i njihov međusobni odnos. Iz gore navedenog i prikazanog da se zaključiti da je ovakvo funkcioniranje na državnoj razini, posebno za vrijeme ugroženosti državnog poretka primjenjivo u praksi. U situacijama koje zahtijevaju brzo i djelotvorno reagiranje državne vlasti, ako zakonodavno tijelo ne može djelovati dio ovlasti preuzima izvršno tijelo. U Republici Hrvatskoj uplitanje izvršnih tijela u zakonodavnu funkciju postoji

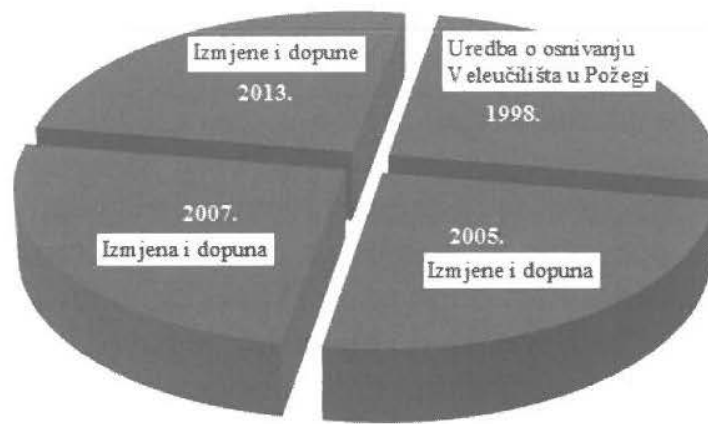
i strogo je propisano koja izvršna tijela i u kojim situacijama mogu preuzeti dio nadležnosti zakonodavnog tijela.

3. Pravni akti u visokom obrazovanju

Visoka učilišta u Republici Hrvatskoj obavljaju svoju djelatnost kao javnu službu te to područje predstavlja područje od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. U području visokog obrazovanja susrećemo se sa aktima čiji odnos možemo promatrati hijerarhijski. Ustav Republike Hrvatske po hijerarhiji je najviši akt koji u svom tekstu kaže „u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u skladu s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom“[4]. U Republici Hrvatskoj visoko obrazovanje uređuju mnogi zakoni od kojih su najvažniji: Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Zakon o priznavanju inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju, Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru. Podzakonski akti u ovom području su različite Uredbe, Pravilnici, Odluke, Kriteriji, Statuti. Tijela koja donose podzakonske akte u ovom području su Vlada Republike Hrvatske, Nacionalna vijeća, ministar, Vijeće veleučilišta i visokih škola, Rektorski zbor, Agencija za znanost i visoko obrazovanje i dr.

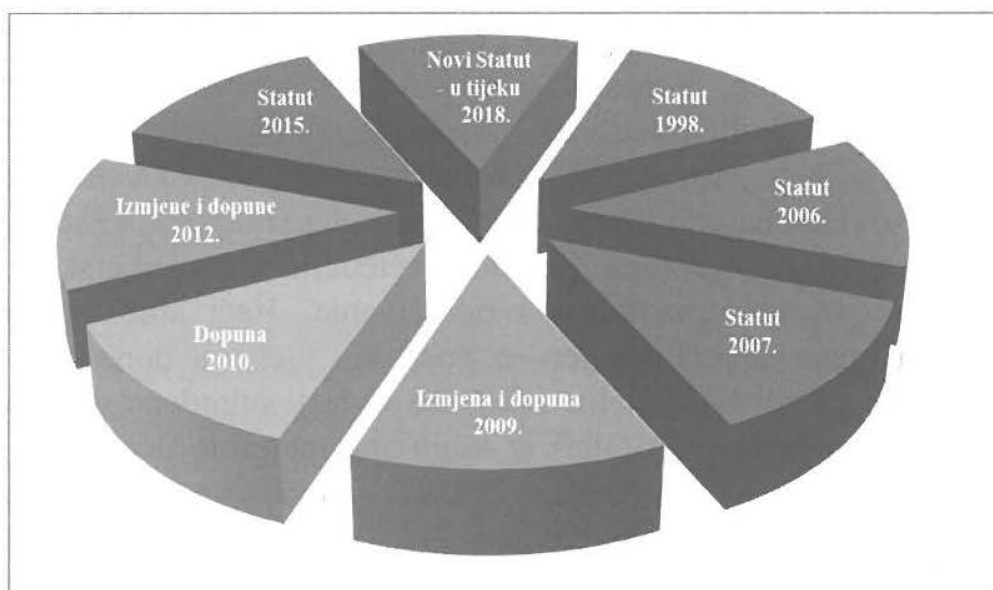
4. Osnivanje visokih učilišta i njihovi statuti

“Visoka učilišta su sveučilište te fakultet i umjetnička akademija u njegovu sastavu, veleučilište i visoka škola. Republika Hrvatska osniva sveučilište zakonom, a veleučilište i visoku školu uredbom Vlade Republike Hrvatske. Sveučilišta, veleučilišta i visoke škole osnivaju se kao ustanove”[6]. Visoka učilišta su pravne osobe sa javnim ovlastima kojima je prenesena (državna) nadležnost da uređuju određena pitanja iz svog djelokruga. Statutom veleučilišta i visoke škole uređuje se unutarnji ustroj te pitanja upravljanja i odlučivanja. Veći stupanj autonomije u donošenju statuta imaju sveučilišta jer u postupku njegova donošenja ne trebaju suglasnost osnivača te oni na temelju zakonske ovlasti određene društvene odnose uređuju svojim općim aktima. Primjeri iz kojih promatramo učestalost izmjena su Uredba o osnivanju i Statut Veleučilišta u Požegi. Veleučilište u Požegi kao jedno od najstarijih Veleučilišta u Republici Hrvatskoj osnovano je Uredbom o osnivanju Veleučilišta u Požegi donesenoj na sjednici Vlade Republike Hrvatske održanoj dana 21. svibnja 1998. godine, objavljenoj u Narodnim novinama broj 75 od 27. svibnja 1998. godine. Na slici 2. prikazano je kronološki po godinama od osnivanja do danas tijekom izmjena i dopuna Uredbe o osnivanju Veleučilišta u Požegi. Od osnutka Uredba o osnivanju mijenjala se i dopunjavala tri puta.



Slika 2. Prikaz po godinama izmjena i dopuna Uredbe o osnivanju Veleučilišta u Požegi

Statut je temeljni, eksterni opći akt visokog učilišta. Svrstavamo ga u kategoriju podzakonskih akata. Statut Veleučilišta donosi Upravno vijeće na prijedlog Stručnog vijeća, a uz potvrdu osnivača. Zapažamo da je sukladno izmjenama zakonskih propisa, a radi njihova usklađivanja mijenjan i Statut Veleučilišta u Požegi. Na slici su prikazane kronološkim slijedom verzije donošenja statuta, izmjena i dopuna te dopuna temeljnog akta ove visoko obrazovne institucije.



Slika 3. Prikaz po godinama donošenja statuta, izmjena i dopuna te dopuna

Promatrajući razdoblje od 1998. do danas vidimo da su donijete četiri verzije Statuta, dva puta su nastupile izmjene i dopune te jednom dopune. Trenutno u 2018. godini u tijeku je donošenje novog Statuta. Problem s kojim se visoka učilišta susreću u praksi je sporost sustava pri provedbi proceduralnog dijela izmjena i/ili donošenja temeljnih akata. Bilo bi korisno razmisliti treba li proceduru koja se primjenjuje pojednostaviti.

Iz izložene problematike uočava se da akti u visokom obrazovanju te njihovo usklađivanje, mijenjanje i dopunjavanje predstavljaju jedan kompleksan sustav.

5. Zaključak

Zakonodavni okvir u području znanosti i visokog obrazovanja čini sve veći broj zakona i podzakonskih akata. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju je matični zakon u ovom području te kao takav uređuje najveći broj društvenih odnosa. To potvrđuje i činjenica da se prva verzija ovog zakona od 2003. do danas mijenjala čak četrnaest puta. Shodno tome i visoka učilišta te druga tijela ovlaštena za donošenje podzakonskih propisa ili drugih općih akata susreću se sa situacijom da svoje opće akte moraju usklađivati, mijenjati i dopunjavati sukladno promjenama u hijerhijski višem aktu. To za posljedicu ima nepreglednost i učestalost izmjena. Pozitivni pomaci rješavanja ovog problema mogu se promatrati dvojako. U nomotehničkom smislu, zakonodavac je donio tzv. nomotehnička načela, pravila i metode za izradu općih pravnih akata. Time se postiže cilj jedinstvenog načina izrade općih pravnih akata u Republici Hrvatskoj odnosno na svim razinama jedinstvena metodologija i pravni jezik za izradu. S druge strane mnogobrojnost, raznovrsnost i promjenjivost zakonskih i podzakonskih akata, koji reguliraju ovo područje može se smanjiti tako da se omogući visokim učilištima veća sloboda i autonomija u njihovom djelovanju i upravljanju. Ovo područje zahtijeva ozbiljniju analizu te nam ostaje za vidjeti kojom brzinom će se u budućnosti rješavati ovakvi problemi cjelokupnog sustava.

6. Literatura

- [1] Pezo, V. (2007). *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, str. 840- 841- 408, ISBN 9789532680003, Zagreb
- [2] Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata (NN 74/2015)
- [3] Milotić, I., & Peranić, D. (2015). *Nomotehnika izrada općih akata sa praktičnim primjerima*, Rif plus, ISBN 978-953-272-116-4, Zagreb
- [4] Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10, 05/14) čl. 140. i čl. 5
- [5] Smerdel, B. & Sokol, S. (2009). *Ustavno pravo*, Narodne novine d.d., ISBN 978-953-234-131-7, Zagreb
- [6] Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15, 131/17)