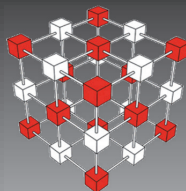


PROJEKT
PRAVNI I ORGANIZACIJSKI
ASPEKTI INTEGRIRANOG
SVEUČILIŠTA

UPRAVLJANJE SVEUČILIŠTEM

*Učinkovitost postojećih organizacijskih
modela s obzirom na stupanj funkcionalne
integriranosti pojedinog sveučilišta*

ZBORNIK
radova s prvog seminara
održanog od 3. do 5. svibnja 2007.
u Begovom Razdolju



Zagreb, rujan 2007.

PROJEKT
PRAVNI I ORGANIZACIJSKI
ASPEKTI INTEGRIRANOG
SVEUČILIŠTA



Zagreb, rujan 2007.

Nakladnici:

Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet
Nacionalna zaklada za znanost, visoko školstvo i tehnologijski razvoj RH

Za nakladnike:

prof. dr. sc. Josip Kregar
prof. dr. sc. Pero Lučin

Urednik izdavačke djelatnosti Pravnog fakulteta u Zagrebu:

prof. dr. sc. Igor Gliha

Korektora:

Ksenija Grubišić

Naklada:

300 primjeraka

Priprema i tisak:

Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb

ISBN 978-953-270-012-1

**PROJEKT
PRAVNI I ORGANIZACIJSKI
ASPEKTI INTEGRIRANOG
SVEUČILIŠTA**

UPRAVLJANJE SVEUČILIŠTEM

**Učinkovitost postojećih organizacijskih modela
s obzirom na stupanj funkcionalne
integriranosti pojedinog sveučilišta**

ZBORNIK
radova s prvog seminara
održanog od 3. do 5. svibnja 2007.
u Begovom Razdolju



Zagreb, rujan 2007.

Sadržaj

<i>Prof. dr. sc. Josip Kregar</i> Pravni aspekti integriranog sveučilišta: uvod u preliminarnu raspravu	IX
<i>Prof. dr. sc. Mihajlo Dika</i> O autonomiji sveučilišta prema judikaturi Ustavnog suda Republike Hrvatske	3
<i>Prof. dr. sc. Miomir Matulović</i> Funkcionalna integracija i organizacija Sveučilišta u Rijeci	19
<i>Prof. dr. sc. Dragan Bolanča</i> Organizacija i funkcionalna integriranost Sveučilišta u Splitu	27
<i>Prof. dr. sc. Željko Jernei</i> Financiranje sveučilišta: zakon, statuti, pravilnik(ci)	37
<i>Prof. dr. sc. Vesna Vašiček</i> Financijski aspekti financiranja sveučilišta	57
<i>Prof. dr. sc. Marko Petrak</i> Etički kodeksi u hrvatskom sveučilišnom sustavu	69
<i>Davor Rajčić</i> Zaposlenici u zajedničkim službama sveučilišta i njegovih sastavnica - daje se na očitovanje postojećeg stanje	77
<i>Prof. dr. sc. Slavko Krajcar</i> Financiranje javnih visokih učilišta - prihodi ostvareni od obavljanje tržišne djelatnosti	79
<i>Ksenija Grubišić</i> Standardi integriranosti u statutima hrvatskih sveučilišta	91
Zaključci 1. seminara	107
Prilozi - odluke Ustavnog suda	115
Preliminarni program.....	161

PREDGOVOR

Prof. dr. sc. Josip Kregar

PRAVNI ASPEKTI INTEGRIRANOG SVEUČILIŠTA: UVOD U PRELIMINARNE RASPRAVE

U knjizi "Das Glasperlenspiel", Hermana Hessea - koju voli ne mali broj znanstvenika - jer slavi ludički i inventivni posebni status znanja, jer uzvisuje patos mudrog znanstvenika, i jer znanost prikazuje kao cjelinu, znanost je prikazana kao ljepota nesmetane zamisli i spekulacije, igre koja oslobađa misli i pobuđuje estetsku stranu života. "Igra staklenih perli je igra sa svim sadržajima i vrednotama naše kulture, ona se njima igra kao što se, u razdobljima u kojima su cvjetale umjetnosti, možda neki slikar igrao bojama svoje palete. Sve spoznaje, uzvišene misli i sva umjetnička djela što ih je čovječanstvo stvorilo u svojim plodnim epohama ... cio duhovni svemir... teorijski bi se tim instrumentom u Igru dao proizvesti čitav duhovni sadržaj svijeta" (str.12). Znanost se razvija u zamišljenoj zemlji Kastaliji i izmišljenom selu (kampusu?) Waldzelu. Znanost je odvojena od stvarnog svijeta i prepuštena na čuvanje skupinama predanih znanstvenika koji čuvaju civilizaciju od zaborava. Ta teška zadaća prepuštena je velikom meštru (Magister ludi- Učitelju igre) i njegovom malom krugu odabranih suradnika. Pravila postoje je sve se zna zapisano tradicijom i objavljeno od mudrog reda Velikih Igrača i Vodstva igre. Ostaje nejasno odakle sredstva i odakle novi ljudi. Ostaje nepoznato kako se živi van tog divnog svijeta igre. Važna je samo znanost, igra ; i znanje kao njen glavni sastojak.

Slika sveučilišta kao škole igre je zavodljivo, netočno i opasno. Zavodljivo jer se znanost i visoko obrazovanje doživljavaju se ponekad kao područje slobodne igre misli u kojoj je paidetički element jedini važan. Igra nema cilj ona je cilj sama sebi. Netočno jer sveučilište više - a možda nikad i nije bilo - nije izolirano od stvarnog svijeta, jer ga muče problemi društvene korisnosti i društvene funkcije, problemi financija i proračuna, problemi motiviranja ljudi, mjerenja njihove produktivnosti, obrazovanja studenata, prostora za njih, sve one stvari koje znamo da moraju postojati da bi sveučilište postojalo materijalno i društveno. Samo malo ljudi potpuno je svjesno tog problema. U stvarnom svijetu

pada korist od istraživanja, eksponencijalno rastu troškovi, društvena elita bježi od znanstvene karijere, poziv znanosti ne cijeni se radi njegovih intrinzičnih kvaliteta već radi pragmatičke koristi. Društveni fokus je individualni materijalni probitak a ne društveno znanje. Mnogo je sredstava uloženo u visoko obrazovanje (nažalost to u potpunosti ne vrijedi za Hrvatsku), ali ne sasvim pravedno i razumno (nažalost to za Hrvatsku vrijedi) ali nije osigurana autonomija i samoodrživost sustava. Infrastruktura je obnovljena i unaprijeđena, no nisu vidljivi baš svi efekti. Opasnost, ako se podlegne zavodljivoj izolaciji, je spora entropija sistema sveučilišta.

Projekt "Pravni i organizacijski aspekti integriranog sveučilišta" nema za cilj analizu ili prevladavanje ovih okvirnih i prevažnih problema. Naš cilj je praktičan: ocijeniti stanje organizacijskog i pravnog ustroja hrvatskih sveučilišta, te postati forum rasprava o mogućnostima poboljšanja, a konačno i predložiti izvjesne izmjene.

Reforma i odgovarajuće zakonske promjene u području visokog obrazovanja u posljednje tri godine naveliko su izmijenile situaciju na hrvatskim sveučilištima. Te su se promjene očitovale u nastojanjima sveučilišta da ispune zakonsku obvezu da se organiziraju na način koji omogućava optimalan rad: prilagodbu Bolonjskom procesu s jedne, i načelu autonomije sveučilišta s druge strane. Uz to, zahtjevi koji se u pogledu efikasnog, multidisciplinarnog i fleksibilnog studija te konkurentnosti u europskom obrazovnom prostoru nameću sveučilištima, traže novu organizaciju. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN, br. 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04.), poštujući činjenicu da u Hrvatskoj djeluju sveučilišta različite veličine i tradicije, različitih disciplina koje poučavaju te različitih uvjeta u kojima djeluju, obvezuje sveučilišta da uvažavajući svoje specifičnosti, svoj unutarnji ustroj (način upravljanja, odnosi unutar akademske zajednice, financiranje i dr.) usklade sa zahtjevima koji se postavljaju pred moderno sveučilište. Zato hrvatska sveučilišta, usklađujući svoj ustroj i rad sa Zakonom, nužno redefiniraju svoje statutarne uređenje, ustroj, tijela i njihove ovlasti, odnos sastavnica i cjeline te druga rješenja koja su se još donedavna činila neupitnima. Navedeno se ponajprije odnosi na redefiniranje postojećih i uvođenje novih sveučilišnih tijela, drukčiju raspodjelu nadležnosti, određenje i razdvajanje upravnih, nadzornih, financijskih, istraživačkih, znanstvenih i akademskih pitanja te distribuciju ovlasti sastavnicama unutar funkcionalno i pravno integriranog sveučilišta.

Posebno, uvažavajući činjenicu da su starija i najveća hrvatska sveučilišta kroz dugi niz godina bila organizirana disfunkcionalno, tako da su sastavnice potpuno neovisno o cjelini akademskog života i poslovanja na razini sveučilišta kreirale nastavnu, znanstvenu i poslovnu politiku, potrebno je snažnije otvoriti procese integracije, kako na razini sveučilišta, tako i na razini sastavnica. Posebno, potrebno je potaknuti različite, posebno interdisciplinarne studijske programe usklađene s europskim standardima te uvođenje sustava upravljanja kvalitetom. Dakako, zahtjevi kvalitete dodatni su poticaj novoj organizaciji sveučilišta i nastojanjima da se riješe nagomilani problemi s kojima se u svom radu susreću sveučilišta i njihove sastavnice. Najočitiiji od problema su nedostatak odgovarajućeg prostora za održavanje nastave, nedovoljan broj nastavnog osoblja, preveliki broj studenata u odnosu na broj nastavnika i uvjete studiranja (prostor, oprema), nedostatan studentski standard, neracionalnosti u korištenju ljudskih, financijskih i infrastrukturnih resursa, što je dobrim dijelom rezultat nedovoljnog i neprimjerenog izdvajanja proračunskih sredstava za visoko obrazovanje. Podfinanciranje je posebno velik problem zbog obvezujuće sveučilišne organizacijske promjene, viših standarda studiranja, uvođenja novih programa i dr.

Vrijedno je spomenutu kako cijelu postojeću reformu simbolizira i obilježava nekoliko „novih“ pojmova koje donosi prvenstveno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, ali i statuti sveučilišta. Riječ je o pojmovima koji bitno obilježavaju sadržaj reforme visokog obrazovanja, premda ni u Zakonu ni u akademskoj praksi nije jasno i nedvojbeno određen njihov sadržaj. Isto tako, ne postoji konsenzus adresata Zakona (primarno akademske zajednice) o mogućem tumačenju pojedinih zakonskih normi utemeljenih na tim pojmovima i implementaciji određenih zakonskih odredbi u opće akte (statuti i podstatutarni akti) sveučilišta. Ovdje se prije svega misli na ključne pojmove vezane za reformu visokog obrazovanja kao što su *funkcionalna integracija*, *pravna integracija*, *lump-sum*, *policentrični razvoj* te nova artikulacija pojmova kao što su *akademska samouprava* i *autonomija sveučilišta*, pa čak i sam pojam *sveučilišta*.

Prva rasprava, a tekstovi priloga slijede u ovoj knjižici, bila je posvećena pravnim okvirima upravljanja i vođenja sveučilišta. Zaključci tog sastanka nalaze se u prilogu. Logički i povijesno doista se radi o ele-

mentarnoj fazi organizacijske analize.¹ Normativni okvir upravljanja sveučilištima u Hrvatskoj: planiranje, donošenje odluka, koordinacija, financiranje, nadzor i odgovornost temelji se na načelu autonomije, slobode i odgovornosti. Međutim rasprava je otvorila i mnoga nespo- menuta pitanja. Prije svega otvoreno je pitanje autonomije sveučilišta. Autonomija je neupitan princip, a obvezujuće pravno tumačenje Ustavnog suda ne može se tumačiti na način koji relativizira nje- govim odlukama utvrđeno značenje. Neotuđivi elementi autonomije pojedinca, institucija i sveučilišta su sloboda stvaralaštva, samostalnost utvrđenja obrazovnih i znanstvenih standarda, kriterija upisa na studij, ali osobito važno i autonomno uređenje unutarnjeg ustroja. Autono- mija dozvoljava punu slobodu i odgovornost samostalnog uređenja pravnih odnosa na hrvatskim sveučilištima. Bit funkcionalne inte- gracije jest autonomija sastavnica ali i različitost načina na koji će se postići usklađenost sustava u kojem sastavnice djeluju. Hrvatska sveučilišta razlikuju se u okolnostima nastanka, veličini, broju nastav- nika i studenata, složenosti programa, i ta različitost stvarna je podlo- ga potrebe autonomnog uređenja i pravnog uređenja institucija.

U raspravi su istaknuti mnogi primjeri koji su nezamislivi u pravno uređenom sustavu. Često se ne poštuju elementarne statutarne norme, ignorira zakon, što sve ostaje bez sankcija, pa čak i bez postupaka zaštite statutarne i zakonitosti. **Stvarni problem predstavlja evi- dentni raskorak između proglašenih pravila i stvarne prakse. Kultura poštivanja pravnih normi i pravne struke je niska, a praksa je još uvijek da se nisu stabilizirale ovlasti tijela i po- stupci donošenja odluka, te da postoji evidentna podregulacija pojedinih područja djelovanja,** za što su jasni primjeri etički ko- dekisi i pravila financiranja i unutarnje raspodjele sredstava. Sporna je važnost, a slaba je primjene, podzakonskih akata koji reguliraju neka načela raspodjele.

U pravu je nedozvoljivo da se navedena idealizirana (Hesse) slika sveučilišta prihvati kao dopušteni obrazac ponašanja. Nije prihvatljivo

¹ Samo smo riječ organizacija zamijenili riječju sveučilište: "It is logically or hi- storically fit to begin with law as a model with *organization (university)* viewed as, or through, a legal system. Thus viewed, organization (university) appears primarily as a complex of legal norms or framework of rights and obligation...The law pro- per are the concrete image in such person's mind when he approaches university". D,Waldo, Perspectives on Administration, UAP, Birmingham, 1956, 29

prihvatiti nesklad pravno uređenog a faktično nepravnog ponašanja. U Hrvatskoj, kažu postoji problem nesuglasja između zakona i njihove provedbe. Izostaje implementacija. Najavljuju se novi i drukčiji zakoni koji će riješiti taj nesklad². Zakoni su dobri ali izostaje njihova primjena. Činjenica da za provedbu zakona nema instrumenata i sredstava - kažu: ni volje - postaje dio političke mitologije i folklora. Provedba zakona i efikasnost institucija prikazuje se kao objektivni od ljudi nezavisan problem. "To je kod nas tako" - kao da se radi o zagađenom tlu, neizbježnom prokletstvu ili ritualu kojeg u pitanje može dovesti samo nevjernik ili neprijatelj.

Trenutkom donošenja zakona, statuta ili pravilnika prestaje interes - a i odgovornost - upravljačkih vrhova za njegovu sudbinu. Slegne se ramenima, jer eto zakon postoji ali se ne primjenjuje.

Prihvatiti nesklad propisanog i faktičnog je priznati da ne rade institucije te to zapravo znači da one nemaju odgovorno vodstvo, da nemaju materijalne pretpostavke i sredstva djelovanja. Izgradnja institucija, dakle, ne pretpostavlja logiku pukog zakonodavnog okvira već i pametne i stručne ljude, materijalna sredstva, vrijeme i sustavan napor da ih se stvori i izgradi, odgovorne zakonodavce i dobru vlast. Građani su i birači i plaćaju poreze, njima se odgovara i radi njih institucije postoje. Dobra vlast pretpostavlja otvorenost, zakonitost, odgovornost, učinkovitost, profesionalnost ali sve to ne kao opće namjere već kao odgovornost prema građanima.

Radi se sasvim vidljivom bijegu u samozadovoljnu poziciju u kojoj su problemi objektivni ili nerješivi i nije njihovo mijenjati stvarnost. Još je teže ako prihvatimo, inače realističnu tezu da se ne radi se o volji i vrlinama već interesima. Tada bi rekli da nedostatak volje, volje izgradnje institucija i pravnih pravila, davanje prioriteta (a to znači novca, ljudi i sredstava) i podrške (a to znači davanje primjera i poštivanje,

² "Anomia is not the only danger, the other is what we called , hypernomia, the wild growth of norms and sanctions and institutions ...While many legislators get themselves elected for the first time by arguing that there are too many laws already and the greater simplicity and transparency of norms are urgent, they soon join with their longer serving colleagues in proudly counting the number of laws they have enacted... the trick has newer worked as quickly or as at the time at which the plethora of laws sometimes incompatible rules and often enforceable sanctions makes immobility likely even without any especial effort to comply with the letter of the law" R. Dahrendorf, Law and Order, Stevens& Sons, London, 1985, 146.

slaganje sa zakonima) objašnjenje niskog stupnja izgradnje i poštivanja pravnog okvira.

Pravna pravila zaobilaze se neformalnim instrukcijama. Institucije su prazne od sadržaja. Njihovi ciljevi nisu jasni. Sredstva se troše bez javne kontrole i živi se na dug i za dug. Problem nije nesavršena regulacija nedostatak znanja ili iskustva već cijeli mehanizam poštivanja i izvršenja zakona, ne samo demokratska kultura i svijest ljudi već realni interesi da se vlada i mimo zakona, odlučuje mimo pravila i statuta.

Na primjer - kao što stoji i u zaključcima - u pogledu zakonskih normi kojima se uređuju pitanja financiranja zakon se, čak i u bitnim dijelovima, ne provodi dosljedno, postoje značajne nepoznanice i praznine. Odluke se donose *ad hoc*, nema planiranja i jasnog modela koji uključuje standarde nastave. Postupci pregovaranja i djelovanje tijela koja bi u tome učestvovala nisu razvijeni i praksa se mijenja zavisno od nepredvidivih okolnosti.

Moglo bi se reći da je dijagnoza pretjerana i zastrašujuća. Pretjeranost se može priznati, ali ne i po cijenu negiranja činjenice da su pravni odnosi neodgovarajuće i nedovoljno regulirani, da je praksa primjene neujednačena i da se pravni standardi tek, i mukotrpno, tek utvrđuju. I ovako ublažena ocjena je upozoravajuća, ako već nije zastrašujuća.

Završetak ove analize nisu formalni zaključci već jasan stav o tome da pravo djeluje prema binarnom kodu: da ili ne. *Lex dura sed lex*. Zakon postoji samo kada je čvrst i kada se poštuje. Bilo bi bolje da imamo bolje zakone, bilo bi lakše kada bi postojali preduvjeti njihove primjene, bilo bi mudrije analizirati, no za ovdje i sada prvi je zadatak poštovati zakone, statute i pravo. Najbolji način da se u silnoj složenosti problema postupi jednostavno: držati se pravila.

Znanost i visoko obrazovanje imaju ljepotu igre ali nisu igra bez pravila. Prilozi koji slijede umjereno su i konstruktivno intonirani. Ne kritiziraju bez da predlažu rješenja. No stroga su ocjena stanja o kojoj treba promisliti.

RADOVI

Prof. dr. sc. Mihajlo Dika

O AUTONOMIJI SVEUČILIŠTA PREMA JUDIKATURI USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

1. UVOD

Autonomija sveučilišta je zajamčena Ustavom Republike Hrvatske¹ (čl. 67. st. 1. URH). Sveučilišta samostalno odlučuju o svom ustroju i djelovanju, u skladu sa zakonom (čl. 67. st. 2. URH). Zajamčena je i sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (čl. 68. st. 1. URH). Država je dužna poticati i pomagati razvitak znanosti, kulture i umjetnosti (čl. 68. st. 2. URH).

Ustavni sud Republike Hrvatske, koji je na temelju Ustava ovlašten kontrolirati ustavnost zakona *in abstracto*, u dva se slučaja, u povodu inicijativa za ispitivanje ustavnosti zakona koji uređuju visoko obrazovanje, uključujući i ustroj i djelovanje sveučilišta, izjasnio o tome kako treba protumačiti navedene ustavne odredbe o autonomiji sveučilišta te o slobodi znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. Na prvi se slučaj odnosi odluka Ustavnog suda broj U-I-902/1999. od 26. siječnja 2000., u kojoj se taj sud odlučio o ustavnosti nekih odredaba Zakona o visokim učilištima ("Narodne novine", broj 59/96 - pročišćeni tekst), a na drugi odluka broj U-I-1707/2006. od 20. prosinca 2006., u kojoj se taj sud odlučio o ustavnosti nekih odredaba Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine", broj 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04.).

U navedenim odlukama Ustavni je sud zauzeo stajališta koja bi se **morala smatrati obvezujućima** (1) za zakonodavca prigodom uređenja sveučilišnoga obrazovanja, uključujući i ustrojstvo i djelovanje sveučilišta, ali i (2) za one koji u provedbi (primjeni) zakona trebaju na autonomnoj razini urediti odnose na sveučilištima i režim po kojem će se odvijati njihov rad - njihova obrazovna, znanstvena i umjetnička djelatnost. Ustavni sud je - time što je ovlašten ispitivati ustavnost zakona i drugih propisa pa i ukidati protuustavne zakone

¹ NN proć. 41/01, 55/01; URH.

ne odnosno ukidati i poništavati protuustavne podzakonske propise - ovlašten davati **autentično i obvezujuće tumačenje** ustavnih kategorija, uključujući i pravnu kategoriju autonomije sveučilišta. Nepridržavanje stavova koje je Ustavni sud zauzeo moglo bi se smatrati (svjesnim) protupravnim postupanjem, koje bi se kao takvo moralo i pravno sankcionirati.

Drugi razlog zbog kojega bi stajališta koja je Ustavni sud zauzeo u tim odlukama trebalo ozbiljno razmotriti i o njima voditi računa prigodom uređenja odnosno na sveučilištima jesu, po mišljenju autora ovoga tekst, argumenti kojima su ona potkrijepljena u njihovu obrazloženju.

U ovom osvrtu na navedene odluke Ustavnog suda najprije će se nastojati izložiti bitna načelna stajališta koja je Ustavni sud zauzeo interpretirajući naprijed izložene ustavne odredbe koje se tiču autonomije sveučilišta te slobode znanstvenog, kulturnog i umjetničkog djelovanja, a zatim će se nastojati izvesti interpretativni zaključci iz tih stajališta koji bi trebali poslužiti kao startne premise u zakonodavnom ali i autonomnom, unutar-sveučilišnom uređenju ustroja i djelovanja sveučilišta kao cjeline i njegovih sastavnica, ali i statusa znanstvenika i nastavnika koji u njima rade i stvaraju.

2. ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BROJ U-I-902/1999. OD 26. SIJEČNJA 2000.

2.1. Načelni stavovi o autonomiji sveučilišta

Prema obrazloženju odluke Ustavnog suda broj U-I-902/1999. od 26. siječnja 2000. neposredno mjerodavne za ocjenu ustavnosti Zakona o visokim učilištima (ZVU), odnosno pojedinih njegovih odredaba, jesu uvodno citirane odredbe članaka 67. i 68. stavci 1. i 2. Ustava. Pored tih odredaba, po mišljenju Ustavnog suda za ocjenu ustavnosti navedenog zakona mjerodavna je i odredba članka 16. Ustava, po kojoj se **slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.**

U postupku ocjene ustavnosti ZVU, odnosno pojedinih njegovih odredaba, a u svezi s navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske, Ustavni je sud pošao "**od stajališta da autonomija sveučilišta,**

propisana člankom 67. Ustava, uključuje pravo svakog pojedinog sveučilišta u Republici Hrvatskoj da samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom". U skladu s time, Sud je zauzeo načelno stajalište da članak 67. Ustava sadrži:

- *ustavno utvrđenje da je autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta;*
- *ustavno utvrđenje da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave (domaine réservé) sveučilišta".*

Pri razmatranju konkretnog sadržaja autonomije sveučilišta, utemeljenog na prethodno navedenim ustavnim utvrđenjima, pred Ustavnim su se sudom postavila tri pitanja:

- *prvo, u odnosu prema kojim subjektima Ustav jamči autonomiju sveučilišta, to jest prema kojim se institucijama i drugim tijelima sveučilište pojavljuje kao autonomno,*
- *drugo, tko ulazi u krug subjekata koji su obuhvaćeni autonomijom sveučilišta,*
- *treće, do kojih granica može postojati autonomija sveučilišta u odnosu prema tijelu koje sveučilište osniva i tijelima koja ocjenjuju njegov rad odnosno prema tijelima koja ga podupiru, a čije su ovlasti imanentne njihovom položaju osnivatelja, stručnog nadzornika ili pak podupiratelja dotičnog sveučilišta".*

Razmatrajući odgovor na prvo pitanje, Sud je zauzeo stajalište da **autonomija sveučilišta**, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje:

- (a) **autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje** (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i

- /rjeđe/ privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivatelji sveučilišta ili pak kao oni koji ga podupiru);
- (b) autonomiju svakog pojedinog sveučilišta u **odnosu prema drugim sveučilištima** istoga ili drugog sveučilišnog sustava u zemlji, te
 - (c) autonomiju svakog ***pojedinog visokog učilišta različitog od sveučilišta (primjerice, fakulteta unutar sveučilišta)*** u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim ***učilištima istoga sveučilišnog sustava, uz pridržaj prava na vlastitu akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem se sastavu nalazi.***

Razmatrajući odgovor na drugo pitanje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta obuhvaća:

- (a) autonomiju **sveučilišta odnosno drugog visokog učilišta unutar sveučilišnog sustava**, ali i
- (b) autonomiju **svake pojedine članice sveučilišta, to jest svakog pojedinog fakulteta ili drugih ustrojbenih jedinica unutar pojedinog sveučilišta**, te
- (c) autonomiju **svih djelatnika određene znanosti unutar cjelokupnog sveučilišnog i/ili znanstvenog sustava u Republici Hrvatskoj.**

Stoga se treba smatrati da su pod jedinstveni pojam "autonomije sveučilišta" podvedeni svi navedeni subjekti.

U odgovoru na treće pitanje, Sud je zauzeo stajalište da **postoje određena ograničenja autonomije sveučilišta**, koja proizlaze iz činjenice da je autonomija sveučilišta u suvremenim državama u znatnoj mjeri ograničena ovlastima onih o kojima sveučilište ovisi, to jest o njegovim osnivateljima, podupirateljima i tijelima koja provode stručni nadzor nad njegovim radom. Njihov utjecaj najčešće se izražava u pravilima koja svaki od njih nameće sveučilištu, bilo tako što su mu zakonom nadređena, bilo tako što uvjetuju potporu ili pozitivna izvješća o radu sveučilišta prihvaćanjem ili provedbom njihovih pravila. Sukladno navedenom, Ustavni je sud zauzeo stajalište da se ustavnost osporavanih odredaba Zakona o visokim učilištima može ocjenjivati samo uz istodobno uvažavanje činjenice da je autonomija sveučilišta u stvarnosti neizbježno ograničena pravima i stvarnom moći osnivatelja, ali i onih koji podupiru sveučilište ili pak nad njegovim radom provode stručni nadzor.

2.2. Temeljni sadržaj autonomije sveučilišta

Sukladno navedenim stajalištima, a polazeći od ustavne obveze države da potiče i pomaže razvitak znanosti, kulture i umjetnosti (članak 68. stavak 2.), Ustavni sud **smatra da se zajamčena autonomija sveučilišta zakonom mora razraditi na *racionalan način***, tako da zakonske odredbe postignu svrhu zbog koje je sveučilište dobilo ustavno jamstvo na autonomiju, uz uvažavanje prethodno spomenutih prava koja pripadaju osnivateljima, odnosno onima koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, a koja proizlaze iz njihova specifičnog položaja spram sveučilišta.

U tom smislu, Sud je zauzeo stajalište da je za **zakonsku razradu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta osobito važna odredba članka 3. stavka 2. ZVU**, koja primjerično razrađuje načela akademskih sloboda i akademske samouprave, i po kojoj se akademska samouprava osobito ogleda u:

- *slobodi znanstvenog, umjetničkog i tehnološkog istraživanja i stvaralaštva,*
- *utvrđivanju obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa,*
- *izboru nastavnika i čelnika,*
- *odlučivanju o kriterijima upisa studenata,*
- *utvrđivanju unutarnjeg ustroja.*

Budući da navedena odredba samo primjerično nabraja ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave, Sud je zauzeo **stajalište da ovlasti propisane člankom 3. stavkom 2. Zakona predstavljaju *temeljni sadržaj autonomije sveučilišta*, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom.**

2.3. Interpretativne osnove za zakonsku razradu autonomije sveučilišta te za ograničenje te autonomije

U skladu s rečenim, Ustavni je sud utvrdio da **zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti**, što **isključuje**

pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta ***zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave***, dok ***u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna***, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, ***zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava***. Međutim, ***i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrba zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima***. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.

Zato, smatra Ustavni sud, ***sva ograničenja propisana Zakonom o visokim učilištima koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske***.

3. ODLUKA USTAVNOG SUDA BROJ U-I-1707/2006 OD 20. PROSINCA 2006.

3.1. Predmet odluke Ustavnoga suda

Ustavni sud je prihvatio inicijativu za ispitivanje ustavnosti odredaba članka 114. stavaka 6. i 8. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine", broj 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04.; ZZDVO) i ukinuo te odredbe. 2.

Članak 114. ZZDVO prije odluke Ustavnog suda je glasio:

(1) Osnivačka prava nad javnim sveučilištima, veleučilištima, visokim školama i drugim znanstvenim organizacijama obavlja Republika Hrvatska, ako osnivačkim aktom nije drugačije određeno.

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

(2) Osnivačka prava nad fakultetima, umjetničkim akademijama i ostalim sastavnicama sveučilišta obavljaju sveučilišta.

(3) Statut i drugi opći akti visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija uskladit će se s ovim Zakonom do 1. ožujka 2005. Protekom toga roka, visoka učilišta i druge znanstvene organizacije koje nisu provele usklađenje, ne mogu se financirati iz državnog proračuna.

(4) Visoka učilišta i druge znanstvene organizacije osnovane prema dosadašnjim propisima, danom stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju s radom prema postojećim općim aktima do usklađenja prema stavku 3. ovoga članka, a najkasnije do 1. ožujka 2005.

(5) Rektori i prorektori sveučilišta i veleučilišta te dekani i prodekani sveučilišnih sastavnica i visokih škola te ravnatelji javnih znanstvenih instituta izabrani prije stupanja na snagu ovoga Zakona ostaju na istoj dužnosti do isteka mandata na koji su izabrani, s tim da danom usklađenja iz stavka 3. ovoga članka, rektori i prorektori veleučilišta postaju njihovi dekani i prodekani.

(6) Pravno integriranje sveučilišta započinje danom stupanja na snagu ovoga Zakona, a završit će se najkasnije do 31. prosinca 2007.

(7) U postupku statusnih promjena visokih učilišta kojima dolazi do njihova spajanja ili razdvajanja pri čemu se imovina prenosi s jednog na drugo visoko učilište ne plaća se porez.

(8) Sveučilišta i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije) mogu upisivati studente prve godine stručnih studija do zaključno školske godine 2010./2011.

(9) Visoke učiteljske škole koje su na dan stupanja na snagu Zakona članice sveučilišta nastavljaju s djelovanjem u sastavu sveučilišta do usklađivanja svog ustroja i djelovanja prema ovom Zakonu, odnosno do ustrojavanja studija prema odredbama ovoga Zakona, a najkasnije do početka akademske godine 2010./2011."

3.2. Mjerodavne ustavne osnove za ocjenu ustavnosti ukinutih zakonskih odredaba

Prema stajalištu Ustavnoga suda neposredno mjerodavne za ocjenu suglasnosti osporenih odredaba članka 114. stavaka 6. i 8. ZZDVO s Ustavom su članci 3. i 67. Ustava, koji glase:

"Članak 3.

(...), vladavina prava (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 67.

Jamči se autonomija sveučilišta.

Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom."

3.3. Granice ovlaštenja zakonodavca u uređenju odnosa na sveučilištu

Polazeći od navedenih odredaba Ustavni je sud zauzeo stav da je Hrvatski sabor ovlašten samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, uključujući i one koji se tiču znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja (čl. 2. st. 2. al. 4. URH) . Navedena ustavna ovlast daje mogućnost zakonodavcu mijenjati i dopunjavati već postojeća zakonska uređenja tih odnosa i s njima povezanih prava i obveza adresata zakona, odnosno uređivati ih na različite načine ovisno o različitim okolnostima. Međutim, naglašava Ustavni sud, s ustavnopravnog aspekta bitno je da pri **uređivanju tih odnosa zakonodavac uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote**. U konkretnom slučaju, u odnosu na **uređenje odnosa na sveučilištu**, Hrvatski sabor dužan je posebno uvažavati **zahtjeve koje pred zakonodavca postavlja načelo vladavine prava i jamstvo autonomije sveučilišta**.

Osporena odredba članka 114. stavka 6. Zakona propisuje da pravno integriranje sveučilišta započinje danom stupanja na snagu Zakona, a završit će se najkasnije do 31. prosinca 2007. Ustavni je sud ocijenio da ta odredba nije u suglasnosti s načelom vladavine prava, najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenom člankom 3. Ustava:

“Vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni. Ustavni sud utvrđuje da je za ocjenu ustavnosti osporene odredbe ovo pitanje od osobite važnosti, zbog toga što se vladavina prava ne smije poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, vladavina prava je više od samog zahtje-

va za postupanjem u skladu sa zakonom. Ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojemu su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja - uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka - sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakonâ i njihova sadržaja. To je stajalište Ustavni sud izrazio u odluci i rješenju broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. godine ("Narodne novine", broj 31/00.), pri čemu je posebno istaknuo sljedeće:

U tom smislu Sud osobito ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje."

Razmatrajući prijelaznu odredbu članka 114. stavka 6. Zakona u navedenom svjetlu, Ustavni je sud zauzeo stav da je razvidno da ona ne ispunjava zahtjeve koje pred nju postavlja načelo vladavine prava. Ona, naime, sadrži nejasan i neodređen pojam "pravnog integriranja sveučilišta" koji ZZDVO razrađen.

Prema odluci Ustavnoga suda u osnovnom tekstu ZZDVO uređeno je nekoliko oblika integracije sveučilišta, i to:

a) funkcionalna integracija sveučilišta:

Članak 53. stavak 2.

(2) Sveučilište integrira funkcije svojih sastavnica, posebno fakulteta, akademija i odjela (dalje: funkcionalna integracija) te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju. Sveučilište osigurava unutarstvu i vanjsku mobilnost studenata i nastavnika, racionalno korištenje ljudskih i materijalnih resursa, razvoj multidisciplinarnih studija te nadzor i stalni rast kvalitete kao i konkurentnosti nastavnoga, znanstvenoga, umjetničkog i stručnog rada. Sveučilište razvija jedinstveni informacijski i knjižnični sustav.

b) upravna integracija sveučilišta:

Članak 54. stavak 3.

(3) Statutom sveučilišta, aktom o osnivanju te općim aktima sastavnica utvrđuje se način upravljanja koji osigurava integriranost funkcija sveučilišta i ostvarenje interesa i ciljeve radi kojih je sveučilište osnovalo sastavnicu.

c) integracija nastavnog i znanstvenog procesa na sveučilištu:

Članak 59. stavak 3. (druga rečenica)

(3) (...) Statutom sveučilišta može se, radi osiguranja integriranosti nastavnog i znanstvenog procesa na sveučilištu, predvidjeti pravo suspenzivnog veta na pojedine odluke nadležnih tijela sastavnica o tim pitanjima, ali tako da se ne naruše njihove akademske slobode i akademska samouprava.

d) integracija provedbe studijskih programa:

Članak 70. stavak 4.

(4) Određeni studijski programi provode se integrirano kroz prvu i drugu razinu studija. Takvo provođenje studijskog programa odobrava Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje.

Prema stajalištu Ustavnoga suda - za razliku od prethodno navedenih oblika integracije sveučilišta, odredba o "pravnoj integraciji sveučilišta", sadržana po prvi put u članku 114. stavku 6. Zakona, ne ispunjava zahtjeve koje vladavina prava postavlja pred pravne norme, a koji su navedeni u odluci, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. godine. Naime, svako sveučilište ima svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima. Pravnu osobnost mogu imati, a danas većinom i imaju, i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije). Sveučilište u svom sastavu može imati i druge sastavnice (podružnice, ustanove ili pravne osobe), i to odjele i institute, zaklade, fondacije, udruge, studentske centre, zdravstvene ustanove, knjižnice, tehnologijske centre, informatičke, kulturne, sportske, kao i one sastavnice (ustanove ili trgovačka društva) koje služe zadovoljavanju potreba studenata i sveučilišta (članak 54. stavak 2. Zakona).

Pravna osobnost sveučilišta i mogućnost stjecanja pravne osobnosti njezinih sastavnica izraz je sveučilišne autonomije, jer autonomija obuhvaća sveučilište odnosno drugo visoko učilište unutar sveučilišnog sustava, ali i svaku pojedinu članicu sveučilišta, to jest

svaki pojedini fakultet ili drugu ustrojbenu jedinicu unutar pojedinog sveučilišta. Navedeni sadržaj autonomije sveučilišta u odnosu na krug osoba koje ona obuhvaća Ustavni sud je utvrdio u odluci, broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. godine ("Narodne novine", broj 14/00., 26/00.-ispr., 67/00.).

Stoga, smatra Ustavni sud, hoće li sveučilišta imati sastavnice u svojstvu pravnih osoba ili ne uređuje se općim aktima sveučilišta, jer je i to izraz njihove Ustavom zajamčene autonomije i njihova ustavnog prava da samostalno odlučuju o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.

U skladu s time Ustavni je sud ocijenio da nije jasno što bi "pravno integriranje" sveučilišta u smislu članka 114. stavka 6. Zakona trebalo značiti, odnosno da nije jasno ni to na koji bi se način "pravno integriranje sveučilišta" trebalo provesti, koje subjekte bi to integriranje trebalo obuhvatiti, što bi bio sadržaj "pravnog integriranja" i koje bi pravne posljedice ono trebalo izazvati. Budući da odgovori na navedena pitanja nisu jasno određeni u samoj osporenoj odredbi, a nisu razvidni ni iz cjelokupnog teksta Zakona, Ustavni je sud zauzeo stav da odredba članka 114. stavka 6. Zakona nije ustavnopravno prihvatljiva, da dovodi do narušavanja pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka u području sveučilišnog obrazovanja, pri čemu su njezine pravne posljedice za one na koje bi se ona trebala primijeniti (to jest, za sveučilišta i njihove sastavnice) u cijelosti neizvjesne. Ona dovodi i do narušavanja Ustavom zajamčene autonomije sveučilišta, jer priječi sveučilištu samostalno uređivanje njegova unutarnjeg ustroja u vezi s pravnom osobnošću njegovih sastavnica. Stoga je ocijenjeno da odredba članka 114. stavka 6. Zakona nije u suglasnosti sa zahtjevima koje pred nju postavlja načelo vladavine prava, najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđena u članku 3. Ustava, ali i jamstvo autonomije sveučilišta propisano u članku 67. Ustava.

3.4. O pravu sveučilišta da organizira i izvodi stručne studije

Prijelaznom odredbom članka 114. stavka 8. Zakona propisano je da sveučilišta i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije) mogu upisivati studente prve godine stručnih studija do zaključno školske godine 2010./2011. Sukladno navedenom, u ovom ustavnosudskom postupku bilo je potrebno odgovoriti na sljedeće pitanje:

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

- je li u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta zakonsko ukidanje prava sveučilišta i njihovih učilišta na organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu (i) stručnih studija nakon školske godine 2010./2011.?

U nastojanju da odgovori na to pitanje Ustavni je sud u svojoj odluci podsjetio da je u odluci, broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. godine, zauzeo načelno stajalište da članak 67. Ustava sadrži, između ostalog, i ustavno utvrđenje da je autonomija nužna za sâmo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta. U istoj je odluci iz 2000. Ustavni sud utvrdio da autonomija sveučilišta, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i /rjeđe/ privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivatelji sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru). Nadalje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta uključuje i autonomiju svakog pojedinog sveučilišta u odnosu prema drugim sveučilištima istoga ili drugog sveučilišnog sustava u zemlji, te autonomiju svakog pojedinog visokog učilišta različitog od sveučilišta (primjerice, fakulteta unutar sveučilišta) u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim učilištima istoga sveučilišnog sustava, uz pridržaj prava na vlastitu akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem se sastavu nalazi.

Upravo stoga Ustavni sud je ponovio svoj stav da je zakonodavac ***vezan ograničenjima koja proizlaze iz ustavnog jamstva autonomije sveučilišta*** samo u odnosu na sveučilišta i njihova učilišta, jer samo sveučilišta i njihova učilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad.

To utvrđenje, međutim, nikako ne znači niti pretpostavlja zabranu sveučilištima i njihovim učilištima da uz sveučilišno ili znanstveno obrazovanje organiziraju, izvode, odnosno provode i stručno ili vokalno obrazovanje, sve dok zakonodavac razlikuje ta dva oblika visokog obrazovanja. Iako su materijalni kriteriji njihova razlikovanja

ponekad nejasni, za potrebe ovog ustavnosudskog postupka dostatno je utvrditi da sveučilišno ili znanstveno obrazovanje u sebi sadrži (i) stručno obrazovanje, pa svako sveučilište odnosno svako njegovo učilište ispunjava pretpostavke za organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu stručnih studija (načelo a maiore ad minus). Nasuprot tome, stručno obrazovanje - onako kako je postavljeno u pravnom poretku Republike Hrvatske - u sebi ne sadrži sveučilišno ili znanstveno obrazovanje, pa nijedno veleučilište odnosno njegovo učilište ne ispunjava pretpostavke za organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu znanstvenih studija.

Ustavni je sud stoga zauzeo stav da zakonom nije dopušteno zabranjivati sveučilištima i njihovim učilištima organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu (i) stručnih studija. Zakonom je, međutim, dopušteno te studije slobodno uređivati u pitanjima vezanim uz njihovo osnivanje, ustrojavanje, tijela, nadležnost, te prava, obveze i odgovornosti sveučilišta kao osnivača. Budući da osporeni članak 114. stavak 8. ZZDVO propisuje zabranu sveučilištima i njihovim učilištima (fakultetima i umjetničkim akademijama) da od školske godine 2010./2011. organiziraju, izvode, odnosno provode stručne studije, Ustavni je sud utvrdio da je on u nesuglasnosti s člankom 67. stavkom 2. Ustava, jer ograničava samostalnost sveučilišta u odlučivanju o svom ustrojstvu i djelovanju u skladu sa zakonom.

4. ZAKLJUČNE KONSTATACIJE

Iz prezentiranih odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske određeno proizlazi koje su načelne ustavnopravne premise od kojih je pošao taj sud prigodom određivanja sadržaj pojma autonomije sveučilišta.

Prema stajalištu Ustavnoga sud **autonomija sveučilišta**, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje:

- (a) autonomiju sveučilišta prema **izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje** (primjere, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i /rjede/ privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivatelji sveučilišta ili pak kao oni koji ga podupiru);

- (b) autonomiju svakog pojedinog sveučilišta u **odnosu prema drugim sveučilištima** istoga ili drugog sveučilišnog sustava u zemlji, te
- (c) autonomiju svakog **pojedinog visokog učilišta različitog od sveučilišta (primjerice, fakulteta unutar sveučilišta)** u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim **učilištima istoga sveučilišnog sustava, uz pridržaj prava na vlastitu akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem se sastavu nalazi.**

Tako određena autonomija obuhvaća:

- (a) autonomiju **sveučilišta odnosno drugog visokog učilišta unutar sveučilišnog sustava**, ali i
- (b) autonomiju **svake pojedine članice sveučilišta, to jest svakog pojedinog fakulteta ili drugih ustrojbenih jedinica unutar pojedinog sveučilišta**, te
- (c) autonomiju **svih djelatnika određene znanosti unutar cjelokupnog sveučilišnog i/ili znanstvenog sustava u Republici Hrvatskoj.**

Pritom je značajno naglasiti i ponoviti da Ustavni sud konstatira postojanje dvaju elemenata sadržaja autonomije sveučilišta - onaj koji predstavlja temeljni sadržaj te autonomije i koji se ne može ograničiti te onaj koji se može ograničiti uz ispunjenje određenih uvjeta.

Temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, prema stavu Ustavnog suda, čine: - **sloboda znanstvenog, umjetničkog i tehnološkog istraživanja i stvaralaštva**, - **utvrđivanje obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa**, - **izbor nastavnika i čelnika**, - **odlučivanje o kriterijima upisa studenata**, - **utvrđivanje unutarnjeg ustroja**. Navedeni se konstitutivni elementi sadržaja autonomije sveučilišta ne mogu ograničiti **zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom.**

Budući da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, Ustavni sud smatra dazbi zakonodavac bio ovlašten, osim kad su u pitanju temeljni elementi sadržaja autonomije sveučilišta, ograničiti autonomiju sveučilišta, ali ta **ograničenja moraju biti legitimna**, to jest usklađena s ustavnim ciljevima, i to samo zbog razloga navede-

nih u citiranoj odredbi članka 16. Ustava. Međutim, **i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrba zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima**. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.

Prof. dr. sc. Miomir Matulović

FUNKCIONALNA INTEGRACIJA I ORGANIZACIJA SVEUČILIŠTA U RIJECI¹

1. UVOD

Sveučilište u Rijeci osnovano je 1973. godine.² Njegove znanstveno-nastavne sastavnice su: Akademija primijenjenih umjetnosti, Ekonomski fakultet, Fakultet za turistički i hotelski menadžment, Filozofski fakultet, Građevinski fakultet, Medicinski fakultet, Pomorski fakultet, Pravni fakultet, Tehnički fakultet i Učiteljski fakultet.³ Na njemu studira 16423 studenata, i zaposleno je 1203 zaposlenika. Sveučilište u Rijeci je u Hrvatskoj drugo po broju nastavnika, i treće po broju studenata.

Organizaciju i funkcionalnu integraciju Sveučilišta u Rijeci prikazat ću unutar konteksta izazova što ih nameće provedba Bolonjskog procesa.

2. BOLONJSKI PROCES NA SVEUČILIŠTU

Podsjetimo se, Hrvatska je potpisala Bolonjsku deklaraciju na ministarskoj konferenciji u Pragu, 2001., te se obvezala uskladiti svoj visokoškolski sustav s europskim sustavom tako da:⁴

- ⊙ uvede sustav lako prepoznatljivih i usporedivih akademskih i stručnih stupnjeva kao i dodatka diplomu (Diploma Supplement),
- ⊙ prihvati sustav triju ciklusa studiranja (preddiplomskog, diplomskog i poslijediplomskog),
- ⊙ uvede Europski sustav prijenosa bodova (European Credit Transfer System - ECTS),

¹ Zahvaljujem se prof. dr. sc. Peri Lučinu, prorektor u Sveučilišta u Rijeci, na savjetima i pomoći pri pisanju ovog teksta. Moja je odgovornost za eventualne greške.

² Vidi monografiju *Sveučilište u Rijeci*, Rijeka, 2004.

³ Ostale sastavnice Sveučilišta su: Sveučilišna knjižnica i Studentski centar Rijeka.

⁴ Vidi hrvatski prijevod teksta Bolonjske deklaracije, kao i drugih važnih dokumenata Bolonjskog procesa na http://www.uniri.hr/component/option,com_wrapper/Itemid,219/.

- ⊙ omogući mobilnost studenata, nastavnika i istraživača, te promiče
- ⊙ europsku suradnju u osiguranju kvalitete, vrednovanja i akreditacije,
- ⊙ "europsku dimenziju" na svim razinama podučavanja i istraživanja.

Sredinom srpnja 2003. Hrvatska je donijela Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju koji je stupio na snagu 15. 8. 2003. Slijedom novog Zakona, koji je propisao okvir za reforme, Sveučilište u Rijeci intenzivno se uključilo u reformski proces na nacionalnoj razini i započelo proces vlastitih reformi.

U razdoblju 2001.-03. Sveučilište u Rijeci, kao jedno od 64 europska sveučilišta, vrednovano je unutar projekta Salzburg seminara, a rezultati tog vrednovanja objavljeni su u dvama savjetodavnim izvješćima, prvom temeljenom na posjeti članova projektnog tima Sveučilištu, 19.-23. ožujka 2001., i drugom temeljenom na posjeti 7.-11. travnja, 2003.⁵ U tim izvješćima istaknuta su dva glavna problema s kojima je Sveučilište suočeno:

- ⊙ njegova fragmentacija i
 - ⊙ neučinkovitost studiranja,
- te su kao mjere za njihovo rješavanje preporučene:
- ⊙ funkcionalna integracija i
 - ⊙ promicanje kulture kvalitete.

Zaključci i preporuke iz tih izvješća služili su kao polazište za niz aktivnosti Sveučilišta u narednim godinama.⁶

Pregled aktivnosti Sveučilišta u Rijeci u provedbi ciljeva Bolonjskog procesa kronološki prikazuje Tablica 1.

⁵ Vidi VAP 24 Rijeka Report 2001.doc, i VAP 52 Rijeka 2nd Report 2003.doc

⁶ Vidi Pero Lučin, Sandra Milovanović, Josipa Badari, Review of the Implementation of Bologna Process at the University of Rijeka, u *Bolonjski proces u Hrvatskoj 2005.*, Zagreb, 2006, str. 167-174.

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

Tablica 1.

God./ djelatnost	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
	1. izvješće Salzburg seminara	istraživanje "Kako vidim svoj studij"	2. izvješće Salzburg seminara	Statut Sveučilišta	Pravilnik o studijima	Pravilnik o sustavu za kvalitetu	Strategija razvoja 2007.-13.
	knjižica "Prema društvu znanja"	radionica "Uvod u ECTS"	Odluka o uvođenju suplementa diplome		novi studijski programi	Pravilnik o postupku izbora nastavnika ...	
	"Homo si teč u društvu znanja"	Povjerenstvo za uvođenje ECTS sustava	Ured za promicanje kvalitete		doktorski studiji		
		uključivanje u Quality Culture projekt EUA	timovi za kvalitetu na sastavnicama				
			Etički kodeks				

3. FUNKCIONALNA INTEGRACIJA SVEUČILIŠTA

Moguće je funkcionalnu integraciju sveučilišta shvatiti kao prijenos (delegiranje) funkcija sa sastavnica na sveučilište, a odnos između sveučilišta i sastavnica kao odnos između više različitih parcijalnih pravnih poredaka, različitih statutarnih prava više pravnih osoba.⁷

⁷ Pravne osobnosti sveučilišta i sastavnica moguće je shvatiti kao personifikacije više različitih pravnih poredaka koji reguliraju ponašanje brojnih pojedinaca, posebne točke uračunavanja za sve ljudske akte koji su određeni tim poredcima. Vidi Hans Kelsen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 107 i dalje.

Krajem veljače 2004., Senat Sveučilišta u Rijeci donio je Statut Sveučilišta koji je stupio na snagu 3. ožujka iste godine.⁸ Prema novom Statutu sastavnice Sveučilišta zadržavaju pravnu osobnost, te se funkcionalno integriraju.

Članak 2., stavak 4., Statuta glasi:

“Sveučilište integrira određene funkcije svojih sastavnica te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju”.

Izmijenjeni članak 8., stavci 3.-5., razlikuje tri vrste funkcija odnosno zadaća: one u cijelosti prenesene na Sveučilište, one u dijelu prenesene na Sveučilište, i one u nadležnosti znanstveno-nastavnih i ostalih sastavnica.

Prvo, zadaće u cijelosti prenesene na Sveučilište:

- ⊙ strategija Sveučilišta,
- ⊙ plan izgradnje kapitalnih objekata,
- ⊙ međunarodna suradnja, i
- ⊙ proračun Sveučilišta i njegovih sastavnica.

Drugo, zadaće u dijelu prenesene na Sveučilište:

- ⊙ nabava iz sveučilišnog proračuna,
- ⊙ utvrđivanje polaznih elemenata za politiku plaća i zajedničkih kriterija za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na razini Sveučilišta i pojedinih sastavnica,
- ⊙ informacijski sustav,
- ⊙ knjižnični sustav,
- ⊙ pitanja studentskog standarda,
- ⊙ reforma kurikuluma i pokretanje multidisciplinarnih studijskih programa,
- ⊙ uvođenje ECTS sustava te studentskih isprava,
- ⊙ utvrđivanje studijskih kapaciteta i upisnih kvota,
- ⊙ odnosi s javnošću o pitanjima koja se odnose na Statutom utvrđene funkcije Sveučilišta,

⁸ Statut Sveučilišta, 2004. (pročišćeni tekst) s izmjenama: prva izmjena, 2005., druga izmjena, 2006., i treća izmjena, 2007.

- ⊙ izdavačka djelatnost,
- ⊙ unaprjeđenje kvalitete rada,
- ⊙ pokretanje znanstvenih istraživanja i kolaborativnih znanstvenih programa,
- ⊙ pomoć studentima u prevladavanju razvojnih i akademskih teškoća te
- ⊙ razvoj znanstvene infrastrukture.

Treće, ostale zadaće u nadležnosti su znanstveno-nastavnih i ostalih sastavnica.

Statutima sastavnica Sveučilišta uređena je njihova djelatnost i poslovanje sukladno zakonskim propisima i Statutu Sveučilišta.

Tako Statut Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci,⁹ članci 8.-10., uređuje osnovnu djelatnost Fakulteta, njegove ostale djelatnosti te ovlasti u zadaćama dijelom prenijetim na Sveučilište.

Prvo, osnovna djelatnost Fakulteta jest:

- ⊙ visoko obrazovanje u znanstvenom području društvenih znanosti, znanstvenom polju prava te srodnim znanstvenim područjima i poljima, što uključuje: ustroj i izvedbu sveučilišnog preddiplomskog, diplomskog, poslijediplomskog doktorskog i poslijediplomskog specijalističkog studija te ustroj i izvedbu stručnog studija, i
- ⊙ znanstvena djelatnost i stručni rad u znanstvenom području društvenih znanosti, znanstvenom polju prava te srodnim drugim znanstvenim područjima i poljima, što uključuje: izradu znanstvenih i stručnih projekata, elaborata, studija, analiza, vještačenja, savjetovanja, ekspertiza, pružanja konzultantskih usluga za potrebe gospodarstva, organiziranje domaćih i međunarodnih znanstvenih i stručnih skupova, arbitraže i mirenja te ustroj i izvedbu programa stručnog cijelo životnog obrazovanja i usavršavanja.

Drugo, ostale su djelatnosti Fakulteta, "djelatnosti koje služe osnovnoj djelatnosti i koje se obavljaju u manjem opsegu, a osiguravaju cjelovitost i potrebni standard sustava visoke naobrazbe":

- ⊙ knjižna i nakladnička djelatnost te djelatnost skriptarnice za potrebe nastave, znanstvenog i stručnog rada,

⁹ Statut Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, od 30. svibnja 2005.

- ⊙ informatička djelatnost za potrebe nastave, istraživačkog rada i drugih aktivnosti Fakulteta,
- ⊙ ugostiteljska djelatnost za potrebe vlastitih studenata i
- ⊙ druge djelatnosti.

Treće, ovlasti Fakulteta u zadaćama dijelom prenijetim na Sveučilište:

- ⊙ nabava opreme i drugog materijala,
- ⊙ utvrđivanje politike plaća na osnovi polaznih elemenata utvrđenih na razini Sveučilišta,
- ⊙ održavanje informacijskog i knjižničnog sustava,
- ⊙ izrada i nabava programskih paketa za potrebe Fakulteta,
- ⊙ nabava knjiga, časopisa i znanstvenih i stručnih izdanja na drugim medijima, tiskanje i prodaja vlastitih izdanja,
- ⊙ odnosi s javnošću u pitanjima iz djelokruga Fakulteta,
- ⊙ suradnja sa Sveučilištem u pitanjima vezanim uz studentski standard,
- ⊙ reforma kurikuluma i pokretanje multidisciplinarnih studijskih programa,
- ⊙ uvođenje ECTS sustava te studentskih isprava,
- ⊙ utvrđivanje studijskih kapaciteta i upisnih kvota
- ⊙ pomoć studentima u prevladavanju razvojnih i akademskih teškoća,
- ⊙ provođenje znanstvenih istraživanja i kolaborativnih znanstvenih programa,
- ⊙ razvoj znanstvene infrastrukture i
- ⊙ drugi poslovi.

4. TIJELA SVEUČILIŠTA

Tijela Sveučilišta su:¹⁰

- ⊙ rektor
- ⊙ Senat
- ⊙ Sveučilišni savjet.

Mandat rektora traje četiri godine (može biti izabran dvaput uzastopce). Kandidate za rektora mogu predlagati znanstveno-nastavne sastavnice Sveučilišta ili 5% nastavnika Sveučilišta u znanstveno-na-

¹⁰ Vidi IV. poglavlje Statuta Sveučilišta.

stavnom zvanju, a bira ga Senat tajnim glasovanjem natpolovičnom većinom glasova svih svojih članova.

Rektor:

- ⊙ zastupa i predstavlja Sveučilište,
- ⊙ poduzima pravne radnje u ime i za račun Sveučilišta u vrijednosti do 500.000,00 kuna, a iznad tog iznosa uz prethodnu suglasnost Senata,
- ⊙ saziva i predsjedava sjednicama Senata,
- ⊙ ustrojava i rukovodi radom i poslovanjem Sveučilišta,
- ⊙ predlaže i donosi opće akte,
- ⊙ predlaže izbor prorektora,
- ⊙ provodi odluke Senata,
- ⊙ sudjeluje i odlučuje u radu Rektorskog zbora,
- ⊙ sudjeluje u radu Savjeta,
- ⊙ upozorava dekana i ostale čelnike sastavnica na protuzakonitost ili protuustavnost njihovih planiranih ili donesenih odluka,
- ⊙ obustavlja od izvršenja odluke dekana ili ostalih čelnika sastavnica Sveučilišta koje su protivne zakonu ili Statutu,
- ⊙ može privremeno, do odluke Senata suspendirati dekana, ili drugog čelnika sastavnice Sveučilišta
- ⊙ imenuje stalna i povremena povjerenstva ili radne grupe za obavljanje pojedinih poslova iz svog djelokruga,
- ⊙ obavlja druge poslove sukladno zakonu i Statutu,
- ⊙ odgovara za svoj rad Senatu,
- ⊙ jednom godišnje podnosi izvješće Senatu i Savjetu o poslovanju Sveučilišta.

Senat ima 17 članova:

- ⊙ rektor (po položaju),
- ⊙ 10 predstavnika znanstveno-nastavnih sastavnica,
- ⊙ 2 predstavnika ostalih sastavnica
- ⊙ 1 predstavnik studenata poslijediplomskih studija,
- ⊙ 3 predstavnika studenata preddiplomskih i diplomskih studija.

Odlučuje o svim akademskim, stručnim, znanstvenim i umjetničkim pitanjima, uključivši odlučivanje o organizaciji znanstvene, stručne i nastavne djelatnosti te izboru nastavnika, o razvojnim poslovnim pi-

tanjima kao i o drugim pitanjima predviđenim Statutom i Zakonom, a posebice:

- ⊙ o obrazovnoj, znanstvenoj, umjetničkoj i stručnoj djelatnosti,
- ⊙ o akademskim pitanjima,
- ⊙ donosi Statut i druge opće akte Sveučilišta,
- ⊙ imenuje članove Savjeta i drugih tijela,
- ⊙ odlučuje o razvojnim i istraživačkim planovima,
- ⊙ donosi proračun,
- ⊙ odlučuje o studijskim programima,
- ⊙ utvrđuje studijske kapacitete i upisnu politiku, određuje upisne kvote te utvrđuje standarde studiranja i nadzire njihovo poštovanje.

Sveučilišni savjet ima 12 članova:

- ⊙ 5 predstavnika znanstvenika ili nastavnika,
- ⊙ 1 predstavnik studenata,
- ⊙ 2 predstavnika Republike Hrvatske,
- ⊙ 2 predstavnika Hrvatske gospodarske komore,
- ⊙ 2 predstavnika Grada Rijeke.

Njegove su ovlasti:

- ⊙ brine o razvoju Sveučilišta i njegovoj interakciji s društvom u kojemu djeluje, raspravlja i potvrđuje strateške i razvojne odluke Senata,
- ⊙ nadzire izvršavanje zadaća Sveučilišta, zakonitost njegova rada, racionalnu uporabu kadrovskih i materijalnih resursa i ostvarivanje odluka Senata.

5. ZAKLJUČAK

Funkcionalna integracija omogućuje Sveučilištu u Rijeci da odgovori na izazove što ih nameće provedba Bolonjskog procesa. Za raspraviti je treba li u cijelosti prenijeti na Sveučilište pitanja radnih odnosa i studentskog statusa. Rektorov položaj dostatno je jak da može učinkovito upravljati i rukovoditi Sveučilištem kao integriranom institucijom, a ovlasti Senata dostatno su široke da osiguraju jedinstveno i usklađeno djelovanje sastavnica Sveučilišta sukladno Strategiji razvoja 2007.-13.

Prof. dr. sc. Dragan Bolanča

ORGANIZACIJA I FUNKCIONALNA INTEGRIRANOST SVEUČILIŠTA U SPLITU

1. UVOD

Suvremeni trendovi globalizacije tržišta i njihove refleksije na planu obrazovanja zahvatile su Europu sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća. U nastojanju jačanja konkurentnosti i kompatibilnosti europskog obrazovanja s međunarodnim strukturama koncipirana je ideja o europskom području visokog obrazovanja (EHEA).¹ Potonje su inicijative bile najprije prezentirane u deklaracijama iz Sorbonne (1988.)² i Bologne (1999.).³ Bolonjski proces je i u Republici Hrvatskoj postao glavna referenca restrukturiranja visokoškolskog sustava,

¹ EHEA, engl. *European Higher Education Area*.

² Zajednička deklaracija o harmonizaciji strukture visokog školstva u Europi potpisana je u Parizu (Sorbonna), 25. svibnja 1998. god. od strane ministara Francuske, Njemačke, Italije i Velike Britanije. Ta je deklaracija naglasila središnju ulogu sveučilišta u razvitku europskog kulturnog kruga - pobliže **Helena Jasna Mencer - Nada Čikeš - Vera Turković - Ivan Vicković - Ana Ružička - Giovanna Kirinić: Međunarodna suradnja u visokom obrazovanju - europski sustav prijenosa bodova (ECTS)**, "Sveučilišni vjesnik", Zagreb, posebni broj, 2000., str. 8. - 9.

³ Bolonjska deklaracija izrijekom upozorava na temeljna načela Magne Charte Universitatum koja je potpisana u Bolgini 1988. god. Prema Magna Charti osnovan je Observatory, kojemu je cilj skupljanje informacija, priprema dokumenata i izražavanje mišljenja koji se odnose na poštivanje i zaštitu temeljnih sveučilišnih vrijednosti i prava. U tom se dokumentu o Hrvatskoj kaže: "Rascjepkanost sveučilišta u brojne neovisne jedinice koje se s Vladom odvojeno sporazumijevaju oko svoje uloge i proračuna, ugrožava integritet pa čak i sam pojam sveučilišta kao autonomne akademske ustanove koja je kadra preuzeti odgovornost za sveobuhvatno institucionalno upravljanje i koordinaciju, za kvalitetu i primjerenost svojih nastavnih i istraživačkih aktivnosti, te za svoju cjelokupnu odgovornost društvu. Samo se sveučilišta koja imaju mogućnost utvrđivanja svoje zadaće prioriteta, koja donose strateške odluke, koja sklapaju ugovore i dodjeljuju novčana sredstva imajući u vidu čitavu ustanovu mogu nazivati autonomnima" - **Davor Rajčić: Komentar Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju**, Zagreb, 2005., str. 167. Inače, Hrvatska je pristupila Bolonjskoj deklaraciji u Pragu 2001. god.

jer je u akademskoj godini 2006./2007. započela provedba tog procesa s ciljem da se do 2010. godine zajedno sa 45 zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije uspostavi zajednički europski prostor visokog obrazovanja. Povijest nam ukazuje da se visoko školstvo u Hrvatskoj nalazilo nekoliko puta pred većim ili manjim preustrojem, ali preobrazba zacijelo nikada nije zahvaćala toliko temeljito studijske programe i i ustroj sveučilišta kao Bolonjski proces. Ranije su reforme imale proturječne učinke. Osebujan je akademski način rada sačuvao vitalnost u nekim elementima, ali je zato u cjelini sveučilište gubilo svoju središnju ulogu u upravljanju sastavnicama i počelo se zapletati u neriješenim međusobnim odnosima.⁴ Reformski pokušaj obnove hrvatskih sveučilišta započet je Zakonom o visokim učilištima iz 1993. god.⁵, ali premda je imao znatan broj dobrih rješenja, on je posegnuo za novim ustrojem sveučilišta po američkom tzv. odjelskom modelu, koji nije odgovarao srednjoeuropskoj tradiciji u kojoj se razvijao akademski život u Hrvatskoj. Fakulteti su sa svojim stečenim pravima i pravnom osobnošću, pružili žestok otpor, pa nije došlo do masovnog osnivanja odjela, kako se najavljivalo, nego su to činila samo nova manja sveučilišta. Tako se dogodilo da u preradikalnom zahtjevu reforma nije bitno promijenila postojeće stanje, nego je samo pojačala nered i razmrvljenost sveučilišta.⁶ Stoga se i postavlja opravdano pitanje, hoće li bolonjska preobrazba visokog obrazovanja biti uspješnija od drugih?

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003. god. (dalje - ZZDVO)⁷ stupio je na snagu dana 15. kolovoza 2003. god., a primjenjuje se od 01. siječnja 2005. god. (čl. 124). Tijekom razdoblja do uvođenja novog modela visokog obrazovanja u akademskoj 2005/2006 godini intenzivno su stvarane zakonske i institucionalne pretpostavke za provedbu novog procesa. Zakonodavni je

⁴ Tako **Pavo Barišić**: *Zakonski i institucionalni okvir Bolonjskog procesa*, Zbornik radova sa međunarodnog znanstveno-stručnog savjetovanja "Bolonjska deklaracija - put do europske diplome", Split, 2006., str. 25.

⁵ Vidi "Narodne novine", br. 96/93, 34/94, 48/95, 29/96, 54/96, 59/96, 14/00, 26/00, 67/00, 94/00 i 129/00.

⁶ *Ibid.*, str. 25.

⁷ Vidi "Narodne novine", br. 123/03, 105/04, 174/04 i 46/07. ZZDVO je derogirao Zakon o visokim učilištima iz 1993. god. i Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti iz 1993. god.

okvir za prvu fazu procesa dovršen u srpnju 2004. godine izmjenama i dopunama ZZDVO-a i stupanjem na snagu *Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija*.⁸ Usporedno se odvijala uspostava novih tijela i institucija sustava. Stvaranje institucionalnog okvira započelo je u travnju 2004. godine imenovanjem Nacionalne skupine za praćenje Bolonjskog procesa, nastavljeno je u drugoj polovini iste godine ustrojavanjem *Nacionalnog ENIC/NARIC ureda*⁹ i imenovanjem *Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje*¹⁰ i *Nacionalnog vijeća za znanost*,¹¹ a zaključeno je ustrojavanjem *Agencije za zna-*

⁸ Vidi "Narodne novine", br. 158/03, 198/03, 130/06 i 138/06. Taj je zakon uskladen s *Lisabonskom konvencijom* iz 1997. god. o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, čime je olakšan i unaprijeđen sustav priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija.

⁹ ENIC (engl. *European National Information Centre on Academic Recognition and Mobility*) - Europsko informacijsko središte za akademsko priznavanje i pokretljivost, NARIC (engl. *National Academic Recognition Information Centre*) - Nacionalni informacijski centar za akademijsko priznanje.

¹⁰ Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje je stručno i savjetodavno tijelo koje brine za razvitak i kvalitetu cjelokupnog sustava visokog obrazovanja Republike Hrvatske. Radi izvršenja svoje zadaće Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje: 1. predlaže i potiče donošenje mjera za unapređenje visokog obrazovanja, 2. predlaže projekciju mreže javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj, 3. daje suglasnost na uvjete Rektorskog zbora i Vijeća veleučilišta i visokih škola za stjecanje znanstvenonastavnih, umjetničko-nastavnih i nastavnih zvanja, 4. predlaže ministru pravilnike o mjerilima i kriterijima za osnivanje i vrednovanju visokih učilišta i studijskih programa, 5. imenuje recenzente i daje mišljenje o osnivanju novih visokih učilišta i studijskih programa, 6. provodi vrednovanje visokih učilišta i studijskih programa te predlaže ministru izdavanje dopusnica, 7. obavlja i druge poslove utvrđene ZZDVO-om i drugim propisima (čl. 7. ZZDVO-a).

¹¹ Nacionalno vijeće za znanost je stručno i savjetodavno tijelo koje se brine za razvitak i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti u Republici Hrvatskoj, sukladno ZZDVO-u. Radi izvršenja svoje zadaće Nacionalno vijeće za znanost: 1. raspravlja pitanja od važnosti za znanstvenu djelatnost te predlaže i potiče donošenje mjera za njezino unapređenje, 2. predlaže ministru nadležnom za poslove znanosti i visokog obrazovanja pravilnik o vrednovanju znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa i znanstvenih organizacija, 3. nadzire kvalitetu znanstvenih organizacija te ih vrednuje sukladno ovom Zakonu i utvrđenim kriterijima, 4. utvrđuje znanstvena i umjetnička područja, polja i grane te interdisciplinarna znanstvena i umjetnička područja, 5. imenuje područna znanstvena i umjetnička vijeća te matične odbore za pojedina polja, 6. pobliže utvrđuje uvjete za stjecanje znanstvenih zvanja, u skladu s ovim Zakonom, 7. utvrđuje uvjete koje trebaju ispuniti znanstvene organizacije da bi dobile ovlaštenje za provođenje

*nost i visoko obrazovanje*¹² u ožujku 2005. godine. Krajem lipnja 2005. god. ispunjen je najzahtjevniji bolonjski prioritet - restrukturiranje postojećih i priprema novih studijskih programa.¹³ Bolonjski proces

postupka izbora u znanstvena zvanja, 8. provodi vrednovanje znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa, natječaja za nabavku znanstvene opreme i infrastrukture i suradničkih radnih mjesta, te predlaže ministru njihovo financiranje, 9. daje mišljenje o znanstvenim projektima na zahtjev neovisnih izvora financiranja znanstvene djelatnosti, 10. predlaže proglašavanje znanstvenih centara izvrsnosti i provodi njihovo vrednovanje, 11. daje mišljenje o osnivanju znanstveno-tehnoloških parkova te 12. obavlja i druge poslove utvrđene ovim ZZDVO-om i drugim propisima (čl. 6. ZZDVO-a).

¹² Agencija za znanost i visoko obrazovanje je specijalizirana ustanova koju uredbom osniva Vlada Republike Hrvatske radi provođenja stručnih poslova pri vrednovanju znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja te obavljanja poslova vezanih uz priznavanje diploma i kvalifikacija, sukladno ZZDVO-u. Ustroj i način rada Agencije utvrđuju se osnivačkim aktom. Agencija obavlja stručne poslove u postupku vrednovanja: 1. znanstvenih organizacija, odnosno visokih učilišta, 2. znanstvenih projekata i kolaborativnih znanstvenih programa prijavljenih na natječaje Ministarstva, znanstvenih projekata prijavljenih na natječaje drugih ministarstava i ostalih korisnika proračuna kao i znanstvenih projekata koje financiraju drugi izvori na njihov zahtjev, 3. nacionalne znanstvene mreže, posebice u odnosu na racionalno i svrhovito korištenje kapitalne znanstvene opreme, 4. studijskih programa na visokim učilištima, 5. sustava za unapređenje i kontrolu kvalitete koji se uspostavljaju na visokim učilištima, odnosno u postupku akreditacije studijskih programa, 6. prikuplja i obrađuje na nacionalnoj razini podatke vezane uz sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja. Sukladno pravilniku koji donosi ministar na prijedlog Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, Agencija osigurava Hrvatskom izvještajnom centru o akademskoj pokretljivosti i provodi osnivanje: nacionalne mreže za osiguravanje kvalitete visokog obrazovanja, uključene u europsku mrežu za osiguravanje kvalitete, Nacionalnog informacijskog centra i nacionalne mreže ureda za prepoznavanje diploma i kvalifikacija ostvarenih u obrazovnim sustavima izvan Republike Hrvatske, koji su uključeni u europsku mrežu informacijskih centara. U svom radu pri izvršavanju zadaća Agencija angažira vanjske (domaće i inozemne) suradnike - stručnjake za određeno područje znanstvene djelatnosti ili visokog obrazovanja. Agencija izvješćuje Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje o provedenim postupcima i njihovim rezultatima, a ta Vijeća na temelju izvješća Agencije donose odgovarajuće odluke (čl. 15. ZZDVO-a).

¹³ Preko 9000 nastavnika i njihovih suradnika sudjelovalo je u izradi 835 preddiplomskih i diplomskih studijskih programa. U postupku vrednovanja koje je provodilo Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje sudjelovalo je oko 1050 domaćih i stranih recezenata, izvjestitelja i stručnih suradnika - pobliže **Dragan Primorac: Daljnji izazovi Bolonjskog procesa**, Zbornik radova sa međunarodnog znanstveno-

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

obuhvatio je sva hrvatska sveučilišta, počev od najstarijeg (u Zagrebu, osnovanog 1669. godine), preko Rijeke (1973. godine), Splita (1974. godine), Osijeka (1975. godine) do onih najmlađih Zadra (2002. godine), Dubrovnika (2003. godine) i Pule (2006. godine).

2. POVIJEST SVEUČILIŠTA U SPLITU

Sveučilište u Splitu službeno je osnovano 15. lipnja 1974. god. Međutim, počeci sveučilišne nastave u Splitu odnosno u ovom dijelu Hrvatske sežu u dalju prošlost. U prvom redu, podužu tradiciju imaju crkvena učilišta. Generalno učilište dominikanskog reda osnovano u Zadru 1396. god., trajalo je sve do 1807. god. Od početka 18. st. Visoko teološko školstvo organiziraju franjevci u Šibeniku i Makarskoj. Tijekom 18. i početkom 19. st. u sklopu Nadbiskupskog sjemeništa u Splitu djeluje visoko učilište za studiranje teologije i filozofije.¹⁴

Osnivanje fakulteta u Dalmaciji u vezi je s entuzijazmom koji je vladao poslije II. svjetskog rata, nakon oslobađanja od okupatora i početkom obnove. Jedan od velikih datuma u povijesti Splita jest 24. ožujka 1945. god. kada je odlukom ZAVNOH-a osnovana Viša pedagoška škola u Splitu.¹⁵ Visoke škole i fakulteti osnivaju se u Zadru, Šibeniku, Splitu i Dubrovniku.¹⁶ Osnivanjem Sveučilišta u Splitu

stručnog savjetovanja "Bolonjska deklaracija - put do europske diplome", Split, 2006., str. 14.

¹⁴ Vidi **Josip Milat - Ivo Babić**: *Sveučilište u Splitu, 1974. - 2004.*, Split, 1974., str. 11.

¹⁵ Viša pedagoška škola kasnije postaje fakultet, a njeni sljednici su Visoka učiteljska škola, Fakultet prirodoslovno-matematičkih znanosti i odgojnih područja i Umjetnička akademija - vidi *ibid*, str. 12.

¹⁶ 1945. god. osnovana je u Splitu Državna viša zubarska škola (u međuvremenu se ugasila); 1947. god. u Šibeniku je osnovana Pedagoška akademija (u međuvremenu prestala s radom); 1954. god. osnovan je Filozofski fakultet u Zadru; 1959. god. osnovana je Viša pomorska škola u Splitu i Dubrovniku; 1960. osnovana je Viša ekonomska škola u Splitu; 1960. god. osnovan je Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje; 1960. god. osnovan je Kemijsko-tehnološki fakultet; 1961. god. osnovan je Pravni fakultet u Splitu; 1961. god. osnovana je Viša stomatološka škola (u međuvremenu se ugasila); 1973. god. osnovan je Ekonomski fakultet u Splitu; 1977. god. osnovan je Fakultet građevinskih znanosti u Splitu; 1978. god. osniva se Pomorski fakultet u Dubrovniku sa studijima u Splitu i Dubrovniku; 1997. god. osniva se Medicinski fakultet u Splitu; 1997. god. osnovana je Umjetnička akademija u

1974. god. visoke škole i fakulteti su objedinjeni u sveučilište regionalne naravi.

3. SVEUČILIŠTE U SPLITU DANAS

U skladu sa novim ZZDVO-om u veljači 2005. god. donesen je novi Statut Sveučilišta u Splitu kao njegov temeljni akt. Prema tom aktu Sveučilište je pravna osoba sa statusom javne ustanove te se upisuje u registar ustanova pri trgovačkom sudu, u Upisnik visokih učilišta i Upisnik znantvenih organizacija koje vodi MZOŠ (čl. 3., st. 4.). U svom sastavu ima sveukupno 17 sastavnica (znanstveno-nastavnih, nastavnih i znanstvenih). Njih 14 su pravne osobe i upisuju se u registar ustanova pri nadležnom trgovačkom sudu (čl. 49., st. 4.),¹⁷ dok su preostale 3 sastavnice podružnice Sveučilišta u smislu Zakona o ustanovama i kao takve upisuju se u registar pri nadležnom trgovačkom sudu (čl. 49., st. 5.).¹⁸ To je u skladu sa odredbom čl. 53., st. 1. Statuta u kojoj se navodi da su fakulteti i umjetnička akademija pravne osobe u sastavu Sveučilišta.

Splitu, 1997. god. osnovana je Visoka turistička škola u Šibeniku; 1997. god. osnovan je Pomorski fakultet u Splitu (ukida se 1998. god. osnivanjem Visoke pomorske škole u Splitu); 1998. god. osniva se Visoka učiteljska škola u Splitu i Zadru; 1998. god. osniva se Sveučilišni odjel za studij mora i pomorstva; 1999. god. Katolički bogoslovni fakultet integrira se u Sveučilište u Splitu; 2001. god. osnovan je Odjel za humanističke znanosti; 2003. god. osnivanjem studija arhitekture na Građevinskom fakultetu, mijenja se naziv fakulteta u Građevinsko-arhitektonski fakultet u Splitu; 2003. god. ponovno se osniva Pomorski fakultet u Splitu; 2003. god. osniva se Odjel za stručne studije koji preuzima cjelokupnu djelatnost bivšeg Veleučilišta u Splitu; 2005. god. osnovan je Filozofski fakultet u Splitu kao pravni sljednik Visoke učiteljske škole i Odjela za humanističke znanosti - detaljnije o najvažnijim datumima iz povijesti visokoškolskih institucija u Dalmaciji vidi *ibid*, str. 12. - 13.

¹⁷ Pravnu osobnost ima 11 visokih učilišta: Ekonomski fakultet, fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje, Fakultet prirodoslovno-matematičkih znanosti i kineziologije, Filozofski fakultet, Građevinsko-arhitektonski fakultet, Katolički bogoslovni fakultet, Kemijsko-tehnološki fakultet, Medicinski fakultet, Pomorski fakultet, Pomorski fakultet, Pravni fakultet i Umjetnička akademija (čl. 49., st. 2., toč. 1.), te 3 ostale sastavnice: Studentski centar - Split, Studentski centar - Šibenik i Sveučilišna knjižnica (čl. 49., st. 3.).

¹⁸ Pravnu osobnost nemaju Sveučilišni studijski centar za studije mora, Sveučilišni studijski centar za stručne studije i Sveučilišni centar za znanstveno računanje (čl. 49., st. 2., toč. 2. i 3.).

Najvažnija sveučilišna tijela su Senat, Sveučilišni savjet i Rektor (čl. 14., st. 1.). Sastav Senata koji ima 31 člana propisan je odredbom čl. 15.,¹⁹ a u okviru svoje nadležnosti on odlučuje o akademskim, stručnim, nastavnim, znanstvenim i umjetničkim pitanjima nabrojanim u čl. 19., st. 1.²⁰ Odlučivanje o tim pitanjima Senat može povjeri-

¹⁹ Odredbama o sastavu Senata osigurava se zastupljenost svih znanstveno-nastavnih sastavnica Sveučilišta i različitih područja znanosti i umjetnosti, zastupljenost studentskih predstavnika u postotku sukladno Zakonu, te odgovarajuća zastupljenost ostalih djelatnika Sveučilišta (st. 1.). Rektor je član Senata po funkciji (st. 2.) Čelnik svake od znanstveno-nastavnih i nastavnih sastavnica član je Senata po funkciji (st. 3.). Ravnatelj Sveučilišne knjižnice je član Senata po funkciji (st. 4.). Ravnatelj Studentskog centra u Splitu je član Senata po funkciji (st. 5.). Ostali članovi Senata biraju se na način kako slijedi:

- osobe u znanstveno-nastavnom zvanju redoviti profesor iz svakog od područja znanosti biraju iz svojih redova po jednog člana koji nije čelnik sastavnice, a osobe u umjetničko-nastavnom zvanju redoviti profesor biraju iz svojih redova jednog člana koji nije čelnik sastavnice,
- izvanredni profesori, docenti, suradnici i djelatnici u nastavnim zvanjima iz svojih redova biraju jednog člana, a koji nije čelnik sastavnice,
- studenti preddiplomskih i diplomskih (do ustrojavanja studija po Zakonu - dodiplomskih) studija biraju četiri člana, studenti stručnih studija jednog člana i studenti poslijediplomskih studija dva člana,
- ostali zaposlenici biraju jednog člana iz svojih redova (st. 6.).

Mandat članova Senata koji nisu članovi Senata po funkciji traje četiri godine (st. 7.). Mandat studenata uređuje se posebnim propisom (st. 8.).

²⁰ U skladu sa čl. 59., st. 2. ZZDVO-a Senat 1. odlučuje o obrazovnoj, znanstvenoj, umjetničkoj i stručnoj djelatnosti, 2. odlučuje o razvojnim i istraživačkim planovima, 3. utvrđuje studijske kapacitete i upisnu politiku, određuje upisne kvote te utvrđuje standarde studiranja i nadzire njihovo poštovanje, 4. provodi ili povjerava sastavnicama provedbu postupka stjecanja doktorata čije teme pokrivaju više područja, 5. dodjeljuje počasne doktorate, 6. bira *professore emerituse* i *znanstvenike emerituse*, 7. odlučuje o uvjetima studiranja i studentskom standardu, 8. koordinira međunarodnu suradnju, 9. odlučuje o izdavačkoj djelatnosti, 10. donosi Statut te druge opće akte Sveučilišta, 11. daje suglasnost na statute sastavnica Sveučilišta, 12. bira rektora te na njegov prijedlog imenuje prorektore, 13. imenuje članove drugih tijela Sveučilišta kada je to određeno Statutom ili drugim općim aktom, 14. potvrđuje izbor ili imenovanje čelnika sastavnica Sveučilišta, ako Statutom ili aktom o osnivanju i statutom sastavnice nije određeno drugačije, 15. odlučuje o osnivanju, statusnoj promjeni i ukidanju sastavnica dvotrećinskom većinom svih svojih članova, te usklađuje njihov rad i poslovanje, 16. odlučuje o osnivanju znanstveno-tehnoloških parkova i drugih trgovačkih društava, 17. vodi financijsku politiku i donosi proračun Sveučilišta, raspravlja o financijskim izvješćima i prihvaća završni

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

ti odgovarajućim sastavnicama Sveučilišta (čl. 19., st. 2.), ali do sada se u praksi ova mogućnost nije ostvarila.²¹ Senat može pravovaljano odlučivati kada je na sjednici prisutno više od polovice članova Senata, a odluke donosi natpolovičnom većinom glasova ukupnog broja članova, osim ako Zakonom i Statutom nije drukčije određeno (čl. 20., st. 1.). Dvotrećinska većina glasova ukupnog broja članova Senata predviđena je za odluke o donošenju Statuta, izmjenama i dopunama Statuta, o statusnim promjenama sastavnica u okviru Sveučilišta ili izlaska pojedinih sastavnica iz Sveučilišta, te o donošenju proračuna Sveučilišta (čl. 20., st. 2.). Prilikom odlučivanja Senata o pitanjima od posebnog interesa za studente studentski predstavnici imaju pravo suspenzivnog veta (čl. 20., st. 3.).²² Protiv odluke Senata ne može se podnijeti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor (čl. 20., st. 4.).

Različita pitanja u vezi Sveučilišnog savjeta (zadace, imenovanje članova i izbor predsjednika, razrješenje člana i način rada) regulirani su odredbama čl. 21. - čl. 26. Statutarne odredbe o rektoru (čl. 27. - čl. 39.) slijede zakonska rješenja iz čl. 57. ZZDVO-a.

Što se tiče sastavnica, nadležnost fakultetskog vijeća odnosno umjetničkog vijeća navedena je u 18 točaka odredbe čl. 55., st. 6.,²³

račun te odlučuje o kapitalnim ulaganjima, 18. potvrđuje izbore u zvanje redovitog profesora i znanstvenog savjetnika, 19. pokreće multidisciplinarne znanstvene projekte i studijske programe koji obuhvaćaju više znanstvenih i/ili umjetničkih područja, 20. odlučuje o studijskim programima, 21. obavlja i druge poslove predviđene Statutom i drugim općim aktima.

²¹ Napominjemo da u Statutu nije predviđena zakonska mogućnost (čl. 59., st. 3. ZZDVO-a) prava suspenzivnog veta na pojedine odluke nadležnih tijela sastavnica o tim pitanjima radi osiguranja integriranosti nastavnog i znanstvenog procesa na sveučilištu.

²² Pitanja od posebnog interesa za studente su: pitanja vezana za promjenu sustava studija, osiguranje kvalitete studija, donošenje studijskih programa, utvrđivanje izvedbenih planova studija i studentski standard. Studentski predstavnici mogu iskoristiti pravo na suspenzivni veto ako to zatraži natpolovična većina studentskih predstavnika u Senatu. Nakon suspenzivnog veta Senat ponovno raspravlja o navedenom pitanju najranije u roku od 8 dana. U ponovljenom odlučivanju odluka se donosi natpolovičnom većinom svih članova Senata i na nju studentski predstavnici nemaju pravo suspenzivnog veta (čl. 20., st. 3.).

²³ Vijeće: 1. donosi odluke o akademskim, znanstvenim, umjetničkim i stručnim pitanjima, 2. bira i razrješava dekana i prodekane, 3. pokreće i provodi postupke izbora u znanstveno-nastavna zvanja, 4. provodi postupak stjecanja doktorata

a za njih je bitna odredba čl. 163., st. 2. po kojoj sastavnice samostalno raspoložu vlastitim prihodima ostvarenim na tržištu, a raspoređuju 3% od ostvarenih brutto prihoda od školarina, umjetničkih i stručnih projekata, elaborata i ekspertiza te najma prostora u proračun sveučilišta za kapitalna ulaganja i razvojne programe.

Osim Statuta, Sveučilište u Splitu donijelo je u 2005. god. Pravilnik o studiju i režimu studiranja (u tijeku su njegove izmjene). Pravilnik o ustroju i radu Rektorata Sveučilišta u Splitu je pred donošenjem, kao i Etički kodeks Sveučilišta koji izrađuje u međuvremenu osnovano Etičko povjerenstvo Sveučilišta. Međutim, mnogi akti (ukupno 12) predviđeni Statutom još nisu doneseni.²⁴

znanosti, 5. donosi statut i druge opće akte, 6. pokreće i provodi postupke izbora za zaposlenike u znanstvenim i znanstveno-nastavnim, odnosno umjetničko-nastavnim, nastavnim i suradničkim zvanjima na razini pojedinih polja i grana, te na odgovarajuća radna mjesta, 7. utvrđuje unutarnji ustroj i sistematizaciju radnih mjesta, 8. vodi brigu i donosi odluke u cilju osiguranja kvalitete studija i znanstvenog, odnosno umjetničkog rada, 9. pokreće postupak donošenja i brine o provedbi nastavnih programa, studija, znanstvenih i umjetničko-produkcijskih projekata i tema, 10. osniva nove i razvija postojeće istraživačke kapacitete na razini odgovarajuće znanstvene ili umjetničke discipline, 11. brine o poboljšanju uvjeta nastavnog, istraživačkog i umjetničko-produkcijskog procesa, 12. osniva povjerenstva u skladu sa svojim Statutom, 13. odlučuje o suradnji s domaćim i inozemnim ustanovama i organizacijama, 14. odlučuje o izdavačkoj djelatnosti sastavnice, 15. osigurava uvjete za slobodnu inicijativu pojedinaca i skupina istraživača nastavnika i studenata u znanstvenim, umjetničkim, nastavnim i stručnim djelatnostima, 16. sudjeluje u izradbi i daje mišljenje o prijedlogu nastavnih planova i programa u cjelini ili u dijelovima iz područja svojega djelovanja, 17. daje mišljenje o nabavi, postavljanju i uporabi kapitalne opreme na Sveučilištu iz područja svojega djelovanja, 18. obavlja druge poslove utvrđene Zakonom, Statutom, statutom fakulteta odnosno umjetničke akademije ili drugim općim aktom.

²⁴ U pitanju su *pravilnici* (o ustroju i načinu rada Centra za unapređenje kvalitete, o stjecanju doktorata, o počasnom doktoratu, o pokretanju i provođenju postupka oduzimanja akademskog ili stručnog zvanja ili stupnja, o stegovnoj odgovornosti studenata odnosno nastavnika i suradnika, o nelojalnoj utakmici, o financijskom poslovanju sveučilišta), *opći akti* (o slobodnoj studijskoj godini, o pohvalama i nagradama), *poslovnik* (o tijeku sjednice na kojoj se vrši izbor rektora). Do donošenja novih općih akata, primjenjivat će se postojeći opći akti, osim odredaba koje su u suprotnosti sa Statutom (čl. 171. Statuta).

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

4. ZAKLJUČAK

Premda je novi ZZDVO stupio na snagu u kolovozu 2003. god., još uvijek ne možemo govoriti o izgrađenom sustavu pravne, funkcionalne i financijske integracije na Sveučilištu u Splitu. Trenutno (svibanj 2007. god.) Sveučilište je još uvijek zbroj različitih sastavnica sa pravnom osobnošću (ili bez nje) koje naglašavaju svoju autonomiju. Međutim, Bolonjski proces se ipak postupno provodi, jer je rektorat već preuzeo od sastavnica pravo odlučivanja o nekim poslovima koje prije nije imao (o suglasnostima za radna mjesta, o investicijskom održavanju i kapitalnim ulaganjima, o međunarodnoj suradnji, o terenskoj nastavi, o troškovima poslovanja).

Prof. dr. sc. Željko Jerneiĉ

FINANCIRANJE SVEUĀILIŠTA: ZAKON, STATUTI, PRAVILNIK(CI)¹

S novim Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine" br. 13/03., 198/03., 105/04., 174/04. i 46/07.) započela je reforma visokog obrazovanja ĉiji je krajnji cilj transformirati hrvatsko društvo u društvo znanja i osigurati gospodarstvu utemeljenom na znanju da se uspješno nosi sa suvremenim globalizacijskim procesima. Koliko brzo i uspješno će se on ostvariti ovisi s jedne strane o tome koliko brzo i uspješno će se sveučilišta reorganizirati i prilagoditi novim zahtjevima, a s druge strane o tome koliko će izdašno i prema kojim kriterijima državni proraĉun pratiti financiranje visoke naobrazbe i znanosti. I u jednom i u drugom sluĉaju vaŹan segment u ostvarenju cjelokupnog reformskog procesa predstavljaju različiti pravni propisi kojima se uređuju pitanja povezana s financiranjem visokih uĉilišta.

Slijedom hijerarhijske organizacije pravne regulative financiranje sveučilišta trebalo bi biti regulirano na dvije-tri razine. Na najvišoj razini to bi bili zakonski i podzakonski akti, na drugoj, statuti sveučilišta i sveučilišni pravilnici o financiranju, a na najnižoj - već prema potrebi - financijski pravilnici sastavnica i/ili ustrojbenih jedinica. Sagledavajući trenutnu situaciju u pravnim propisima, financiranje sveučilišta reguliraju samo Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljem tekstu Zakon) i statuti pojedinih sveučilišta. Prateći podzakonski akt(i) još uvijek nije donesen, postojeći Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim uĉilištima (Narodne novine, 25/96. i 28/99.) donesen je prema starom Zakonu o visokim uĉilištima (Narodne novine, 96/93; 34/94. i 48/95) i njegov status je pravno upitan s obzirom na ĉinjenicu da visoka uĉilišta imaju finan-

¹ Rad se temelji na izlaganju održanom u Begovu Razdolju od 3. do 5. svibnja 2007. godine na Prvom seminaru u okviru projekta Pravni i organizacijski aspekti integriranog sveučilišta kojeg financira Nacionalna naklada za znanost, visoko školstvo i tehnologijski razvoj Republike Hrvatske.

cijsku autonomiju (vidi čl. 4. stavak 5. Zakona), a pravilnici o financiranju na sveučilišnoj razini još uvijek ne postoje.

Zato će se u radu analizirati samo odredbe Zakona i statuta pojedinih sveučilišta koje se odnose na financiranje znanosti i visoke naobrazbe te iznijeti osnovne postavke pravilnika o financiranju zagrebačkog sveučilišta koji je pred dovršenjem. U analizi financijskog dijela Zakona naglasak će biti na ključnim odredbama o kojima treba voditi računa pri izradi statuta i financijskih pravilnika. Komparativna analiza financijskih dijelova statuta pojedinih sveučilišta temeljit će se na pitanju u kojoj mjeri statuti zadiru u probleme financiranja znanstvene-nastavne djelatnosti i raspodjele sredstava ustrojbenim jedinicama. A prikaz pravilnika o financiranju zagrebačkog sveučilišta usredotočit će se na konsolidirani proračun Sveučilišta, uvjete stjecanja prihoda za programe osnovne, dopunske i prateće djelatnosti te osnovna načela raspodjele tako stečenih prihoda sastavnicama.

PRIKAZ FINANIJSKOG DIJELA ZAKONA O ZNANSTVENOJ DJELATNOSTI I VISOKOM OBRAZOVANJU

Financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja regulirano je u glavi V. Zakona sa samo pet članaka (čl. 107. do čl. 111.)². Budući da su ti članci ključni za financiranje sveučilišta i definiraju pravne okvire sveučilišnih statuta i pravilnika, detaljnije ćemo ih razmotriti.

Izvori financiranja visokih učilišta, instituta i drugih znanstvenih organizacija određeni su *člankom 107.* i vrlo su široko definirani tako da uz sredstva osnivača, sredstva državnog proračuna, proračuna županija, gradova i općina, obuhvaćaju prihode zaklada (nacionalne, sveučilišne i ostale) kao i vlastite prihode ostvarene na tržištu, a mogu se financirati i iz izravnih ulaganja pojedinaca i pravnih osoba ili nekih drugih izvora koji nisu izrijekom navedeni. Jedino suštinsko ograničenje jest da spomenuti izvori prihoda ne utječu na neovisnost

² Hrvatski sabor donio je 20. travanja 2007. godine izmjene Zakona među kojima su neke vezane uz financiranje znanosti i visokog obrazovanja (NN, 46/07.). Međutim, te se dopune Zakona uglavnom odnose na "Mjere poticanja istraživanja i razvoja" (definirane sa šest novih članaka) i ne utječu na prikaz i ocjene iznesene u tekstu.

i dostojanstvo visokih učilišta i znanstvenih organizacija ili da ne štete ostvarenju njihovih osnovnih zadaća.

Prijedlogom proračunskih sredstava i njihovom raspodjelom na nacionalnoj razini bavi se *članak 108*. Prema tom članku, na temelju prijedloga Savjeta za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje utvrđuju kriterije za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje. Uvažavajući kriterije ministar izrađuje prijedlog proračuna polazeći od prikupljenih prijedloga proračuna znanstvenih organizacija, sveučilišta, veleučilišta i visokih škola, sukladno propisima kojima se planiraju i izvršavaju sredstva iz državnog proračuna. Prijedlog obuhvaća *ukupne iznose* za pojedina sveučilišta, veleučilišta, visoke škole, znanstvene institute i druge znanstvene organizacije, iznose za financiranje znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa, suradnička radna mjesta i nabavku znanstvene opreme te iznose troškova rada Nacionalnog vijeća za znanost, Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, Agencije za znanost i visoko obrazovanje i drugih tijela. Prije podnošenja prijedloga Vladi Republike Hrvatske, ministar treba pribaviti mišljenje oba Nacionalna vijeća i predložiti ga Vladi. Pored toga, ovim člankom se određuje da ministar, na temelju javnog poziva i mišljenja odgovarajućih povjerenstava koje imenuje, raspoređuje sredstva za razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja, znanstveno izdavaštvo, znanstvene konferencije te znanstvene i znanstveno-stručne udruge. Također, njime se propisuje da se minimalne plaće sudionika u znanosti i visokom obrazovanju utvrđuju kolektivnim ugovorom u skladu sa zakonom.

Prema odredbama ovog članka, Savjet za financiranje znanosti i visokog obrazovanja trebao je izraditi prijedlog kriterija za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje. Međutim, zasad je Savjet izradio jedino "Prijedlog kriterija za definiranje pojedinih proračunskih pozicija i aktivnosti" koji je sadržan u šest točaka: (1) plaće zaposlenika; (2) vanjska suradnja, (3) troškovi poslovanja, (4) stipendije i studentski programi, (5) profesori emeritusi i zaslužni znanstvenici, (6) proračunska sredstva za materijalna prava zaposlenika i (7) sredstva za nove studentske programe. Nažalost, navedeni kriteriji su u suštini više napuci za što bi sve trebalo osigurati sredstva nego kriteriji financiranja i sadržajno pokrivaju tek dio sredstava koja bi se u proračunu trebala izdvojiti za znanost i visoko obra-

zovanje kako je to predviđeno Zakonom. Vjerojatno i zbog toga, niti četiri godine nakon donošenja Zakona, Nacionalna vijeća nisu utvrdila kriterije raspodjele sredstava za znanost i visoko obrazovanje tako da je nejasno po kojim kriterijima ministar sastavlja prijedlog proračuna i u kojoj mjeri se primjenjuje propisana procedura donošenja proračuna. Uz to, nejasno je utvrđuju li se navedeni kriteriji svake godine iznova ili se donose za period od nekoliko godina unaprijed. Za financijsku stabilnost sustava i mogućnost planiranja bilo bi dobro kad bi se kriteriji donijeli unaprijed, barem za razdoblje od tri do pet godina.

No glavna zakonska promjena u odnosu na prijašnje propise i praksu je uvođenje financiranja sveučilišta po principu *ukupnog iznosa* (lump-sum) kojim bi se trebali pokriti troškovi rada i osnovni troškovi poslovanja sveučilišta i znanstvenih organizacija. Umjesto dosadašnje prakse direktnog doznačivanja sredstava sveučilišnim sastavnicama, financiranjem po principu ukupnog iznosa odobrena sredstva državnog proračuna dostavlja bi se sveučilištima, a ona bi ih dalje prema internim planovima i pravilima raspoređivala za pojedine namjene i financirala temeljnu znanstvenu i nastavnu djelatnost na fakultetima i sveučilištu u cjelini kao je to propisano člankom 109. Zakona.

Članak 109. je ključni članak Zakona za financiranje visokih učilišta pošto se njime određuje o čemu će se voditi računa kad je riječ o financiranju iz državnog proračuna. U prvom stavku ti se kriteriji jasno ekspliciraju: "Javna sveučilišta, veleučilišta i visoke škole financiraju se iz državnog proračuna uzimajući u obzir utvrđene kapacitete pojedinog visokog učilišta, cijenu pojedinih studija te ocjenu o njihovoj kvaliteti na temelju vrednovanja iz članka 16. ovog Zakona." Drugi stavak članka je u ovom kontekstu manje važan, jer govori o financiranju privatnih visokih učilišta i uvjetima koje trebaju ispuniti da bi se financirali iz državnog proračuna, ali su zato bitna preostala dva stavka. Trećim stavkom se propisuje da će se sredstva iz državnog proračuna namijenjena sveučilištima, veleučilištima i visokim školama doznačiti korisnicima u ukupnom iznosu, a korisnici će ih svojim proračunom rasporediti za pojedine namjene, sukladno statutu i drugim općim aktima pri čemu je određeno da proračun sveučilišta na prijedlog rektora donosi senat. Četvrtim stavkom nalaže se sastavnicama da dio vlastitih prihoda izdvajaju u proračun sveučilišta za kapitalna ulaganja i razvojne programe, sukladno općim aktima sveučilišta.

Iz sadržaja članka 109. jasno je da svaki statut sveučilišta i/ili pravilnik o financiranju mora voditi računa o navedenim kriterijima prema kojim će se financirati sveučilišta kao i o raspodjeli sredstava unutar sveučilišta. Međutim, kako ne postoji podzakonski akt koji pobliže definira provedbu ovog članka, on u suštini postavlja više pitanja nego što daje odgovora, jer sadrži previše nepoznanica i stvara sveučilištima probleme u formuliranju svojih općih akata kojima bi se trebala detaljnije urediti pitanja financiranja sveučilišta i njegovih sastavnica. Između ostalog, člankom nije specificirano tko, kako i u kojem roku utvrđuje kapacitete visokih učilišta, cijenu studija i ocjenu kvalitete. Iz ranijih članaka Zakona bi se još i moglo zaključiti da je određivanje kapaciteta u nadležnosti visokih učilišta, a vrednovanje kvalitete u nadležnosti Agencije za znanost i visoko obrazovanje, ali tko bi i na koji način trebao odrediti cijenu svakog pojedinog studija posve je nejasno. Izvjesno je jedino da bi cijenu studija trebalo odrediti prema stvarnim troškovima izvođenja studijskog programa uključujući izravne i neizravne troškove rada nastavnika i ostalog osoblja, troškove poslovanja, nabave opreme i dr., te da bi se cijena istog studija mogla razlikovati od sveučilišta do sveučilišta, budući da sveučilišta ne djeluju u jednakim uvjetima i međusobno se razlikuju po opsegu programa, kadrovima, opremljenosti, izravnim troškovima vezanim uz prostor potreban za odvijanje osnovnih djelatnosti, općem okruženju itd.

Nadalje, otvoreno je pitanje u kojem roku će se utvrditi navedeni kriteriji financiranja, jer sukladno Zakonu financiranje u ukupnom iznosu trebalo je započeti od 1.1.2006. godine (vidi članak 122. Primjena odredbi o financiranju) i prema gledištu MZOŠ-a ono se provodi. Međutim, iz perspektive pojedinih sveučilišta to nije tako pošto cjelokupna procedura donošenja proračuna nije provedena u skladu sa Zakonom, nepoznate su cijene pojedinih studija i ocjene o kvaliteti, o visini i strukturi cjelovitog iznosa se u suštini ne pregovara i nejasno je što bi cjeloviti iznos uopće trebao sadržavati odnosno što se točno njime financira. Također, nejasno je imaju li sveučilišta potpunu autonomiju u raspodjeli cjelovitog iznosa za pojedine namjene kako je to predviđeno stavkom 3. članka 109. Jer, zasad su pojedine proračunske pozicije unutar cjelovitog iznosa unaprijed određene u državnom proračunu tako da sveučilišta ne mogu određivati koliko se sredstava osigurava za plaće, koliko za materijalne troškove, koliko za opremu, knjige ili neke druge izdatke unutar cjelovitog iznosa. U najboljem

slučaju ona mogu utjecati samo na dio aktivnosti koje će se financirati unutar zadanih proračunskih pozicija i unutar predviđenih sredstava na danoj poziciji.

Što se pak tiče dijela sveučilišnog proračuna koji se odnosi na vlastite prihode, stavkom 4. je propisano da sastavnice sveučilišta dio vlastitih prihoda moraju izdvajati u proračun sveučilišta za kapitalna ulaganja i razvojne programe, sukladno općim aktima sveučilišta. Na samim sveučilištima i sastavnicama je da odluče o kojim se postotnim iznosima ili udjelima radi i koliko su spremne uložiti u svoj vlastiti razvoj.

Slična obveza izdvajanja dijela vlastitih prihoda za javne znanstvene institute propisana je *člankom 110*. Osim što se člankom specificira nadležnost za donošenje proračuna instituta, njime se propisuje da je svaka ustrojstvena jedinica instituta "obvezna dio sredstava ostvarenih na tržištu od obavljanja stručne djelatnosti rasporediti u godišnji proračun instituta, sukladno općim aktima instituta." Interesantno je, međutim, da se ovdje predviđa izdvajanje dijela sredstava samo od *stručne* djelatnosti, ali ne i od znanstvene djelatnosti ostvarene na tržištu, izdavačke ili neke druge djelatnosti kao što je to propisano za sastavnice sveučilišta. Je li riječ o propustu ili namjeri zakonodavca teško je iz ovog i ostalih članaka Zakona dokučiti.

Konačno, posljednji članak koji se bavi financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja je *članak 111*. On se odnosi na financiranje znanstvenih projekata, suradničkih radnih mjesta i znanstvene opreme. Člankom je propisano da ministar uz prethodno mišljenje Nacionalnog vijeća za znanost raspisuje otvorene natječaje, a odluke o financiranju donosi periodično, najmanje jednom godišnje za financiranje projekata te znanstvene infrastrukture i opreme i najmanje četiri puta godišnje za znanstvene novake, u skladu s raspoloživim sredstvima. Nadalje, člankom je propisano tko se sve može prijaviti na pojedine natječaje, kako se provodi vrednovanje i kako se koristi znanstvena oprema u sustavu znanosti. Također, člankom je određeno da sve odluke o financiranju projekata, suradničkih radnih mjesta i nabavi opreme donosi ministar.

Ovako formuliran članak nema značajnije reperkusije na izradu financijskih dijelova statuta sveučilišta ili financijskih pravilnika budući da su sve odluke u domeni ministra, međutim, sagledan u kontekstu ostalih članaka Zakona i provedbene prakse on nosi "političku" poruku

sveučilištima jer promovira tržišno natjecanje u dobivanju i financiranju projekata, a u nešto manjoj mjeri i u dobivanju novačkih mjesta i opreme. Čini se da su pritom već u startu sveučilišta zakinuta u odnosu na javne institute barem iz dva razloga. Jedan je što sveučilišta u sklopu cjelovitog iznosa osim za dio plaća (virtualnih 50% radnog vremena) praktički ne dobivaju nikakva sredstva za znanstveni rad i s njim povezane troškove poslovanja (iako je znanstveni rad nerazdvojni dio visokog obrazovanja), dok se javni znanstveni instituti upravo u tom dijelu financiraju u sklopu ukupnog iznosa, a pod jednakim uvjetima se još i natječu za znanstvene projekte. Drugi je razlog što znanstveni novaci na sveučilištima redovito sudjeluju u izvođenju nastave i u praksi znatan dio njih ima veća nastavna opterećenja od onih propisanih Kolektivnim ugovorom za znanost i visoko obrazovanje, dok znanstveni novaci na institutima nemaju takvih obveza premda i neki od njih održavaju nastavu na sveučilištima kao vanjski suradnici, ali im je to onda u pravilu i posebno plaćeno. Slično rezoniranje se može primijeniti i na znanstvenu opremu, jer se ona na sveučilištima osim za znanstveni rad uvelike rabi i u nastavi.

Opći komentar financijskog dijela Zakona

Sagledavajući u cjelini iznesene opaske o dijelu Zakona koji se odnosi na financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja može se ustvrditi da je Zakon štur i nedorečen. Zakonom nisu riješena neka važna pitanja financiranja sveučilišta (model financiranja visokog obrazovanja, pitanje financiranja studiranja općenito: participacije, školarine, stipendije, krediti i sl.), nisu određeni nositelji pojedinih aktivnosti koje propisuje (npr. tko i kako određuje cijenu studija), a nisu određeni niti rokovi za realizaciju ključnih elemenata financiranja sustava (npr. u kojem roku Nacionalna vijeća trebaju utvrditi kriterije raspodjele sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje; kada započinje financiranje sveučilišta prema kriterijima iz čl. 109. Zakona). Osim toga, Zakon se u nekim bitnim dijelovima ne provodi (postupak donošenja prijedloga proračuna za sustav znanosti i visokog obrazovanja; način raspodjele sredstava iz ukupnog iznosa za pojedine namjene itd.), a ne prati ga niti odgovarajući podzakonski akt.

KOMPARATIVNA USPOREDBA STATUTA

Budući da podzakonski akt kojim bi se pobliže reguliralo financiranje sveučilišta još uvijek nije donesen, u nastavku će biti prikazani dijelovi sveučilišnih statuta koji se tim pitanjem bave. Oni su sažeto prikazani Tabeli 1. U tabeli je naveden broj članaka koji se odnose na financiranje sveučilišta, kratak sadržajni opis članaka i informacija je li statutom predviđena izrada financijskog pravilnika ili ne. Na ovaj pojednostavljeni način želio se dati presjek i komparativna usporedba statuta i odgovoriti na pitanje kako i u kojoj mjeri statuti uređuju financiranje sveučilišta i sastavnica.

Tabela 1. Usporedni prikaz financijskog dijela statua pojedinih sveučilišta

<p>Statut Sveučilišta u Zadru</p> <ul style="list-style-type: none"> • nema članaka o financiranje Sveučilišta • predviđa izradu Pravilnika o financijskom poslovanju
<p>Statut Sveučilišta u Puli</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 članak o financiranju Sveučilišta: <ul style="list-style-type: none"> • članak 107. Zakona o izvorima financiranja • ne predviđa izradu Pravilnika o financijskom poslovanju
<p>Statut Sveučilišta u Dubrovniku</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 članka o financiranju Sveučilišta: <ul style="list-style-type: none"> • članak 107. Zakona o izvorima financiranja • dio članka 109. Zakona o kapacitetu, cijeni studija i kvaliteti studija • ne predviđa izradu Pravilnika o financijskom poslovanju
<p>Statut Sveučilišta u Osijeku</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 članka o financiranju Sveučilišta: <ul style="list-style-type: none"> • članak 107. Zakona o izvorima financiranja • dio članka 109. Zakona o kapacitetu, cijeni studija i kvaliteti • dio članka 109. Zakona o izdvajanju vlastitih sredstava za kapitalna ulaganja i razvoj • predviđa izradu Pravilnika o financiranju
<p>Statut Sveučilišta u Splitu</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 članka o financiranju Sveučilišta: <ul style="list-style-type: none"> • Članak 107. Zakona o izvorima financiranja • dio članka 109. Zakona o kapacitetu, cijeni studija i kvaliteti • dio članka 109. Zakona o izdvajanju vlastitih sredstava za kapitalna ulaganja i razvoj • predviđa izradu Pravilnika o financiranju

Statut Sveučilišta u Rijeci

- 7 članaka - sadržajno vrlo sličnih onima u statutima Osijeka i Splita
 - predviđa izradu formule za raspodjelu sredstava iz državnog proračuna koju donosi Senat
 - detaljnije razrađuje raspodjelu prihoda ostvarenih na tržištu
 - sastavnice samostalno raspoložu prihodima
 - iz vlastitih prihoda izdvajaju i u proračun sveučilišta i u vlastiti proračun za kapitalna ulaganja, projekte i programe unapređenja djelatnosti
 - dva članka o natječajima za financiranje projekata, suradničkih mjesta i opreme; te o sveučilišnim zakladama, donacijama i sponzorstvima
- predviđa izradu Pravilnikom o financijskom poslovanju

Statut Sveučilišta u Zagrebu

- 12 članaka:
 - Konsolidirani proračun: proračun Sveučilišta i proračuni sastavnica
 - Statut uvodi pojmove osnovne djelatnosti (POD), dopunske djelatnosti (PDD) i prateće djelatnosti (PPD)
 - Sastavnice raspoložu svojom imovinom i vlastitim prihodima
 - Pokriće troškova POD-a - broj nastavnika i troškovi izvođenja nastave određuju se na temelju standarda izvođenja nastave
 - Pri raspodjeli se vodi računa o kapacitetu visokog učilišta, broju zaposlenika i drugim troškovima studija
 - Određuje se visina školarina i o čemu ona ovisi
 - Tko i u kojim rokovima donosi proračun i plan proračuna
 - Odbor za proračun - savjetodavno tijelo Senata i Rektorskog kolegija
 - Fond za razvoj Sveučilišta - formiran od sredstava koje sastavnice stječu na tržištu
- Predviđa se izrada Pravilnika o osnovama financiranja

Nažalost, kad se pogledaju dijelovi statuta pojedinih sveučilišta koji se odnose na financiranje njihove djelatnosti već i posve površnim uviđom u odredbe statuta može se vidjeti da neki statuti zapravo uopće ne reguliraju pitanje financiranja. Na primjer, u statutu Sveučilišta u Zadru niti jedan članak se izravno ne bavi pitanjem financiranja, statut Sveučilišta u Puli financiranju posvećuje tek jedan članak, a statut Sveučilišta u Dubrovniku 3 članka. U sadržajnom pogledu ti su članci ili izravno preneseni iz Zakona (npr. čl. 107 o izvorima financiranja) ili su preuzeti dijelovi članka 109. gdje se kao kriterij financiranja navode kapacitet visokog učilišta, cijena i kvaliteta studija. K tome, od tri navedena statuta jedino je statutom Sveučilišta u Zadru predviđena izrada pravilnika o financijskom poslovanju kojim bi se naknadno reguliralo financiranje sveučilišta i raspodjela sredstava.

Nešto više prostora financiranju posvećuju statuti sveučilišta u Osijeku, Splitu i Rijeci, mada je i ovdje većinom riječ o prenesenim člancima (107. i 109.) iz Zakona. Međutim, za razliku od prethodnih, ovim statutima se osim izrade financijskih pravilnika specificiraju i pototni iznosi sveučilišnog proračuna namijenjeni kapitalnim ulaganjima te razvoju i unapređenju djelatnosti kao i izdvajanjima vlastitih sredstava sastavnica u sveučilišni proračun kako je to predviđeno 4. stavkom članka 109. Zakona. Tako se primjerice u statutima Osijeka i Splita predviđa najmanje 10%, a Rijeke najmanje 5% sredstava sveučilišnog proračuna za kapitalna ulaganja i razvoj. U sklopu tih postotaka, sastavnice iz vlastitih prihoda izdvajaju u proračun sveučilišta u Splitu i Rijeci 3% sredstava, dok Osijek to namjerava riješiti posebnim pravilnikom. Riječki statut, koji je nešto detaljniji, još predviđa obvezna izdvajanja iz vlastitih prihoda za razvoj samih sastavnica i to na način da najmanje 10% sredstava ostvarenih na tržištu i najmanje 20% sredstava od školarina sastavnice za istu namjenu izdvajaju u vlastiti proračun. Iz navedenih postotaka izdvajanja, kod sva tri sveučilišta je vidljivo naglašena razvojna komponenta, budući da su predviđena ulaganja u razvoj te kapitalnu izgradnju i opremu vrlo visoka. Pitanje je, međutim, jesu li i održiva ako uzmemo u obzir da se u pravilu samo za plaće zaposlenika iz ukupnog iznosa izdvaja više od 80% sredstava.

Korak dalje u razradi financijskog dijela statuta učinjen je na zagrebačkom sveučilištu. Ne samo što je sadržajno najopsežniji, s 12 članka koji reguliraju pitanja financiranja sveučilišta, nego uvodi i neke novine u odnosu na prethodno opisane statute. Statutom se prije svega jasno definira imovina sveučilišta i njegovih sastavnica i tko s tom imovinom raspolaže: sveučilište svojom, a sastavnice svojom. Sukladno tome, sveučilište i sastavnice donose svoje prijedloge proračuna koji se objedinjuju u konsolidiranom proračunu sveučilišta. S tim u svezi definirano je tko i u kojim rokovima donosi zasebne proračune sastavnica i sveučilišta te konsolidirani proračun i plan proračuna za trogodišnje razdoblje. Novinu u statutu predstavlja i razgraničenje između tri vrste djelatnosti koje s obuhvaćene programima tako da postoji Program osnovne djelatnosti, Program dopunske djelatnosti i Program prateće djelatnosti. Te se djelatnosti financiraju u pravilu iz različitih izvora. Program osnovne djelatnosti prvenstveno iz cjelovitog iznosa koji se sveučilištu stavlja na raspolaganje iz državnog proračuna, a ostale djelatnosti iz posebnih pozicija državnog proračuna

i drugih vrsta prihoda iz članka 107. Zakona. Pri raspodjeli sredstava za pokriće troškova izvođenja nastave iz Programa osnovne djelatnosti vodi se računa o kapacitetu visokog učilišta, broju zaposlenika i drugim troškovima studija, a temelj predstavljaju prihvaćeni standardi izvođenja nastave, zatečeno stanje i plan razvoja Sveučilišta. U slučaju da sredstva iz državnog proračuna ne pokrivaju troškove studija, visoko učilište može uz potvrdu Senata odrediti školarinu za sve studente ili određene grupe studenata. Statutom nije zanemarena niti razvojna komponenta pa se osim sredstava državnog proračuna za kapitalna ulaganja predviđa i osnivanje Fonda za razvoj sveučilišta koji bi se financirao iz sredstava koje sveučilište i sastavnice stječu na tržištu. Specifičnost je izdvajanja u Fond što u njega sastavnice izdvajaju sredstva ovisno o vrsti djelatnosti iz koje se prihod ostvaruje tako da taj postotak varira od 0% za darove i sponzorstva do najviše 6% za prihode od zakupnina. I konačno, statutom je predviđeno osnivanje Odbora za proračun koji predstavlja savjetodavno tijelo Rektorskog kolegija i Senata te izrada financijskog pravilnika kojim bi se detaljnije uredila pitanja financiranja sveučilišta i raspodjele sredstava te utvrdili opći uvjeti poslovanja.

Opći komentar financijskih dijelova statuta

Iz izložene usporedbe statutarnih odredbi moglo bi se zaključiti da su nedorečenost financijskog dijela Zakona i nepostojanje provedbenog podzakonskog akata koji bi detaljnije regulirao financiranje znanosti i visokog obrazovanja predstavljali i još uvijek predstavljaju objektivnu teškoću pri izradi statuta sveučilišta i posebno pravilnika o financiranju. Posljedično, statuti sveučilišta u pravilu su samo prenosi (ako i to) odredbe iz Zakona bez većih mogućnosti da adekvatno planiraju prihode iz državnog proračuna i odrede kriterije raspodjele sredstava sastavnicama. Detaljnije uređenje financijskih pitanja uglavnom su prepustili pravilnicima o financiranju s očekivanjem da će se u međuvremenu donijeti podzakonski akt koji bi im tu zadaću olakšao. Međutim, kako on nije donesen, sveučilišta još uvijek nisu regulirala pravila i kriterije stjecanja i raspodjele sredstava bilo statutom bilo pravilnicima tako da je u suštini zadržan stari obrazac financiranja i raspodjele sredstava koji je posljednjih godina provodilo MZOŠ. Pokušaj da se takvo stanje izmjeni predstavlja i rad na pravilniku o osnovama financiranja zagrebačkog sveučilišta.

PRIKAZ PRAVILNIKU O FINANCIRANJU SVEUČILIŠTA U ZAGREBU

Rad na pravilniku o financiranju Sveučilišta u Zagrebu (u daljem tekstu Pravilnik) započeo je paralelno s izradom statuta i uz prekinde i promjene u sastavu povjerenstva traje sve do danas. Izrada pravilnika je pri kraju iako još nisu riješena neka važna pitanja, a neka su posve izbjegnuta, jer se nisu stekli uvjeti za njihovo rješavanje na zadovoljavajući način. Osnovu za izradu Pravilnika predstavljali su Statut Sveučilišta u Zagrebu te postojeći zakonski akti, pravilnici i ugovori koji reguliraju ili sadržajno zadiru u financijsko poslovanje sveučilišta i njegovih sastavnica. Među važnijima su Zakon o znanosti i visokom obrazovanju, Zakon o izvršenju državnog proračuna, Zakon o računovodstvu, Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje te Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima. Povrh toga, u obzir je uzeta i trenutna struktura državnog proračuna u dijelu koji se odnosi na MZOŠ, odnosno s kojih proračunskih pozicija se financiraju pojedine aktivnosti povezane sa znanstvenom djelatnošću i visokim obrazovanjem u Republici Hrvatskoj. Sve su to bili ograničavajući faktori u razvoju koncepta financiranja i raspodjele sredstava koje je Pravilnikom trebalo riješiti pa su i koncept i pojedina rješenja koje nudi Pravilnik u velikoj mjeri refleksija postojećeg stanja. U tom kontekstu treba gledati i evaluirati sadržaj Pravilnika.

Pravilnik je koncipiran na način da omogući postizanje tri glavna cilja: (1) pruži osnovu za pregovaranje s MZOŠ oko financiranja Sveučilišta; (2) predstavlja element razvoja i integracije Sveučilišta i (3) osigura pravedne i transparentne kriterije raspodjele sredstava sastavnicama. S obzirom na postojeće zakonske propise te je ciljeve bilo u nekim segmentima vrlo teško ostvariti, a da se ne prejudicira drugačije financiranje iz državnog proračuna ili primjerice u pogledu standarda izvođenja nastave i opterećenja nastavnika ne dođe u sukob s Kolektivnim ugovorom za znanost i visoko obrazovanje koji ne respektira suvremene promjene u načinu izvođenja nastave povezane s Bolonjskim procesom.

Bitni sadržaji koje pravilnik regulira navedeni su u općim odredbama i specificirani u nekoliko točaka:

- sadržaj i struktura proračuna, te postupci za donošenje proračuna, plana proračuna i rebalansa proračuna

- uvjeti stjecanja prihoda od obavljanja Programa osnovne djelatnosti (POD) i raspodjela tako stečenih prihoda
- uvjeti stjecanja prihoda na tržištu od obavljanja programa dopunske (PDD) i programa prateće djelatnosti (PPD) i raspodjela tako stečenih prihoda,
- standardna opterećenja u nastavi i nastavne obveze kao osnova za financiranje studija u sklopu POD-a
- ostali čimbenici za određivanje novčane podloge POD-a Sveučilišta
- način na koji Sveučilište utvrđuje broj radnih mjesta za koja se plaće i druga primanja osiguravaju u okviru POD-a u Proračunu Sveučilišta
- način na koji Sveučilište utvrđuje broj radnih mjesta za koja se plaće i druga primanja **ne** osiguravaju u okviru POD-a u Proračunu Sveučilišta
- druga pitanja u svezi s osnovama financiranja visokog obrazovanja, studentskih programa, ostalih ustanova, instituta ili trgovačkih društava u vlasništvu Sveučilišta odnosno u vlasništvu sastavnica Sveučilišta

U skladu s iznesenim redosljedom, početni dio Pravilnika je općenitog karaktera i bavi se konsolidiranim proračunom koji se sastoji iz proračuna Sveučilišta i proračuna sastavnica. Što se tiče strukture konsolidiranog proračuna u njemu se posebno predviđaju (a) sredstva za provedbu POD-a koja se osiguravaju u državnom proračunu i doznačuju Sveučilištu u cjelovitom iznosu (razdjel visoka naobrazba, redovita djelatnost Sveučilišta u Zagrebu), (b) sredstva za provedbu POD-a koja se osiguravaju u državnom proračunu, ali nisu sastavni dio cjelovitog iznosa i (c) sva sredstva koja se obavljanjem dopunske i prateće djelatnosti stječu na tržištu ili iz drugih izvora. U uvodnom dijelu je, također, propisan postupak donošenja proračuna i plana proračuna kako na razini sastavnica tako i na razini sveučilišta. Postupkom je određeno tko i u kojim rokovima donosi pojedine proračune, kako se i u kojim rokovima izvještava o financijskom poslovanju sastavnica te kako i kada se usvaja završni račun. Osim toga, Pravilnikom su previđeni i uvjeti pod kojima može doći do rebalansa proračuna i/ili preraspodjele sredstava između pojedinih proračunskih stavki.

Programi djelatnosti i izvori financiranja

U nastavku Pravilnika detaljnije se razvrstavaju pojedine djelatnosti sveučilišta i sastavnica koje su definirane Statutom Sveučilišta te određuju izvori financiranja za pojedine djelatnosti. U skladu sa Statutom pobliže su određeni Program osnovne djelatnosti, Program dopunske djelatnosti i Program prateće djelatnosti. *Program osnovne djelatnosti (POD)* čine studiji koji se izvode za studente čije troškove u cijelosti ili dijelom snosi RH, te znanstvena i umjetnička djelatnost kao nerazdvojni dio visokog obrazovanja koja se financira iz državnog proračuna. *Program dopunske djelatnosti (PDD)* čine nastavne, znanstvene, umjetničke, stručne i ostale djelatnosti čiji se troškovi pokrivaju iz proračuna izvan cjelovitog iznosa sukladno Zakonu i iz drugih izvora različitih od prihoda državnog proračuna. Osnovna je karakteristika da se sredstva za njih stječu na tržištu i da se svi troškovi obavljanja ove djelatnosti moraju u cijelosti pokriti iz njihovog prihoda. *Program prateće djelatnosti (PPD)* odnosi se na poslove vezane uz studentski standard, sportske, kulturne i druge aktivnosti izvan nastave, djelatnosti od općeg interesa za RH i druge korisnike (bibliotečne, informatičke i dr.). Navedene se djelatnosti financiraju posebnim ugovorom s RH ili drugim korisnikom usluga.

U nastavku ti su programi razloženi u funkcionalne cjeline pa tako *Program osnovne djelatnosti* obuhvaća nekoliko koherentnih potprograma:

- (a) Program nastavne djelatnosti (PND)
- (b) Program znanstvene i umjetničke istraživačke djelatnosti (PZUD),
- (c) Program stalnog usavršavanja zaposlenika (PSUZ) i
- (d) Studentsko interesno organiziranje i studentske programe.

Pravilnikom se svaki od tih programa preciznije definira i razrađuje te se detaljnije utvrđuju izvori prihoda i načini financiranja. Kao primjeri mogu poslužiti Program nastavne djelatnosti i Program znanstvene i umjetničke istraživačke djelatnosti.

Program nastavne djelatnosti odnosi se na preddiplomske, diplomske i doktorske studije s dopusnicom MZOŠ koji se u cijelosti ili dijelom financiraju iz državnog proračuna. Opseg PND-a ovisi o kapacitetu Sveučilišta i njegovih sastavnica za izvođenje sve tri vrste studija. Kapacitet se određuje na temelju kadrovskih i prostornih uvje-

ta za izvođenje nastave, a u skladu sa standardnim opterećenjima u nastavi dogovorenih Kolektivnim ugovorom za znanost i visoko obrazovanje. Kapacitet se određuje posebno za svaku akademsku godinu prema izvedbenom planu nastave uvažavajući: broj zaposlenih u znanstveno-nastavnim, nastavnim i suradničkim zvanjima, mogućnosti angažiranja vanjskih suradnika za održavanje nastave, prostor potreban za nastavu i druge relevantne čimbenike koji se naknadno mogu odrediti odlukom Senata. Odluku o kapacitetu Sveučilišta i pojedinih sastavnica za izvođenje PND-a donosi Senat Sveučilišta na prijedlog sastavnica. Odluka se donosi u prosincu tekuće godine za iduću akademsku godinu. U skladu s utvrđenim kapacitetom za svaki pojedini studij kojim je određena upisna kvota i svi posljedični troškovi, a u pregovorima s MZOŠ, određuje se jedan od modaliteta financiranja studija iz državnog proračuna:

- a) kompletan studij do punog kapaciteta izvodi se na teret državnog proračuna,
- b) studij se financira u određenom postotku ukupnog kapaciteta na teret državnog proračuna, a preostali dio do punog kapaciteta se financira na teret upisanih studenata plaćanjem participacije.
- c) studij se ne financira iz državnog proračuna i prepušta se tržištu.

U slučaju kada se studij ne financira iz državnog proračuna tj. kad se prepušta tržištu smatra se dopunskom djelatnošću, a studenti podmiruju trošak studija plaćanjem školarine. Visinu participacije i školarine za svaku akademsku godinu utvrđuju sastavnice, a potvrđuje Senat.

Predloženim modalitetima financiranja studija želi se postići da se Država odnosno MZOŠ odluči za svaki pojedini studij (ili u cjelini za sve studije) u kojem opsegu će ga financirati i hoće li ga uopće financirati. Time bi se, uz poznate cijene studija koje bi prema članku 109. Zakona trebalo utvrditi, mogla točnije i objektivnije odrediti visina školarine (puna cijena studija) i participacije koju bi studenti plaćali ako sredstva predviđena proračunom za izvođenje nastave nisu dostatna tj. ako se sredstvima državnog proračuna studij ne financira u cijelosti.

S druge strane, *Program znanstvene i umjetničke istraživačke djelatnosti* se odnosi na redovnu znanstvenu i umjetničku djelatnost koja je sastavni dio visokog obrazovanja i koja je sastavni dio obveza za-

poslenika Sveučilišta u znanstveno-nastavnim, umjetničko-nastavnim, znanstvenim i suradničkim zvanjima. Pravilnikom je predviđeno da se PZUD financira iz državnog proračuna kroz:

- (a) cjeloviti iznos u dijelu koji se odnosi na bruto plaće zaposlenika u zvanjima i u dijelu koji se odnosi na troškova poslovanja vezane uz znanstveni i umjetnički rad,
 - (b) znanstvene programe i projekte preko natječaja koje raspisuje MZOŠ,
 - (c) financiranje znanstvenih novaka, te
 - (d) natječaje MZOŠ za kapitalnu i drugu znanstvenu opremu,
- ali se također može financirati i iz drugih izvora predviđenih čl. 107 Zakona.

Novost je ovdje formulacija u točki (a) da se PZUD financira kroz cjeloviti iznos i u dijelu troškova poslovanja (glavarina po zaposleniku u znanstveno-nastavnom zvanju) što dosad nije bilo predviđeno u strukturi cjelovitog iznosa, a trebalo bi biti jer je znanstveno-istraživačka i umjetnička djelatnost nerazdvojni dio visokog obrazovanja i obveza zaposlenika u znanstveno-nastavnim zvanjima. Dodatni razlog je i intencija da se znanstveni programi i projekti koje preko natječaja raspisuje MZOŠ financiraju izdašnije, ali u manjem broju (prema nekim izvorima do 30% prijavljenih projekata) što onda ima sva obilježja tržišnog nadmetanja i trebala bi predstavljati dodatni, a ne glavni izvor financiranja znanosti iz državnog proračuna budući da bi znatan dio znanstvenika na sveučilištima ostao bez sredstava za znanstveni rad.

Po sličnom obrascu kao što je to opisano za Program osnovne djelatnosti i njegove potprograme, u Pravilniku se dalje preciznije određuje što sve spada u Program dopunske djelatnosti i Program prateće djelatnosti te se za svaki od njih utvrđuju izvori prihoda. Međutim, izlaganje tog dijela Pravilnika nadilazi okvire ovog rada pa će u nastavku biti nešto više riječi o troškovima i o načelima raspodjele sredstva za dvije vrste programa - POD i PDD - budući da troškovi PPD-a Pravilnikom još nisu do kraja specificirani.

Opća načela raspodjele sredstava iz POD-a i PDD-a

Za razliku od dosadašnjeg dijela u kojem se Pravilnik bavio pojedinim vrstama djelatnosti i izvorima stjecanja prihoda za njihovo financiranje, u drugom dijelu on se bavi troškovima i raspodjelom sredsta-

va za POD i PDD. Tako se, na temelju sklopljenog ugovora između Sveučilišta i MZOŠ-a za fiskalnu godinu, u troškove POD-a koji se financiraju iz ukupnog iznosa uključuju:

- bruto plaće i ostali rashodi za zaposlene (bonusi, nagrade, otpremnine i naknade) te doprinosi na plaće,
- naknade troškova zaposlenima,
- intelektualne usluge,
- troškovi materijala i energije (materijal, energija, sitni inventar)
- troškovi usluga (telekomunikacijske usluge, prijevozne usluge, najamnine)
- tekuće i investicijsko održavanje,
- financijski troškovi (kamate, osiguranja i sl.),
- te drugi troškovi ako su posebno navedeni u sklopljenom ugovoru između Sveučilišta i MZOŠ-a

Ti se troškovi detaljnije razmatraju unutar dvije glavne grupe izdataka: troškova rada zaposlenika i troškova poslovanja. Troškovi rada zaposlenika uglavnom su vezani uz Kolektivni ugovor kojim se propisuju standardi izvođenja nastave, nastavna opterećenja i s njima povezani izdaci za plaće. Na temelju propisanih standarda izvođenja nastave, broja sati propisanih studijskim programom i kapaciteta sastavnica, Senat utvrđuje broj zaposlenika za koje se sredstva za plaće i ostala primanja i naknade osiguravaju iz cjelovitog iznosa, dok se za zaposlenike koji obavljaju stručne i opće poslove priznaje zatečeno brojno stanje koje se prema potrebi, a na temelju provedene analize, odlukom Senata može izmijeniti.

Što se tiče troškova poslovanja oni se sastavnicama osiguravaju razmjerno troškovima ostvarenja POD-a u dijelu koji se financira iz ukupnog iznosa, a obuhvaćaju naknade troškova zaposlenih, rashode za materijal i energiju, rashode za usluge, financijske rashode, tekuće donacije i ostale nespomenute rashode poslovanja. Nadalje, za pojedine navedene kategorije i potkategorije troškova poslovanja Pravilnikom se utvrđuju udjeli financiranja POD-a iz cjelovitog iznosa i iz prihoda od participacija i školarine studenata. Tako npr. troškovi energije, komunalnih usluga te uredskog materijala i drugih materijala potrebnih za obavljanje POD-a utvrđuju se na temelju ukupnog troška po navedenim stavkama iz prethodne godine i financiraju se iz cjelovitog iznosa, umanjeno za najviše 30%, proporcionalno udjelu prihoda od participacija i školarina iz POD-a, dok se s druge naknade za

prijevoz zaposlenicima u potpunosti financiraju iz cjelovitog iznosa. Osim toga, ovdje se raspoređuju posebna sredstva za redovnu znanstveno-istraživačku djelatnost koja su strogo namjenska i dodjeljuju se sastavnicama prema broju zaposlenika u znanstveno-nastavnom i umjetničkom zvanju. Konačno, tu su predviđeni troškovi studentskog organiziranja, studentskih programa i studentskih stipendija koje se odobravaju po kriteriju izvrsnosti i predstavljaju zasebne stavke u okviru cjelovitog iznosa.

Kao što se regulirani troškovi POD-a na sličan način su regulirani i troškovi PDD-a pri čemu je temeljno načelo da se i troškovi rada i troškovi poslovanja moraju u cijelosti pokriti iz prihoda dopunske djelatnosti. Prihodi od POD-a raspoređuju se općim aktom sastavnice ili Sveučilišta (za ustrojbene jedinice koje nisu sastavnice), a Pravilnikom se po vrstama dodatnih djelatnosti određuju minimalni postoci izdvajanja iz prihoda za unapređenje osnovne djelatnosti sastavnica koji varira ovisno o vrsti djelatnosti od 15% (npr. znanstveni i stručni projekti) do 60% (npr. najamnine). Na kraju, Pravilnikom su pojašnjena i izdvajanja u Fond za razvoj Sveučilišta i sastavnica kako je to predviđeno Statutom. Za što će se točno sredstva koristiti i po kojem načelu nije regulirano samim Pravilnikom već je predviđena izrada posebnog pravilnika odnosno raspoređivanje sredstava moguće je i po posebnoj odluci Senata prije njegovog donošenja.

Opći komentar o Pravilniku i opći zaključak

Na temelju prikaza osnovnih elemenata Pravilnika vidljivo je da on nije u cijelosti završen i da još treba sadržajno urediti dijelove koji se odnose na troškove Programa pratećih djelatnosti, na pitanja kapitalnih ulaganja i nabave srednje i krupne nefinancijske imovine, pitanja povezana s nagrađivanjem kvalitete te prijelazne i završne odredbe. Ono što se Pravilnikom izbjeglo riješiti su kriteriji za izračun cijene pojedinih studija kako je to predvidio Zakon. Problem s izračunavanjem cijene studije uglavnom je povezan s troškovima poslovanja i kriterijima prema kojim bi te troškove trebalo izračunati odnosno što sve i u kojoj mjeri bi u okviru tih troškova bilo nužno, a što još i poželjno financirati. To što cijena pojedinih studija nije utvrđena je loše i dovodi do problema raspodjele sredstava sastavnicama u sklopu ukupnog iznosa za troškove poslovanja. Međutim, njeno utvrđivanje bi uvelike produžilo

vrijeme potrebno za donošenje Pravilnika, a i pitanje je koliko je određivanje cijene studija u nadležnosti sveučilišta i u kojoj mjeri bi bilo priznato od strane MZOŠ-a, jer ona u mnogo čemu ovisi o metodologiji izračuna i procjeni veličine pojedinih troškova (npr. terenska nastava, nabava časopisa, oprema, tekuće i investicijsko održavanja itd.). I što je možda još važnije pitanje je, je li cijena studija uopće dobar model za financiranje visokog obrazovanja na sveučilištima? Zato smo procijenili da je bolje predložiti pravilnik koji makar i u grubim crtama uređuje financiranje sveučilišta, nego da se financijske odluke donose ad hoc bez cjelovitog uvida u financije i posljedice koje te odluke mogu imati.

Na kraju, iz svega rečenog moglo bi se izvesti nekoliko općih zaključaka koji su bitni za financiranje sveučilišta, efikasnost provođenja bolonjskog procesa i postizanja više razine kvalitete visokog obrazovanja i znanosti. Prvi zaključak je da pravni okvir kojim se rješava pitanje financiranja visokog obrazovanja i znanosti nije cjelovit i primjeren potrebama, jer ima cijeli niz manjkavosti i nedorečenosti, a financiranje i vrednovanje se ne provodi na način kako je to Zakonom propisano. Drugi je zaključak, da ne postoji jasan, jednostavan i stimulativan model financiranja visokog obrazovanja i znanosti. I dok god se takav model ne formulira ne možemo očekivati znatniji napredak niti u visokom obrazovanju niti u znanosti. Treće, neka opća pitanja financiranja studiranja nisu na zadovoljavajući način riješena kao što su pitanja povezana s visinom participacije studenata u cijeni studiranja i pitanje školarina, pitanja stipendiranja i kreditiranja studenata i sl. Težnja MZOŠ da rješavanje tih pitanja prebaci na sveučilišta nije dobra politika ne samo zato što ona nisu za to osposobljena, već i zato što se radi o socijalnim pitanjima koja su primarno u nadležnosti države i ona ih treba rješavati, a ne institucije visokog obrazovanja.

REFERENCE:

- Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje ("Narodne novine" br. 101/02., 81/03., 203/03. i 28/06.)
- Nacrt Pravilnika o osnovama financiranja Sveučilišta u Zagrebu (radni materijal povjerenstva, travanja 2007.).
- Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima ("Narodne novine", br. 25/96. i 28/99.).

Prijedlog kriterija za definiranje pojedinih proračunskih pozicija i aktivnosti Savjeta za financiranje znanosti i visokog obrazovanja (interni materijal sa sjednice Senata).

Statut Sveučilišta u Zagrebu (Sveučilišni vjesnik, vol. LI., 2005.)

Zakona znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine", br. 123/03., 198/03., 105/04., 174/04.; 46/07.).

Prof. dr. sc. Vesna Vašiček

FINANCIJSKI ASPEKTI INTEGRACIJE SVEUČILIŠTA

1. UVOD

Načela financiranja sveučilišta trebaju polaziti od jasne i nesporne ideje sveučilišta. Sveučilište je prvenstveno znanstveno - umjetnička, a zatim nastavna ustanova koja ima za cilj uvesti svoje studente u svijet znanja, istraživanja i umjetnosti. Financiranje sveučilišta potrebno je temeljiti na modelu koji potiče akademsku slobodu, ali istovremeno osigurava stabilne i izvjesne prihode dostatne za pružanje kvalitetne usluge. Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu ZZDVO¹) određene su ovlasti i odgovornosti znanstvenih institucija i institucija visokog obrazovanja u obavljanju nastavne, znanstvene i umjetničke djelatnosti. Visoko obrazovanje temelji se na akademskim slobodama, akademskoj samopravi i autonomiji sveučilišta (ZZDVO, čl.2.st.3, čl.4.st.2.). Trend veće autonomije sveučilišta prisutan je, ne samo u pogledu akademskih sloboda u smislu nastave i istraživanja, nego i u pogledu utvrđivanja strategija i upravljanja materijalnim i financijskim resursima. Akademska samouprava obuhvaća upravljanje resursima kojima raspolažu visoka učilišta (ZZDVO, čl.4.st.4.) i financijsku autonomiju (ZZDVO, čl.4.st.5). Autonomija zahtijeva odgovornost te se aktualizira pitanje odgovornosti i transparentnosti u situacijama u kojima visoka učilišta samostalno odlučuju o izvorima i raspodjeli sredstava.²

¹ Narodne novine (2003) *Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*. Zagreb.Narodne novine d.d., 123, str.1742, Narodne novine (2004) *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*. Zagreb.Narodne novine d.d., 105, str.2025, Narodne novine (2004) *Zakon izmjenama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*. Zagreb.Narodne novine d.d., 174, str.3013, Narodne novine (2007) *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*. Zagreb.Narodne novine d.d., 46, str.1555

² Obrazloženje teksta Pravilnika o osnovama financiranja Sveučilišta u Zagrebu dostupno je na http://www.unizg.hr/fileadmin/ostalo/Obrazloženje_pravilnika.pdf, posjećeno 11.rujna 2007.

Način financiranja treba uvažiti postojeće stanje tj. historijski model financiranja sveučilišta koji je opterećen nizom nenačelnih rješenja koja su se pojavila kao odgovor na niz izvanrednih okolnosti (ratna zbivanja, zaostajanje plaća, otvorenost tržištu i uvođenje participacija) kao i činjenicu da u Republici Hrvatskoj ne postoje iskustva s primjenom različitih modela financiranja koja bi mogla poslužiti za procjenu posljedica primjene nekog modela. Nadalje, praksa drugih zemalja i teorijska istraživanja ukazuju da postoji visoka korelacija između modela financiranja i ponašanja menadžmenta i zaposlenika visokih učilišta u pogledu njihovih preferencija određenih aktivnosti. Isto tako, činjenica je da je teško procijeniti utjecaj promjene modela financiranja na ponašanje zaposlenih na dulji rok. Procesi uvođenja novih modela financiranja su dugotrajni i zahtijevaju opsežne zakonodavne, institucionalne, organizacijske i druge pripreme.

Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (u daljnjem tekstu MZOS) prenose odgovornost na sveučilišta koja se sreću s izazovom vlastite organizacije i ustroja mehanizma financijskog upravljanja i odgovornosti. Ne postoji jedinstveno rješenje za koje bi se reklo da je najbolji način financiranja sveučilišta, stoga je potrebno dozvoliti sveučilištima da upravljaju svojim razvojem koristeći se modelom financiranja koji u danim okolnostima, najbolje ostvaruje razvojne ciljeve pojedinog sveučilišta. Financijska pitanja nije moguće odvojeno promatrati od pitanja upravljanja i odlučivanja jer financijska pitanja sastavni su dio većine odluka i odnosa tj. odlučivanje u većini pitanja ima financijske posljedice ili se mora temeljiti na financijskim podlogama.

Iako je u ZZDVO još 2004. godine definiran lump sum ili cjeloviti iznos kao model financiranja do danas, u pripremi za prijelaz na isti, nije učinjeno mnogo. Prisutan je niz ograničenja koja izravno utječu na kvalitetu procesa koji se događaju. Izostala je podrška MZOS iz niza razloga (netransparentnost starog modela financiranja, nepostojanje cjelovite slike strukture troškova i standarda izvođenja nastave, nepostojanja podatka o cijeni studija itd.). «Prelazak na model financiranja putem cjelovitog iznosa obilježen je neodstatnom stručnom suradnjom MZOS-a i Sveučilišta, nedostatkom cjelovitih informacija o ljudskim, materijalnim i infrastrukturnim kapacitetima Sveučilišta i pojedinih sastavnica kao i postojećom asimetrijom većine informacija, manjkom osoblja za operativnu podršku novim funkcijama i zadacima

te nepostojanjem standardnog sustava pokazatelja uspješnosti sastavnica i sveučilišta na razini Republike Hrvatske³.

Preuzimanje odgovornosti za financijski položaj u takvim uvjetima na sveučilištima zahtijeva niz aktivnosti koje su za sveučilišta nove aktivnosti koje iziskuju ljudske, materijalne i druge resurse kojih nema dovoljno.

2. OSNOVNA OBILJEŽJA FINANCIRANJA SVEUČILIŠTA - SADAŠNJE STANJE I RAZVOJNA PITANJA

Prema članku 107 ZZDVO visoka učilišta, instituti i druge znanstvene organizacije financiraju se iz:

- 1. sredstava osnivača,*
- 2. državnog proračuna Republike Hrvatske,*
- 3. proračuna županija, gradova i općina,*
- 4. Nacionalne zaklade za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj Republike Hrvatske,*
- 5. vlastitih prihoda ostvarenih na tržištu od školarina, istraživačkih, umjetničkih i stručnih projekata, elaborata, ekspertiza, nakladničke i drugih djelatnosti,*
- 6. sveučilišnih i ostalih zaklada, ostvarene dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 66. ovoga Zakona,*
- 7. izravnih ulaganja pojedinaca, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba,*
- 8. donacija te*
- 9. ostalih izvora.*

Sveučilišta, veleučilišta, visoke škole i javni znanstveni instituti mogu se financirati samo iz onih izvora koji ne utječu na njihovu neovisnost i dostojanstvo. Vlastiti prihodi mogu se ostvarivati samo djelatnostima koje ne štete ostvarenju osnovnih zadaća sveučilišta, veleučilišta, visokih škola i javnih znanstvenih instituta.

Temeljni izvori financiranja visokih učilišta prema njihovom relativnom udjelu u ukupnim izvorima su:

³ Obrazloženje teksta Pravilnika o osnovama financiranja Sveučilišta u Zagrebu dostupno je na http://www.unizg.hr/fileadmin/ostalo/Obrazloženje_pravilnika.pdf, posjećeno 11. rujna 2007.

- Državni proračun - MZOS
- Državni proračun - ostali razdjeli i lokalni proračuni
- Vlastiti prihodi

Navedeni različiti izvori financiranja imaju za posljedicu različite razine autonomije u raspolaganju sredstvima iz različitih izvora.

2.1. Financiranje sveučilišta iz proračunskih izvora

U dijelu sredstava koja se osiguravaju u proračunu Republike Hrvatske za financiranje znanosti i visokog obrazovanja sredstva se doznacavaju sveučilištima po modelu cjelovitog iznosa. Planiranje i raspodjela sredstava Državnog proračuna za financiranje znanosti i visokog obrazovanja otvara pitanje na dvije razine:

- Prva je raspodjela sredstava između sveučilišta, veleučilišta i visokih poslovnih škola u Republici Hrvatskoj
- Druga je raspodjela sredstava unutar pojedinih sveučilišta.

U planiranju i raspodjeli sredstava za financiranje znanosti i visokog obrazovanja u okviru procedure usvajanja Državnog proračuna važnu ulogu ima Vlada Republike Hrvatske, MZOS, Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje, Savjet za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja.

(1) Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje utvrđuju kriterije za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje na temelju prijedloga Savjeta za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja.

(2) Uvažavajući kriterije ministar izrađuje prijedlog proračuna za financiranje znanosti i visokog obrazovanja na temelju prikupljenih prijedloga proračuna znanstvenih organizacija, sveučilišta, veleučilišta i visokih škola, sukladno propisima kojima se planiraju i izvršavaju proračunska sredstva iz državnog proračuna. Prijedlog obuhvaća ukupne iznose za pojedina sveučilišta, veleučilišta, visoke škole, znanstvene institute i druge znanstvene organizacije te iznose za financiranje znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa, suradničkih radnih mjesta i nabavku znanstvene opreme te iznose troškova rada Nacionalnog vijeća za znanost, Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, Agencije i drugih tijela.

(3) Prije podnošenja prijedloga Vladi Republike Hrvatske, ministar će pribaviti mišljenje Nacionalnog vijeća za znanost i Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje i predočiti ga Vladi Republike Hrvatske.

(4) Sredstva za razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja, znanstveno izdavaštvo, znanstvene konferencije te znanstvene i znanstveno-stručne udruge raspoređuje ministar na temelju javnog poziva i mišljenja odgovarajućih povjerenstava koja imenuje ministar.

Prema čl.108 ZZDVO sveučilišta se temeljem kriterija koje definira Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje natječu za proračunska sredstva. Proces planiranja povezuje sve razine, od sastavnice do MZOS-a i obrnuto, događa se u više iteracija i treba predstavljati proces usklađivanja zahtijeva korisnika i mogućnosti financiranja iz proračuna. Usvajanjem Državnog proračuna na Saboru tj. odobravanjem cjelovitog iznosa pojedinim sveučilištima sredstva su raspoloživa za potrošnju prema namjenama određenim u proračunima sveučilišta.

Proračunska sredstva doznaju se sveučilištu u cjelovitom iznosu, a sveučilište ih dalje raspoređuje između svojih sastavnica temeljem općih akata Sveučilišta i odluka Senata Sveučilišta. *Sredstva iz državnog proračuna namijenjena sveučilištima, veleučilištima i visokim školama doznaju se korisnicima u ukupnom iznosu, a korisnici ih svojim proračunom raspoređuju za pojedine namjene, sukladno statutu i drugim općim aktima (ZZDVO, čl.109. st.3.)* U raspolaganju proračunskim sredstvima visoka učilišta moraju sredstva trošiti zakonito i namjenski tj. mogu preuzimati obveze i plaćati ih po stavkama rashoda za čije su financiranje osigurana (planirana) sredstva u proračunu.

U realizaciji financiranja putem cjelovitog iznosa postavlja se pitanje načina planiranja proračuna i raspodjele sredstava po stavkama rashoda i između sastavnica sveučilišta. Poznato je da se dodjela sredstava može temeljiti na više kriterija od kojih se ističu tri:

- planiranje prema izvršenju iz prošlih godina
- planiranje temeljeno na formuli koja predstavlja kombinaciju različitih parametara
- planiranje temeljeno na rezultatima i uspješnosti.

Svaki od navedenih načina ima svoje prednosti i nedostatke. Međutim, za konkretni izbor ključno je pitanje postoje li pouzdane i

cjelovite baze podataka za primjenu kriterija formule ili uspješnosti. U praksi se često primjenjuje kombinacija pristupa te zbog nerazvijenosti mjerenja uspješnosti i usporedivih kriterija između različitih sveučilišta i sastavnica u odlukama preteže oslanjanje na povjesne podatke.

Javna sveučilišta, veleučilišta i visoke škole financiraju se iz državnog proračuna uzimajući u obzir utvđene kapacitete pojedinog visokog učilišta, cijene pojedinih studija, te ocjene o njihovoj kvaliteti (na temelju kriterija utvrđenih ZZDVO)(ZZDVO, čl.109, st.1) Primjena svih navedenih kriterija iz ZZDVO u ovom trenutku nije moguća jer cijena pojedinih studija nije utvrđena, kao ni standardni sustav mjerenja kvalitete koji bi omogućio usporedbu temeljem kojeg bi se provelo diferencirano financiranje unutar i između pojedinih sveučilišta.

Također se u financiranju po modelu cjelovitog iznosa postavlja pitanje što se financira kroz cjeloviti iznos? Precizni odgovor nije dan u ZZDVO te se pristupilo praksi na način da ugovor između MZOS-a i pojedinih sveučilišta navodi stavke rashoda koje se financiraju iz cjelovitog iznosa. Pri tome je ostala praksa financiranja niza programa iz Državnog proračuna preko stavki MZOS-a i ostalih proračunskih korisnika koji nisu sadržani u cjelovitom iznosu (npr. dio programa znanstveno - istraživačke djelatnosti koji se financira preko projekta MZOS-a izvan cjelovitog iznosa). Isto tako investicijska djelatnost financira se iz namjenskih kredita čiji nositelj je MZOS, Sveučilište ili pojedina sastavnica ovisno o dogovorenim uvjetima i odlukama Vlade pri čemu je obveza MZOS - a, da bez obzira na način odobravanja kredita, sredstva za povrat planira kao obvezu MZOS-a. Navedeno dovoljno govori o složenosti iskaza izvora financiranja iz Državnog proračuna i različitim putovima ugovaranja i odobravanja iznosa.

Postojeći zakonski okvir i praksa podržava situaciju u kojoj nije dovoljno jasno financiranje znanstveno - istraživačke djelatnosti. Nema jasne razlike između nastavnih (obrazovnih) aktivnosti i znanstveno-istraživačkih programa. Tu su izvori rizika koji imaju negativne posljedice na kvalitetu nastave i znanstveno-istraživačkog rada. Kvaliteta nastavnika koja proizlazi iz njihovog obveznog usavršavanja i studenata je izvor uspjeha sveučilišta. Nejasno i nedovoljno financiranje znanstveno - istraživačkog rada dovodi u pitanje kvalitetu znanstveno-istraživačkih programa, a što se gledano na dulji rok odražava i na kvalitetu nastave i uspjeh studenata (povećane grupe, opterećenost nastavnika i sl.). Danas su u Državnom proračunu prepoznatljiva sred-

stva financiranja znanstveno-istraživačkog rada sredstva projekata koje odobrava temeljem natječaja MZOS i sredstva za plaće znanstvenih novaka, te sredstva za nabavku opreme.

Činjenica je da su prema ZZDVO i Statutima Sveučilišta dužna usvajati proračune u kojima su iskazani svih prihodi sveučilišta i njihovih sastavnica, pribavljeni iz svih izvora.

Konsolidirani proračun koji je potrebno usvojiti na razini sveučilišta iskazuje sva sredstva koja sveučilište izravno ili kroz svoje sastavnice stječe za obavljanje osnovne, dopunske i prateće djelatnosti kao i sva ostala sredstva predviđena čl. 107. ZZDVO.

Konsolidacija svih prihoda i rashoda svih sastavnica i drugih pravnih osoba kroz konsolidirani proračun sveučilišta predstavlja planski iskaz potrošnje, ali realizacija potrošnje tj. novčani tokovi koji prate izvršenje proračuna ne mora biti centralizirana na razinu sveučilišta. Nadležnost nad financijskim tokovima može, ovisno o izvorima financiranja, biti podijeljena između sveučilišta i sastavnica.

2.2. Financiranje iz vlastitih prihoda

U dijelu vlastitih prihoda sastavnice i sveučilišta, ovisno o tome tko ima pravnu osobnost, stječu prihode kojima samostalno raspolažu. Visoka učilišta prema Zakonom o proračunu imaju status proračunskih korisnika, izuzeta su od obveze uplate vlastitih prihoda na račun Državnog proračuna, što znači da gledano novčane tokove sredstva se uplaćuju i ostaju na računima sastavnica i/ili sveučilišta, a gledano prava potrošnje i raspodjelu tako stečenih prihoda ista nije ograničena. Pri ostvarivanju vlastitih prihoda sveučilišta i sastavnice limitirane su ZZDVO u načelu ostvarivanja prihoda koje kaže da se *vlastiti prihodi mogu se ostvarivati samo djelatnostima koje ne štete ostvarenju osnovnih zadaća sveučilišta, veleučilišta, visokih škola i javnih znanstvenih instituta (ZZDVO, čl.109.st2)*.

U normiranju kriterija raspodjele vlastitih prihoda postavlja se pitanje koje zahtijeva tumačenje obveznosti primjene Pravilnika o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti⁴, Pravilnika o

⁴ Narodne novine (1998). *Pravilnik o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti* Zagreb. Narodne novine d.d.

mjerilima i načinu korištenja prihoda javnih visokih učilišta i javnih znanstvenoistraživačkih instituta ostvarenih na tržištu od obavljanja svoje djelatnosti⁵ i Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima⁶ koji između ostalog, propisuje kriterije obvezne raspodjele vlastitih prihoda. Navedeni Pravilnici nisu stavljeni van snage, norme koje su u njemu sadržane nisu u koliziji s načelima financijskog poslovanja, ali je činjenica da se usvajanjem modela financiranja putem cjelovitog iznosa promjenio pogled na financiranje visokih učilišta u odnosu na model koji je bio podržan Pravilnicima.

Opća načela financiranja visokih učilišta jasno trebaju definirati odgovornost za ostvarivanje i raspolaganje vlastitim prihodima na načelima koja osiguravaju da se vlastiti prihodi troše u cilju unapređenja djelatnosti visokih učilišta. Sveučilište i sastavnice slobodno raspolažu vlastitim prihodima, pri čemu se prihodi ponajprije koriste za namirenje troškova poslovanja i rada koji proizlazi iz aktivnosti koja stvara vlastite prihode, ali pri korištenju tih prihoda vode računa o unapređenju osnovne djelatnosti i razvoju sveučilišta i sastavnica.

2.3. Definiranje programa i izvori financiranja pojedinih programa

Pitanje razgraničenja izvora financiranja i rashoda po djelatnostima tj. programima koji se izvode na sveučilištima od presudne je važnosti za definiranje financijskog okvira. «Nastava i istraživanje su glavne funkcije visokih učilišta pa se postavlja pitanja kako osigurati izvore financiranja i raspodjelu sredstava između te dvije aktivnosti u uvjetima kada proračuni sveučilišta ne podržavaju odvojenu raspodjelu sredstava na nastavnu i istraživačku aktivnost, te kada postoji više izvora financiranja navedenih djelatnosti.»⁷ Program nastavne djelat-

⁵ Narodne novine (1995). *Pravilnik o mjerilima i načinu korištenja prihoda javnih visokih učilišta i javnih znanstvenoistraživačkih instituta ostvarenih na tržištu od obavljanja svoje djelatnosti* Zagreb. Narodne novine d.d., od 15.12.1995.

⁶ Narodne novine (1999). *Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima*. Zagreb. Narodne novine d.d., 28.

⁷ Obrazloženje teksta Pravilnika o osnovama financiranja Sveučilišta u Zagrebu dostupno je na http://www.unizg.hr/fileadmin/ostalo/Obrazloženje_pravilnika.pdf

nosti odnosi se na sve vrste studija: preddiplomske, diplomske i doktorske studije s dopusnicom nadležnog ministarstva koji se dijelom ili u cijelosti financiraju iz cjelovitog iznosa iz Državnog proračuna. U pregovorima s MZOS utvrđuje se financiranje programa nastavne djelatnosti iz cjelovitog iznosa pri čemu je potrebno pokriti troškova rada zaposlenika koji rade na programu nastavne djelatnosti skladu s normama određenim Kolektivnim ugovorom i kao i pokriće troškova poslovanja koji proizlaze iz obavljanja programa osnovne djelatnosti.

Pri definiranju izvora financiranje programa znanstvene i umjetničke djelatnosti zatečeno stanje su izvori financiranja koji postoje iz Državnog proračuna kroz:

- cjeloviti iznos u dijelu koji se odnosi na bruto plaće zaposlenika u zvanjima i u dijelu koji se odnosi na troškova poslovanja veza- ne uz znanstveni i umjetnički rad,
- znanstvene i umjetničke istraživačke programe i projekte preko natječaja koje raspisuje nadležno ministarstvo,
- financiranje znanstvenih novaka, te
- natječaje nadležnog ministarstva za kapitalnu i drugu znanstve- nu opremu.

Sažeto se može reći da je potrebno da se iz cjelovitog iznosa i iz stavki Državnog proračuna izvan cjelovitog iznosa financira program nastavne djelatnosti, program znanstvene i umjetničke djelatnosti, program razvojnih djelatnosti Sveučilišta, program stalnog usavršavanja kao i programi studentskog organiziranja i studentskih aktivnosti⁸. Pri tome u razvoju navedenih djelatnosti nije spriječeno financiranje iz svih drugih izvora dopuštenih ZZDVO.

Prihodima dopunske djelatnosti slobodno raspolažu sastavnice i sveučilište ovisno o tome tko ostvaruje prihode. U financiranje rashoda dopunske i prateće djelatnosti potrebno je da prihodi dopunske djelatnosti u cijelosti pokriju rashode (troškove) dopunske djelatnosti.

⁸ Navedeno je precizno određeno u prijedlogu Pravilnika o osnovama financiranja Sveučilišta u Zagrebu, pogledati detaljnije navedeni Pravilnik koji je dostupan na http://www.unizg.hr/fileadmin/ostalo/Pravilnik_o_osnovama_financiranja_SuZ.pdf, posjećeno 10.rujna 2007.

2.3. Financiranje investicija i upravljanje imovinom

Održavanje objekata i opreme sveučilišta i sastavnica kao i investiranje u nove objekte i opremu tj. proširenje prostornih kapaciteta važno je razvojno pitanje. Osnivačka prava (status državnih sveučilišta) i priroda djelatnosti koja ima pretežito obilježja isporuke javnog dobra upućuju na potrebu financiranja infrastrukture znanstveno istraživačke i nastavne djelatnosti iz Državnog proračuna. Investicije (kapitalna ulaganja) mogu se financirati i iz drugih izvora pa se ističu sljedeći izvori:

- sredstva Državnog proračuna koja se planiraju na pozicijama pojedinih sveučilišta izvan cjelovitog iznosa,
- sredstva Državnog proračuna koja se planiraju kao posebni kapitalni projekti na pozicijama nadležnog ministarstva,
- sredstva osigurana kreditima i zajmovima,
- vlastiti prihodi sastavnica koja se planiraju u financijskim planovima sastavnica,
- sredstva donacija
- sredstva izdvojena u razvojne fondove (ZZDVO, čl. 109, st.4.)
- ostali izvori sredstava propisanih člankom 107.ZZDVO.

Pokriće troškova tekućeg i investicijskog održavanja koje uključuje značajnije iznose za održavanje objekata i opreme bez promjene njihove namjene ili povećanja kapaciteta kao financiranje zatečenih kapaciteta potrebno je radi osiguravanja redovitog financiranja djelatnosti osiguravati iz cjelovitog iznosa.

3. ZAKLJUČAK

U složenim uvjetima financiranja visokog obrazovanja i znanstveno - istraživačkog rada u Republici Hrvatskoj vrlo je teško definirati model financiranja za koji bi se moglo tvrditi da je najbolje rješenje za sva sveučilišta. Međutim, potrebno je da Sveučilišta definiraju okvire, pravila i procedure postupanja u financijskim pitanjima sveučilišta, sastavnica i MZOS-a. Pravilnici o financiranju neće riješiti konkretna financijska pitanja, niti će biti odgovor na probleme financiranja znanosti i visokog obrazovanja, ali će odraziti postojeću praksu, zatečene odnose, financijsku stvarnost i okruženje u kojima sveučilišta posluju,

te će poslužiti kao spoznaja sadašnjosti s jasnom porukom što je potrebno mjenjati i poboljšavati.

Za očekivati je da se nametnu zahtjevi da se ozbiljnim studijama i analizama naprave podloge za utvrđivanje:

- realnih troškova studija i znanstveno-istraživačkog rada temeljem čega bi se mogla utvrditi cijena studija,
- definirati podloge za jasno pozicioniranje sveučilišta prema MZOS -a u pogledu pregovaranja o financiranju iz sredstava Državnog proračuna od čega zavisi politika participacija i školarina,
- kriterije financiranja diferencirati prema tome jesu li učilišta prvenstveno nastavno ili znanstveno-istraživački usmjerena,
- unijeti kriterije financiranja vezane na uspješnost pri čemu mjerenje uspješnosti treba biti temeljeno na unaprijed poznatim i standardnim pokazateljima uspješnosti.

Prof. dr. sc. Marko Petrak*

ETIČKI KODEKSI U HRVATSKOM SVEUČILIŠNOM SUSTAVU

UVODNE NAPOMENE

Sustavno donošenje i implementacija etičkih kodeksa u hrvatskom sustavu znanosti i visokog obrazovanja, inicirano je usvajanjem Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (*Narodne novine* br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 46/07; dalje u tekstu ZZDVO), s ciljem harmonizacije nacionalnog sustava s dominantnom europskom paradigmatom glede uspostave i provedbe etičkih načela i vrijednosti pripadnim znanosti i visokom obrazovanju.

S tim ciljem, već u svom uvodnom dijelu, ZZDVO uređuje "osnovna načela o znanosti i visokom obrazovanju" (čl. 1-5), stavljajući među njima na istaknuto mjesto načelo "etičnosti znanstvenika" (čl. 2.). Nadalje, regulirajući u svom trećem dijelu "sustav znanstvene djelatnosti" (čl. 20-46), ZZDVO kao temeljni aspekt tog sustava razrađuje ustavnopravnu kategoriju "slobode znanstvenog stvaralaštva" (cf. čl. 68 Ustava RH), tj. "slobode znanstvenog rada i djelovanja", određujući da "znanstveni rad ne podliježe nikakvim ograničenjima ili formalnim zahtjevima osim onih koji proizlaze iz poštivanja etičnosti u znanstvenom i istraživačkom radu, zaštite ljudskih prava te zaštite osobne i opće sigurnosti na radu" (čl. 20 ZZDVO-a).

Međutim, a što je posebice značajno, tekst ZZDVO-a ne sadržava samo navedena načela i deklaracije o etičnosti u sustavu znanosti i visokom obrazovanju. Tako je šesti dio ZZDVO-a, koji nosi naslov "Etika u znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju", posvećen u potpunosti navedenoj problematici, stvarajući normativne temelje za učinkovitu uspostavu i provedbu etičkih načela i vrijednosti u tom sustavu.

U navedenu svrhu, ZZDVO regulira u prvom redu osnivanje, ustroj i djelatnost Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju kao

* Autor je profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i zamjenik predsjednika nacionalnog Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju

krovnog nacionalnog tijela u navedenom području, čija je temeljna zadaća "promicanje etičkih načela i vrijednosti u znanosti i visokom obrazovanju, u poslovnim odnosima i u odnosima prema javnosti, te u primjeni suvremenih tehnologija i u zaštiti okoliša" (čl. 112. st. 3.). Temeljni akt kojim se ostvaruje navedena zadaća Odbora jest *Etički kodeks*. Njime Odbor "utvrđuje etička načela u visokom obrazovanju, znanstvenom radu, objavljivanju rezultata, odnosima među znanstvenicima, nastavnicima i drugim sudionicima u znanstvenom i obrazovnom procesu, postupcima i radnjama vezanim za tržišno natjecanje, te odnosu prema javnosti i sredstvima javnog priopćavanja" (čl. 112. st. 4).

Međutim, pored Odbora kao tijela zaduženog za promicanje etičnosti u hrvatskom sustavu znanosti i visokog obrazovanja na nacionalnoj razini, ZZDVO određuje da i pojedina visoka učilišta, instituti i druge znanstvene organizacije mogu, sukladno svojim statutima, donijeti svoje *etičke kodekse*. Također, navedene pravne osobe mogu osnovati i svoja etička povjerenstva (čl. 112 st. 7). Premda o tome ZZDVO ne sadrži izričitu normu, evidentno je da je temeljni zadatak tih povjerenstava implementacija normi etičkih kodeksa u konkretnim slučajevima.

U nastavku rada, prikazat će se ponajprije etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju. Potom će se ukratko raščlaniti etički kodeksi pojedinih hrvatskih sveučilišta i njihovih sastavnica. U završnom dijelu rada, na temelju provedene komparativne analize, izvući će se određeni opći zaključci u pogledu naravi, forme, sadržaja i svrhe etičkih kodeksa u nacionalnom sveučilišnom sustavu.

ETIČKI KODEKS ODBORA ZA ETIKU U ZNANOSTI I VISOKOM OBRAZOVANJU

Kako smo istaknuli, Odbor za etiku u znanosti i visokom obrazovanju, sukladno intenciji zakonodavca, predstavlja krovno nacionalno tijelo za promicanje etičnosti u znanstvenoj i akademskoj sferi. Odbor imenuje Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade. Odbor ima 9 članova, od kojih su šest iz redova istaknutih znanstvenika i sveučilišnih profesora, a tri su osobe primjerenog ugleda u javnosti. Mandat članova Odbora je četiri godine. Članove Odbora predlažu Nacionalno vijeće za visoko naobrazbu, Nacionalno vijeće za znanost, Hrvatska akade-

mija znanosti i umjetnosti, Rektorski zbor, Vijeće veleučilišta i visokih škola, znanstvene organizacije, sveučilišta, ministar te druge organizacije i osobe sukladno oglasu kojim se poziva na predlaganje članova Odbora (čl. 112. st. 1.). Odbor za etiku ima predsjednika i zamjenika predsjednika, koje članovi Odbora biraju između sebe (čl. 112. st. 2.). Formiranje prvog sastava Odbora na temelju navedenih odredbi završeno je tijekom 2006. godine.

Nakon formiranja i određenog pripremnog razdoblja, Odbor je na svojoj sjednici 13. studenoga 2006. godine usvojio *Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju* kao središnji akt na kojem se temelji njegova djelatnost.

U preambuli Kodeksa, određena su temeljna etička načela i vrijednosti na kojima je zasnovan kodeks kao i njegova namjera i svrha. Sukladno tome, etičnost je definirana kao skup načela, prava i obveza kojima se uređuju ljudski i profesionalni odnosi među nastavnim, znanstvenim, studentskim i administrativnim članovima znanstveno-obrazovne zajednice. Odbor smatra da postoje minimalni etički standardi koji se očekuju od članova ove zajednice u cilju opravdanja javnog povjerenja i vjerodostojnosti znanstvenog i nastavnog radnog napora. Etičke vrijednosti na kojima se temelji Kodeks su: poštenje, akademska izvrsnost i sloboda, međusobno uvažavanje i ljudsko dostojanstvo, osobna odgovornost i odgovornost ustanova. Namjera Kodeksa je članovima znanstvene i obrazovne zajednice utvrditi opće etičke smjernice i s tim povezane postupke te ih upozoriti na dužnosti i obveze koje proizlaze iz tog članstva, a svrha Kodeksa je utvrditi očekivane odnose temeljene na odgovornosti i poštenju, a ne izrijeком nabrajati što nije dopušteno. Prema riječima preambule, Kodeksom se ne ograničava ljudska, intelektualna i akademska sloboda, već naglašava značaj civiliziranog odnosa među svim članovima zajednice i odgovorno ostvarivanje prava u skladu s odgovornošću u znanstvenoistraživačkom, nastavnom radu i akademskim obvezama. Primjena Kodeksa pretpostavlja dobru namjeru i poštenu prosudbu, a odnosi se na sve ustanove u sustavu visokog školstva i znanosti s pravom javnosti u Republici Hrvatskoj (v. preambulu Kodeksa).

Sukladno određenju svoje svrhe, Kodeks se, slijedeći citiranu odredbu ZZDVO-a (čl. 112. st. 4.), ograničio na promicanje temeljnih etičkih standarda u znanosti i visokom obrazovanju, izbjegavajući kazuistički pristup materiji. Na taj je način postignuta primjerena jezgrovitost i

sažetost u normiranju, tako da je temeljna etička problematika u znanstvenom i akademskom sustavu obuhvaćena u svega desetak članaka. Ti članci sadrže odredbe o: odgovornoj provedbi znanstvenog i nastavnog rada (čl. 2); obvezama prema matičnoj ustanovi i javnosti (čl. 3); odnosu prema studentima (čl. 4) i zaposlenicima (čl. 5); dužnostima, obvezama i pravima studenata (čl. 6); odgovornostima ustanova u sustavu (čl. 7); znanstvenom nepoštenju i prijeveri u znanosti (čl. 8) te sukobu interesa i privrženosti (čl. 9-10).

ZZDVO određuje da mišljenja i stajališta o etičkoj prihvatljivosti ili neprihvatljivosti u razmatranim slučajevima Odbor donosi na temelju Kodeksa u obliku preporuka, prijedloga ili primjedbi, većinom glasova, pri čemu članovi odbora mogu izdvojiti mišljenje (čl. 112. st. 5). Izvješće o svom radu Odbor je dužan najmanje jednom godišnje podnijeti Hrvatskom saboru (čl. 112. st. 6).

Tijekom 2006. i 2007. godine, Odbor je donio čitav niz odluka na temelju Kodeksa, od kojih su pojedine, posebice iz područja biomedicinskih znanosti, izazvale zamjetni interes javnosti i medija, pridonoseći time jačanju svijesti u društvu o nužnosti promicanja i zaštite etičkih načela i vrijednosti u znanstvenom i akademskom sustavu.

SVEUČILIŠNI ETIČKI KODEKSI

Temeljem citiranog čl. 112. st. 7. ZZDVO-a, sveučilišta mogu, sukladno svojim statutima, donijeti etičke kodekse. Polazeći od te zakonske odredbe, većina sveučilišta usvojila je svoje etičke kodekse i ustrojila etička povjerenstva koja donose odluke na temelju odredbi tih kodeksa.

Tako je Sveučilište u Rijeci sustavno reguliralo temeljna etička načela i vrijednosti u sveučilišnom kontekstu u tri različita akta: 1. *Etički kodeks Sveučilišta u Rijeci* iz 2003 g.; 2. *Dodatak Etičkom kodeksu Sveučilišta u Rijeci* iz 2003 g. te 3. *Etički kodeks za studente/studentice Sveučilišta u Rijeci* iz 2005. g. Prvi akt, *Etički kodeks*, u svojih šest poglavlja posebice uređuje sljedeću etičku problematiku: *temeljna načela* (ljudska prava, poštivanje integriteta i dostojanstva osobe; jednakost i pravednost; akademska sloboda; profesionalno ponašanje; poštivanje zakona i pravnih postupaka); *neprihvatljiva ponašanja* (diskriminacija; uznemiravanje; spolno uznemiravanje; objektivnost i nepristranost) te *profesionalna prava i odgovornosti* (načela

podučavanja; obveze kontinuiranoga usavršavanja; etika znanstvenoga istraživanja; profesionalno napredovanje; autorstvo znanstvenih radova i drugih dokumenata; primanje darova i drugih dobara; sukob interesa; transparentnost i tajnost; javno nastupanje; odgovornost prema Sveučilištu). Drugi akt, *Dodatak Etičkom kodeksu*, sadrži odredbe kojima se određuje djelokrug rada i postupak Vijeća časti Sveučilišta u Rijeci i Etičkih povjerenstava sastavnica Sveučilišta u Rijeci. Treći akt, *Etički kodeks za studente*, sadrži sljedeća poglavlja: prava studenata; akademski integritet; akademsko nepoštenje; fizičke povrede i zlostavljanje; uznemiravanje; diskriminacija; droga i alkohol; standardi ponašanja u objektima Sveučilišta; sigurnost i zaštita; poštivanje pravila i disciplinskih postupaka; pomaganje, poticanje, pokušaj.

Na Sveučilištu u Osijeku na snazi jest *Kodeks nastavnčke etike*, usvojen još 2001. godine. Kodeks sadrži sljedeća poglavlja: temeljna pravila; odnos prema vlastitom radu; odnos prema kolegama i suradnicima; odnos prema studentima; odnos prema imovini; odnos prema javnosti te pravila o ustroju i postupku Etičkog povjerenstva.

Sveučilište u Zadru jest također 2003. godine usvojilo svoj *Etički kodeks nastavnika, suradnika, znanstvenika i istraživača*. Navedeni Kodeks regulira sljedeću materiju: temeljne vrijednosti i načela; odnos prema radu; odnos prema kolegama i suradnicima; odnos prema studentima; odnos prema imovini; odnos prema javnosti te pravila o ustroju i postupku Etičkog povjerenstva. Već iz samog pregleda sadržaja razvidna je sličnost između osječkog i zadarskog kodeksa.

Sveučilište u Dubrovniku donijelo je svoj *Etički kodeks znanstvenika, nastavnika i suradnika* 2006. godine. Kodeks normira sljedeću problematiku: temeljna načela; odnos prema radu; odnos prema kolegama i prema sveučilišnoj zajednici; odnos prema studentima; neprihvatljiva ponašanja; odnos prema imovini Sveučilišta te pravila o ustroju i postupku Etičkog povjerenstva. Dubrovački Kodeks, kako vidimo iz njegova sadržaja, također slijedi osječki model, nadopunjujući ga pojedinim rješenjima preuzetim iz riječkog Kodeksa.

Sveučilište u Zagrebu donijelo je tek 2007. godine svoj *Etički kodeks*. Kodeks sadrži moralna načela i načela profesionalne etike kojima se u svom profesionalnom i javnom djelovanju trebaju ravnati nastavnici, znanstvenici, umjetnici i drugi zaposlenici na Sveučilištu u Zagrebu, a njegova načela primjenjuju se na odgovarajući način i na studente te druge osobe koje nisu zaposlenici Sveučilišta u Zagrebu, ali sudjeluju

u radu i djelovanju Sveučilišta, ako i ukoliko se ponašanje i djelovanje tih osoba može izravno povezati sa Sveučilištem. Etički kodeks sastoji se od standarda ponašanja prilagođenih potrebama Sveučilišta i njegovih sastavnica, uzimajući u obzir načela slobode znanstvenog i umjetničkog stvaralaštva te čuvanja dostojanstva i ugleda Sveučilišta. Zagrebački etički kodeks dijeli se na: a.) temeljna načela u odnosu na moralno opravdano i moralno neprihvatljivo ponašanje na Sveučilištu i u vezi s njim (glava II); b.). etička pravila u nastavnom i znanstveno-umjetničkom procesu na Sveučilištu (glava III); c.) odredbe o sastavu i postupku pred tijelima koja daju svoje mišljenje o ostvarivanju načela i pravila Etičkog kodeksa te o usklađenosti ponašanja osoba na koje se on odnosi s njima (glave IV i V) (v. čl. 1. st. 1-4. Kodeksa).

Sveučilište u Splitu te novoosnovano Sveučilište u Puli nisu do sada usvojili svoje etičke kodekse.

Također, potrebno je spomenuti da i pojedine sastavnice Sveučilišta imaju svoje posebne etičke kodekse. Tako je, primjerice, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu još 2001. godine usvojio *Etički kodeks nastavnika, suradnika i znanstvenika*, koji se po svom sadržaju u velikoj mjeri podudara s kodeksima sveučilišta u Osijeku i Zadru. Također, Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu ima svoj posebni *Kodeks nastavničke etike*.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

Na temelju provedene kratke analize etičkih kodeksa u hrvatskom sveučilišnom sustavu, pokušat ćemo izvući određene opće zaključke u pogledu njihove strukture i funkcije, koji bi mogle biti od koristi prilikom izrade, izmjene ili dopune kodeksa, odnosno njihove provedbe.

1. Značenje pojma "kodeks" u kontekstu prava i etike, povijesno i komparativno gledano, ima najmanje dva temeljna značenja. S jedne strane, navedeni pojam odnosi se na različite "kodekse časti" (*codex honoris*), koji imaju svoje porijeklo još u srednjovjekovnom viteškom moralu te u pravilu sadrže vrlo mali broj temeljnih odredbi i načela. S druge strane, pojam "kodeks" asocira na sustavnu zakonsku regulaciju određenog pravnog područja (*codex legum*), koja često sadržava i do nekoliko tisuća odredbi. U svezi toga, postavlja se pitanje trebaju li etički kodeksi biti sažeti ili opsežni. Ne ulazeći dublje u spomenu-

tu problematiku, potrebno je ukazati na recentnu vladajuću praksu. Za razliku od nekolicine američkih sveučilišta, koja su očito slijedila drugospomenuto značenje pojma "kodeks", u smislu da njihovi etički kodeksi sadrže više stotina odredbi, formuliranih na vrlo detaljan i kazuističan način, u hrvatskom sveučilišnom sustavu u potpunosti prevladava kontinentalnoeuropski koncept sveučilišnog etičkog kodeksa kao svojevrsnog "kodeksa časti", koji sadrži relativno mali broj apstraktnih normi o temeljnim etičkim načelima i vrijednostima. Mišljenja smo kako nema razloga da se pri usvajanju novih kodeksa, odnosno izmjenama i dopunama postojećih, napušta taj koncept, vodeći pri tome računa da kazuistički pristup, usprkos svojoj opsežnosti, otvara veću mogućnost postojanja normativnih praznina.

2. Polazeći od navedene premise, preporučljivo je da svako hrvatsko sveučilište, temeljem zakonskih odredbi i odredbi sveučilišnih statuta, ima svoj etički kodeks u kojem bi se odredila temeljna etička načela i načela profesionalne etike za sve članove akademske zajednice. U okviru svog specifičnog područja, sastavnice sveučilišta također su ovlaštene donijeti etičke kodekse.

3. Između pojedinih etičkih kodeksa u hrvatskom sveučilišnom sustavu nužno je uspostaviti hijerarhijski odnos. U toj hijerarhiji, sukladno intenciji zakonodavca, najviši rang svakako bi trebao zauzeti *Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju*, a etički kodeksi pojedinih sveučilišta trebali bi biti usklađeni s tim središnjim nacionalnim aktom u navedenom području. O navedenom aspektu posebice treba voditi računa pri usvajanju novih etičkih kodeksa, odnosno izmjenama i dopunama postojećih. U pogledu odnosa etičkog kodeksa sveučilišta i etičkih kodeksa pojedinih sveučilišnih sastavnica, treba posebice istaknuti da norme etičkih kodeksa sastavnica ne smiju biti u suprotnosti sa sveučilišnim etičkim kodeksom. Sadržajno gledano, etički kodeksi sastavnica trebali bi se ograničiti na etičke specifičnosti pojedinog znanstvenog područja, odnosno profesije, ne ponavljajući opću materiju reguliranu u sveučilišnim etičkim kodeksima kao što je to sada slučaj.

4. Na temelju izvršene komparacije, postavlja se pitanje je li adekvatnije rješenje da pojedino sveučilište regulira temeljna etička načela i vrijednosti u obliku više parcijalnih akata (npr. posebni etički kodeks za nastavnike, posebni etički kodeks za studente, posebni postupovnik za etička povjerenstva) ili je svekoliku navedenu problematiku bolje

regulirati jednim normativnim aktom. Polazeći od definicije sveučilišta kao zajednice nastavnika i studenta (*universitas magistrorum et scholarium*), čini se da već sama ta definicija navodi na zaključak kako bi bilo primjerenije urediti navedenu materiju jednim jedinstvenim aktom.

5. Vodeći računa o kompleksnoj problematici razgraničenja između prava i etike, nameće se pitanje jesu li odluke donesene na temelju etičkih kodeksa akti pravne naravi, u prvom redu upravnopravni akti. Smatramo da je na navedeno pitanje potrebno odgovoriti negativno, tj. usvojiti shvaćanje da se ne radi o pravnim aktima. U protivnom, autonomija etike kao zasebnog normativnog sustava bila bi dovedena u pitanje, a time i svrha postojanja etičkih kodeksa.

IZVORI:

1. *Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju* (<http://www.azvo.hr/fgs.axd?id=558>)
2. *Etički kodeks Sveučilišta u Rijeci* (http://www.ffri.hr/eticko/dokumenti/ZBIR_eticki_06.pdf)
3. *Kodeks nastavničke etike Sveučilišta u Osijeku* (www.sfsb.hr/ksk/cvrstoca/Kodeks_etika_SV_Osijek.pdf)
4. *Etički kodeks nastavnika, suradnika, znanstvenika i istraživača Sveučilišta u Zadru* (www.unizd.hr/Portals/0/pdf/Kodeks.pdf)
5. *Etički kodeks znanstvenika, nastavnika i suradnika Sveučilišta u Dubrovniku* (http://cms.unidu.hr/upload/1171440678_185_mala_Pravilnik-eticki_kodeks.pdf)
6. *Etički kodeks Sveučilišta u Zagrebu* (http://www.unizg.hr/fileadmin/rektorat/dokumenti/izvjesca_uprave/Eticki_kodeks.pdf)

Davor Rajčić

ZAPOSLENICI U ZAJEDNIČKIM SLUŽBAMA SVEUČILIŠTA I NJEGOVIH SASTAVNICA - DAJE SE NA OČITOVANJE POSTOJEĆEG STANJE

Zaposlenici u zajedničkim službama sveučilišta i njegovih sastavnica su službenici i namještenici čiji je status uređen Zakonom o radu ("Narodne novine" 38/95, 54/95, 64/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03, 30/04), Zakonom o plaćama u javnim službama ("Narodne novine" 27/01), Kolektivnim ugovorom za znanost i obrazovanje ("Narodne novine" 101/02, 81/03, 203/03, 28/06).

Koeficijenti za plaće propisani su Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentom složenosti poslova u javnim službama (Narodne novine 38/01, 112/01, 62/02, 156/02, 162/03, 39/05, 82/05 i 133/05, 30/06, 118/96, 22/07).

Dakle, na zaposlenike u zajedničkim službama ne odnose se odredbe Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine 123/03, 198/03, 105/04, 174/04 i 46/07) koje se, uz gore navedene propise, odnose na nastavnike, znanstvenike i suradnike.

Zaposlenici u zajedničkim službama su službenici i namještenici čija se radna mjesta ovisno o stručnoj spremi uređuju kao:

- | | |
|---------------------------|---|
| - radna mjesta I. vrste | opći uvjet visoka stručna sprema |
| - radna mjesta II. vrste | opći uvjet viša stručna sprema |
| - radna mjesta III. vrste | opći uvjet srednja stručna sprema |
| - radna mjesta IV. vrste | opći uvjet niža stručna sprema
ili osnovna škola |

Rasponi koeficijenata za plaću kreću se od:

- radna mjesta I. vrste od 1,05 do 2,20
- radna mjesta II. vrste od 0,90 do 1,20
- radna mjesta III. vrste 0,65 do 1,10
- radna mjesta IV. vrste 0,50 do 0,75

Poslovi zaposlenika u zajedničkim službama na sveučilištu i njegovim sastavnicama mogu se kategorizirati:

- tehnički poslovi (čistačice, domari, portiri, dostavljači, vozači i dr.)
- studentska referada
- financijsko računovodstvena služba
- knjižnica
- tajništva visokih učilišta (tajnik, referenti i dr.)
- ostalo

Pravilnikom o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima (Narodne novine 25/96) utvrđeno je da će se za zaposlenike u zajedničkim službama odobriti sredstva za njihove plaće iz državnog proračuna u iznosu do 15% od vrijednosti zbroja koeficijentata svih zaposlenika visokih učilišta.

Izuzetno će se (rad na više lokacija uz posebno ustrojstvo ustrojbenih jedinica) odobriti veći broj zaposlenika u zajedničkim službama.

Iz dobivenih podataka sveučilišta proizlazi da se broj zaposlenika u zajedničkim službama u načelu kreće u okviru propisanog postotka.

Rad zajedničkih službi je zadovoljavajući, ali se može ukazati na neke nedostatke čijim bi se uklanjanjem postigla još bolja učinkovitost:

- statusni položaj zajedničkih službi nije odgovarajuće vrednovan Uredbom (ni razvrstavanjem po radnim mjestima a ni po vrijednosti koeficijentata). Primjerice, prije je plaća tajnika sveučilišta bila jednaka plaći redovitih profesora, a plaća tajnika fakulteta jednaka plaći izvanrednih profesora ili pri raspisu natječaja za subvencionirane kredite nije odobren ni jedan subvencionirani kredit za zaposlenike zajedničkih službi.
- dosadašnja zapošljavanja nisu se uvijek odvijala na odgovarajući način s obzirom na profil i vrstu stručne spreme.
- zaposlenici u zajedničkim službama u pravilu nemaju razvijene oblike usavršavanja (tečajevi, seminari).
- zbog krutosti pri zapošljavanju odnosno promjeni radnih mjesta nisu odgovarajuće pokriveni neki novi poslovi (primjerice poslovi međunarodne suradnje, osiguranja kvalitete, javne nabave, informatičke podrške studentske referade i dr.).

Analizom dobivenih podataka utvrđeno je da je zanemariv broj zaposlenika u zajedničkim službama za koje se plaća osigurava iz vlastitih sredstava visokih učilišta.

S druge strane valja naglasiti da dio zajedničkih službi (pravnici, financijsko računovodstveni zaposlenici, administrativni djelatnici) sudjeluju u ostvarivanju vlastitih prihoda visokih učilišta.

Prof. dr. sc. Slavko Krajcar

FINANCIRANJE JAVNIH VISOKIH UČILIŠTA - PRIHODI OSTVARENI OD OBAVLJANJA TRŽIŠNE DJELATNOSTI

PRAVILNICI MINIST(A)RA KOJI REGULIRAJU TRŽIŠNU DJELATNOST USTANOVA VISOKOG OBRAZOVANJA

Stjecanje i raspodjela "vlastitih prihoda" visokih učilišta na razne se načine regulira od osamostaljenja Republike Hrvatske. Do donošenja **Pravilnika o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti** (Nar. nov., 146/98.), kojim Ministar financija uređuje prihode proračunskih korisnika koji se ostvaruje na tržištu, korištena su "prijelazna" rješenja, odnosno, do 1997. godine Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 98/94. članak 36., br. 9/96. članak 39., br. 111/96. članak 36.) osnaživana je Uredba o prihodima organizacija znanosti, prosvjete, kulture, tehničke kulture i športa, korisnika Proračuna Republike Hrvatske, ostvarenih obavljanjem vlastite djelatnosti (Nar. nov., br. 53A/91.), a za javna visoka učilišta i javne znanstvenoistraživačke institute primjenjivao se **Pravilnik o mjerama i načinu korištenja prihoda javnih visokih učilišta i javnih znanstvenoistraživačkih instituta ostvarenih na tržištu od obavljanja svoje djelatnosti** (Nar. nov., br. 103/95.) kojim su se uređivali prihodi javnih visokih učilišta i javnih znanstvenoistraživačkih instituta ostvareni na tržištu od obavljanja osnovne i ostalih djelatnosti, način korištenja tih prihoda i druga područja u svezi s time. Primjenom ovih propisa ministarstva su, u suradnji sa svojim proračunskim korisnicima, izgradila sustave vlastite djelatnosti. Stupanjem na snagu Pravilnika o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti prestao je važiti Pravilnik o mjerama i načinu korištenja prihoda javnih visokih učilišta i javnih znanstvenoistraživačkih instituta ostvarenih na tržištu od obavljanja svoje djelatnosti, a Uredba već godinu prije nije bila osnažena te je tako za proračunske korisnike prestala obveza primjene njenih odredbi. Uvažavanjem smjernica Uredbe i Pravilnika odredbe

novog Pravilnika su temeljno postavljene kao pogled središnje države na prvu razinu - razinu razdjela i jedinica lokalne samouprave i uprave, a njima je dano pravo (članci 6. i 13.) da oblikuju svoje sustave vlastitih prihoda uz obvezu pridržavanja temeljnih odredbi Pravilnika.

Ministarstvo znanosti i tehnologije temeljem gornjih akata donosi **Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima**, (Nar. novine, 25/96-977) te **Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima** (Nar. novine. 28/99-958) kojim se detaljno propisuju standardna opterećenja u nastavi, nastavne obveze, te ostali čimbenici za određivanje novčane podloge rada javnih visokih učilišta, način na koji ministar utvrđuje broj radnih mjesta za koja se plaće i druga primanja osiguravaju u proračunu Republike Hrvatske, te ostala pitanja u svezi s osnovama financiranja visokog obrazovanja na visokim učilištima.

Ne analizirajući cijelu problematiku financiranja visokih učilišta osvrnut ćemo se samo na obvezu izdvajanja visokih učilišta za kako Pravilnik kaže: "*unapređenje djelatnosti visokog učilišta, nabavku opreme, literature, investicije i investicijsko održavanje*".

Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima u svojim člancima kaže:

Članak 2.

"Prihode ostvarene od školarina visoka učilišta će raspodijeliti temeljem posebnog općeg akta i to:

- najmanje 40% prihoda za unapređenje djelatnosti visokog učilišta: nabavku opreme, literature, investicije i investicijsko održavanje;
- dio prihoda za podmirenje troškova izvedbe programa u okviru troškova poslovanja visokog učilišta;
- dio prihoda za plaćanje potrebnog rada izvan normirane redovne djelatnosti".

Članak 3.

"Prihode ostvarene ugovaranjem i izvođenjem znanstvenih i stručnih programa ili projekata visoko učilište će raspodijeliti temeljem posebnog općeg akta i to:

- najmanje 10% prihoda za unapređenje djelatnosti visokih učilišta: nabavku opreme, literature, investicije i investicijsko održavanje;
- dio prihoda za podmirenje troškova izvedbe programa u okviru troškova poslovanja visokog učilišta;
- dio prihoda za plaćanje potrebnog rada izvan normirane redovne djelatnosti”.

Članak 4.

”Visoko učilište može iznajmiti dio prostora koji nije neophodan za nesmetano obavljanje djelatnosti, s time što je za iznajmljivanje prethodno potrebno pribaviti suglasnost Ministarstva.

- Prihod iz stavka 1. ovoga članka namijenjen je za podmirenje izdataka poslovanja s time da se najmanje 60% prihoda usmjerava za unapređenje osnovne djelatnosti visokog učilišta”.

Članak 5.

”Visoko učilište može primiti prihode od donacija i drugih pomoći.

- Ako donator ili druga fizička ili pravna osoba ne odredi namjenu korištenja donacija i drugih pomoći iz stavka 1. ovoga članka, visoko učilište najmanje 60% prihoda usmjerava za unapređenje osnovne djelatnosti visokog učilišta”.

Kao što se vidi iz navedenih članaka visoka su učilišta temeljem Pravilnika trebale donijeti **Opći akt** kojim se detaljno reguliraju raspodjela vlastitih prihoda. Sudeći prema čestim nalazima revizije taj se akt nije donosio kao što se nisu ni poštivale odredbe obveznog izdvajanja za unaprijeđenje osnovne djelatnosti.

Budući da u pravilu ne postoji drugi nadzor o primjeni spomenutih Pravilnika to ćemo ovdje dati dva nalaza revizora da bi opisali stvarno stanje primjene obveznog izdvajanja iz prihoda “vlastite djelatnosti”.

Primjer a)

”Prihodi ostvareni na tržištu od obavljanja vlastite djelatnosti nisu u propisanom omjeru korišteni za unapređenje djelatnosti Fakulteta. Naime, prihodi od školarina za sveučilišne studije za 2002. ostvare-

ni u iznosu 19.784.839,00 kn, raspoređeni su za unapređenje djelatnosti Fakulteta u iznosu 6.255.744,00 kn, što čini 31,6% ostvarenih prihoda od školarina, a bili su obvezni rasporediti 7.913.935,60 kn. U 2003. ostvareni su u iznosu 17.429.188,00 kn, od čega je za unapređenje djelatnosti Fakulteta raspoređeno 6.665.522,00 kn, što čini 38,2% ostvarenih prihoda od školarina, a bili su obvezni rasporediti 6.971.675,20 kn. Prihode od školarina raspoređeni su za unapređenje djelatnosti u manjem iznosu od propisanog i to za 2002. raspoređeno je manje 1.658.192,00 kn, a za 2003. raspoređeno je manje 309.153,00 kn, što ukupno iznosi 1.967.345,00 kn.

Primjer b)

Fakultet nije koristio prihode od školarina u omjerima utvrđenim odredbama Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima. Prema odredbama članka 6. spomenutog Pravilnika (odnosno članka 2. Izmjena i dopuna Pravilnika), prihodi od školarine raspodjeljuju se na temelju posebnog općeg akta i to najmanje 40,0% prihoda za unapređenje djelatnosti visokog učilišta, dio prihoda za podmirenje troškova izvedbe programa u okviru troškova poslovanja visokog učilišta i dio prihoda za plaćanje potrebnog rada izvan normirane redovne djelatnosti. U 2002. Fakultet je ostvario prihode od školarina u iznosu 5.325.953,69 kn. Prema odredbama Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe za unapređenje djelatnosti, Fakultet iz navedenih prihoda trebao izdvojiti najmanje 2.130.381,47 kn, a utrošeno je 701.787,49 kn ili 13,18%, odnosno 1.428.593,98 kn manje. Za plaće zaposlenih utrošeno je 2.599.107,54 kn ili 48,80%, za naknade zaposlenima na temelju ugovora o djelu 991.463,82 kn ili 18,61%, za druge rashode poslovanja 448.884,87 kn ili 8,43%, a 584.709,97 kn ili 10,98% nije utrošeno i odnosi se ostvareni višak prihoda za 2002. U 2003. Fakultet je ostvario prihode od školarina u iznosu 5.551.117,00 kn. Prema odredbama Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe za unapređenje djelatnosti, Fakultet je iz navedenih prihoda trebao izdvojiti najmanje 2.220.446,80 kn, a utrošeno je 550.076,54 kn ili 9,9%, odnosno 1.670.370,26 kn manje. Za plaće zaposlenih utrošeno je 4.175.545,50 kn ili 75,2%, za naknade zaposlenima na temelju ugovora o djelu 561.199,95 kn ili 10,1%, a ostatak u iznosu 264.295,01 kn ili 4,76% za druge rashode poslovanja.

Pravilnici koji definiraju problematiku "vlastitih prihoda" su, bez obzira na donošenje novog Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Nar. Novine 123/03 , 198/03 , 105/04 , 174/04 , 46/07), gdje se dijelom regulira financiranje visokog obrazovanja, još uvijek na snazi. To može potvrditi i službena stanica Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa: <http://www.mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?offset=45&appName=propisi> gdje se pod rednim brojem 56 nalazi spomenuti Pravilnik u kategoriji akata u primjeni.

Da bi se utvrdilo stvarno stanje na sveučilištima u Republici Hrvatskoj za potrebe je projekta "**Pravni i organizacijski aspekti integriranog sveučilišta**" obavljena analiza temeljem prikupljenih računovodstvenih podataka za 2006. godinu. Izvjesna raznolikost u iskazima, nastala zbog različitog tumačenja poslanih im upitnika, ne utječe bitno na mogućnost međusobne usporedbe "prakse" izdvajanja "vlastitih prihoda" za unaprijeđenje djelatnosti.

Iz priloženih se tablica razvidno uočava velika raznolikost u politici izdvajanju sredstava iz "vlastitih prihoda" na sveučilištima u Republici Hrvatskoj.

Sveučilište u Rijeci	Prihodi 2006.	Unapređenje djelatnosti		Rashodi programa	Prenijeto u 2007.
		%	Iznos		
Dodiplomski redoviti studij	20.041.339	13,07	2.619.311	16.777.062	644.966
Dodiplomski izvanredni studij	17.410.117	6,33	1.101.631	15.717.912	590.574
Poslijediplomski studij	3.265.732	12,57	410.408	2.797.579	57.745
Obrazovna i stručna djelatnost	17.297.349	11,19	1.935.562	14.707.154	654.633
Legati, pokloni i sponzorstva	2.975.646	11,97	356.322	2.491.950	127.374
Iznajmljivanje prostora i opreme	695.372	54,99	382.383	312.871	118
Ostali prihodi	23.865.160	10,11	2.413.944	19.782.601	1.668.615
UKUPNO VLASTITI PRIHODI	85.550.715		9.219.561	72.587.129	3.744.025

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

Sveučilište u Dubrovniku	Unapređenje djelatnosti		Rashodi programa	Prenijeto u 2007.
	Prihodi 2006.	Iznos		
		%		
Dodiplomski redoviti studij	2.481.749	0,00		2.481.749
Dodiplomski izvanredni studij	2.142.995	0,00		2.142.995
Poslijediplomski studij	556.816	0,00		556.816
Obrazovna i stručna djelatnost	1.870.352	0,00		1.870.352
Legati, pokloni i sponzorstva	91.300	0,00		91.300
Iznajmljivanje prostora i opreme	31.514	0,00		31.514
Ostali prihodi	2.101.770	0,00		2.101.770
UKUPNO VLASTITI PRIHODI	9.276.496	0	0	9.276.496

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
 Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

Sveučilište u Zadru

	Unapređenje djelatnosti		Rashodi programa	Prenijeto u 2007.
	Prihodi 2006.	% Iznos		
Diplomski redoviti studij	3.767.155	45,00	1.068.692	1.003.243
Diplomski izvanredni studij	1.767.101	45,00	643.000	328.905
Poslijediplomski studij	446.700	45,00	120.000	125.685
Obrazovna i stručna djelatnost	668.348	45,00	297.000	70.591
Legati, pokloni i sponzorstva	902.425	0,00	637.425	265.000
Iznajmljivanje prostora i opreme	442.450	60,00	265.470	176.980
Ostali prihodi	4.135.055	100,00	4.135.055	0
UKUPNO VLASTITI PRIHODI	12.129.234		7.392.713	1.970.404

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

Sveučilište u Zagrebu	Unapređenje djelatnosti		Rashodi programa	Prenijeto u 2007.
	Prihodi 2006.	% Iznos		
Dodiplomski redoviti i izvanredni studij	173.105.131	23,00	122.453.055	10.459.245
Poslijediplomski studij	62.809.232	27,00	38.377.179	7.645.449
Obrazovna i stručna djelatnost	240.053.013	11,00	203.002.412	11.296.142
Legati, pokloni i sponzorstva	10.464.060	n/a	n/a	n/a
Iznajmljivanje prostora i opreme	19.974.333	n/a	n/a	n/a
Ostali prihodi	71.940.082	21,00	49.994.830	6.966.981
UKUPNO VLASTITI PRIHODI	578.345.851		413.827.476	36.367.783

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

Sveučilište u Splitu		Prihodi 2006.	Unapređenje djelatnosti	Rashodi programa	Prenijeto u 2007.
	%	Iznos			
Dodiplomski redoviti i izvanredni studij	23,00	15.709.959	54.640.736	-668.406	
Poslijediplomski studij	28,00	1.524.268	2.182.184	1.795.392	
Obrazovna i stručna djelatnost	10,00	2.626.348	22.698.557	1.473.050	
Legati, pokloni i sponzorstva		4.681.126	n/a	n/a	
Iznajmljivanje prostora i opreme		1.993.860	n/a	n/a	
Ostali prihodi	2,00	686.905	37.557.824	4.172.058	
UKUPNO VLASTITI PRIHODI		151.073.861	20.547.480	117.079.301	6.772.094

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

Ksenija Grubišić

STANDARDI INTEGRIRANOSTI U STATUTIMA HRVATSKIH SVEUČILIŠTA

1. UVOD

Donošenjem Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u srpnju 2003. propisan je okvir za reforme sveučilišta u Hrvatskoj. U tih posljednjih četiri godine, slijedom postojeće reforme i odgovarajućih zakonskih promjena u području visokog obrazovanja naveliko se izmijenila situacija na hrvatskim sveučilištima. Hrvatska sveučilišta usklađujući svoj ustroj i rad sa Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN br. 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04.) redefinirala su svoja statutarna uređenja, ustroj, tijela i njihove ovlasti, odnos sastavnica i cjeline te druga rješenja koja su se još donedavna činila neupitnima. Navedeno se ponajprije odnosi na redefiniranje postojećih i uvođenje novih sveučilišnih tijela, drukčiju raspodjelu nadležnosti, određenje i razdvajanje upravnih, nadzornih, financijskih, istraživačkih, znanstvenih i akademskih pitanja te distribuciju ovlasti sastavnicama unutar funkcionalno i pravno integriranog sveučilišta.

2. SASTAVNICE SVEUČILIŠTA

S obzirom na zakonska i statutarna određenja proizašla iz navedenog procesa, sastavnice možemo analizirati s obzirom na njihove djelatnosti i s obzirom na njihov položaj unutar sveučilišta.

2.1. Sastavnice po djelatnosti

Po djelatnosti sastavnice dijelimo na znanstveno-nastavne, umjetničko-nastavne i znanstvene sastavnice, pod čime podrazumijevamo fakultete, akademije, odjele, sveučilišne centre i sveučilišne institute (čl. 54. Zakon), te "ostale" sastavnice kao što su sveučilišna knjižnica, studentski centri i sveučilišni centri. Ova podjela, sama za sebe, nema toliku važnost, odnosno nije dovoljna za određivanje standarda in-

tegriranosti na hrvatskim sveučilištima, ukoliko se ne uzme u obzir i položaj tih sastavnica unutar sveučilišta.

2.2. Sastavnice i njihov položaj

Sastavnice unutar sveučilišta imaju status podružnice ili status pravne osobe, ili postoji mješoviti sustav s obzirom na njihov status. Značaj ove podjele očituje se dobrim dijelom u shvaćanju autonomije sveučilište i autonomije sastavnica, te u nadležnosti propisane sveučilišnim tijelima kao i tijelima sastavnica. Kao što ćemo vidjeti, od sedam sveučilišta u Hrvatskoj, tri sveučilišta u sebi ustrojavaju sastavnice kao podružnice, dakle sastavnice koje nisu pravne osobe. Znakovito je da su tu radi o novoosnovanim sveučilištima¹. Tri su sveučilišta mješovitog sastava (Sveučilište u Osijeku, Splitu i Zagrebu), te samo Sveučilište u Rijeci ima u svom sastavu sastavnice kao pravne osobe. Bez obzira što pod sastavnicama uglavnom podrazumijevamo fakultete i akademije, dakle znanstveno-nastavne i umjetničko-nastavne sastavnice, za razvijanje i postizanje funkcionalne integracije sveučilišta od jednake važnosti su sve sastavnice. Razdioba sedam hrvatskih sveučilišta koja slijedi istovjetna je ako se uzmu u obzir samo sastavnice koje obavljaju i nastavnu djelatnost, te ako se uzmu u obzir sve sastavnice sveučilišta bez obzira na vlastitu djelatnost.

Uzimajući u obzir navedeno, sveučilišta u Hrvatskoj izgledaju ovako:

• *Znanstveno-nastavne i umjetničko-nastavne sastavnice*

Sastavnice kao podružnice

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU

Odjel za akvakulturu

Odjel za ekonomiju i poslovnu ekonomiju

Odjel za komunikologiju

Odjel za elektroniku i računarstvo

Odjel za pomorstvo

Odjel za strojarstvo

Odjel za umjetnost i restauraciju

Odjel za jezike

¹ Sveučilište u Zadru, Sveučilište u Dubrovniku i Sveučilište u Puli.

SVEUČILIŠTE U PULI

Odjel za ekonomiju i turizam "dr. Mijo Mirković"

Odjel za odgojne znanosti

Odjel za humanističke znanosti

Odjel za glazbu

Odjel za studij na talijanskom jeziku

Odjel za obrazovanje učitelja i odgajatelja

SVEUČILIŠTE U ZADRU

Odjel za arheologiju

Odjel za ekonomiju

Odjel za etnologiju u socijalnokulturnu antropologiju

Odjel za engleski jezik i književnost

Odjel za filozofiju

Odjel za francuski jezik i književnost

Odjel za geografiju

Odjel za informatologiju i komunikologiju

Odjel za klasičnu filologiju

Odjel za knjižičarstvo

Odjel za kroatistiku i slavistiku

Odjel za njemački jezik i književnost

Odjel za pedagogiju

Odjel za poljodjelstvo i akvakulturu sredozemlja

Odjel za povijest

Odjel za povijest umjetnosti

Odjel za promet i pomorstvo

Odjel za psihologiju

Odjel za sociologiju

Odjel za talijanski jezik i književnost

Odjel za izobrazbu učitelja i odgojitelja predškolske djece

Sastavnice kao pravne osobe

SVEUČILIŠTE U RIJECI

Ekonomski fakultet

Fakultet za turistički i hotelski menadžment opatija

Filozofski fakultet

Građevinski fakultet

Medicinski fakultet

Pomorski fakultet
Pravni fakultet
Tehnički fakultet
Učiteljski fakultet
Akademija primijenjenih umjetnosti rijeka

Mješoviti sustav

SVEUČILIŠTE U SPLITU

Ekonomski fakultet
Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje u Splitu
Fakultet prirodoslovno matematičkih znanosti kineziologije u Splitu
Filozofski fakultet u Splitu
Građevinsko-arhitektonski fakultet u Splitu
Katolički bogoslovni fakultet u Splitu
Kemijsko-tehnološki fakultet u Splitu
Medicinski fakultet
Pomorski fakultet u Splitu
Pravni fakultet u Splitu
Umjetnička akademija u Splitu
Sveučilišni studijski centar za studije mora
Sveučilišni studijski centar za stručne studije

SVEUČILIŠTE U OSIJEKU

Odjel za matematiku
Odjel za fiziku
Odjel za biologiju
Odjel za kemiju
Ekonomski fakultet
Elektrotehnički fakultet
Filozofski fakultet
Građevinski fakultet
Katolički bogoslovni fakultet
Medicinski fakultet
Poljoprivredni fakultet
Pravni fakultet
Prehrambeno-tehnološki
Fakultet
Strojarski fakultet

Učiteljski fakultet
Umjetnička akademija

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

Agronomski fakultet
Akademija dramske umjetnosti
Akademija likovnih umjetnosti
Arhitektonski fakultet
Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet
Ekonomski fakultet
Fakultet elektrotehnike i računarstva
Fakultet kemijskog inženjerstva i tehnologije
Fakultet organizacije i informatike
Fakultet političkih znanosti
Fakultet prometnih znanosti
Fakultet strojarstva i brodogradnje
Farmaceutsko-biokemijski fakultet
Filozofski fakultet
Geodetski fakultet
Geotehnički fakultet
Građevinskog fakultet
Grafički fakultet
Kineziološki fakultet
Medicinski fakultet
Metalurški fakultet
Muzička akademija
Pravni fakultet
Prehrambeno-biotehnološki fakultet
Prirodoslovno-matematički fakultet
Rudarsko-geološko-naftni fakultet
Stomatološki fakultet
Šumarski fakultet
Tekstilno-tehnološki fakultet
Učiteljski fakultet
Veterinarski fakultet.
Sveučilišni centar Hrvatski studiji

• **Znanstvene sastavnice**

Sastavnice kao podružnice

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU
Institut za more i priobalje

SVEUČILIŠTE U SPLITU
Sveučilišni centar za znanstveno računanje

SVEUČILIŠTE U ZADRU
Centar za jadranska onomastička istraživanja

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
Centar za poslijediplomske studije, Poslijediplomsko središte Dubrovnik, Međunarodni istraživački centri Motovun i Brijuni

• **"Ostale" sastavnice**

Sastavnice kao podružnice

SVEUČILIŠTE U ZADRU
Sveučilišna knjižnica, Centar za studentski standard, Centar za tjelovježbu i studentski sport

Sastavnice kao pravne osobe

SVEUČILIŠTE U RIJECI, SVEUČILIŠTE U SPLITU
Sveučilišna knjižnica
Studentski centar (Split dva)

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
Studentski centri (tri), Sveučilišni računski centar, Sveučilišna tiskara, Hrvatska sveučilišna naklada

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU, SVEUČILIŠTE U PULI - prema aktu o osnivanju
Sveučilišna knjižnica
Studentski centar

Isto tako važno je napomenuti da od stupanja na snagu spomenutog Zakona, kao i od donošenja statuta na tada već postojećim sveučilištima, niti jedna sastavnica nije promijenila svoj pravni status (u smislu da je od pravne osobe postala podružnica sveučilišta). Međutim, što se tiče propisanih nadležnosti sveučilišnih tijela i tijela sastavnica, možemo primijetiti bitne promjene u normiranju koje imaju za cilj postizanje ili razvijanje funkcionalne integracije. Ne ulazeći trenutno u temeljnu analizu učinkovitosti i dosadašnje provedivosti tih odredbi, dakle u analizu koja nužno predstoji, iz tih odredbi se ipak mogu iščitati određeni, do sada postignuti, standardi integriranosti na formalnoj razini.

3. STANDARDI INTEGRIRANOSTI KOJI PROIZLAZE IZ ODREDBI STATUTA SVEUČILIŠTA

Čl. 53. st. 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju glasi:

Sveučilište integrira funkcije svojih sastavnica, posebno fakulteta, akademija i odjela (dalje: funkcionalna integracija) te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim putevima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju. Sveučilište osigurava unutarnju i vanjsku mobilnost studenata i nastavnika, racionalno korištenje ljudskih resursa, razvoj multidisciplinarnih studija te nadzor i stalni rast kvalitete kao i konkurentnosti nastavnog, znanstvenoga, umjetničkog i stručnog rada. Sveučilište razvija jedinstveni informacijski i knjižnični sustav.

Novina koju ovaj članak propisuje, osiguravanje provedbe funkcionalne integracije sveučilišta putem svojih tijela, ne očituje se toliko u zakonskom normiranju rada sveučilišnih tijela i tijela sastavnica, budući da je zakonodavac ostavio dovoljnu slobodu sveučilištima da svojim statutima normiraju rad, sastav i nadležnosti tih tijela, koliko u statutarnim rješenjima pojedinih sveučilišta. Uspoređujući prvenstveno statute sveučilišta, mogu se uočiti velike sličnosti što se tiče broja

sveučilišnih tijela², ali i razlike u načinu biranja predstavnika sastavnica u sveučilišna tijela. Naravno, ta razlika je najuočljivija na primjeru Sveučilišta u Zagrebu zbog većeg broja sveučilišnih tijela i njihova sudjelovanja u izboru. S obzirom na te sličnosti i razlike, kao općenite standarde integriranosti iščitane iz statuta sveučilišta možemo navesti sljedeće:

- Mehanizmi strateškog planiranja sveučilišta
- Nadležnosti tijela za vođenje razvojne politike sveučilišta (financijski, kadrovski, nastavni, znanstveni, istraživački, akademski aspekt) - hijerarhijska i kompetencijska nadležnost
- Odnos nadležnosti sveučilišnih tijela i tijela sastavnica i "prekapanje" nadležnosti
- Mehanizmi koji onemogućuju neravnomjeran razvoj sveučilišta (participacija sastavnica u sveučilišnim tijelima)
- Akti sveučilišta - način donošenja, poštivanje rokova, akti sastavnica za koje se traži suglasnost senata
- Provedba statuta i pravilnika sveučilišta
- Kadrovska politika sveučilišta - transparentnost i racionalnost, pravilnik o ustroju radnih mjesta
- Studijski programi
- Integracija stručno-administrativnih službi na sveučilištu (i sastavnicama)

Od tih općenitih standarda ovdje ćemo ukratko naznačiti samo organizacijske i financijske aspekte.

3.1. Organizacijski i financijski standardi

Pod organizacijske i financijske standarde prvenstveno podrazumijevamo usporedbu nadležnosti tijela za vođenje razvojne politike sveučilišta (financijski, kadrovski, nastavni, znanstveni, istraživački, akademski aspekt), odnos nadležnosti sveučilišnih tijela i tijela sastavnica i "prekapanje" nadležnosti, način donošenja sveučilišnih akata te poštivanje rokova za njihovo donošenje, itd.

² Osim Sveučilišta u Zagrebu, sva ostala sveučilišta u Hrvatskoj imaju u skladu sa čl. 56 Zakona rektora, senat i sveučilišni savjet. Sveučilište u Zagrebu ima još Rektorski kolegij u širem sastavu te šest vijeća područja (vijeće biotehničkog područja, vijeće biomedicinskog područja, vijeće društveno-humanističkog područja, vijeće prirodoslovnog područja, vijeće tehničkog područja i vijeće umjetničkog područja).

3.1.1. Tijela sveučilišta predviđena statutima sveučilišta (u skladu sa ZZDVO)

- Rektor
- Senat
- Sveučilišni savjet
(Sveučilište u Dubrovniku, Sveučilište u Osijeku, Sveučilište u Puli, Sveučilište u Rijeci, Sveučilište u Splitu, Sveučilište u Zadru)
- Rektor
- Senat
- Sveučilišni savjet
- *Rektorski kolegij u užem sastavu*
- *Rektorski kolegij u širem sastavu*
- *Vijeća područja (ukupno šest)*
- Odbor za statutarna pitanja, Odbor za proračun, Odbor za upravljanje kvalitetom
(Sveučilište u Zagrebu)

3.1.2. Način izbora predstavnika u sveučilišnim tijelima (senatu)

Uspoređujući statute sveučilišta u pogledu načina izbora predstavnika (posebice u senatu kao najvažnijem tijelu), kao jedne od važnih pretpostavki za vođenje ravnomjerne razvojne politike sveučilišta, možemo izdvojiti neke od kriterija zastupljenosti članova, svrstavajući ih u pet skupina:

- ***Zastupljenost po znanstveno-nastavnim i umjetničko-nastavnim sastavnicama***
- ***Zastupljenost po znanstvenim područjima i umjetničkom području***
- ***Zastupljenost po vrstama zaposlenika i broju studenata***
- ***Zastupljenost sastavnica po djelatnostima***
- ***Trajanje mandata***

- **Zastupljenost članova po znanstveno-nastavnim i umjetničko-nastavnim sastavnicama**

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU, SVEUČILIŠTE U PULI - pročelnici odjela i ravnatelj instituta članovi su po položaju, nije jedini kriterij

SVEUČILIŠTE U OSIJEKU - predstavnici svake sastavnice (kao pravne osobe), u pravilu dekani, kod odjela dva predstavnika (od četiri odjela)

SVEUČILIŠTE U RIJECI - predstavnici svake sastavnice, ne moraju biti dekani

SVEUČILIŠTE U SPLITU - dekani su članovi po funkciji, nije jedini kriterij

SVEUČILIŠTE U ZADRU - zastupljenost odjela nije kriterij

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU - predstavnici svake sastavnice, ne moraju biti dekani, nije jedini kriterij

- **Zastupljenost članova po znanstvenim područjima i umjetničkom području**

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU, SVEUČILIŠTE U PULI - nije kriterij
SVEUČILIŠTE U OSIJEKU - kao kriterij podudara se s prvim kriterijem (predstavnici svake sastavnice), zastupljena su sva područja ravnomjerno

SVEUČILIŠTE U RIJECI - nije kriterij

SVEUČILIŠTE U SPLITU - jedan od kriterija, iz svakog područja mora biti izabran jedan predstavnik u znanstveno-nastavnom zvanju redovitog profesora

SVEUČILIŠTE U ZADRU - nije kriterij

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU - može se reći da je glavni kriterij pri izboru predstavnika, broj predstavnika po područjima proporcionalan je broju zaposlenika u znanstveno-nastavnim zvanjima uza svako područje, kod ostalih predstavnika broj je jednak za sve

- **Zastupljenost članova po vrstama zaposlenika i broju studenata**

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU, SVEUČILIŠTE U PULI - znanstveno-nastavna zvanja, nastavna zvanja, suradnička zvanja, studenti sve tri razine, predstavnik ostalih zaposlenika (1)

SVEUČILIŠTE U OSIJEKU - znanstveno-nastavna zvanja, studenti sve tri razine, predstavnik ostalih zaposlenika (1) iz reda nastavnika u nastavnom, suradničkom i stručnom zvanju te administrativno-stručnog i tehničkog osoblja

SVEUČILIŠTE U SPLITU - znanstveno-nastavna zvanja, nastavna zvanja, suradnička zvanja, studenti sve tri razine, predstavnik ostalih zaposlenika, po jedan

SVEUČILIŠTE U ZADRU -glavni kriterij za izbor predstavnika, znanstveno-nastavna zvanja, nastavna zvanja, suradnička zvanja, studenti sve tri razine, predstavnik ostalih zaposlenika (3)

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU - znanstveno-nastavna zvanja, nastavna zvanja, studenti sve tri razine, predstavnik ostalih zaposlenika (3), premda nisu izabrani nenastavni predstavnici

• **Zastupljenost članova sastavnica po djelatnostima**

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU -jedan predstavnik ostalih zaposlenika (može biti i s drugih sastavnica)

SVEUČILIŠTE U PULI - ravnatelj Sveučilišne knjižnice, ravnatelj Studentskog centra

SVEUČILIŠTE U OSIJEKU - predstavnik Gradske i sveučilišne knjižnice, predstavnik Studentskog centra u Osijeku i predstavnik Studentskog centra u Slavonsko Brodu

SVEUČILIŠTE U RIJECI - po jedan predstavnik s ostalih sastavnica

SVEUČILIŠTE U SPLITU - ravnatelj Sveučilišne knjižnice, ravnatelj Studentskog centra

SVEUČILIŠTE U ZADRU - nema predstavnika ostalih sastavnica

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU - nema predstavnika ostalih sastavnica

• **Trajanje mandata**

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU, SVEUČILIŠTE U PULI - četiri godine

SVEUČILIŠTE U OSIJEKU - četiri godine

SVEUČILIŠTE U RIJECI - tri godine

SVEUČILIŠTE U SPLITU - četiri godine

SVEUČILIŠTE U ZADRU - dvije godine

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU - četiri godine

3.1.3. Nadležnosti sveučilišnih tijela

Analiza financijskog poslovanja i pravnog normiranja predviđenog statutima sveučilišta upućuje na sljedeće sličnosti i razlike u pogledu nadležnosti:

Financijsko poslovanje

- U skladu sa Zakonom senat je nadležan za donošenje proračuna sveučilišta
- U statutima nije propisan postupak donošenja s obzirom na tijela sastavnica (u Statutu Sveučilišta u Zagrebu postupak je malo precizniji s obzirom na postojanje Rektorskog kolegija u širem sastavu kao poslovodnog tijela, ali ni to nije dovoljno)
- Financijski pravilnik još nije donijelo niti jedno sveučilište
- Što se tiče proračuna sastavnica, izričita odredba da je to u nadležnosti vijeća sastavnica sadržana je u Statutu Sveučilišta u Zagrebu, dok je Statutom Sveučilišta u Rijeci u čl. 8. (*Funkcionalna integracija*) propisano da je to u nadležnosti Senata
- Isto tako, poduzimanja pravnih radnji u ime i za račun sastavnice predviđeno je samo statutima Sveučilišta u Splitu i Zagrebu, dok je čelnicima i pročelnicima sastavnica takva nadležnost propisana u svim statutima, osim Sveučilišta u Dubrovniku i Sveučilišta u Puli
- U pravilu pročelnici odjela raspolažu manjim iznosima od čelnika fakulteta ili akademija, a u slučaju Sveučilišta u Osijeku i Sveučilišta u Splitu čelnik fakulteta/akademije po tim ovlastima izjednačen je sa rektorom

Pravno praćenje djelatnosti sveučilišta i njegovih sastavnica

Što se tiče akata sveučilišta predviđenih statutima, slijedi popis predviđenih akata kao i rokova za njihovo donošenje, ukoliko su propisani statutima. Boldom su otisnuti do sada doneseni akti.

SVEUČILIŠTE U DUBROVNIKU

Senat, na rektorov prijedlog, donosi pravilnike o:

- **studiranju,**
- izboru u zvanja,
- **oddjelu počasnih zvanja,**
- obilježavanju Dana Sveučilišta,
- **oddjelu priznanja, plaketa i povelja,**
- stegovnoj odgovornosti,
- **etičkom kodeksu,**
- druge opće akte propisane Statutom i zakonom.

Rektor donosi pravilnike o:

- radu,
- ustroju radnih mjesta³
- protupožarnoj zaštiti,
- zaštiti na radu,
- druge opće akte propisane Statutom i zakonom.

SVEUČILIŠTE U ZADRU

Senat

- Kodeks ponašanja studenata
- Pravilnik o izdavačkoj djelatnosti
- Pravilnik o korištenju slobodne studijske godine
- Pravilnik o izboru u zvanja
- **Kodeks nastavničke etike**
- Pravilnici o stegovnoj odgovornosti
- Pravilnici o dodjeli počasnog zvanja
- **Pravilnik o dodjeli i oduzimanju počasnog doktorata**

U skladu s čl. 169. predviđen je rok za donošenje (ožujak 2006.)

- Pravilnik o financijskom poslovanju
- **Pravilnik o ustroju radnih mjesta**
- **Pravilnik o poslijediplomskim studijima**
- **Pravilnik o slobodnoj studijskoj godini**
- **Pravilnici o radu vijeća, poslovnici**

SVEUČILIŠTE U RIJECI

Senat:

- Poslovnik o radu Senata
- **Pravilnik o studijima,**
- Pravilnik o financijskom poslovanju
- **Pravilnik o postupku izbora u zvanja**
- Pravilnik o statusnim promjenama sastavnica Sveučilišta
- Pravilnik o kolaborativnim znanstvenim programima
- Pravilnik o stegovnoj odgovornosti
- Pravilnik o dodjeli počasnog zvanja

³ Pravilnik o ustroju radnih mjesta inače je u nadležnosti senata a ne rektora.

Rok za donošenje akata je u skladu s čl. 148. st. 2. godinu dana od dana stupanja na snagu Statuta (3. ožujka 2005.)

- Pravilnik o plaćama i ugovorima o radu
- Pravilnik o nagradama
- **Pravilnik o izdavačkoj djelatnosti**
- **Pravilnik o sustavu za kvalitetu Sveučilišta u Rijeci**
- **Pravilnik o dodiplomskim studijima**
- **Pravilnik o poslijediplomskim studijima**
- **Etički kodeksi**

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

Od četrnaest akata predviđenih Statutom, Senat je donio:

- Pravilnik o postupku izbora predstavnika u Senat i vijeća područja
- Pravilnik o izboru u počasno zvanje *professor emeritus*

4. SMJERNICE ZA DALJNJE ISTRAŽIVANJE

Uz ove početne naznake analiza statutarnih rješenja na sveučilištima, uglavnom usmjerena na organizacijski dio, potrebno je u daljnja istraživanja uključiti i akademske standarde, pod čime podrazumijevamo analizu studentskih standarda, upisne politike, provedbe sveučilišne ankete, analizu kadrovske politike, međunarodne suradnje, analizu postojanja integriranih studijskih programa (npr. u području biomedicine, prava, nastavnih smjerova na PMF-u, teologije), međusveučilišnih preddiplomskih, diplomskih i poslijediplomskih studija (npr. međusveučilišni poslijediplomski studiji u Dubrovniku), sveučilišnih interdisciplinarnih poslijediplomskih studija (primjerice u posljednjih nekoliko godina na Sveučilištu u Zagrebu broj takvih studija se bitno povećao), zatim analizu postojanja unutar sveučilišnih konkurencija istovrsnih studija, analizu standarda utvrđivanja istovrsnosti s obzirom na postojanje istovrsnih kolegija na sveučilištu na različitim studijima, itd.

Uz navedeno, bitni koraci u daljnjem istraživanju svakako će obuhvatiti sljedeće:

- analizu provedbe statuta s obzirom na prepoznate standarde u statutima i pravilnicima
- analizu pravilnika sveučilišta

- analizu godišnjih izvještaja sveučilišta i sastavnica - usporedba sa očekivanim rezultatima
- nalaženje nadležnosti sveučilišta i sastavnica kod kojih postoji konsenzus - dosadašnja provedba
- analizu međunarodnih dokumenta
- (moguće) posljedice integracijskih procesa i reforme sveučilišta na hrvatski pravni sustav (pr. u području radnog prava)
- tumačenje pojma "pravne integracije"; iscrpljuje li se značenje tog pojma na modelima pravno integriranih sveučilišta u Hrvatskoj?

ZAKLJUČCI 1. SEMINARA

“PRAVNI I ORGANIZACIJSKI ASPEKTI INTEGRIRANOG SVEUČILIŠTA”

(BEGOVO RAZDOLJE, 3.-5. SVIBNJA 2007.)

1. Reforme sveučilišta pretpostavljaju stalnu provjeru i propitivanje načina njihove provedbe, instrumenata kojima se promjene potiču, usmjeravaju i ostvaruju. Pravni i organizacijski aspekti pri tome su važna komponenta, štoviše glavno sredstvo postizanja ciljeva. Pravni sustav ima sve unutarnje zakonitosti i načela djelovanja koja se ne mogu voluntaristički tumačiti i shvatiti.
2. Uređenje odnosa na sveučilištima slijede europske kriterije, dobru praksu i iskustva, pri čemu se posebno uzima u obzir vizija bolonjskog procesa (stvaranje sustava lako usporedivih akademskih stupnjeva, dva glavna ciklusa visokog obrazovanja, uvođenje bodovnog sustava ECTS, mobilnost studenta istraživača i nastavnika) te promicanje europske suradnje u osiguranju kvalitete, vrednovanja i akreditacije. Reforme u Hrvatskoj mogu se razumjeti samo u kontekstu europskih promjena sustava visokog obrazovanja.
3. Regulativni i normativni okvir upravljanja sveučilištima u Hrvatskoj: planiranje, donošenje odluka, koordinacija, financiranje, nadzor i odgovornost, temelji se na ustavnom načelu autonomije, slobode i odgovornosti. Neotuđivi elementi autonomije pojedinca, institucija (sastavnica) i sveučilišta su sloboda stvaralaštva, samostalnost utvrđenja obrazovnih i znanstvenih standarda, kriterija upisa na studij, te osobito važno i autonomno uređenje unutarnjeg ustroja. Autonomija je neupitan princip, a obvezujuće pravno tumačenje Ustavnog suda ne može se tumačiti na način koji relativizira njegovim odlukama utvrđeno značenje. Odluke Ustavnog suda su obvezatne za sve.
4. Autonomija sveučilišta uključuje četvero. Prvo, uključuje neovisnost sveučilišta od države i drugih izvansveučilišnih subjekata. Drugo, uključuje autonomiju pojedinih znanosti od drugih znanosti. Treće, uključuje autonomiju svakoga pojedinog sveučilišta

u odnosu na druga sveučilišta unutar istoga nacionalnoga sveučilišnog sustava, kao i autonomiju svakoga pojedinoga fakulteta u odnosu na sve druge istovrsne fakultete istoga sveučilišnog sustava. I, četvrto, uključuje slobodu svakoga pojedinoga pripadnika sveučilišta. Sve je to nužno zbog ostvarenja ideala potrage za istinom te slobode pojedinca i društva.

5. Povijesno iskustvo nam govori da autonomija sveučilišta zahtijeva neovisnost sveučilišta kao ustanove od drugih osoba (poglavito od države i vjerskih zajednica, ali i od lokalne samouprave i trgovačkih društava), koje imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje njegova ustroja i djelovanja. Ta je neovisnost pak nužna da bi znanstvenici bili slobodni u potrazi za objektivnom istinom.
6. Autonomija sveučilišta uključuje autonomiju pojedinih znanosti i visokih učilišta za te znanosti. Ta je vrsta autonomije pak nužna za autonomiju znanosti pa onda i sveučilišta osobito zbog toga što se smatra da prirodne znanosti, na jednoj strani, te humanističke i društvene znanosti, na drugoj strani, imaju različiti metodički, a možda i logički, temelj, te sačinjavaju dvije "znanstvene kulture". Nametanje jednima metoda ili mjerila uspješnosti koja su svojstvena drugima predstavljalo bi prijetnju samostalnom postojanju svakog od njih.
7. Autonomija sveučilišta uključuje autonomiju svakoga pojedinog sveučilišta u odnosu na druga sveučilišta istoga nacionalnoga sveučilišnog sustava. Također uključuje autonomiju svakoga pojedinoga fakulteta u odnosu na sve druge istovrsne fakultete istoga sveučilišnog sustava. Ta je autonomija nužna za autonomiju znanosti pa onda i sveučilišta zbog toga što se znanosti razvijaju putem tržišta ideja, koje je moguće samo tamo gdje postoji natjecanje ne samo pojedinih znanstvenika, odnosno sveučilišnih nastavnika, nego i znanstvenih ustanova, sveučilišta i fakulteta.
8. Konačno, autonomija sveučilišta uključuje slobodu svakoga pojedinoga pripadnika sveučilišta u skladu s njegovom ulogom u glavnim djelatnostima sveučilišta i sveučilišnog sustava. Najveću slobodu imaju sveučilišni nastavnici koji imaju *veniam docendi*, nešto manju imaju nesamostalni nastavnici i znanstveni istraživači, a ograničenu ostali sveučilišni djelatnici. Ta je sloboda nužna jer je nosiva za sve druge aspekte autonomije sveučilišta zbog toga što su sveučilišta ustanove koje stvaraju nove znanstvene spoznaje i

uvode studente u znanosti a te djelatnosti mogu postojati samo u mjeri u kojoj su njihovi pripadnici slobodni da dovode u pitanje postojeće znanstvene spoznaje.

9. Ta je sloboda etički značajna ne samo za relativno mali broj pripadnika akademske zajednice, nego i za društvo u cjelini. Bitan je dio kulture neovisnosti koju trebaju svi građani da bi živjeli načinom života što ga smatraju ispravnim. U temelju joj je ideal etičkog individualizma koji je pak dio šireg političkog svjetonazora - političkog liberalizma. Za potonji su od najvećeg značenja pored akademske slobode, sloboda savjesti i vjeroispovijedi te sloboda govora.

*

10. Sastavnice mogu ali ne moraju imati pravnu osobnost a optimalan ustroj mora se temeljiti na autonomiji jedinica i ideji o supsidijarnosti, odnosno pravu da se samostalno utvrdi model koji postiže rezultate. Bolje upravljanje nije samo pitanje autonomije već i načela dobrog upravljanja javnim institucijama, poštivanja zakonitosti i predvidivost djelovanja, efektivnost institucija, te posebno; otvaranje i razmjena potrebnih informacija, te odgovornost.
11. Međutim, ukidanje pravne osobnosti fakulteta i insistiranje na odjelnom ustroju sveučilišta u Hrvatskoj bila bi velika greška. To bi bilo pogubno za daljnji razvoj pojedinih fakulteta. Odjelni ustroj sveučilišta zahtijevao bi grupiranje fakulteta prema prostornom kriteriju i oduzimanje postignutog stupnja autonomije fakulteta unutar sveučilišta. Materijalna strana djelovanja ustanova u području tehničkih i biotehničkih, društvenih i humanističkih, ili prirodnih i biomedicinskih znanosti bitno je različita. U zemlji kao što je Hrvatska, koja oskudijeva potrebnim sredstvima, grupiranje sasvim različitih znanstvenih i nastavnih programa prema kriteriju prostornog smještaja visokih učilišta imalo bi štetne posljedice na održanje i razvoj pojedinih visokoškolskih ustanova. Postignuti stupanj razvoja pojedinih visokoškolskih ustanova ne bi smio biti na kocki zbog novih ambicija supstitucije državne centralizacije visokog školstva regionalnim sjedinjenjem visokoškolskih ustanova.
12. Autonomija dozvoljava punu slobodu i odgovornost samostalnog uređenja pravnih odnosa na hrvatskim sveučilištima. Funkcionalna integracija podrazumijeva autonomiju sastavnicu ali i različitost

načina na koji će se postići usklađenost sustava u kojem sastavnice djeluju. Hrvatska sveučilišta razlikuju se u okolnostima nastanka, veličini, broju nastavnika i studenata, složenosti programa, a ta različitost stvarna je podloga potrebe autonomnog uređenja pravnog okvira.

13. Ustroj i struktura normativnog uređenja vrlo je različita. Ta činjenica ne znači zahtjev ishitrene unifikacije, već poštivanje prava da se u skladu sa ciljevima i okolnostima urede odnosi. Koji će se poslovi delegirati na zajednička tijela slobodan je izbor, uz uvjet poštivanja zakona. Fleksibilnost pravnog uređenja nužna je posljedica stvarnog stanja.
14. Kultura poštivanja pravnih normi i pravne struke je niska, a u praksi je još uvijek nisu stabilizirale ovlasti tijela i postupci donošenja odluka, te postoji evidentna neadekvatna regulacija pojedinih područja djelovanja, za što su jasni primjeri etički kodeksi i pravila financiranja i unutarnje raspodjele sredstava. Sporno je važenje a slaba primjene podzakonskih akata koji reguliraju neka načela raspodjele. Većina visokih učilišta nema osnovne i nužne propise, na primjer propise o financijskim pitanjima, a tamo gdje i postoje statutarna i autonomna pravila sporna (obično nekompetentna) su tumačenja i primjena.
15. Pitanja autonomije, integriranosti i financiranja su povezana, a njihovi međusobni odnosi nisu definirani.

*

16. U pogledu zakonskih normi kojima se uređuju pitanja financiranja zakon se, čak i u bitnim dijelovima, ne provodi dosljedno, postoje značajne nepoznanice i praznine. Odluke se donose ad hoc, nema planiranja i jasnog modela koji uključuje standarde nastave. Postupci pregovaranja i djelovanje tijela koja bi u tome učestvovala nisu razvijeni i praksa se mijenja zavisno od slučaja do slučaja.
17. Na razini države ne postoji model niti kriteriji financiranja visokog obrazovanja i znanosti.
18. Nije poznata cijena studija niti financiraju li se studiji punim poštivanjem zakona.
19. Neriješena su pitanja participacija, školarina, kreditiranja, stipendiranja.
20. Znanstveni i umjetnički rad ne financira se iz cjelovitog iznosa.

21. Kolektivno pregovaranje ne odražava interese svih zainteresiranih subjekata, osobito onih čiji je zadatak provesti programe i ostvariti politike reforme visokog školstva.
22. U dijelu koji se odnosi na financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju je štur i nedorečen, jer nije riješio neka važna pitanja financiranja sveučilišta (model financiranja visokog obrazovanja, pitanje financiranja studiranja općenito: participacije, školarine, stipendije, krediti i sl.), nije odredio nositelje pojedinih aktivnosti koje propisuje (npr. tko i kako određuje cijenu studija), a nije odredio niti rokove za realizaciju ključnih elemenata financiranja sustava (npr. do kada Nacionalna vijeća trebaju utvrditi kriterije raspodjele sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje; kad počinje financiranje sveučilišta prema kriterijima iz čl. 109. Zakona). Osim toga Zakon se u nekim bitnim dijelovima ne provodi (postupak donošenja prijedloga proračuna za sustav znanosti i visokog obrazovanja; način raspodjele sredstava iz cjelokupnog iznosa za pojedine namjene itd.).
23. Nedorečenost financijskog dijela Zakona i nepostojanje provedbenih podzakonskih akata koji reguliraju financiranje znanosti i visokog obrazovanja predstavljala su i još uvijek predstavljaju objektivnu teškoću pri donošenju statuta sveučilišta i posebno pravilnika o financiranju koji bi trebali regulirati uvjete i kriterije stjecanja i raspodjele prihoda u okviru sveučilišnih proračuna i financijskog poslovanja općenito. Posljedično statuti sveučilišta u pravilu su samo prenosili (ako i to) odredbe iz Zakona bez većih mogućnosti da razrade kriterije raspodjele sredstava i adekvatno planiraju prihode iz državnog proračuna.
24. Zbog toga, iako su bila obvezna, sveučilišta još uvijek nisu regulirala pravila i kriterije stjecanja i raspodjele sredstava bilo statutom bilo pravilnicima o financiranju tako da je u suštini zadržan stari obrazac financiranja i raspodjele sredstava koji je provodilo MZOŠ ili se uz manje korekcije, ad hoc odlukama rješavaju pojedina financijska pitanja.
25. Poseban problem predstavlja neusuglašenost standarda izvođenja nastave kako ga propisuju Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje i "stari" Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima sa standardima koje

zahtijeva nastava "po Bolonji", jer bi novi standardi trebali biti jedan o temeljnih elemenata u izračunu kapaciteta i cijene svakog pojedinog studija. S tim u vezi je i pitanje u kojoj je mjeri Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe usklađen sa Zakonom i nije li njime narušena financijska autonomija sveučilišta.

*

26. Zajedničke službe (nenastavno osoblje) koje obavljaju administrativne i druge stručne poslove važan su dio organizacije i djelovanja sustava. Njihov položaj nije odgovarajuće vrednovan, niti statusno niti materijalno.
27. Zaposlenici koji obavljaju upravno-pravne, administrativne, financijsko-računovodstvene, tehničke i druge opće poslove (zajedničke službe) nisu na odgovarajući način vrednovani Uredom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, ni po radnim mjestima, ni po vrijednosti koeficijenata.
28. Dosadašnja zapošljavanja nisu se uvijek odvijala planski s obzirom na profil i vrstu stručne spreme.
29. Zaposlenici u zajedničkim službama u pravilu nemaju razvijene oblike usavršavanja (cjeloživotno obrazovanje).

*

30. Temeljem zakonskih odredbi i odredbi sveučilišnih statuta, potrebno je da svako sveučilište u RH donese svoj etički kodeks, u kojem bi se odredila temeljna etička načela i načela profesionalne etike za sve članove akademske zajednice. Pri izradi ili izmjenama i dopunama navedenih kodeksa, potrebno je uzeti u obzir odredbe Etičkog kodeksa nacionalnog Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju te ih uskladiti s njime. U pogledu odnosa etičkog kodeksa sveučilišta i etičkih kodeksa pojedinih sveučilišnih sastavnica, preporuča se da se etički kodeksi sastavnica sadržajno ograniče na etičke specifičnosti pojedinog znanstvenog područja, odnosno profesije, ne ponavljajući opću materiju reguliranu u sveučilišnim etičkim kodeksima.

PRILOZI

PRILOG 1.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu dr. sc. Smiljko Sokol, predsjednik suda te suci dr. sc. Velimir Belajec, Marijan Hranjski dr. iur., dr. sc. Petar Klarić, Jurica Malčić, mr. sc. Ivan Matija, Ivan Mrkonjić dr. iur., dr. sc. Jasna Omejec, Emilija Rajić, Vice Vukojević dr. iur. i Milan Vuković dr. iur., odlučujući o prijedlogu HRVATSKOG PRAVNOG CENTRA iz Zagreba, Hebrangova 21/III, za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o visokim učilištima, na sjednici održanoj dana 26. siječnja 2000. godine, donio je

ODLUKU i RJEŠENJE

- I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba odsjeka 5. glave V. i odsjeka 1. glave VI. u cijelosti, te odredaba članka 39. stavka 3., članka 99. stavka 1., članka 101. stavaka 2., 3., 4. i 5., članka 103., članka 106. stavka 6., članka 123., članka 124., članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3. i članka 163. stavka 2. Zakona o visokim učilištima ("Narodne novine", broj 59/96 - pročišćeni tekst).
- II. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske sljedećih odredaba Zakona o visokim učilištima: članka 5. stavaka 3. i 4. u dijelu koji se odnosi na sveučilišta; članka 19. stavka 2.; dijela odredbe članka 59. stavka 2.; dijela odredbe članka 86. stavka 1.; članka 95. stavka 4.; članka 99. stavaka 4., 5. i 6.; članka 105. stavka 2. podstavaka 2., 3., 4., 5. i 6. i dijela odredbe stavka 3. istog članka; članka 106. stavaka 3. i 4.; članka 115. stavka 6.; članka 132. stavka 2. podstavka 3. i dijela odredbe članka 144., te se
ukidaju
1. odredbe članka 19. stavka 2.; članka 95. stavka 4.; članka 99. stavaka 4., 5. i 6.; članka 105. stavka 2. podstavaka 2., 3., 4., 5. i 6.; članka 106. stavaka 3. i 4.; članka 115. stavka 6. i članka 132. stavka 2. podstavka 3. u cijelosti,

2. dijelovi sljedećih odredaba;

- članka 5. stavka 3. u dijelu koji se odnosi na sveučilišta, a glasi: "sveučilišta i ... članka 105. stavak 1., odnosno";
- članka 5. stavka 4. u dijelu koji se odnosi na sveučilišta, a glasi: "fakulteta, umjetničke akademije, visoke škole u sastavu sveučilišta i ... fakulteta, umjetničke akademije, visoke škole u sastavu sveučilišta, odnosno ... sveučilišta, odnosno ...";
- članka 59. stavka 2. u dijelu koji glasi: "uz suglasnost Ministarstva";
- članka 86. stavka 1. u dijelu koji propisuje da stručno vijeće visokog učilišta može povjeriti izvedbu cijelog nastavnog predmeta nastavniku, znanstveniku, stručnjaku ili umjetniku izvan visokog učilišta;
- članka 105. stavka 3. u dijelu koji glasi: "općih akata te";
- članka 144. u dijelu koji glasi: "Standardno opterećenje nastavnih obveza te ostale".

III. Na temelju odredbe članka 36. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99), pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske i odredaba članka 5. stavka 5.; članka 115. stavaka 7., 8. i 10. i preostalog dijela odredbe članka 144., te se

ukidaju

- odredba članka 5. stavka 5. u dijelu koji glasi: "sveučilišta, odnosno";
- odredbe članka 115. stavaka 7., 8. i 10. u cijelosti;
- preostali dio odredbe članka 144. koji glasi: "čimbenike za novčanu podlogu rada visokih učilišta (broj nastavnika, suradnika, broj studenata i drugo) propisuje Ministarstvo na prijedlog Vijeća za novčanu potporu visokog školstva."

IV. Ukinute odredbe odnosno ukinuti dijelovi odredaba članka 5. stavka 3., članka 19. stavka 2., članka 86. stavka 1., članka 95. stavka 4., članka 99. stavaka 4., 5. i 6., članka 105. stavka 2. podstavaka 2., 4. i 6., članka 106. stavaka 3. i 4.; članka 115. stavka 10. Zakona o visokim učilištima prestaju važiti 1. kolovoza 2000. godine.

Obrazloženje

HRVATSKI PRAVNI CENTAR iz Zagreba, Hebrangova 21/III (u daljnjem tekstu: predlagatelj) podnio je ovome Sudu prijedlog za ocjenu ustavnosti određenih odredaba Zakona o visokim učilištima (u daljnjem tekstu: Zakon), zbog njihove nesuglasnosti s člancima 3., 16., 18., 44., 65. stavka 2., 66., 67. i 68. stavaka 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske.

Predlagatelj osporava ustavnost odredaba odsjeka 5. glave V. Zakona pod nazivom "Postupak izbora u zvanja", te odsjeka 1. glave VI. Zakona u cijelosti pod nazivom "Uprava sveučilištem" u cijelosti, a podredno, u obrazloženju podneska, i ustavnost cijelog Zakona.

U slučaju da Ustavni sud ocijeni da osporavani dijelovi Zakona nisu u cjelini nesuglasni s Ustavom Republike Hrvatske, predlagatelj podredno osporava ustavnost sljedećih odredaba Zakona: članka 5. stavaka 3. i 4. u dijelu koji se odnosi na sveučilišta; članka 19. stavka 2.; dijela odredbe članka 39. stavka 3.; dijela odredbe članka 59. stavka 2.; dio odredbe članka 86. stavka 1.; članka 95. stavka 4.; članka 99. stavaka 1., 4., 5. i 6.; članka 101. stavaka 2. do 5.; članka 103.; članka 105. stavka 2. podstavaka 2. do 6. i dijela odredbe stavka 3. istog članka; članka 106. stavaka 3., 4. i 6.; članka 115. stavka 6.; članka 123.; članka 124.; članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3.; članka 132. stavka 2. podstavka 3.; dio odredbe članka 144. te odredbu članka 163. stavka 2. Zakona.

I.

U obrazloženju razloga zbog kojih smatra da su odredbe odsjeka 5. glave V. i odsjeka 1. glave VI. Zakona u cijelosti, kao i Zakon u cijelosti, a podredno samo pojedine odredbe Zakona, u nesuglasnosti s Ustavom, predlagatelj u podnesku podrobno izlaže svoje stajalište o sadržaju temeljnih subjektivnih prava koja proizlaze iz članaka 3., 16., 18., 44., 65. stavka 2., 66., 67. i 68. stavaka 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske, kao neposredno mjerodavnih ustavnih odredaba za ocjenu ustavnosti osporavanog Zakona odnosno pojedinih njegovih dijelova ili odredaba. Osim toga, u podnesku se podrobno iznosi stajalište predlagatelja o značenju autonomije sveučilišta iz članka 67. stavka 1. Ustava, kao i značenje ustavne klauzule o pojačanju ustavnog jamstva autonomije sveučilišta iz članka 68. stavka 2. Ustava. Nastavno se

podrobno obrazlaže i značenje ograničenja Ustavom zajamčenih temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina iz članka 16. Ustava u odnosu prema autonomiji sveučilišta i pravima zajamčenim člancima 65. stavka 2., 66., 67. i 68. stavka 1. Ustava. Ističe se da svrha ograničenja treba biti Ustavom dopuštena, da svako ograničenje treba biti određeno zakonom, donesenim kvalificiranom većinom, te da svako ograničenje Ustavom zajamčenih sloboda i prava mora udovoljavati zahtjevu razmjernosti (testu proporcionalnosti), a da se pritom mora uvažavati činjenica da autonomiju sveučilišta po prirodi stvari prethodno već ograničavaju četiri institucije o kojima sveučilišta ovise. To su osnivatelji, podupiratelji i procjenitelji, koji se pojavljuju i kao ureditelji sveučilišta, dakle oni koji uređenjem odnosa na sveučilištu i sami ograničavaju njegovu autonomiju.

Polazeći od prethodno iznesenih stajališta, a vodeći se zahtjevom da svaki zakon mora biti racionalan, to jest da mora postizati svrhu Ustavom zajamčenih temeljnih sloboda i prava koje svojim odredbama uređuje, a osobito polazeći od, prema mišljenju predlagatelja, minimalnog sadržaja ustavom zajamčene autonomije sveučilišta propisane člankom 3. Zakona, predlagatelj u svom podnesku podrobno obrazlaže razloge zbog kojih osporava ustavnost pojedinih dijelova Zakona, a u pojedinostima i Zakon u cjelini, odnosno - podredno - samo pojedine njegove odredbe.

Predlagatelj osporava ustavnost pojedinih dijelova odnosno pojedinih odredaba Zakona zbog sljedećih razloga (razlozi su navedeni prema redoslijedu koji je naveo predlagatelj u svom podnesku):

Određbe odsjeka 1. glave VI., koje uređuju upravu sveučilištem, u cijelosti su protuustavne zbog toga što uređuju sastav, izbor i odgovornost sveučilišnih tijela (upravnog vijeća, senata i rektora) tako da nije moguće odrediti kojima od opravdanih regulativnih svrha ta tijela služe, to jest služe ili promicanju autonomije sveučilišta ili pak ograničenjima autonomije sveučilišta. Osim toga, neodređenost osporenih odredaba djeluje tako da svaka od navedenih svrha može biti postignuta na drugačiji način, čime se omogućuje vrijeđanje jednakosti sveučilišta.

Ako Sud ocijeni da odredbe odsjeka 1. glave VI. Zakona nisu u cijelosti protuustavne, predlagatelj podredno osporava ustavnost odredbe članka 106. stavaka 3. i 4. tog dijela Zakona, zbog toga što one neopravdano ograničavaju pravo sveučilišta da samo imenuje svoje

glavno upravno tijelo (upravno vijeće), a nadležnost upravnog tijela sveučilišta Zakonom se daje prikrivenom državnom tijelu.

Nadalje, predlagatelj navodi da su i odredbe članka 105. stavka 2. podstavka 3., članka 106. stavaka 3., 4. i 6., članka 115. stavka 6., članaka 123. i 124. Zakona protuustavne, jer ograničavaju pravo sveučilišta, zajamčeno člancima 67. i 68. stavka 1. Ustava, da bira svoje čelnike (rektora, dekana), i da bira svoja stručna kolegijalna tijela. Zbog toga razloga, navodi predlagatelj, postoji osnovana sumnja i u neustavnost cijele glave VI. Zakona, koja uređuje upravu visokim učilištima, ali i Zakona u cijelosti.

Sukladno neustavnosti prethodno osporenih odredaba Zakona, predlagatelj navodi da su, slijedom toga, neustavne i odredbe članka 5. stavaka 3. i 4. u dijelu koji se odnosi na sveučilišta, kao i odredbe članka 105. stavka 2., podstavaka 2., 4. i 5. i dijela odredbe stavka 3. Zakona, jer navedene odredbe neopravdano ograničavaju pravo sveučilišta, zajamčeno člancima 67. i 68. stavka 1. Ustava, da donosi statut i druge opće akte.

Predlagatelj nastavno navodi da su protuustavne i odredbe članka 99. stavaka 4. do 6., članka 127. stavka 1., podstavaka 1. i 3. Zakona koje se odnose na sastav i izbor matičnih povjerenstava, jer neopravdano ograničavaju pravo sveučilišta, zajamčeno člancima 67. i 68. stavak 1. Ustava, da bira svoje nastavnike.

Odredbe odsjeka 5. glave V., koje uređuju postupak izbora u zvanja, u cijelosti su nesuglasne s Ustavom zbog toga što predloženiku u natječajnom postupku za izbor sveučilišnih nastavnika uskraćuju pravo na pravno sredstvo, zajamčeno člankom 18. Ustava, za prekoračenje roka iz članka 95. stavka 2. Zakona, kao i visokom učilištu u kojemu se provodi natječajni postupak, a koje nema ovlast da utvrđuje ispunjavaju li predloženici uvjete za izbor, za prekoračenje roka iz članka 95. stavka 2. Zakona. Štoviše, odredbe Zakona protuustavne su u cjelini, tvrdi predlagatelj, zbog toga što ne sadrže, u odsjeku 6. glave V. ili na drugom mjestu, posebne odredbe o prestanku ugovora o radu sa sveučilišnim nastavnikom otkazom.

Nadalje, predlagatelj osporava ustavnost dijela odredbe članka 86. stavka 1. Zakona, koja propisuje da stručno vijeće visokog učilišta može povjeriti izvedbu dijela ili cijelog nastavnog predmeta nastavniku, znanstveniku, stručnjaku ili umjetniku izvan visokog učilišta, zbog toga što se njime vrijeđa pravo građanina Republike, zajamčeno

člankom 44. Ustava, da pod jednakim uvjetima sudjeluje u obavljanju javnih poslova i bude primljen u javne službe, ali i jednakost visokih učilišta zajamčena člancima 67. i 68. stavka 1. Ustava.

Predlagatelj osporava i ustavnost odredaba članka 103. kojima se uređuju pretpostavke za otkazivanje ugovora o radu znanstvenicima, nastavnima i suradnicima na visokom učilištu i znanstvenoistraživačkim institutima u sastavu sveučilišta. Prema navodima predlagatelja, pretpostavke za davanje otkaza nejasno su uređene, a nejasni propisi ne smiju biti dijelom pravnog poretka. Da bi pravo bilo pravom, ono mora udovoljavati, ističe predlagatelj, određenim zahtjevima, među kojima je i zahtjev da pravne odredbe budu jasne. Taj zahtjev vrijedi *a fortiori* u hrvatskom ustavnom poretku u kojemu je, prema članku 3. Ustava, vladavina prava jedna od izričitih temeljnih vrednota.

Odredbe članka 132. stavka 2. podstavka 3. i članka 39. stavka 3. Zakona protuustavne su jer, prema navodima predlagatelja, neopravdano ograničavaju pravo sveučilišta, zajamčeno člancima 67. i 68. stavka 1. Ustava, da donosi obrazovne programe.

Odredba članka 19. stavka 2. Zakona protuustavna je stoga što određuje da se privatno sveučilište, veleučilište ili visoka škola osniva uz prethodnu suglasnost Ministarstva znanosti i tehnologije, pa time bez opravdanja bitno ograničava pravo građana, zajamčeno člankom 66. Ustava, da uz uvjete određene zakonom, osnivaju privatne škole i učilišta. Naime, tom se odredbom delegira Ministarstvu znanosti i tehnologije, kao tijelu državne uprave, nadležnost za postavljanje uvjeta koje treba ispunjavati visoko učilište za djelatnost visoke naobrazbe, a time se vrijeđa pravo visokog učilišta, zajamčeno člancima 16. i 66. Ustava, da ti uvjeti budu postavljeni zakonom.

Sukladno tome, protuustavan je i dio odredbe članka 59. stavka 2. Zakona, jer određuje da kapacitet visokog učilišta utvrđuje visoko učilište uz suglasnost Ministarstva znanosti i tehnologije. Time se, tvrdi predlagatelj, narušava: prvo, pravo građana zajamčeno člankom 66. Ustava da osnivaju privatne škole i učilišta u skladu s uvjetima određenim zakonom; drugo, međusobna jednakost istovrsnih visokih učilišta pred zakonom zajamčena člancima 67. i 68. stavka 1. Ustava; treće, pravo svakoga, zajamčeno člankom 65. stavkom 2. Ustava, na dostupnost, pod jednakim uvjetima, visokoškolskom obrazovanju u skladu s njegovim sposobnostima.

Člankom 101. stavcima 2. do 5. Zakona protuustavno se određuju uvjeti pod kojima sveučilišni nastavnik u znanstveno-nastavnom

zvanju redovitog profesora može s visokim učilištem zaključiti ugovor o radu i nakon završene 65. godine života. Prema navodima predlagatelja, protuustavnost izvire iz činjenice da su uvjeti propisani člankom 101. stavcima 2. do 5. Zakona suprotni svrsi stalnosti zaposlenja sveučilišnih nastavnika, a to je sloboda znanstvenog stvaralaštva, napose znanstvene kritike, jer se redovni profesor nalazi u položaju da radi stručne kompromise umjesto da djeluje kao stručni autoritet, jer produžetak njegova ugovora o radu iz godine u godinu ovisi o odluci njegovih mlađih kolega.

Protuustavnost predlagatelj nalazi i u odredbi članka 163. stavka 2. Zakona, koja određuje da svi nastavnici izabrani prema ranije donesenim propisima (u prvom redu, prema Zakonu o usmjerenom obrazovanju iz 1991. godine) podliježu ponovnom izboru prema odredbama osporavanog Zakona. Takva je odredba, navodi predlagatelj, suprotna svrsi stalnosti zaposlenja sveučilišnih nastavnika, a to je sloboda znanstvenog stvaralaštva, napose znanstvene kritike, jer novi zakon ne može niti oduzeti zvanje stečeno na temelju prethodnog zakona niti odrediti da ono više nije dovoljan uvjet za pravo njihovih nositelja da sa sveučilištem u kojemu su u radnom odnosu zaključe ugovor o radu na neodređeno vrijeme do stjecanja uvjeta za punu mirovinu.

Nadalje, protuustavna je i odredba članka 95. stavka 4. Zakona, navodi predlagatelj, jer čelniku tijela izvršne vlasti (ministru) daje nadležnost da ovlašćuje visoka učilišta za izbor i davanje mišljenja u postupku izbora za određena znanstvena i stručna područja, što znači da dodjeljuje nadležnost za izbor sveučilišnih nastavnika, pa time vrijeda: prvo, pravo sveučilišta da bira svoje nastavnike pod uvjetima određenim zakonom, i drugo, jednakost svih visokih učilišta pred zakonom, što je zajamčeno člancima 67., 68. stavak 1. i 16. Ustava.

Slično tome, protuustavne su i odredbe članka 99. stavaka 1. i 6. Zakona, tvrdi predlagatelj u svom podnesku, jer delegiraju donošenje stručnih mjerila za izbor nastavnika tijelima izvršne vlasti, pa time vrijedaju pravo sveučilišta, zajamčeno člancima 67., 68. stavka 1. i 16. Ustava, da bira svoje nastavnike pod uvjetima određenim zakonom.

Konačno, predlagatelj iznosi sumnju da je dio odredbe članka 144. Zakona protuustavan zbog toga što određuje da Ministarstvo znanosti i tehnologije propisuje standardno opterećenje nastavnih obveza, čime se otvara mogućnost za kršenje članaka 67. i 68. stavaka 1. i 2. Ustava, a sve pod pretpostavkom da Zakon ne pretpostavlja da je ustalje-

no standardno opterećenje nastavnih obveza sveučilišnog nastavnika pravilo običajnog prava hrvatskoga pravnog poretka.

II.

Prijedlog je djelomice osnovan.

Neposredno mjerodavne za ocjenu ustavnosti Zakona, odnosno pojedinih njegovih odredaba, jesu odredbe članka 16., 67. i 68. stavci 1. i 2. Ustava.

Odredbom članka 67. stavka 1. Ustava jamči se autonomija sveučilišta.

Odredbom članka 67. stavka 2. Ustava propisano je da sveučilište samostalno odlučuje o svom ustroju i djelovanju, u skladu sa zakonom.

Odredbom članka 68. stavka 1. Ustava jamči se sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva.

Odredbom članka 68. stavka 2. Ustava obvezuje se država da potiče i pomaže razvitak znanosti, kulture i umjetnosti.

Odredbom članka 16. Ustava propisano je da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Ostale odredbe Ustava mjerodavne za ocjenu ustavnosti Zakona, odnosno pojedinih njegovih odredaba, propisuju da uz uvjete određene zakonom građani mogu osnivati privatna učilišta (članak 66.); da je svakomu dostupno, pod jednakim uvjetima, visokoškolsko obrazovanje u skladu s njegovim sposobnostima (članak 65. stavka 2.); da svaki građanin ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe (članak 44.) te da se svakomu jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, odnosno druga pravna zaštita u slučaju da je pravo na žalbu iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom (članak 18.), što predstavlja izraz načela vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske propisane člankom 3. Ustava.

U postupku ocjene ustavnosti Zakona, odnosno pojedinih njegovih odredaba, a u svezi s navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske, Ustavni sud pošao je od stajališta da autonomija sveučilišta,

propisana člankom 67. Ustava, uključuje pravo svakog pojedinog sveučilišta u Republici Hrvatskoj da samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom. Sukladno tome, Sud je zauzeo načelno stajalište da članak 67. Ustava sadrži:

- ustavno utvrđenje da je autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta;
- ustavno utvrđenje da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave (domaine reservč) sveučilišta.

Pri razmatranju konkretnog sadržaja autonomije sveučilišta, temeljenog na prethodno navedenim ustavnim utvrđenjima, pred Ustavnim su se sudom postavila tri pitanja:

- prvo, u odnosu prema kojim subjektima Ustav jamči autonomiju sveučilišta, to jest prema kojim se institucijama i drugim tijelima sveučilište pojavljuje kao autonomno,
- drugo, tko ulazi u krug subjekata koji su obuhvaćeni autonomijom sveučilišta,
- treće, do kojih granica može postojati autonomija sveučilišta u odnosu prema tijelu koje sveučilište osniva i tijelima koja ocjenjuju njegov rad odnosno prema tijelima koja ga podupiru, a čije su ovlasti imanentne njihovom položaju osnivatelja, stručnog nadzornika ili pak podupiratelja dotičnog sveučilišta.

Razmatrajući odgovor na prvo pitanje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i (rjeđe) privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivatelji sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru). Nadalje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta uključuje i autonomiju

Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta
Zbornik radova s prvog seminara održanog od 3. do 5. svibnja 2007. u Begovom Razdolju

svakog pojedinog sveučilišta u odnosu prema drugim sveučilištima istoga ili drugog sveučilišnog sustava u zemlji, te autonomiju svakog pojedinog visokog učilišta različitog od sveučilišta (primjerice, fakulteta unutar sveučilišta) u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim učilištima istoga sveučilišnog sustava, uz pridržaj prava na vlastitu akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem se sastavu nalazi.

Razmatrajući odgovor na drugo pitanje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija obuhvaća sveučilište odnosno drugo visoko učilište unutar sveučilišnog sustava, ali i autonomiju svake pojedine članice sveučilišta, to jest svakog pojedinog fakulteta ili drugih ustrojbenih jedinica unutar pojedinog sveučilišta, te autonomiju svih djelatnika određene znanosti unutar cjelokupnog sveučilišnog i/ili znanstvenog sustava u Republici Hrvatskoj. Stoga se treba smatrati da su pod jedinstveni pojam "autonomije sveučilišta" podvedeni svi navedeni subjekti.

U odgovoru na treće pitanje, Sud je zauzeo stajalište da postoje određena ograničenja autonomije sveučilišta, koja proizlaze iz činjenice da je autonomija sveučilišta u suvremenim državama u znatnoj mjeri ograničena ovlastima onih o kojima sveučilište ovisi, to jest o njegovim osnivateljima, podupirateljima i tijelima koja provode stručni nadzor nad njegovim radom. Njihov utjecaj najčešće se izražava u pravilima koja svaki od njih nameće sveučilištu, bilo tako što su mu zakonom nadređena, bilo tako što uvjetuju potporu ili pozitivna izvješća o radu sveučilišta prihvaćanjem ili provedbom njihovih pravila. Sukladno navedenom, Ustavni je sud zauzeo stajalište da se ustavnost osporavanih odredaba Zakona o visokim učilištima može ocjenjivati samo uz istodobno uvažavanje činjenice da je autonomija sveučilišta u stvarnosti neizbježno ograničena pravima i stvarnom moći osnivatelja, ali i onih koji podupiru sveučilište ili pak nad njegovim radom provode stručni nadzor.

Sukladno navedenim stajalištima, a polazeći od ustavne obveze države da potiče i pomaže razvitak znanosti, kulture i umjetnosti (članak 68. stavak 2.), Ustavni sud smatra da se zajamčena autonomija sveučilišta zakonom mora razraditi na racionalan način, tako da zakonske odredbe postignu svrhu zbog koje je sveučilište dobilo ustavno jamstvo na autonomiju, uz uvažavanje prethodno spomenutih prava koja pripadaju osnivateljima, odnosno onima koji podupi-

ru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, a koja proizlaze iz njihova specifičnog položaja spram sveučilišta.

U tom smislu, Sud je zauzeo stajalište da je za zakonsku razradu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta osobito važna odredba članka 3. stavka 2. Zakona, koja primjerično razrađuje načela akademskih sloboda i akademske samouprave.

Odredba članka 3. stavka 2. Zakona propisuje da se akademska samouprava osobito ogleda u:

- slobodi znanstvenog, umjetničkog i tehnološkog istraživanja i stvaralaštva,
- utvrđivanju obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa,
- izboru nastavnika i čelnika,
- odlučivanju o kriterijima upisa studenata,
- utvrđivanju unutarnjeg ustroja.

Budući da navedena odredba samo primjerično nabraja ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave, Sud je zauzeo stajalište da ovlasti propisane člankom 3. stavkom 2. Zakona predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom.

Sukladno svemu rečenom, Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.

Prema tome, sva ograničenja propisana Zakonom o visokim učilištima koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.

III.

I. Temeljeći svoje postupanje na stajalištima iznesenim u točki II. Odluke, Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba odsjeka 5. glave V. i odsjeka 1. glave VI. Zakona u cijelosti.

Predlagatelj u podnesku osporava ustavnost odsjeka 5. glave V. Zakona u cijelosti, jer predloženiku u natječajnom postupku za izbor sveučilišnih nastavnika Zakon nije omogućio pravo na pravno sredstvo. Sud je ocijenio da taj razlog nije dostatan za utvrđenje da je cjelokupni odsjek 5. glave V. Zakona nesuglasan s Ustavom, jer uvijek kada se radi o upravnom aktu tijela državne vlasti ili pravne osobe s javnom ovlašću postoji mogućnost supsidijarne primjene drugih općih zakona (Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima), koji se primjenjuju onda kada posebni zakon (u konkretnom slučaju: Zakon o visokim učilištima), što drugo ne propisuje.

Nadalje, predlagatelj smatra da su odredbe odsjeka 1. glave VI. Zakona u cijelosti protuustavne zbog toga što uređuju sastav, izbor i odgovornost sveučilišnih tijela (upravnog vijeća, senata i rektora) tako da nije moguće odrediti kojima od opravdanih regulativnih svrha ta tijela služe, to jest služe li promicanju autonomije sveučilišta ili pak ograničenjima autonomije sveučilišta. Osim toga, neodređenost osporenih odredaba djeluje tako da svaka od navedenih svrha može biti postignuta na drugačiji način, čime se omogućuje vrijeđanje jednakosti sveučilišta. Ustavni sud utvrdio je da su pojedine odredbe odsjeka 1. glave VI. Zakona usmjerene na nerazmjerno ograničavanje autonomije sveučilišta, kako to tvrdi i predlagatelj u svom podnesku, te su stoga i nesuglasne s ustavnom odredbom o jamstvu autonomije sveučilišta. Međutim, Sud je također utvrdio da se zaštita ustavnog

jamstva autonomije sveučilišta može postići i ukidanjem samo pojedinih odredaba odsjeka 1. glave VI. Zakona.

Sud ujedno napominje da su prethodna utvrđenja u skladu s navodima predlagatelja, koji u podnesku ostavlja podrednu mogućnost ocjene ustavnosti samo pojedinih odredaba odsjeka 5. glave V. i odsjeka 1. glave VI. Zakona. Stoga Sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporavanih dijelova Zakona u cijelosti.

II. Temeljem prijedloga predlagatelja, kao i ovlasti iz članka 36. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Sud je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske sljedećih odredaba Zakona: članka 5. stavaka 3., 4. i 5. u dijelu koji se odnosi na sveučilišta; članka 19. stavka 2.; dijela odredbe članka 59. stavka 2.; dijela odredbe članka 86. stavka 1.; članka 95. stavka 4.; članka 99. stavaka 4., 5. i 6.; članka 105. stavka 2. podstavaka 2., 3., 4., 5. i 6. i dijela odredbe stavka 3. istog članka; članka 106. stavaka 3. i 4.; članka 115. stavaka 6., 7., 8. i 10.; članka 132. stavka 2. podstavka 3. i članka 144.

Radi sistematizacije građe u postupku ocjene ustavnosti osporavanih odredaba Zakona, Ustavni sud razvrstao ih je u tri osnovne skupine.

1. Osporene odredbe koje uređuju ustroj, djelovanje i upravu visokim učilištima

U postupku ocjene ustavnosti odredaba kojima se uređuju ustroj, djelovanje i uprava visokim učilištima, Sud je utvrdio da sljedeće odredbe - djelomice ili u cijelosti - nisu u suglasnosti s ustavnim pravom sveučilišta da samostalno, u skladu sa zakonom, odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju:

- članak 19. stavak 2.;
- članak 59. stavak 2. u dijelu odredbe koji glasi: "uz suglasnost Ministarstva";
- članak 105. stavak 2. podstavci 3. i 6.;
- članak 106. stavci 3. i 4.;
- članak 115. stavci 6., 7., 8. i 10.

U postupku ocjene ustavnosti navedenih odredaba Zakona, Sud je utvrdio da je pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta o njegovom ustrojstvu i djelovanju osporenim odredbama Zakona ograničeno,

što nije u suglasnosti s Ustavom zajamčenim pravom na sveučilišnu autonomiju. Naime, pravo na samostalno odlučivanje o unutarnjem ustrojstvu sveučilišta ulazi u temeljni sadržaj akademske samouprave, koji nije dopušteno ograničavati propisivanjem izvornih ili kontrolnih ovlasti države u tim pitanjima, pa bila država i sam osnivaatelj, podupiratelj i nadziratelj stručnog rada sveučilišta. Nadalje, pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države.

Vodeći se navedenim stavovima, Sud je utvrdio da je osporenim odredbama Zakona povrijeđena autonomija sveučilišta ili pak obveza da se pitanja ustroja i djelovanja sveučilišta propisuju zakonom.

1.1. Članak 19. stavak 1. Zakona propisuje da za djelatnost visoke naobrazbe visoko učilište mora imati potreban broj i sastav nastavnika i suradnika za izvođenje studija, osiguran prostor i opremu, osigurana novčana sredstva za rad učilišta, izvođenje studija i provedbu nastavnog programa u cijelosti, te da mora ispunjavati i druge uvjete utvrđene zakonom, da bi osporenim odredbom stavka 2. istog članka bilo propisano kako "pobliže uvjete iz stavka 1. ovoga članka utvrđuje ministar znanosti i tehnologije". Sud smatra da davanje ovlasti ministru da utvrđuje pobliže uvjete za djelatnost visokih učilišta proturiječi odredbi članka 67. stavka 2. Ustava koja izrijekom propisuje da sveučilište samostalno odlučuje o svom ustroju i djelovanju, u skladu sa zakonom. Zbog toga je odredbu članka 19. stavka 2. trebalo ukinuti zbog njezine nesuglasnosti s člankom 67. Ustava.

1.2. Odredbom članka 59. stavka 2. Zakona propisano je da kapacitet visokog učilišta utvrđuje visoko učilište uz suglasnost Ministarstva. Sud je utvrdio da je dio navedene odredbe u nesuglasnosti s odredbama članaka 66. i 67. Ustava Republike Hrvatske. Naime, nesporno je pravo visokog učilišta da samo utvrđuje svoj kapacitet, te je u tom dijelu odredba članka 59. stavka 2. Zakona u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta. Međutim, davanje ovlasti tijelu državne uprave (Ministarstvu znanosti i tehnologije) da na akt o utvrđenju kapaciteta svakog pojedinog učilišta daje svoju suglasnost, predstavlja bitno ograničenje prava sveučilišta na samostalno odlučivanje o svom djelovanju, jer u slučaju uskrate suglasnosti, a uz odgovarajuću primjenu članka 203. Zakona o općem upravnom postupku, visoko učilište

ne može donijeti akt s namjeravanim dispozitivom. S druge strane, donošenje akta kojim bi visoko učilište utvrdilo svoj kapacitet bez suglasnosti Ministarstva, povlačilo bi za sobom njegovo poništenje po pravu nadzora. Konačno, budući da Zakon nije izrijeком propisao da suglasnost Ministarstva ima snagu samostalnoga upravnog akta, to se ima smatrati da akt davanja ili odbijanja suglasnosti na utvrđenje visokog učilišta o njegovom kapacitetu predstavlja akcesorni akt bez vlastite samostalne prirode te ne može biti ni pobijan neposredno. Time je visokom učilištu uskraćeno i pravo na djelotvornu pravnu zaštitu. Prema tome, osporenom odredbom članka 59. stavka 2. Zakona neosnovano je predviđena obveza donošenja složenog akta (akta kolaboracije) dva tijela - visokog učilišta i tijela državne uprave - u slučaju utvrđenja kapaciteta svakog pojedinog visokog učilišta, čime se narušava ustavno pravo visokog učilišta da samostalno odlučuje o svom djelovanju. Osim toga, zakonom dana ovlast tijelu državne uprave na davanje suglasnosti na utvrđenje kapaciteta visokog učilišta izrijeком je protivna odredbi članka 66. Ustava, jer ograničava pravo građana da privatna učilišta osnivaju uz uvjete određene zakonom. Uzimajući u obzir sve prethodne navode, Sud je utvrdio da treba ukinuti dio odredbe članka 59. stavka 2. ("uz suglasnost Ministarstva"), tako da odredba sada glasi: "(2) Kapacitet visokog učilišta utvrđuje visoko učilište".

1.3. Predlagatelj je u pravu kada napominje da u Zakonu nisu jasno određene ovlasti upravnog vijeća u postupku izbora rektora. Odredba članka 105. stavka 2. podstavka 3. Zakona prema kojoj upravno vijeće "predlaže sveučilišnom senatu predloženičke u postupku izbora rektora", a u svezi s člankom 108. stavicama 3. do 5. Zakona, može se tumačiti na način da upravno vijeće, nakon završenog postupka prikupljanja prijedloga kandidata, nije dužno predložiti sveučilišnom senatu sve pravovaljane *kandidate* za rektora, nego da može - između svih predloženih kandidata - odabrati dva ili više *predloženika* i samo njih predložiti sveučilišnom senatu. U postupku ocjene ustavnosti članka 105. stavka 2. podstavka 3. Zakona, a u svezi s člankom 108. stavicama 3. do 5. Zakona, Sud je utvrdio da je nesporno pravo visokih učilišta u sastavu sveučilišta i stručnih vijeća sveučilišnih odjela da predlažu kandidate za rektora. Sud je također utvrdio da se ovlast na provedbu postupka prikupljanja prijedloga kandidata može povjeriti upravnom vijeću, jer se ta ovlast ne bi mogla smatrati ograničavanjem auto-

mije sveučilišta i njegove akademske samouprave. Međutim, Sud je utvrdio da bi se smatrala ograničavanjem autonomije sveučilišta ovlast upravnog vijeća da između svih pravovaljano predloženih kandidata za rektora ono samo odabire pojedine kandidate i samo njih - sada kao predložene - predlaže sveučilišnom senatu. Budući da iz navedenih odredaba Zakona nisu jasne granice ovlasti upravnog vijeća u postupku izbora rektora, to je Ustavni sud zaključio da treba ukinuti odredbu članka 105. stavka 2. podstavka 3. Zakona, jer je postupak izbora rektora dosljedno i precizno uređen člankom 108. Zakona.

1.4. Ocjenjujući u nastavku način imenovanja i sastav upravnog vijeća, kao tijela koje upravlja sveučilištem (članak 105. stavak 1. Zakona), Sud je utvrdio da je odredbama članka 106. stavaka 3. i 4. neposredno povrijeđena ustavna odredba o jamstvu autonomije sveučilišta iz člana 67. stavka 1. Ustava. U stavicima 3. i 4. članka 106. Zakona propisano je, naime, da "članove upravnog vijeća imenuje osnivatelj", i to tako da "polovicu članova upravnog vijeća osnivatelj imenuje s liste koju mu predlaže sveučilišni senat iz reda znanstveno-nastavnih zaposlenika sveučilišta ili visokih učilišta u sastavu sveučilišta, a polovicu članova s liste koju mu predlaže ministar". Povežu li se navedene odredbe s odredbama o ovlastima upravnog vijeća iz članka 105. Zakona, te s odredbama članka 106. stavaka 5. i 7. Zakona, Sud ocjenjuje da se pitanje opravdanosti ograničavanja prava sveučilišta da samostalno bira svoja sveučilišna tijela osnovano postavlja. Naime, odredbe članka 106. stavaka 5. i 7. Zakona propisuju da "predsjednika upravnog vijeća biraju članovi između sebe", a da "u slučaju podijeljenog broja glasova kod donošenja odluka, odlučuje glas predsjednika". Zbog svega navedenog predlagatelj je u pravu kada u podnesku ističe da upravno vijeće može imati takav sastav, takav način odlučivanja i takvu odgovornost da nije moguće odrediti ustanovljava li Zakon upravno vijeće zato da predstavlja interese sveučilišta ili osnivatelja sveučilišta ili pak samih članova upravnog vijeća. Osim toga, odredba članka 106. stavka 7. koja propisuje da u slučaju podijeljenog broja glasova odlučuje glas predsjednika, omogućuje da u upravnom vijeću javnog sveučilišta koje je za svog predsjednika izabralo člana imenovanog na prijedlog osnivatelja odlučujući utjecaj ima osnivatelj, a u upravnom vijeću koje je za svog predsjednika izabralo člana imenovanog na prijedlog senata odlučujući utjecaj ima sveučilište, te se i stupanj autonomije sveučilišta u ta dva slučaja razlikuje. Zbog svega

navedenog, valjalo je odredbe članka 106. stavaka 3. i 4. ukinuti kao nesuglasne s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta.

1.5. Sukladno ustavnom jamstvu autonomije sveučilišta, koja u sebi sadrži i ovlast visokog učilišta na samostalan izbor čelnika, Sud je ocijenio da odredba članka 115. stavka 6. Zakona, prema kojoj odredbi "dekana potvrđuje upravno vijeće sveučilišta uz pribavljeno mišljenje rektora" nije u suglasnosti s autonomijom fakulteta, kao visokog učilišta u sastavu sveučilišta s vlastitom akademskom samoupravom. Iako o pravnoj prirodi potvrde, kao akta kojim upravno vijeće sveučilišta potvrđuje odluku fakulteta o izboru dekana, u pravnoj teoriji postoje različita mišljenja (od toga da je potvrda specifičan oblik nadzora nad nečim što već postoji, do toga da je akt pendentan sve do izdavanja potvrde, slično rezolutivnom uvjetu), nesporno je da uskratkom potvrde prestaje pravno djelovanje odluke kojoj je ona uskraćena. Sud je utvrdio i nesuglasnost stavka 6. sa stavicima 7. i 8. istoga članka Zakona koji ne govore o "potvrdi", nego o "suglasnosti", iz čega bi proizlazila još jača nadzorna ovlast upravnog vijeća u postupku izbora dekana fakulteta, jer u tom slučaju odluka o izboru dekana ne bi mogla ni započeti pravno djelovati prije no što bi upravno vijeće dalo suglasnost. Odredbu članka 115. stavka 6. Zakona stoga je trebalo ukinuti, jer ovlast dana upravnom vijeću neposredno vrijeđa pravo fakulteta da samostalno bira svoje čelnike, što nije u suglasnosti s ustavnim jamstvom o autonomiji sveučilišta propisanim člankom 67. Ustava, ali ni sa sadržajem akademske samouprave visokih učilišta propisanim člankom 3. Zakona. Slijedom toga, Sud je sam pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i ukinuo stavke 7. i 8. članka 115. Zakona, jer je ukidanjem odredbe stavka 6. istog članka prestao postojati ratio zbog kojega su one bile propisane.

1.6. Zbog istovjetnih razloga navedenih u točki 1.5. trebalo je ukinuti i odredbu članka 105. stavka 2. podstavka 6. Zakona koja propisuje da upravno vijeće "razrješuje dekana dužnosti na zahtjev sveučilišnog senata i postavlja vršitelja dužnosti dekana". Sud je ocijenio da je razrješenje dekana autonomno pravo visokog učilišta u istoj mjeri u kojoj je to i njegov izbor, sve u skladu s pretpostavkama propisanim zakonom. S druge strane, Sud je utvrdio da davanje zakonske ovlasti upravnom vijeću na neposredno postavljanje vršitelja dužnosti dekana znači davanje zakonskog prava na neposredan izbor čelnika fakulteta tijelu koje u cijelosti imenuje osnivatelj. Budući da je Sud prethodno

utvrdio da su neustavne odredbe Zakona kojima se za izbor dekana zahtijeva potvrda (suglasnost) upravnog vijeća, odnosno kojima se konačna odluka o razrješenju dekana stavlja u nadležnost upravnog vijeća, zakonsko pravo upravnog vijeća na neposredno postavljanje vršitelja dužnosti dekana tim više nije u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta i ustavnim pravom sveučilišta na izbor svojih čelnika. Stoga je odredbu članka 105. stavka 2. podstavka 6. Zakona trebalo ukinuti zbog njezine nesuglasnosti s člankom 67. Ustava. Slijedom toga, Sud je sam pokrenuo postupak i ukinuo odredbu članka 115. stavka 10. koja predstavlja razradu ovlasti danih upravnom vijeću člankom 105. stavkom 2. podstavkom 6., a koja propisuje da "ako se novi dekan ne izabere do isteka mandata postojećem dekanu ili se utvrdi da je tekući mandat nepropisan, upravno vijeće imenovat će za vršitelja dužnosti dekana osobu koja ispunjava propisane uvjete, za vrijeme tekuće školske godine".

2. Osporene odredbe koje uređuju izbor u zvanja i nadležnost pojedinih tijela u postupku izbora u zvanja i s njim povezanih prava i obveza

U postupku ocjene ustavnosti odredaba kojima se uređuju izbor u zvanja i nadležnost pojedinih tijela u postupku izbora u zvanja i s njim povezanih prava i obveza, Sud je utvrdio da sljedeće odredbe - u cijelosti ili djelomice - nisu u suglasnosti s odredbama Ustava Republike Hrvatske:

- odredba članka 86. stavka 1. u dijelu koji propisuje da stručno vijeće visokog učilišta može povjeriti izvedbu cijelog nastavnog predmeta nastavniku, znanstveniku, stručnjaku ili umjetniku izvan visokog učilišta;
- članak 95. stavak 4.;
- članak 99. stavci 4., 5. i 6.;
- članak 144.

U postupku ocjene ustavnosti navedenih odredaba Sud je pošao od prethodno utvrđenog stava da pravo na samostalan izbor nastavnika pripada u temeljni sadržaj akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.

2.1. Odredbom članka 86. stavak 1. Zakona propisano je da stručno vijeće visokog učilišta može povjeriti izvedbu dijela ili cjelokupnog nastavnog predmeta nastavniku, znanstveniku, stručnjaku ili umjetniku izvan visokog učilišta, kao i nastavniku iz drugog visokog učilišta. U postupku ocjene ustavnosti navedene odredbe, Sud je utvrdio da visoko učilište ima nesporno pravo povjeriti izvedbu nastave iz cijelog nastavnog predmeta sveučilišnog dodiplomskog studija osobi koja nije s visokim učilištem sklopila ugovor o radu, ali je izabrana u jedno od zvanja sveučilišnog nastavnika u skladu sa Zakonom ili od priznatostranog sveučilišta, što uključuje sveučilišnog nastavnika i izvan visokog učilišta i sveučilišnog nastavnika drugog visokog sveučilišta, kao i osobi koja je izabrana u jedno od znanstvenih zvanja u skladu sa Zakonom o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti ili od priznate strane znanstvene ustanove. Sud je, međutim, ocijenio suprotnim ustavnoj odredbi članka 44. Ustava onaj dio odredbe članka 86. stavka 1. Zakona koji daje pravo visokom učilištu da povjeri izvedbu nastave iz *cijelog* nastavnog predmeta sveučilišnog dodiplomskog studija (što uključuje izvedbu svih sati ili većine sati predavanja i drugih oblika nastave te izvedbu ispita iz dotičnog predmeta) osobi koja nije izabrana za sveučilišnog nastavnika. Omogućavanje visokom učilištu da nekoj osobi ili većem broju osoba povjeri obavljanje javne službe - u što se ubrajaju poslovi sveučilišnog studija - mimo redovitih uvjeta propisanih Zakonom koji su jednaki za sve, nije u suglasnosti s člankom 44. Ustava, koji propisuje da svaki građanin ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe. Zbog toga je valjalo dio odredbe članka 86. stavka 1. Zakona, koji propisuje da stručno vijeće visokog učilišta može povjeriti izvedbu cijelog nastavnog predmeta nastavniku, znanstveniku, stručnjaku ili umjetniku izvan visokog učilišta, ukinuti zbog njegove nesuglasnosti s odredbom članka 44. Ustava.

2.2. Odredbom članka 95. stavka 4. Zakona propisano je da na temelju uvjeta iz stavka 3. istog članka, ministar ovlašćuje visoka učilišta za izbor i davanje mišljenja u postupku izbora za određena znanstvena i stručna područja. Sud je zauzeo stajalište da se tom odredbom ograničava autonomno pravo sveučilišta, odnosno visokog učilišta u sastavu sveučilišta, da bira svoje nastavnike pod uvjetima određenim zakonom, jer se nadležnost za obavljanje bitnih poslova u postupku izbora sveučilišnih nastavnika Zakonom prenosi na tijelo državne

uprave. Sud je također utvrdio da je predlagatelj u pravu kada u podnesku ističe da iz Zakona nije jasno kojim pravnim aktom - općim ili pojedinačnim - tijelo državne uprave ima pravo ovlašćivati visoka učilišta za izbor i davanje mišljenja u postupku izbora za određena znanstvena i stručna područja, čime se otvara mogućnost da se ovlast podijeli općim, ali i pojedinačnim aktom. Time se vrijeđa pravo sveučilišta i visokih učilišta u sastavu sveučilišta na jednakost pred zakonom s drugim istovrsnim učilištima. Zbog toga je valjalo odredbu članka 95. stavka 4. Zakona ukinuti zbog njezine nesuglasnosti s odredbama članaka 67., 68. stavka 1. i 16. Ustava.

2.3. Odredbom članka 99. stavka 4. određeno je da polovicu članova matičnih povjerenstava (to jest, tijela koja daju mišljenje ispunjava li predloženi u postupku izbora minimalne uvjete za izbor u znanstveno-nastavna te nastavna zvanja, što predstavlja najvažniji akt bez kojega visoko učilište ne može izabrati predložnika niti u jedno od propisanih zvanja) imenuje Rektorski zbor, a drugu polovicu i predsjednika imenuje ministar. Stavkom 5. istog članka propisano je da stručne poslove za matično povjerenstvo osigurava ministarstvo. Stavkom 6. istog članka određeno je da ministar uz pribavljeno mišljenje Rektorskog zbora propisuje način rada, broj matičnih povjerenstava, broj članova matičnih povjerenstava te vrijeme na koje se imenuju članovi matičnih povjerenstava. Sud je utvrdio da je predlagatelj u pravu kada u svom podnesku ističe da je autonomija sveučilišta narušena sastavom matičnog povjerenstva u kojemu polovicu članova i predsjednika povjerenstva imenuje čelnik tijela državne uprave (ministar), koji je ujedno i član najvišeg tijela izvršne vlasti (Vlade Republike Hrvatske), jer imenovanja u nadležnosti ministra po svojoj naravi ne smjeraju primarno predstavljati i zaštitu interesa sveučilišta ili druge znanstvene zajednice. Stoga se sastav matičnih povjerenstava, propisan člankom 99. stavkom 4. Zakona, protivi autonomiji sveučilišta, koja se Ustavom jamči i zbog toga da bi se osigurala isključivo znanstvena mjerila odlučivanja o tome ima li predloženi za sveučilišnog nastavnika određene znanstvene kvalifikacije. Nadalje, Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se odredbom članka 99. stavka 5. umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno

odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o svom djelovanju ni odredba članka 99. stavka 5. koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva. Zbog toga je valjalo odredbe članka 99. stavaka 4., 5. i 6. Zakona ukinuti zbog njihove nesuglasnosti s člankom 67. Ustava.

2.4. Odredbom članka 144. Zakona propisano je da standardno opterećenje nastavnih obveza te ostale čimbenike za novčanu podlogu rada visokih učilišta (broj nastavnika, suradnika, broj studenata i drugo) propisuje Ministarstvo na prijedlog Vijeća za novčanu potporu visokog školstva. Predlagatelj je u pravu kada u svom podnesku osporava ustavnost dijela odredbe članka 144. kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza dodjeljuje tijelu državne uprave. U postupku za ocjenu ustavnosti osporavanog dijela odredbe članka 144. Zakona Sud nije ocjenjivao je li standardno opterećenje nastavnih obveza pravilo običajnog prava u hrvatskom pravnom poretku ili nije, kako je to zatražio predlagatelj. Sud se ograničio na ispitivanje ustavnosti postojeće odredbe Zakona, te je ocijenio nesuglasnom Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta dio odredbe kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza ne uređuje Zakonom, nego se neosnovano prenosi na tijelo državne uprave. Stoga je, sukladno prijedlogu predlagatelja, dio odredbe članka 144. koji glasi: "Standardno opterećenje nastavnih obveza te ostale" trebalo ukinuti zbog njegove nesuglasnosti s člankom 67. stavak 2. Ustava. Sud je, međutim, ocijenio da ni preostali dio odredbe članka 144. Zakona nije u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta, te je sam pokrenuo postupak za ocjenu njegove ustavnosti. Ocjenjujući ustavnost preostalog dijela odredbe članka 144. Sud je zauzeo stajalište da propisivanje čimbenika za novčanu podlogu rada visokih učilišta ne može biti u izvornoj nadležnosti ministarstva, kao tijela državne uprave, jer je to dio proračunske politike Vlade o kojemu je potrebno donijeti opći akt odgovarajuće pravne snage. Stoga je Sud ukinuo i preostali dio odredbe članka 144. Zakona koji glasi: "čimbenike za novčanu podlogu rada visokih učilišta (broj nastavnika, suradnika, broj studenata i drugo) propisuje Ministarstvo na prijedlog Vijeća za novčanu potporu visokog školstva".

3. Osporene odredbe koje uređuju nadležnost za donošenje općih akata sveučilišta, uključujući statut

U postupku ocjene ustavnosti odredaba kojima se uređuju nadležnost za donošenje općih akata sveučilišta, Sud je utvrdio da sljedeće odredbe - u cijelosti ili djelomice - nisu u suglasnosti s odredbama Ustava Republike Hrvatske:

- članak 5. stavak 3. u dijelu koji se odnosi na sveučilište, a koji glasi: "sveučilište ... članka 105. stavka 1., odnosno", članak 5. stavak 4. u dijelu koji se odnosi na sveučilište, a koji glasi: "fakulteta, umjetničke akademije, visoke škole u sastavu sveučilišta i ... fakulteta, umjetničke akademije, visoke škole u sastavu sveučilišta, odnosno ... sveučilišta, odnosno", te članak 5. stavak 5. u dijelu odredbe koji glasi: "sveučilišta, odnosno";
- članak 105. stavak 2. podstavak 2., 4. i 5.
- članak 105. stavak 3. u dijelu odredbe koji glasi: "općih akata te";
- članak 132. stavak 2. podstavak 3.

U ocjeni ustavnosti navedenih odredaba Sud je pošao od ustavnog utvrđenja da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave sveučilišta. Poslovi koji prema članku 3. stavku 2. Zakona predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.

3.1. Odredbama članka 5. stavaka 3. i 4. Zakona propisano je da statut sveučilišta i veleučilišta donosi upravno vijeće sveučilišta iz članka 105. stavka 1. Zakona, odnosno upravno vijeće veleučilišta iz članka 120. stavka 2. Zakona, uz suglasnost osnivatelja, a da statut fakulteta, umjetničke akademije, visoke škole u sastavu sveučilišta i veleučilišne škole donosi dekan fakulteta, umjetničke akademije, visoke škole u sastavu sveučilišta, odnosno veleučilišne škole, na prijedlog stručnog vijeća, a uz suglasnost upravnog vijeća sveučilišta, od-

nosno veleučilišta. Predlagatelj u podnesku osporava ustavnost samo onih dijelova navedenih odredaba koje se odnose na sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta. Ona se od ostalih visokih učilišta ustavno razlikuju po tome što se samo na njih odnosi ustavno jamstvo slobode znanstvenog stvaralaštva iz članka 68. stavka 1. Ustava, što za sobom povlači i njihovu zakonsku razliku, jer samo sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad. U ocjeni ustavnosti osporavanih dijelova članka 5. stavaka 3. i 4. Zakona Sud je utvrdio da zakonsko rješenje prema kojem statut sveučilišta donosi upravno vijeće sveučilišta, uz dodatnu suglasnost osnivatelja, predstavlja neposredno ograničenje autonomnog prava sveučilišta na donošenje svoga statuta, kao njegova temeljnog akta. Sud je posebno utvrdio da ne može postojati legitiman interes osnivatelja na potvrđivanje statuta sveučilišta, jer osnivatelj ima mogućnost aktom o osnivanju sveučilišta postaviti sveučilištu granice unutar kojih ono može donositi svoj statut, a ako sveučilište to ne učini, osnivatelju ostaju brojne nadzorne ovlasti koje proizlaze iz njegova položaja osnivatelja, sve do ukidanja sveučilišta, sukladno općim propisima o ustanovama. Slično tome, zakonsko rješenje po kojem statut fakulteta, umjetničke škole ili visoke škole u sastavu sveučilišta donosi dekan tog visokog učilišta, na prijedlog stručnog vijeća istog učilišta te uz suglasnost upravnog vijeća sveučilišta, predstavlja neposredno ograničenje autonomnog prava fakulteta i drugih visokih učilišta u sastavu sveučilišta da samo ili uz suglasnost sveučilišta donese svoj statut. Stoga je dio odredaba članka 5. stavaka 3. i 4. koje se odnose na sveučilišta trebalo ukinuti zbog njihove nesuglasnosti s člankom 67. i člankom 68. stavkom 1. Ustava. Ustavnost ostalog dijela odredaba članka 5. stavaka 3. i 4. koje se odnose na veleučilišta Sud nije ocjenjivao, jer ocjenu njihove ustavnosti predlagatelj u svom podnesku nije zahtijevao. Ukidanjem odredaba članka 5. stavaka 3. i 4. u dijelu koji se odnosi na sveučilište, trebalo je pokrenuti postupak i ukinuti i dio odredbe članka 5. stavka 5. koji se odnosi na sveučilište, a koji glasi: "sveučilište, odnosno", tako da odredbe članka 5. stavaka 3., 4. i 5. sada glase: "(3) Statut veleučilišta donosi upravno vijeće iz članka 120. stavka 2. ovoga Zakona, uz suglasnost osnivatelja. (4) Statut veleučilišne škole donosi dekan veleučilišne škole, na prijedlog stručnog vijeća, a uz suglasnost upravnog vijeća veleučilišta. (5) Ako upravno vijeće veleučilišta, u roku od tri mjeseca od uredno podne-

senog zahtjeva za davanje suglasnosti na statut ne uskrati suglasnost, smatra se da je dalo suglasnost”.

3.2. U skladu s ocjenom Suda i razlozima koji su obrazloženi u točki 3.1., trebalo je ukinuti i odredbe članka 105. stavka 2. podstavaka 2., 4. i 5. Zakona. U članku 5. stavku 2., podstavcima 2., 4. i 5. propisano je da upravno vijeće sveučilišta donosi statut sveučilišta (na prijedlog sveučilišnog senata) i opće akte utvrđene statutom sveučilišta, te daje suglasnost na statute fakulteta, umjetničkih akademija i drugih pravnih osoba u sastavu sveučilišta, što predstavlja ponavljanje sadržaja odredaba članka 5. stavaka 3. i 4. Zakona, ali i neosnovano ograničenje sveučilišta u njegovom pravu da samostalno donosi i sve druge opće akte utvrđene njegovim statutom. Budući da je Sud donio odluku o ukidanju odredbe članka 105. stavka 2. podstavka 2., prema kojoj upravno vijeće donosi opće akte utvrđene statutom, trebalo je ukinuti i odredbu stavka 3. istog članka u dijelu koji se odnosi na opće akte, a koji glasi: “općih akata te”, tako da odredba članka 105. stavka 3. sada glasi: “Kod donošenja odluka od značaja za program rada i razvoj sveučilišta, upravno vijeće je dužno zatražiti prethodnu suglasnost sveučilišnog senata, a kad te odluke utječu na povećanje troškova rada, dužno je zatražiti prethodnu suglasnost Ministarstva”.

3.3. Odredbom članka 132. stavka 2. podstavka 3. Zakona propisano je da Nacionalno vijeće za visoku naobrazbu daje mišljenje stručnom vijeću sveučilišta o izvedbi i ustroju poslijediplomskih znanstvenih studija. U pravu je predlagatelj kada u svom podnesku napominje da je ograničenje, koje se sastoji u obvezi sveučilišta da od Nacionalnog vijeća za visoku naobrazbu pribavlja mišljenje o izvedbi i ustroju poslijediplomskih znanstvenih studija, protivno svrsi autonomije sveučilišta i slobodi znanstvenog stvaralaštva iz članaka 67. i 68. stavak 1. Ustava. Polazeći od načina izbora, sastava i svrhe Nacionalnog vijeća za visoku naobrazbu (imenuje ga Sabor Republike Hrvatske, prijedlog predloženika utvrđuje Vlada Republike Hrvatske, a osniva se radi brige za razvoj sustava visokog školstva), Sud je ocijenio da je ograničenjem propisanim člankom 132. stavka 2. podstavka 3. Zakona nametnut pogrešan odnos države prema znanstvenom stvaralaštvu, jer pretpostavke za znanstveno stvaralaštvo ne mogu biti osigurane ako je sveučilište pravno ovlašteno mijenjati nastavni program poslijediplomskog znanstvenog studija samo uz prethodno mišljenje tijela osnovanog na način na koji se osniva Nacionalno vijeće

za visoku naobrazbu. Ustavna je obveza države da potiče i pomaže razvitak znanosti. Stoga je u pravu predlagatelj kada ističe, pozivajući se na pravila razvijenih zemalja, da vlada treba novčano podupirati posljediplomske znanstvene studije koje smatra vrijednima, iako ih ne odobrava. Budući da je ta svrha u cijelosti izigrana spornom odredbom Zakona, trebalo ju je ukinuti zbog njezine nesuglasnosti s člancima 67. i 68. stavcima 1. i 2. Ustava.

III. U nastavku Odluke obrazlažu se razlozi zbog kojih Sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti odredaba članka 39. stavka 3., članka 99. stavka 1., članka 101. stavaka 2., 3., 4. i 5., članka 103., članka 106. stavka 6., članka 123., članka 124., članka 127. stavka 1. podstavka 1. i 3. i članka 163. stavka 2. Zakona s Ustavom Republike Hrvatske.

1. Odredbom članka 39. stavka 3. Zakona propisano je da su stručna vijeća sveučilišta ili veleučilišta dužna prethodno zatražiti suglasnost Ministarstva ako se nastavnim programima javnih visokih učilišta povećava ili smanjuje novčana potpora visokih učilišta. Predlagatelj napominje da sporna odredba, osim što predstavlja primjer nejasnog pravnog propisa, proturječi ostalim odredbama Glave IX. Zakona, kojima se određuje da su nastavni programi samo jedno od mjerila na temelju kojih ministar dodjeljuje potporu nadležnog ministarstva javnim visokim učilištima, pa stoga nije moguće da visoko učilište jednostranom promjenom programa studija koji izvodi povećá ili smanji državnu potporu. Sud je, međutim, zauzeo stajalište da se odredba članka 39. stavka 3. u dijelu koji predlagatelj osporava načelno ne može smatrati nesuglasnom s Ustavom zajamčenom autonomijom sveučilišta. Sud je ocijenio da ograničenje koje osporavana odredba propisuje, a koje se sastoji u obvezi sveučilišta da dobije suglasnost podupiratelja u situacijama za koje Zakon pretpostavlja da mogu dovesti do povećanja ili smanjenja potpore podupiratelja (primjerice, u situaciji kada se nastavnim programom uvode novi obvezatni predmeti koji zahtijevaju otvaranje novih radnih mjesta), treba smatrati pridržanim pravom onih koji novčano podupiru sveučilište. Sud ujedno utvrđuje da ovom ocjenom ne ulazi u pitanje primjerenosti zakonskog rješenja po kojem visoko učilište u navedenom slučaju mora tražiti prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva.

Zbog navedenog razloga Sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti dijela članka 39. stavka 3. koji

se odnosi na sveučilišta, jer se ne može smatrati da navedena odredba ograničava ustavna prava i slobode sveučilišta i znanstvenog stvaralaštva zajamčene Ustavom.

2. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba članka 99. stavka 1., članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3., te članka 163. stavka 2. Zakona kojima se uređuje izbor u zvanja, a koje predlagatelj osporava u svom podnesku.

Odredbom članka 99. stavka 1. Zakona propisano je da uvjete za ocjenu nastavne aktivnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna zvanja, odnosno nastavne i stručne aktivnosti u postupku izbora u nastavna zvanja za pojedina znanstvena područja propisuje Rektorski zbor. Odredbama članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3. propisano je da Rektorski zbor propisuje minimalne uvjete za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna i nastavna zvanja te utvrđuje uvjete za koja su znanstvena i stručna područja visoka učilišta ovlaštena za izbor i davanje mišljenja u postupku izbora. Predlagatelj u svom podnesku izrijekom napominje da bi se navedene ovlasti mogle smatrati ustavno prihvatljivim zakonskim uređenjem autonomije sveučilišta kad Rektorski zbor ne bi bio Zakonom protuustavno sastavljen, odnosno kad po svojoj prirodi ne bi dijelom bio i tijelo izvršne vlasti Republike Hrvatske. Ocjenjujući osnovanost prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba članka 99. stavka 1. i članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3. Sud je zauzeo stajalište da njima propisane ovlasti, kao i nadležnost za njihovo obavljanje, ne predstavljaju ograničavanje autonomije sveučilišta zajamčene stavkom 67. stavka 1. Ustava niti ograničavanje prava sveučilišta na akademsku samoupravu propisano člankom 67. stavka 2. Ustava, jer je Rektorski zbor po svom sastavu sveučilišno tijelo koje se sastoji od rektora sveučilišta i veleučilišta (članak 126. stavak 2. Zakona). Uz ocjenu Suda da je način izbora rektora koji je propisan Zakonom nesuglasan ustavnim jamstvu autonomije sveučilišta i akademske samouprave, postoji čvrsta ustavnopravna utemeljenost zakonskog rješenja da se ovlasti iz članka 99. stavka 1. i članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3. Zakona daju u nadležnost sveučilišnom tijelu, kako je to i uređeno Zakonom. Zbog navedenih razloga Sud nije prihvatio prijedlog predlagatelja o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti odredaba članka 99. stavka 1. i članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3. Zakona s Ustavom Republike Hrvatske.

3. Odredbom članka 101. stavka 1. Zakona propisano je da nastavniku u nastavnom ili znanstveno-nastavnom zvanju redovitog profesora prestaje ugovor o radu po završetku školske godine u kojoj navršava 65 godina života. Međutim, stavcima 2., 3., 4. i 5. istoga članka propisano je da s takvim nastavnikom visoko učilište može svake godine sklapati ugovor o radu ako postoji nastavna potreba i ako se na natječaj ne javi osoba koja ispunjava uvjete propisane Zakonom, najdulje do kraja školske godine u kojoj navršava 70 godina života. Protuustavnost spornih odredaba predlagatelj nalazi u njihovoj suprotnosti sa svrhom stalnosti zaposlenja sveučilišnih nastavnika, a to je sloboda znanstvenog stvaralaštva, napose znanstvene kritike. Ocjenjujući osnovanost prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba članka 101. stavaka 2., 3., 4. i 5. Zakona, Sud nije našao da bi uređenje radnopravnog odnosa na način njima predviđen neposredno vrijeđao bilo koje dobro zaštićeno Ustavom. Sud dopušta da predlagatelj može biti u pravu kada ističe da bi racionalan zakonodavac odredio da redoviti sveučilišni profesor može, iznimno od općih propisa, imati pravo zaključiti s visokim učilištem u kojemu je u radnom odnosu u trenutku navršenih 65 godina života samo jedan ugovor o radu na određeno vrijeme do završetka školske godine u kojoj navršava 70 godina života, ali Sud, isto tako, utvrđuje da je takvo uređenje u nadležnosti zakonodavnog tijela, a ne ovoga Suda. Zbog navedenog razloga Sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba članka 101. stavaka 2., 3., 4. i 5., jer se navedenim odredbama ne ograničavaju neposredno ustavna prava i slobode sveučilišta i znanstvenog stvaralaštva zajamčene Ustavom.

4. Odredbom članka 103. Zakona propisane su pretpostavke pod kojima je visoko učilište i znanstvenoistraživački institut u sastavu sveučilišta dužan otkazati ugovor o radu znanstveniku, sveučilišnom nastavniku odnosno suradniku. Predlagatelj osporava ustavnost te odredbe zbog, prema njegovom mišljenju, nezgrapnih i nejasnih formulacija pretežito pravopisne i gramatičke prirode (upotreba kondicionala; upotreba riječi "ili" u podstavku 2., ali ne i u drugim podstavcima, i sl.). Sud se može složiti s tim da je formulacija odredaba koju u podnesku predlaže predlagatelj nomotehnički pravilnija, a time i jasnija no što je to formulacija dana u članku 103. Zakona, ali Sud nije ovlašten uređivati zakonsku građu umjesto zakonodavca. Stoga je Sud u odlučivanju o prihvaćanju prijedloga za pokretanje postupka

za ocjenu ustavnosti sporne odredbe našao da nomotehnički propusti zakonodavca nisu takve prirode da bi mogli dovesti do neustavnosti cjelokupnog članka 103. Zakona zbog povrede načela vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Zbog navedenog razloga Sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti članka 103. Zakona, jer se navedenim odredbama neposredno ne ograničava nijedno dobro zaštićeno Ustavom Republike Hrvatske.

5. Sud utvrđuje da je predlagatelj u pravu kada upozorava da Zakon u članku 106. stavka 6. propisuje da "mandat članova upravnog vijeća traje četiri godine", ali da istodobno ne određuje da li i pod kojim uvjetima mandat može prestati i prije isteka tog roka, što dovodi do toga da je najviše upravno tijelo sveučilišta Zakonom ustanovljeno bez pune odgovornosti, jer da njega ili pojedinog njegovog člana ne može smijeniti prije isteka mandata čak ni tijelo koje ga je izabralo (to jest, Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora). Odlučujući o osnovanosti prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe članka 106. stavka 6. Zakona, Sud je utvrdio da propuštanje zakonodavca da uredi pretpostavke za prestanak mandata i prije isteka roka od četiri godine ne može utjecati na nespornu ustavnost same odredbe članka 106. stavka 6. Zakona koja propisuje da mandat članova upravnog vijeća traje četiri godine. Uređivanje praznina u samom zakonu nije nadležnost ovoga Suda, nego zakonodavnog tijela. Zbog navedenih razloga Sud nije prihvatio prijedlog predlagatelja o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti dotične odredbe. Time Sud ne odriče potrebu detaljnijeg uređenja tog instituta s obzirom na prethodno iznesenu ocjenu ovoga Suda da zakonske odredbe o imenovanju i sastavu upravnog vijeća nisu u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta.

6. Sud nije prihvatio ni prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba članaka 123. i 124. Zakona. One propisuju da se odredbe članka 104. do 122. Zakona, koje se odnose na upravu visokim učilištima, odgovarajuće primjenjuju i na upravu privatnim visokim učilištima, osim odredaba o načinu izbora, sastavu i mandatu upravnih tijela i voditelja visokih učilišta, te da u upravno vijeće privatnog visokog učilišta ministar imenuje jednog člana.

Pitanje koje postavlja predlagatelj u svezi s člankom 123. Zakona jest sljedeće: budući da se člankom 123. Zakona odredbe o načinu

izbora, sastavu i mandatu upravnih tijela i voditelja javnih visokih učilišta ne odnose na privatna visoka učilišta, može li osnivatelj privatnog sveučilišta po vlastitom nahođenju statutom ograničiti pravo sveučilišta, koje je sam osnovao, da bira svoje voditelje još u većoj mjeri nego što je to pravo samim Zakonom ograničeno javnim sveučilištima? Sud je zaključio da je pitanje predlagatelja akademske prirode, jer je izvjesna činjenica da bi predmetom ocjene ustavnosti i zakonitosti u ustavnosudskom postupku mogla biti svaka odredba statuta privatnog, kao i svakog drugog sveučilišta, koja bi autonomiju sveučilišta i akademsku samoupravu ograničavala nerazmjerno svrhama zbog koje im je autonomija zajamčena Ustavom. Stoga Sud smatra da se odredba članka 123. Zakona, unatoč tome što ne propisuje način izbora, sastav i mandat upravnih tijela i voditelja privatnih visokih učilišta, što uključuje i sastav senata privatnog sveučilišta, ne može smatrati nesuglasnom s Ustavom.

Budući da predlagatelj nije naveo razloge zbog kojih smatra da je članak 124. Zakona nesuglasan s Ustavom, ovaj Sud utvrđuje da se Zakonom propisanu obvezu, da u upravno vijeće privatnog visokog učilišta ministar imenuje jednog člana, ne može smatrati ograničenjem autonomije sveučilišta i akademske samouprave. Predstavnik države u upravnom vijeću privatnog sveučilišta standardna je obveza države, jer državna tijela i nad privatnim sveučilištem provode stručni nadzor i (eventualno) ga podupiru.

Zbog navedenih razloga Sud nije prihvatio prijedlog predlagatelja o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti odredaba članka 123. i 124. Zakona s Ustavom Republike Hrvatske.

7. Naposljetku, Sud nije prihvatio prijedlog predlagatelja o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti odredbe članka 163. stavka 2. Zakona s Ustavom. Radi se o prijelaznoj i završnoj odredbi Zakona, koja propisuje da svi nastavnici izabrani prema ranije donesenim propisima podliježu ponovnom izboru prema odredbama (novog) Zakona, ali ne prije isteka roka na koji su izabrani po odredbama ranije donesenih propisa, odnosno prije isteka roka za ocjenjivanje nastavnika po odredbama ranije donesenih propisa. Predlagatelj u svom podnesku ističe da Zakon ne može niti oduzeti zvanja koja su stečena ranijim propisima niti odrediti da ona više nisu dovoljan uvjet za pravo njihovih nositelja da sa sveučilištem u kojem su u radnom odnosu zakluče ugovor o radu na neodređeno vrijeme do stjecanja uvjeta

za punu mirovinu po općim propisima, jer bi takve odredbe predstavljale neposredno ugrožavanje slobode znanstvenog stvaralaštva iz članka 68. stavka 1. Ustava. Prihvaćajući djelomično stavove predlagatelja, Sud utvrđuje da ne bi bilo u skladu s Ustavom Republike Hrvatske kada bi se novim zakonom oduzimala zvanja koja su stečena ranijim propisima. Budući da se osporavanom zakonskom odredbom ne predviđa oduzimanje zvanja nijednom nastavniku, to članak 163. stavak 2. u tom pitanju ne može ni biti predmet ustavnosudske kontrole. Nadalje, Sud je zauzeo stajalište da poslije isteka roka na koji su nastavnici izabrani po odredbama ranije donesenih propisa, odnosno poslije isteka roka za ocjenjivanje nastavnika po odredbama ranije donesenih propisa, zakonodavac ima puno pravo propisati da i ti nastavnici podliježu ponovnom izboru prema uvjetima propisanim novim Zakonom. U tom se trenutku oni izjednačavaju u svom pravnom položaju sa svim ostalim nastavnicima ocjenjivanim i biranim prema odredbama novog Zakona. Štoviše, prijelaznom odredbom članka 163. stavaka 3. i 4. ti su nastavnici stavljeni u povlašteni položaj u odnosu prema onima koji su birani samo po odredbama novoga Zakona, jer neudovoljavanje uvjeta za izbor u isto ili više zvanje prvih povlači za sobom oduzimanje zvanja i otkaz ugovora o radu s odgovornim rokom od pet godina od dana stupanja na snagu novog Zakona (članak 163. stavak 3. i 4.), dok neudovoljavanje uvjeta za izbor u isto ili više zvanje nastavnika biranih po novom Zakonu povlači za sobom oduzimanje zvanja i otkaz ugovora o radu bez ikakva odgodna roka (članak 103.). Stoga odredbu članka 163. Zakona Sud smatra prijelaznim rješenjem propisanim u korist stranaka i zaštite njihovih prava koja bi mogla biti ugrožena promjenom zakonskog režima izbora u zvanja nastavnika, a ne ograničavanjem njihovih prava na slobodu znanstvenog stvaralaštva, kako to u svom podnesku tvrdi predlagatelj. Zbog navedenih razloga Sud nije prihvatio prijedlog predlagatelja o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti odredaba članka 163. stavka 2. Zakona s Ustavom Republike Hrvatske.

IV.

Unatoč tome što predlagatelj nije podnio formalni prijedlog za ocjenu ustavnosti Zakona u cijelosti, nego je njegovu opću neustavnost utvrđivao u obrazloženju svoga prijedloga, Sud je razmotrio i razloge

zbog kojih predlagatelj smatra da Zakon u cijelosti nije suglasan Ustavu Republike Hrvatske.

Predlagatelj u obrazloženju podneska osporava ustavnost Zakona o visokim učilištima u cijelosti zbog toga što:

- uvjete koje propisuje članak 19. stavak 1. Zakona za djelovanje visokog učilišta ne oblikuje određeno u onoj mjeri koja je moguća i potrebna za vršenje prava zajamčenih člankom 66., člankom 67. i člankom 68. stavkom 1. Ustava.
- ograničava pravo sveučilišta, zajamčeno člancima 67. i 68. stavka 1. Ustava, da bira svoje čelnike;
- ne sadrži posebne odredbe o prestanku ugovora o radu sa sveučilišnim nastavnikom otkazom;
- ne propisuje sudsku kontrolu upravnih akata Ministarstva znanosti i tehnologije o ispunjenju uvjeta za djelovanje visokog učilišta iz članka 19. stavka 1. Zakona zahtijevanu člankom 19. Ustava.

U razmatranju svakog pojedinog od tih razloga, kao i svih razloga zajedno, Sud je došao do sljedećih zaključaka:

Predlagatelj je u pravu kada napominje da uvjeti koje propisuje članak 19. stavak 1. za djelovanje visokog učilišta u Zakonu nisu oblikovani određeno u onoj mjeri koja je moguća i potrebna za vršenje prava zajamčenih člankom 66., člankom 67. i člankom 68. stavkom 1. Ustava. U ocjeni ustavnosti Zakona u cijelosti, međutim, treba se uvažiti i činjenica da su način i mjera njihova oblikovanja uvjetovani odredbom članka 19. stavka 2. Zakona, u kojoj se propisuje da "poblize uvjete iz stavka 1. ovoga članka" (to jest, poblize uvjete za djelovanje visokog učilišta) utvrđuje ministar znanosti i tehnologije. Imajući u vidu da u konkretnom slučaju cjelinu normativnog uređenja čine samo obje odredbe zajedno (to jest, i stavak 1. i stavak 2. članka 19.), to neodređenost članka 19. stavka 1. ne može biti dovoljan razlog za ukidanje cijelog Zakona kao neustavnog. Drugo je pitanje, dakako, je li davanje ovlasti ministru da utvrđuje poblize uvjete za djelatnost visoke naobrazbe visokih učilišta u skladu s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta. Ovaj Sud smatra da se ustavnost te odredbe Zakona može ocjenjivati zasebno, što je on i učinio, jer ona uređuje pojedinačnu i jasno definiranu ovlast točno određenog tijela, koja ovlast može biti samostalan predmet ustavnosudske kontrole, bez utjecaja na pravnu egzistenciju Zakona u cjelini. Stoga je ukidanje članka 19. stavka 2.

Zakona zbog njegove nesuglasnosti s Ustavom dovelo i do potrebe detaljnijeg zakonskog uređenja građe iz članka 19. stavka 1. Zakona. To je uređenje, međutim, u nadležnosti zakonodavnog tijela, a ne ovoga Suda.

Slično prethodnom utvrđenju, Sud smatra da se ustavnost svih odredaba Zakona koje ograničavaju pravo sveučilišta da samostalno bira svoje čelnike također može ocjenjivati zasebno, bez utjecaja na pravnu egzistenciju Zakona u cjelini.

Posljednja dva slučaja, zbog kojih predlagatelj smatra da se Zakon u cijelosti treba ukinuti, odnose se na nepostojanje izričitih odredaba o sredstvima pravne zaštite, odnosno o institutima za koje predlagatelj smatra da ih je Zakon nužno morao regulirati, pa je propuštanjem da to učini uzrokovao neustavnost Zakona u cjelini. Konkretno, radi se o sljedećim slučajevima: prvo, Zakon ne propisuje sudsku kontrolu upravnih akata Ministarstva znanosti i tehnologije o ispunjenju uvjeta za djelovanje visokog učilišta iz članka 19. stavka 1. Zakona; drugo, Zakon ne sadrži posebne odredbe o prestanku ugovora o radu sa sveučilišnim nastavnikom otkazom. U prvom slučaju Sud je zauzeo stajalište da, iako se radi o propustu zakonodavca koji otvara mogućnost pravne nesigurnosti u pojedinačnim slučajevima, propuštanje zakonodavca da spomenuti institut izrijeком uredi u Zakonu još uvijek ne može dovesti do neustavnosti Zakona u cijelosti, jer uvijek kada je u pitanju upravni akt postoji mogućnost supsidijarne primjene drugih općih zakona (Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima), koji se primjenjuju onda kada posebni zakon (u konkretnom slučaju: Zakon o visokim učilištima), što drugo ne propisuje. Sud je nastavno utvrdio da se drugi razlog, zbog kojeg predlagatelj osporava ustavnost Zakona u cijelosti, ne može uzeti u razmatranje, jer se u podnesku ne uvažava činjenica da Zakon sadrži posebnu odredbu o prestanku ugovora o radu sa sveučilišnim nastavnikom otkazom (članak 103.).

V.

Zbog razloga navedenih i obrazloženih u točkama I. i III. odjeljka III. ove Odluke, Sud nije utvrdio nesuglasnost s Ustavom Republike Hrvatske odredaba odsjeka 5. glave V. i odsjeka 1. glave VI. u cijelosti, te odredaba članka 39. stavka 3., članka 99. stavka 1., članka 101. stavaka 2., 3., 4. i 5., članka 103., članka 106. stavka 6., članka 123.,

članka 124., članka 127. stavka 1. podstavaka 1. i 3. i članka 163. stavka 2. Zakona o visokim učilištima, čiju je ustavnost predlagatelj u svom podnesku osporavao, te je stoga riješeno kao pod točkom I. izreke.

Zbog razloga navedenih i obrazloženih u točki II. odjeljka III. ove Odluke, Sud je utvrdio da odredbe članka 19. stavka 2.; članka 95. stavka 4.; članka 99. stavaka 4., 5. i 6.; članka 105. stavka 2. podstavaka 2., 3., 4., 5. i 6.; članka 106. stavaka 3. i 4.; članka 115. stavaka 6., 7., 8. i 10.; članka 132. stavka 2. podstavka 3. i članka 144. nisu u suglasnosti s odredbama članaka 16., 44., 65. stavka 2., 66., 67. i 68. stavaka 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske.

Sud je utvrdio da nisu u suglasnosti s navedenim odredbama Ustava ni dijelovi sljedećih odredaba Zakona: članka 5. stavaka 3., 4. i 5., članka 59. stavka 2.; članka 86. stavka 1. i članka 105. stavka 3.

Stoga je temeljem odredbe članka 53. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske odlučeno kao u točkama II. i III. izreke.

Zbog nužnosti prilagodbe sustava visokih učilišta izreci ove Odluke, u odnosu na odredbe odnosno dijelove odredaba članka 5. stavka 3., članka 19. stavka 2., članka 86. stavka 1., članka 95. stavka 4., članka 99. stavka 4., 5. i 6., članka 105. stavka 2. podstavaka 2., 4. i 6., članka 106. stavaka 3. i 4., te članka 115. stavka 10. Zakona o visokim učilištima, koji su ovom Odlukom ocijenjeni nesuglasnim s Ustavom Republike Hrvatske, odlučeno je kao u točki IV. izreke.

PRILOG 2.

Broj: U-I-902/1999
Zagreb, 26. siječnja 2000.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Smiljko Sokol, v. r.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

182

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Petar Klarić, predsjednik Suda, te suci Marijan Hranjski, Mario Kos, Ivan Matija, Ivan Mrkonjić, Jasna Omejec, Željko Potočnjak, Agata Račan, Emilija Rajić, Smiljko Sokol, Nevenka Šernhorst, Vice Vukojević i Milan Vuković, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 20. prosinca 2006., donio je

ODLUKU

- I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju odredbe članka 114. stavaka 6. i 8. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine", broj 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04.).
- II. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

Obrazloženje

1. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 114. stavaka 6. i 8. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine", broj 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04., u daljnjem tekstu: Zakon) podnio je AMAKREB, Učilište za obrazovanje odraslih, Zagreb (u daljnjem tekstu: predlagatelj), kojeg zastupa ravnateljica Jadranka Dujmović Sobotka.

2. Članak 114. Zakona (čije stavke 6. i 8. osporava predlagatelj) glasi:

(1) *Osnivačka prava nad javnim sveučilištima, veleučilištima, visokim školama i drugim znanstvenim organizacijama obavlja Republika Hrvatska, ako osnivačkim aktom nije drugačije određeno.*

(2) *Osnivačka prava nad fakultetima, umjetničkim akademijama i ostalim sastavnicama sveučilišta obavlja sveučilišta.*

(3) *Statut i drugi opći akti visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija uskladit će se s ovim Zakonom do 1. ožujka 2005. Protekom toga roka, visoka učilišta i druge znanstvene organizacije koje nisu provele usklađenje, ne mogu se financirati iz državnog proračuna.*

(4) *Visoka učilišta i druge znanstvene organizacije osnovane prema dosadašnjim propisima, danom stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju s radom prema postojećim općim aktima do usklađenja prema stavku 3. ovoga članka, a najkasnije do 1. ožujka 2005.*

(5) *Rektori i prorektori sveučilišta i veleučilišta te dekani i prodekani sveučilišnih sastavnica i visokih škola te ravnatelji javnih znanstvenih instituta izabrani prije stupanja na snagu ovoga Zakona ostaju na istoj dužnosti do isteka mandata na koji su izabrani, s tim da danom usklađenja iz stavka 3. ovoga članka, rektori i prorektori veleučilišta postaju njihovi dekani i prodekani.*

(6) *Pravno integriranje sveučilišta započinje danom stupanja na snagu ovoga Zakona, a završit će se najkasnije do 31. prosinca 2007.*

(7) *U postupku statusnih promjena visokih učilišta kojima dolazi do njihova spajanja ili razdvajanja pri čemu se imovina prenosi s jednog na drugo visoko učilište ne plaća se porez.*

(8) *Sveučilišta i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije) mogu upisivati studente prve godine stručnih studija do zaključno školske godine 2010./2011.*

(9) *Visoke učiteljske škole koje su na dan stupanja na snagu Zakona članice sveučilišta nastavljaju s djelovanjem u sastavu sveučilišta do usklađivanja svog ustroja i djelovanja prema ovom Zakonu, odnosno do ustrojavanja studija prema odredbama ovoga Zakona, a najkasnije do početka akademske godine 2010./2011.*

3. Predlagatelj smatra da su osporene odredbe članka 114. stavaka 6. i 8. Zakona u nesuglasnosti s načelom vladavine prava, jednom od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenim člankom 3., načelom razmjernosti zajamčenim člankom 16. stav-

kom 2., načelom autonomije sveučilišta zajamčenim člankom 67., te načelom slobode znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva zajamčenim člankom 68. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske.

Obrazlažući tvrdnju o nesuglasnosti članka 114. stavka 6. Zakona s člankom 67. Ustava predlagatelj ističe da autonomija sveučilišta obuhvaća pravo sveučilišta da samostalno odlučuje o svom ustroju i djelovanju, u skladu sa zakonom. Predlagatelj smatra da članak 67. stavak 2. Ustava, kojim je propisano da sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, valja tumačiti na način da sveučilište može, primjereno svojim potrebama, svoju organizaciju postaviti na različite načine (koje predviđaju zakonske norme).

Ističe da je protivno duhu Ustava i cijelog osnovnog teksta Zakona, u prijelaznim i završnim odredbama - osporenom odredbom članka 114. stavka 6. Zakona, s danom 31. prosinca 2007. godine, dokinuti autonomiju sveučilišta u pogledu unutarnje organizacije, kao i autonomiju sastavnica (fakulteta) da samostalno, ali u suglasnosti sa statutom sveučilišta, odlučuju o svom ustroju, te ustroju samog sveučilišta.

Predlagatelj podsjeća na činjenicu da je osporena odredba članka 114. stavka 6. Zakona unesena u osnovni tekst Zakona "amandmanom, na samoj sjednici Hrvatskog sabora na kojoj je Zakon usvajan", pa je očito "da je prihvaćenim amandmanom u Zakon unesen pravno neodređen i višeznačan pojam 'pravno integriranje sveučilišta'". Mišljenja je da je zakonodavac navedenom odredbom sveučilištu dokinuo pravo da u svom sastavu ima fakultete i druge sastavnice sa svojstvom pravne osobe, a time i temeljno pravo sveučilišta da autonomno odredi svoj ustroj. Smatra da ta odredba ne ispunjava zahtjeve koje u odnosu na zakone postavlja načelo vladavine prava, te je stoga smatra nesuglasnom s člankom 3. Ustava.

Pored navedenog, predlagatelj navodi da ograničenje prava sveučilišta da samostalno određuje svoj ustroj (koje propisuje članak 114. stavak 6. Zakona) nema ustavnopravno prihvatljiv ratio legis. Prema mišljenju predlagatelja, ne postoji nikakva razumna potreba ili svrha ograničenja prava sveučilišta da određuje svoj ustroj. Predlagatelj smatra da je osporenom odredbom članka 114. stavka 6. Zakona zakonodavac oduzeo legalnu svrhu i legitimni smisao cjelokupnom zakonskom uređenju visokog obrazovanja. Ističe da je osporena prijelazna odredba Zakona u cijelosti derogirala brojne druge odredbe Zakona (članak 5. stavak 3., članak 5. stavak 4. alineja 1., članak 53., članak 59.

stavak 3., članak 66. Zakona), koje postaju potpuno bespredmetne. Također ističe da osporenom zakonskom odredbom pravo sveučilišta da određuje svoj ustroj nije nerazmjerno ograničeno već potpuno ukinuto, što predstavlja drastično kršenje članka 16. stavka 2. Ustava.

U odnosu na osporenu odredbu članka 114. stavka 8. Zakona, predlagatelj navodi da zakonodavac i tom odredbom narušava autonomiju sveučilišta, to jest njegovo autonomno pravo da organizira svoj nastavni i znanstveni rad. Obrazlažući navedenu tvrdnju, predlagatelj ističe da pojedina sveučilišta (i fakulteti), kao dio svog ukupnog znanstvenog, stručnog i obrazovnog rada, mogu utvrditi potrebu da razvijaju stručne studije i stručni rad. Zakon im to u člancima 3. stavku 1. i 47. stavku 3. omogućava. Međutim, prijelazna odredba članka 114. stavka 8. Zakona to pravo vremenski ograničava, te nakon školske 2010/11. godine dokida mogućnost sveučilištu da organizira stručni studij. Smatra da je navedena odredba nesuglasna s člancima 67. stavkom 1. i 68. stavkom 1. Ustava. Pored toga, ukazuje i na nesuglasnost osporene odredbe s člankom 16. stavkom 2. Ustava. Ističe da bi jedino racionalno ograničenje prava sveučilišta i njegovih sastavnica da autonomno razvijaju svoj znanstveni i stručni rad i obrazovanje (osnivanjem i provođenjem stručnih studija), bilo u slučaju da sveučilište bez znanstvenog, stručnog ili ekonomskog opravdanja želi organizirati stručni studij. Međutim, prema tvrdnji predlagatelja, Zakon predviđa djelotvorne mehanizme koji mogu osujetiti takvu odluku - bilo utjecajem osnivača, bilo uskratkom dopusnice. Stoga potpuna zabrana sveučilištima da nakon školske 2010/11. godine organiziraju stručne studije nije razmjerna potrebama društvene zajednice niti Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta. Slijedom iznijetog, predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 114. stavaka 6. i 8. Zakona s Ustavom, te ukidanje osporenih odredaba.

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), od Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa zatraženo je očitovanje o prijedlogu. Ministarstvo je Sudu dostavilo očitovanje.

Prijedlog je osnovan.

5. Neposredno mjerodavne za ocjenu suglasnosti osporenih odredaba članka 114. stavaka 6. i 8. Zakona s Ustavom su članci 3. i 67. Ustava, koji glase:

Članak 3.

(...), vladavina prava (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 67.

Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.

6. Članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava glasi:

Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje: (...) - o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj; (...)

Sukladno tome, Hrvatski sabor ovlašten je samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, uključujući i one koji se tiču znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja. Navedena ustavna ovlast daje mogućnost zakonodavcu mijenjati i dopunjavati već postojeća zakonska uređenja tih odnosa i s njima povezanih prava i obveza adresata zakona, odnosno uređivati ih na različite načine ovisno o različitim okolnostima. Međutim, s ustavnopravnog aspekta bitno je da pri uređivanju tih odnosa zakonodavac uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. U konkretnom slučaju, u odnosu na uređenje odnosa na sveučilištu, Hrvatski sabor dužan je posebno uvažavati zahtjeve koje pred zakonodavca postavlja načelo vladavine prava i jamstvo autonomije sveučilišta.

7. Osporena odredba članka 114. stavka 6. Zakona propisuje da pravno integriranje sveučilišta započinje danom stupanja na snagu Zakona, a završit će se najkasnije do 31. prosinca 2007. Ustavni sud ocjenjuje da ta odredba nije u suglasnosti s načelom vladavine prava, najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenom člankom 3. Ustava. Vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, sadrži i pitanje o općim

obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni. Ustavni sud utvrđuje da je za ocjenu ustavnosti osporene odredbe ovo pitanje od osobite važnosti, zbog toga što se vladavina prava ne smije poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, vladavina prava je više od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom. Ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojemu su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja - uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka - sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakonâ i njihova sadržaja. To je stajalište Ustavni sud izrazio u odluci i rješenju broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. godine ("Narodne novine", broj 31/00.), pri čemu je posebno istaknuo sljedeće:

U tom smislu Sud osobito ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

Razmatrajući prijelaznu odredbu članka 114. stavka 6. Zakona u navedenom svjetlu, razvidno je da ona ne ispunjava zahtjeve koje pred nju postavlja načelo vladavine prava. Ona, naime, sadrži nejasan i neodređen pojam "pravnog integriranja sveučilišta" koji Zakonom nije razrađen.

U osnovnom tekstu Zakona uređeno je nekoliko oblika integracije sveučilišta, i to:

a) funkcionalna integracija sveučilišta:

Članak 53. stavak 2.

(2) Sveučilište integrira funkcije svojih sastavnica, posebno fakulteta, akademija i odjela (dalje: funkcionalna integracija) te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno

djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju. Sveučilište osigurava unutarnju i vanjsku mobilnost studenata i nastavnika, racionalno korištenje ljudskih i materijalnih resursa, razvoj multidisciplinarnih studija te nadzor i stalni rast kvalitete kao i konkurentnosti nastavnoga, znanstvenoga, umjetničkog i stručnog rada. Sveučilište razvija jedinstveni informacijski i knjižnični sustav.

b) upravna integracija sveučilišta:

Članak 54. stavak 3.

(3) Statutom sveučilišta, aktom o osnivanju te općim aktima sastavnica utvrđuje se način upravljanja koji osigurava integriranost funkcija sveučilišta i ostvarenje interesa i ciljeve radi kojih je sveučilište osnovalo sastavnicu.

c) integracija nastavnog i znanstvenog procesa na sveučilištu:

Članak 59. stavak 3. (druga rečenica)

(3) (...) Statutom sveučilišta može se, radi osiguranja integriranosti nastavnog i znanstvenog procesa na sveučilištu, predvidjeti pravo suspenzivnog veta na pojedine odluke nadležnih tijela sastavnica o tim pitanjima, ali tako da se ne naruše njihove akademske slobode i akademska samouprava.

d) integracija provedbe studijskih programa:

Članak 70. stavak 4.

(4) Određeni studijski programi provode se integrirano kroz prvu i drugu razinu studija. Takvo provođenje studijskog programa odobrava Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje.

Za razliku od prethodno navedenih oblika integracije sveučilišta, odredba o "pravnoj integraciji sveučilišta", sadržana po prvi put u članku 114. stavku 6. Zakona, ne ispunjava zahtjeve koje vladavina prava postavlja pred pravne norme, a koji su navedeni u odluci, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. godine.

Ustavni sud napominje da svako sveučilište ima svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima. Pravnu osobnost mogu imati, a danas većinom i imaju, i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije). Sveučilište u svom sastavu može imati i druge sastavnice (podružnice, ustanove ili pravne osobe), i to odjele i institute, zaklade, fondacije, udruge, studentske centre, zdravstvene ustanove, knjižnice, tehnološki centre, informatičke, kulturne, sportske, kao i one sastavnice (ustanove ili trgovačka društva) koje služe zadovoljavanju potreba studenata i sveučilišta (članak 54. stavak 2. Zakona).

Pravna osobnost sveučilišta i mogućnost stjecanja pravne osobnosti njezinih sastavnica izraz je sveučilišne autonomije, jer autonomija obuhvaća sveučilište odnosno drugo visoko učilište unutar sveučilišnog sustava, ali i svaku pojedinu članicu sveučilišta, to jest svaki pojedini fakultet ili drugu ustrojbenu jedinicu unutar pojedinog sveučilišta. Navedeni sadržaj autonomije sveučilišta u odnosu na krug osoba koje ona obuhvaća Ustavni sud je utvrdio u odluci, broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. godine ("Narodne novine", broj 14/00., 26/00.-ispr., 67/00.).

Hoće li sveučilišta imati sastavnice u svojstvu pravnih osoba ili ne uređuje se općim aktima sveučilišta, jer je i to izraz njihove Ustavom zajamčene autonomije i njihova ustavnog prava da samostalno odlučuju o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom. Sukladno tome, Ustavni sud ocjenjuje da nije jasno što bi "pravno integriranje" sveučilišta u smislu članka 114. stavka 6. Zakona trebalo značiti. Također nije jasno na koji način bi se "pravno integriranje sveučilišta" trebalo provesti, koje subjekte bi to integriranje trebalo obuhvatiti, što bi bio sadržaj "pravnog integriranja" i koje bi pravne posljedice ono trebalo izazvati.

Budući da odgovori na navedena pitanja nisu jasno određeni u samoj osporenoj odredbi, a nisu razvidni ni iz cjelokupnog teksta Zakona, Ustavni sud ocjenjuje da odredba članka 114. stavka 6. Zakona nije ustavnopravno prihvatljiva. Ona dovodi do narušavanja pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka u području sveučilišnog obrazovanja, pri čemu su njezine pravne posljedice za one na koje bi se ona trebala primijeniti (to jest, za sveučilišta i njihove sastavnice) u cijelosti neizvjesne. Ona dovodi i do narušavanja Ustavom zajamčene autonomije sveučilišta, jer priječi sveučilištu samostalno uređivanje njegova unutarnjeg ustroja u vezi s pravnom osobnošću njegovih sastavnica.

Stoga odredba članka 114. stavka 6. Zakona nije u suglasnosti sa zahtjevima koje pred nju postavlja načelo vladavine prava, najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđena u članku 3. Ustava, ali i jamstvo autonomije sveučilišta propisano u članku 67. Ustava.

8. Prijelaznom odredbom članka 114. stavka 8. Zakona propisano je da sveučilišta i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije) mogu upisivati studente prve godine stručnih studija do zaključno školske godine 2010./2011.

Sukladno navedenom, u ovom ustavnosudskom postupku bilo je potrebno odgovoriti na sljedeće pitanje:

- je li u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta zakonsko ukidanje prava sveučilišta i njihovih učilišta na organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu (i) stručnih studija nakon školske godine 2010./2011.?

Ustavni sud pri tom podsjeća da je u odluci, broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. godine, zauzeo načelno stajalište da članak 67. Ustava sadrži, između ostaloga, i ustavno utvrđenje da je autonomija nužna za sâmo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta.

U istoj je odluci Ustavni sud utvrdio da autonomija sveučilišta, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i /rjeđe/ privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivaitelji sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru). Nadalje, Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta uključuje i autonomiju svakog pojedinog sveučilišta u odnosu prema drugim sveučilištima istoga ili drugog sveučilišnog sustava u zemlji, te autonomiju svakog pojedinog visokog učilišta različitog od sveučilišta (primjerice, fakulteta unutar sveučilišta) u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim učilištima istoga sveučilišnog sustava, uz pridržaj prava na vlastitu akademsku samoupravu prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem se sastavu nalazi.

Razmatrajući osporenu odredbu članka 114. stavka 8. Zakona s tog aspekta, Ustavni sud je pošao od osnovnog teksta Zakona koji na više mjesta propisuje ovlast sveučilišta na organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu (i) stručnih studija. Neke od mjerodavnih odredaba Zakona glase:

Članak 3. stavak 1.

(1) Zadaće sveučilišta su znanstveno, umjetničko i razvojno istraživanje, posebice ostvarivanje znanstvenih programa od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku, umjetničko stvaralaštvo i stručni rad te na njima utemeljeno preddiplomsko, diplomsko i poslijediplomsko obrazovanje. (...)

Članak 4. stavak 5. alineje 1. i 2.

(5) Autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj, sukladno ovom Zakonu, obuhvaća:

- uređenje unutaršnjeg ustroja,*
- utvrđivanje obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa,*

Članak 47. stavak 3.

(3) Sveučilište, fakultet i umjetnička akademija osnivaju se radi obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja, znanstvene, stručne i umjetničke djelatnosti te druge djelatnosti u skladu sa zakonom i svojim statutom. U okviru djelatnosti visokog obrazovanja ova visoka učilišta organiziraju i izvode sveučilišne a, u skladu s ovim Zakonom, mogu organizirati i izvoditi i stručne studije.

Članak 53. stavak 1.

(1) Sukladno svojoj zadaći iz članka 3. ovoga Zakona sveučilišta su obrazovne ustanove koje povezivanjem znanstvenog istraživanja, umjetničkog stvaralaštva, studija i nastave razvijaju znanost, struku i umjetnost, (...).

Članak 54. stavak 1. (druga rečenica)

(1) (...) Sveučilište i njegova visoka učilišta (fakulteti i umjetničke akademije) mogu sukladno ovome Zakonu provoditi i stručne studije.

Ocjenjujući suglasnost članka 114. stavka 8. Zakona s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta, Ustavni sud pošao je od činjenice da između sveučilišta i njegovih učilišta s jedne strane i veleučilišta i visokih škola s druge strane postoji ustavna i zakonska razlika, o čemu je izrazio pravno stajalište u odluci, broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000.:

(...) sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta (...) se od ostalih visokih učilišta ustavno razlikuju po tome što se samo na njih odnosi ustavno jamstvo slobode znanstvenog stvaralaštva iz članka 68. stavka 1. Ustava, što za sobom povlači i njihovu zakonsku razliku, jer samo sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad (...).

Nadalje, u odnosu na ustavnopravni položaj veleučilišta Ustavni sud je u odluci, broj: U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003. ("Narodne novine", broj 177/03.), istaknuo i sljedeće:

Ustavni sud je utvrdio da se ustavno jamstvo autonomije sveučilišta odnosi na zakonom ustanovljena sveučilišta i njihove sastavnice, jer se samo sveučilišta (i njihove sastavnice) bave sveučilišnim ili znanstvenim obrazovanjem kao posebnom vrstom visokog obrazovanja.

S druge strane, veleučilišta se bave stručnim ili vokalcijskim obrazovanjem kao vrstom visokog obrazovanja (...).

U odnosu na veleučilište, prema tome, zakonodavac je ovlašten da temeljem članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava slobodno uređuje odnose vezane uz njegovo osnivanje, ustrojavanje, tijela, nadležnost, te prava, obveze i odgovornosti, a da istodobno nije vezan ograničenjima koja proizlaze iz ustavnog jamstva autonomije sveučilišta.

Sukladno navedenom, Ustavni sud ponavlja da je zakonodavac vezan ograničenjima koja proizlaze iz ustavnog jamstva autonomije sveučilišta samo u odnosu na sveučilišta i njihova učilišta, jer samo sveučilišta i njihova učilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad.

To utvrđenje, međutim, nikako ne znači niti pretpostavlja zabranu sveučilištima i njihovim učilištima da uz sveučilišno ili znanstveno obrazovanje organiziraju, izvode, odnosno provode i stručno ili vokalcijsko obrazovanje, sve dok zakonodavac razlikuje ta dva oblika visokog obrazovanja.

Iako su materijalni kriteriji njihova razlikovanja ponekad nejasni, za potrebe ovog ustavnosudskog postupka dostatno je utvrditi da

sveučilišno ili znanstveno obrazovanje u sebi sadrži (i) stručno obrazovanje, pa svako sveučilište odnosno svako njegovo učilište ispunjava pretpostavke za organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu stručnih studija (načelo a maiore ad minus). Nasuprot tome, stručno obrazovanje - onako kako je postavljeno u pravnom poretku Republike Hrvatske - u sebi ne sadrži sveučilišno ili znanstveno obrazovanje, pa nijedno veleučilište odnosno njegovo učilište ne ispunjava pretpostavke za organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu znanstvenih studija.

Ustavni sud stoga utvrđuje da zakonom nije dopušteno zabranjivati sveučilištima i njihovim učilištima organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu (i) stručnih studija. Zakonom je, međutim, dopušteno te studije slobodno uređivati u pitanjima vezanim uz njihovo osnivanje, ustrojavanje, tijela, nadležnost, te prava, obveze i odgovornosti sveučilišta kao osnivača.

Budući da osporeni članak 114. stavak 8. Zakona propisuje zabranu sveučilištima i njihovim učilištima (fakultetima i umjetničkim akademijama) da od školske godine 2010./2011. organiziraju, izvode, odnosno provode stručne studije, Ustavni sud utvrđuje da je on u nesuglasnosti s člankom 67. stavkom 2. Ustava, jer ograničava samostalnost sveučilišta u odlučivanju o svom ustrojstvu i djelovanju u skladu sa zakonom.

9. Slijedom navedenog, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u točki I. izreke.

Objava odluke (točka II. izreke) temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-1707/2006
Zagreb, 20. prosinca 2006.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Predsjednik
dr. sc. Petar Klarić, v. r.



Pravni i organizacijski aspekti integriranog sveučilišta



I. SEMINAR

Begovo Razdolje, 3. - 5. svibnja 2007.

Preliminarni program

Tema: Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta

Četvrtak, 3. svibnja 2007.

- 14.00 - 14.15 otvaranje - Josip Kregar, voditelj projekta
- Pero Lučin, Nacionalna zaklada za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj Republike Hrvatske
- predstavnici sveučilišta
- predstavnik Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa
- 14.15 - 14.45 *Autonomija sveučilišta i odluka Ustavnog suda,*
Mihajlo Dika, Sveučilište u Zagrebu
- 14.45 - 15.15 *Autonomija sveučilišta i načelo supsidijarnosti,*
Zvonimir Lauc, Sveučilište u Osijeku
- 15.15- 15.45 *Organizacijska i funkcionalna integriranost Sveučilišta u Splitu,*
Dragan Bolanča, Sveučilište u Splitu
- 15.45 - 16.00 Pauza
- 16.00 - 16.30 *Organizacija i funkcionalna integriranost Sveučilišta u Rijeci,*
Miomir Matulović, Sveučilište u Rijeci

- 16.30 - 17.00 *Standardi integriranog sveučilišta u statutima
hrvatskih sveučilišta,*
Ivo Josipović, Ksenija Grubišić, Sveučilište u Zagrebu
- 17.00 - 17.30 *Poredbena analiza etičkih kodeksa na sveučilištima
u Republici Hrvatskoj,*
Marko Petrak, Sveučilište u Zagrebu
- 17.30-18.00 Rasprava
- 19.00 Večera u *Planinskom Raju* u organizaciji
Građevinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Petak, 4. svibnja 2007.

- 9.00 - 9.30 *Komparativni prikaz financijskog položaja i izvora
financiranja pojedinih sveučilišta i njihovih
sastavnica,*
Vesna Vašiček, Sveučilište u Zagrebu
- 9.30 - 10.00 *Financiranje sveučilišta: zakon, statuti, pravilnici,*
Željko Jernei, Sveučilište u Zagrebu
- 10.00 - 10.30 *Komparativna analiza strukture vlastitih prihoda i
njihovog namjenskog trošenja,*
Slavko Krajcar, Sveučilište u Zagrebu
- 10.30 - 11.00 Pauza
- 11.30 - 12.00 *Integrirano sveučilište na primjeru Sveučilišta u
Dubrovniku,*
Dalibor Ivušić, Ante Katavić, Sveučilište u Dubrovniku
- 12.00 - 12.30 *Integracijski procesi na Sveučilištu u Zadru,*
Danica Škara, Sveučilište u Zadru
- 12.30 - 13.00 *Počeci na Sveučilištu u Puli,*
Marinko Škare, Sveučilište u Puli
- 13.00 - 13.30 Rasprava
- 13.30 - 15.30 Ručak

- 15.30 - 16.00 *Poredbena analiza zajedničkih službi na sveučilištima u Hrvatskoj,*
Davor Rajčić, Sveučilište u Zagrebu
- 16.00 - 16.30 *Izazovi integracije sveučilišta iz studentske perspektive,*
Šime Višić, Sveučilište u Zagrebu
- 16.30 - 17.00 Rasprava
- 17.00 Izlet u Lokve (Golubinjak)
- 20.00 Večera

Subota, 5. svibnja 2007.

- 9.00 - 10.30 Radionice:
1. *Financiranje sveučilišta*
(voditelji Željko Jerneiće, Slavko Krajcar, Siniša Petrović, Sveučilište u Zagrebu)
 2. *Organizacijsko-pravni ustroj sveučilišta*
(voditelji Josip Kregar, Sveučilište u Zagrebu, Miomir Matulović, Sveučilište u Rijeci)
 3. *Etički kodeksi na sveučilištima*
(voditelji Snježana Prijic-Samardžija, Sveučilište u Rijeci, Marko Petrak, Sveučilište u Zagrebu)
- 10.30 - 11.00 Pauza
- 11.00 - 12.00 Zaključci seminara
- 12.00 - 14.00 Ručak

