

SISTEMATIZACIJA PRAVNIH NORMI U VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Doc. dr. sc. Ksenija Grubišić **

UDK: 340.13:378(497.5)

342.537.3:378(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanja 2017.

U radu se na temelju znanstvene i hijerarhijske sistematizacije analiziraju formalni izvori prava u području visokog obrazovanja i znanosti. Nakon uvoda tematiziraju se načela s posebnim naglaskom na načelo autonomije sveučilišnih visokih učilišta. Slijedi analiza zakona, podzakonskih općenormativnih te drugih akata koji se isključivo primjenjuju na istaknuto područje. U zaključnom dijelu iznose se argumenti, odnosno (ostvareni) kriteriji za tumačenje “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” kao podgrane posebnog dijela upravnog prava i/ili kao samostalne pravne grane.

Ključne riječi: pravni sustav, pravna norma, autonomija sveučilišnih visokih učilišta, “sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija”, reforma u visokom obrazovanju i znanosti

I. UVOD

Kao svaki sustav, i pravni sustav je *konstrukcija*. Kada se govori o pravu u nekoj državi, onda to podrazumijeva važeće pravo u kojem pravne norme čine jedinstveni sustav, odnosno po mogućnosti cjeloviti sustav. Cjelovitost i jedinstvenost trebala bi se očitovati u svim dijelovima: u pravnim područjima kao najširim dijelovima tog sustava, zatim u pravnim granama, ustanovama,

* Dr. sc. Ksenija Grubišić, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, Zagreb; ksenija.grubisic@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2464-1438

i konačno u pravnim normama. Za pojedina pravna područja, kao na primjer javno i privatno pravo, te za pojedine pravne grane, kao što su ustavno pravo, građansko pravo, kazneno pravo, upravno pravo itd., može se tvrditi da su danas općeprihvaćeni, dok je postojanje i nastajanje pojedinih grana i dalje pod utjecajem povijesnog nasljeđa, političkih i gospodarskih prilika, tradicija pravnih znanosti, odnosno pravne kulture određene države. Sve to pridaje sustavu obilježje dinamičnosti te ujedno znači da broj pravnih grana nije ni unaprijed određen ni konačan. Osim toga, one čine sustav pozitivnog prava određene države koji nije samo njihov zbroj, već su pojedine pravne grane povezane činjenicom da propisi od kojih se sastoje izvire iz osnovnih načela pravnog poretka formuliranog u Ustavu.¹ Jedan dio tog sustava čine i pravne norme koje uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti. Tema ovog rada jest uz pomoć pojedinih teorijskih interpretacija odgovoriti na pitanje imaju li te norme u okviru našeg pravnog sustava takva obilježja da čine jednu ili više zasebnih pravnih ustanova ili zasebnu podgranu unutar grane upravnog prava. Ili možda samostalnu granu? Odgovore ću istražiti u kontekstu dvaju pristupa sistematizacije pravnih normi – hijerarhijskog sustava pravnih normi i znanstvenog sustava pravnih normi. Oba pristupa trebala bi u pravnom sustavu doprinositi ispravljanju preširokih generalizacija, stvaranju pojmovne dosljednosti, propitivanju poopćivosti načela² (u ovom slučaju načela upravnog prava) te, uzimajući u obzir postojeće interpretacije, olakšavati svladavanje kompleksnih sadržaja.³

Hijerarhijski sustav pravnih normi proizlazi iz normi Ustava i zakona u kojima se propisuju vrste i odnosi pravnih normi koje su s obzirom na njihovu pravnu snagu podijeljene na više i niže pravne norme.⁴ U okviru svoje teorije sustava, takav pristup ističe i Luhmann. U skladu s tom teorijom, koja opisuje kako nešto proizvodi svoje granice u odnosu spram okolnog svijeta⁵, Luhmann

¹ Vidi Mandić, O., *Sistem i interpretacija prava*, Narodne novine, Zagreb, 1971., str. 95.

² Riječ je o unutarsustavskom radu na teoriji prava. Vidi više u: Luhmann, N., *Pravo društva*, Naklada Breza, Zagreb, 2014., str. 11.

³ Vidi Bydlinski, F., *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*, WUV Universitätsverlag, Wien, 2005., str. 17.

⁴ Vidi više u: Visković N., *Teorija države i prava*, Birotehnika CDO, Zagreb, 2001., str. 267 i dalje. Nadležnosti tijela ovlaštenih ustavom za donošenje zakona i podzakonskih akata, kao i postupak njihova donošenja kriterij je za njihov hijerarhijski poredak i zahtijeva da niži pravni propisi, formalno i materijalno, budu u skladu s višim. Vidi Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2006., str. 163.

⁵ Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 2, str. 15.

smatra kako jedinstvo sustava prava može producirati i reproducirati samo sam sustav, a ne neki vanjski utjecaji iz okoline, bez obzira na višeznačnost i uzajamnost tih odnosa.⁶ Stoga sustav prava tumači kao *djelomični sustav sustava društva*, odnosno *podstav sustava društva*. Pritom kao najutjecajnije konstrukciju jedinstva prava nalazi, među ostalim, u tumačenju prava kroz hijerarhiju izvora ili tipova prava.⁷

Znanstveni sustav pravnih normi predstavlja ukupnost pozitivnih i historijskih pravnih normi jednog društva, razvrstanih s obzirom na njihov sadržaj, odnosno vrste društvenih odnosa koje one reguliraju.⁸ Većina teoretičara slaže se kako je pravna znanost najsloženija i najsveobuhvatnija sistematizacija prava podijeljena ponajprije na grane pozitivnopravnih znanosti na temelju kojih se onda konstituiraju i znanstvene pravne discipline – discipline ustavnog prava, građanskog prava, upravnog prava itd. Osim što određuje pojedine dijelove (grane) prava, znanstveni pristup ima vrlo važne učinke i u primjeni prava. Naime, to što se ovdje sistematiziraju pravne norme s obzirom na područje društvenih odnosa koje je predmet normiranja, samim time znanstvena sistematizacija pokazuje se i kao nužna pretpostavka učinkovite primjene i tumačenja jer omogućuje njihovo povezivanje iz istih ili bliskih pravnih grana, kao i razvrstavanje i pronalaženje relevantnih pravnih normi. Sve to ujedno doprinosi otkrivanju i otklanjanju proturječja među pravnim normama jer se povezivanjem istog ili sličnog sadržaja može uočiti reguliraju li važeće norme isti odnos na različite načine, proturječe li jedne drugima ili samo donose iznimke u odnosu na njih.⁹ To je proces, proces generalizacije i apstrakcije koji pretpostavlja i hijerarhijski pristup, ali uključuje i metodološku generalizaciju iz praktičnog bavljenja pravom kroz analizu strukture norme, definicija i klasifikacija normi, utvrđivanje izvora prava, tumačenja pravnih propisa, strukture konkretnih pravnih sustava, iz kojih se onda mogu postavljati hipoteze o mogućim općim strukturnim stegama koje bi vrijedile za svaki pravni sustav.¹⁰ Ta-

⁶ S jedne strane društvo je okolni svijet svojeg sustava prava, a s druge su sve djelatnosti sustava prava uvijek i djelatnosti u društvu, dakle djelatnosti društva. Vidi više u: Luhmann, *op. cit.* u bilj. 2, str. 32 – 33 i 50.

⁷ Luhmann, *op. cit.* u bilj. 2, str. 20.

⁸ Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 4, str. 268.

⁹ Osim iznesenog, Visković navodi još neke funkcije znanstvene sistematizacije prava: razvrstavanje pravnih normi prema njihovu sadržaju olakšava pronalaženje pravnih normi koje su adresatima potrebne u njihovim pravnim odnosima te utječe i na određivanje nadležnosti državnih organa, npr. na specijalizaciju sudova na upravne, trgovačke itd. Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 4, str. 267 i dalje.

¹⁰ Pusić, E., *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989., str. 7.

kođer, znanstveni pristup gotovo je nezaobilazan kod sistematiziranja novog područja prava, kao što je primjerice područje visokog obrazovanja i znanosti, pri čemu je potrebno razvrstati, povezati i usporediti pravne norme koje neposredno uređuju to područje, zasebno, ali i u odnosu prema drugim normama (npr. s propisima o proračunu, javnoj nabavi). I konačno, u praksi takav pristup utječe na određivanje nadležnosti sudova, pri čemu često na temelju znanstvenih kriterija sudovi sistematiziraju i objavljuju sudsku praksu.

II. PRAVNA NORMA / PRAVNA USTANOVA / PRAVNA GRANA

1. Općenito

Uvodna pitanja i dvojbe pretpostavljaju postojanje sistematizacije normi u području visokog obrazovanja i znanosti koja još nije napravljena. Stoga ću na temelju navedenoga, slijedeći hijerarhijsku sistematizaciju, prikazati propise koji uređuju to područje. Usmjerit ću se samo na formalne izvore unutar postojeće ili potencijalno nove grane prava.¹¹ Svaka pravna grana dio je pravnog sustava koji regulira *određeni broj srodnih* društvenih odnosa. Sastavljena je od pravnih ustanovi i pravnih normi. Iako zakonodavac nije i formalno u svakoj od njih sistematski rasporedio pravne norme i ustanove, takvo tumačenje imanentno je pravnoj znanosti.¹² Pravna norma osnovni je element pravnog sustava koja regulira neki *postojeći društveni odnos* ili *stvara novi*. U daljnjem tekstu pokazat će se u kojoj mjeri ova distinkcija predstavlja uporište za opravdanje pokušaja promišljanja sistematiziranja normi koji uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti kao zasebne cjeline, ili kao podgrane ili kao grane. Iz tog razloga u navođenju izvora posebno ću naznačiti zakone, podzakonske i druge akte koji, više ili manje, drukčije reguliraju postojeće odnose od onih kojima su se stvarali i stvaraju – novi. Pravna ustanova ili institut obuhvaća pravne propise koji se odnose na određeni (isti) društveni odnos, npr. državljanstvo, pravo glasa, kupoprodaja. Na temelju predstojeće analize bit će potrebno odrediti koje bi to sve bile pravne ustanove u području visokog obrazovanja i znanosti. Pod pretpostavkom da će se pokazati opravdanim postojanje niza srodnih pravnih ustanova, precizirat će se i temeljna dvojba o tome jesu li one dovoljne da čine i zasebnu granu prava.¹³

¹¹ Postoje i materijalni izvori prava kao posljedica različitih društvenih utjecaja. Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 4, str. 133. Iako nije tema ovog rada, za područje znanosti i visokog obrazovanja ovakav pristup vrijedan je svakog daljnjeg istraživanja.

¹² Mandić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 95.

¹³ U pogledu bitnih dijelova znanstvene sistematizacije u teoriji postoji općeprihvaće-

Pravne norme koje uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti pripadaju području javnog prava, grani upravnog prava. Međutim, kako se svako znanstveno nastojanje mora osvjedočiti o svojem predmetu na način da ga se mora moći razlikovati u odnosu na srodni predmet¹⁴, u ovom slučaju takvo određivanje zahtjeva da se izdvoje posebnosti u odnosu na upravno pravo, ako one postoje, a koje bi trebale proizlaziti ponajviše iz izvora i vrsti propisa te načela sadržanim u pravnim normama koje uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti. Zbog toga su u radu naglašene posebnosti sveučilišta i sastavnica sveučilišta – fakulteta i akademija – iako područje visokog obrazovanja i znanosti obuhvaća i djelatnosti drugih visokih učilišta, znanstvenih instituta te drugih znanstvenih organizacija. Nadalje će naznačene dijelove znanstvene sistematizacije, njihovu hijerarhiju te različitosti koje otuda proizlaze u odnosu na upravno pravo izlagati uzimajući u obzir tri glavna kriterija sistematizacije koje ističe Pavčnik: 1. generalni i apstraktni propisi te načela na kojima se temelje, 2. vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te 3. način na koji su ti društveni odnosi regulirani.¹⁵

2. Načela i propisi

O propisima te obilježjima generalnosti i apstraktnosti riječ je u sljedećem odjeljku. Što se tiče načela na kojima se temelje propisi u visokom obrazovanju i znanosti, ona dobrim dijelom proizlaze iz posebnog pravnog statusa visokih učilišta, položaja koji svoje uporište ima u Ustavu te u činjenici da visoka učilišta obavljaju javnu službu u formalnom i materijalnom značenju.¹⁶ Karakter javne službe neposredno je određen i pravnom normom. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 123/2003, 105/2004, 174/2004, 2/2007 – Odluka USRH, 46/2007, 45/2009, 63/2011, 94/2013 i

ni pristup oko podjele na pravnu granu kao najširi dio, na pravnu ustanovu ili institut te pravnu normu kao najuži dio sustava pravne znanosti, kao i oko određivanja tih dijelova. Vidi Mandić, *op. cit.* u bilj. 1, str. 39 i 90. Slično i Pavčnik, M., *Teorija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001., str. 437.

¹⁴ Luhmann, *op. cit.* u bilj. 2, str. 13.

¹⁵ Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 437. Više o Pavčnikovoj teoriji prava u: Padjen, I., *Pouke pravnog monizma*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 66, br. 5, 2016., str. 595 – 616.

¹⁶ Za formalni pojam javne službe bitno je da službu obavlja neka javnopravna osoba, a za materijalno značenje tog pojma bitno je da je služba od posebnog interesa za društveno okruženje te time u pravilu dobiva posebni pravni režim. Vidi Borković, I., *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1995., str. 15.

139/2013, 101/2014 – Odluka i Rješenje USRH, 60/2015 – Odluka USRH, dalje u tekstu: ZZDVO) u čl. 47. st. 2. propisuje: “Visoka učilišta obavljaju svoju djelatnost kao javnu službu.” Osim toga, u čl. 2. koji uređuje osnovna načela u znanosti i visokom obrazovanju st. 1. glasi: “Znanstvena djelatnost i visoko obrazovanje predstavljaju djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i sastavni su dio međunarodnog, posebnog europskoga, znanstvenoga, umjetničkog i obrazovnog prostora.” Citirane odredbe pokazat će se važnima zbog nekoliko razloga. Prvo, u teoriji postoje *načela* na kojima počiva vođenje javne službe te ih svakako treba uzeti u obzir pri određivanju načela na kojima se temelje norme u području visokog obrazovanja i znanosti. Drugo, riječ je o javnoj službi koja je uređena posebnim pravnim režimom. Naime, uz formalni i materijalni pojam javne službe često se veže pojam javne ustanove. Visoka učilišta su javne ustanove, odnosno na temelju Zakona o ustanovama¹⁷ i citiranih odredbi ZZDVO-a visoka učilišta, ako su pravne osobe, onda su pravne osobe s *javnim ovlastima*. To, među ostalim, podrazumijeva poseban pravni položaj odnosno prenošenje nadležnosti s državnih tijela na pravne osobe izvan sustava državne uprave, pa samim time i određena načela na kojima se te ovlasti temelje.¹⁸ Prije formalnih izvora prava pokazat ću koja bi to sve bila načela koja proizlaze iz Ustava i zakona, ali i iz ovakvog pravnog statusa visokih učilišta na kojima se temelje propisi u visokom obrazovanju i znanosti.

3. Normativistički pristup

Krbek upravno pravo određuje kao skup pravila koja reguliraju upravnu djelatnost, a koja primjenjuju upravna tijela. Tom odredbom na neki način se ogradio od teorije interesa i teorije subordinacije: od prve jer je smatrao preširokim odredbu koja bi upravno pravo određivala kao ukupnost propisa koji se odnose na javnu vlast, dok je drugu, koja počiva na odnosu javne vlasti i pojedinca, smatrao preuskom.¹⁹ Kriterij *nadležnosti* tijela za njega je bio odlučujući kriterij za procjenu je li riječ o upravnopravnoj normi, smatrajući pritom najvažnijim pitanje koje tijelo određenu normu treba primjenjivati. U skladu s tim kriterijem nedvojbeno je da su pravne norme koje uređuju odnose u visokom obrazovanju i znanosti dio upravnog prava, ali je upitna njihova

¹⁷ Vidi čl. 6. st. 1. Zakon o ustanovama (Narodne novine, br. 76/1993, 29/1997, 47/1999, 35/2008).

¹⁸ Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 16, str. 23.

¹⁹ Krbek, I., *Upravno pravo*, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1929., str. 87 – 88.

samostalnost u odnosu na pripadajuću granu, poglavito ako se uzme u obzir da istaknuti kriterij posredno uključuje i to da se određeno pravno pitanje u pravilu rješava po načelima upravnog postupka. Ovu odredbu izdvojila sam jer, osim što se na neki način smatra općeprihvaćenom, nastala je metodom negativnog određenja predmeta upravnog prava kao reakcija na *normativistički* pristup.²⁰ Normativistički pristup znači da se na temelju pravnog sustava kakav postoji u određenom trenutku, dakle na podlozi određenog nacionalnog pozitivnog prava, izvode obilježja o dijelu tog sustava, u ovom slučaju upravnog prava. U literaturi postoje različite odredbe upravnog prava koje su djelomično posljedica i određenih specifičnosti, ali i poteškoća vezanih uz određivanje njegova predmeta. Te poteškoće uvjetovane su time što se predmetom upravnog prava smatraju i određeni društveno-ekonomski i politički odnosi koji se često i mijenjaju, pa ta dinamika ponekad sužuje, a ponekad proširuje njegov sadržaj.²¹ Iz tih razloga onda jedan dio teoretičara normativistički pristup procjenjuje adekvatnim. Uglavnom, svi ti prijevori mogu se prenijeti i na dio pravnog sustava koji uređuje područje visokog obrazovanja i znanosti, pa je otvoreno pitanje može li činjenica da se broj pravnih normi koji uređuje to područje bitno povećao u posljednjem desetljeću sama po sebi opravdati bilo kakav pokušaj sistemskog “samorazlučivanja” odnosno razlikovanja ili pak samo potvrđuje istaknute specifičnosti upravnog prava te je riječ o tome da se njegov sadržaj odnosno vrste društvenih odnosa koje obuhvaća proširio. Odgovor na navedeno pitanje ustvari zahtijeva prethodno objašnjenje je li, i u kojoj mjeri, povećanje pravnih normi u području visokog obrazovanja i znanosti uvjetovalo i (znatno) povećanje broja srodnih društvenih odnosa na koje se te norme odnose.²²

4. Način reguliranja društvenih odnosa

Teze u ovom radu dobrim dijelom će se temeljiti na normativističkom pristupu. Razloga je nekoliko. I u upravnom pravu, ali i u pravnim normama koje uređuju odnose u visokom obrazovanju i znanosti postoje određene posebnosti u pogledu načina kako su ti odnosi regulirani. Kao izvori prava, u upravnom pravu podzakonski akti imaju važno mjesto. Slična je situacija i s pravnim

²⁰ Vidi Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1983., str. 5.

²¹ Ivančević, *op. cit.* u bilj. 20, str. 1.

²² Vidi odredbu pravne grane na 2. stranici rada.

normama u području visokog obrazovanja i znanosti. Osim toga, važan izvor pravnih normi jest i autonomno pravo, koje podrazumijeva propise koji ne potječu od zakonodavca ni od državnih tijela, nego od samih visokih učilišta koja ih donose u okviru zakonskih ovlasti i njihovih posebnih pravnih statusa koji proizlaze iz Ustava i zakona. Učestalost i nepreglednost tih izvora prava moguće je pokušati sistematizirati samo normativističkim pristupom. I konačno, određenje pravnih grana ustvari ovisi o odlukama sistematizatora. Postoje veće i manje grane prava. Njihovo nastajanje u teoriji je uglavnom opisano na sljedeći način: kad u jednoj podgrani prava naraste broj pravnih normi toliko da se pravnici moraju početi specijalizirati za te norme, onda se ta podgrana prava izdvaja iz matične pravne grane i konstituira u novu, posebnu pravnu granu u znanstvenom i didaktičkom smislu.²³ Ovaj i slični opisi ipak ne pružaju neke preciznije, očito normativističke kriterije, koliko potvrđuju činjenicu da su se pod utjecajem zakonodavstva izvjesne cjeline počele zaokruživati i izdvajati u posebne pravne grane. Iako u daljnjem tumačenju svakako treba uzeti u obzir i nadležnost kao kriterij koji je istaknuo Krbek, ovdje smatram jednako potrebnim navesti i jedan empirijski primjer osamostaljivanja u posebnu granu. Financijsko pravo emancipiralo se kao samostalna grana prava, ali je povezano i dalje s upravnim pravom upravo zbog činjenice da su tijela državne uprave ta koja izvršavaju propise financijskog prava. Ivančević navodi kako je očita bliskost te dvije grane prava, ali je očita okolnost što financijskih propisa ima mnogo i što čine zaokruženu cjelinu pa su u pravnom sustavu dobili i posebno mjesto.²⁴ Stoga se osim normativističkim pristupom treba poslužiti i empirijskim primjerima u nastojanju da se i iz njih iščitaju i preciziraju kriteriji, a samim time i argumenti za tumačenje normi u visokom obrazovanju i znanosti u kontekstu zavisne ili zasebne pravne grane.

III. NAČELA

Pravna načela kao vrijednosna platforma mogu imati odlučujući utjecaj u pojedinim pravnim područjima.²⁵ U području visokog obrazovanja i znanosti posebno treba istaknuti načelo autonomije. Naime, njegova primjena očituje razlikovne dijelove u primjeni ostalih načela koja vrijede u upravnom pravu, a koja se odnose na ustanove odnosno pravne osobe koje imaju javne ovla-

²³ Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 4, str. 271.

²⁴ Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 20, str. 19.

²⁵ Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 437.

sti. Kako se na djelovanje visokih učilišta supsidijarno primjenjuje Zakon o ustanovama²⁶, prvo ću navesti načela koja se u teoriji navode kao imanentna ustanovama:

1. načelo samostalnosti i načelo zakonitosti – ta dva načela donekle su povezana jer su ustanove samostalne u svojem radu, ali taj rad moraju obavljati pod uvjetima i na način utvrđen zakonom
2. načelo kontinuiteta – ustanova je pravna osoba, osniva se za trajno obavljanje djelatnosti
3. načelo dužnosti pružanja usluga iz kruga djelatnosti – ta dužnost neovisna je o činjenici je li korisnik dužan koristiti se uslugama ustanove, kao i o činjenici je li pružanje usluga besplatno ili pak uživatelj službe snosi sve troškove pružanja usluge
4. načelo nemerkantilnosti – ustanova ne obavlja svoju djelatnost radi stjecanja dobiti²⁷
5. načelo jednakosti uživalaca službe – ustanova mora svakome uz jednake uvjete pružiti jednake usluge
6. načelo javnosti – ustanova mora pravodobno i istinito izvještavati javnost o obavljanju svoje djelatnosti.²⁸

Načela koja obilježavaju ustanove vrijede i za javne službe. Međutim, javnu službu određuju još dva elementa: djelatnost koja je prema svojoj prirodi takva da je prijeko potrebna za zadovoljenje općih društvenih potreba te pravna norma koja takvu djelatnost izdvaja kao posebnu javnu službu, dajući joj poseban pravni status.²⁹ Na temelju toga proizlazi još jedno načelo koje vrijedi i za visoka učilišta – *načelo primata javne službe* u odnosu na privatnu službu, što podrazumijeva njezin diferencijalni režim. Iako ono vrijedi i danas u području visokog obrazovanja i znanosti, napravljene su bitne promjene u odnosu na Zakon o visokim učilištima.³⁰

²⁶ Vidi čl. 5. st. 1. i čl. 48. st. 1. ZZDVO-a koji glasi: Sveučilišta, veleučilišta i visoke škole osnivaju se kao ustanove.

²⁷ Borković, *op. cit.* u bilj. 16, str. 20. Vidi čl. 107. st. 2. ZZDVO-a.

²⁸ Vidi čl. 53. st. 1. ZZDVO-a.

²⁹ Borković, *op. cit.* u bilj. 16, str. 15.

³⁰ Narodne novine, br. 59/1996, 02/1999, 14/2000 i 26/2000, 67/2000, 94/2000 i 129/2000 (dalje u tekstu: ZVU). ZVU-om bila je predviđena mogućnost osnivanja privatnih učilišta, ali više kao iznimka. ZZDVO puno izričitiije otvara mogućnost osnivanja privatnih visokih učilišta. Ipak, iz ZZDVO-a i drugih zakona proizlazi diferencijalni režim javnih visokih učilišta u odnosu na privatna, koji se očituje npr. u kriterijima za njihovo osnivanje i postupcima vrednovanja.

Sva ta načela određene su vrijednosti koje dobivaju posebnu važnost ako ih se promišlja u odnosu na načelo autonomije i načelo zakonitosti koje ću iz tog razloga ovdje posebno izdvojiti.

1. Načelo autonomije

Načelo autonomije propisano čl. 68. Ustava detaljnije je razrađeno čl. 4. ZZDVO-a. U odnosu na prijašnji čl. 3. ZVU-a kojim se propisivalo načelo akademske samouprave i akademskih sloboda, važeće odredbe dopunjene su novim načelom opisanim u st. 5.: “autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima”. To načelo obuhvaća uređenje unutarnjeg ustroja i utvrđivanje programa, financijsku autonomiju, autonomiju u razvoju međunarodne suradnje i projektima te ostale oblike autonomije predviđene ZZDVO-om. U odnosu na prijašnje odredbe o akademskoj samoupravi i slobodama novina jest što akademska samouprava visokih učilišta obuhvaća “upravljanje resursima s kojima raspolažu visoka učilišta”. Nigdje nije detaljnije pojašnjeno značenje pojma “resursi”, niti se u ZZDVO-u i u drugim zakonima taj pojam zapaženije koristi.³¹ Međutim, s obzirom na to da primjena načela autonomije ima dalekosežne posljedice za razvoj visokih učilišta mjerenih postupcima osiguravanja kvalitete, navedeno načelo opravdano je tumačiti i kao upravljanje potencijalima sveučilišta i sastavnica sveučilišta u skladu s europskim kriterijima osiguravanja kvalitete. Naime, upravo na temelju tog načela sveučilišta i sastavnice sveučilište imaju, za razliku od drugih visokih učilišta i znanstvenih organizacija, veću samostalnost u razvoju unutarnjeg sustava osiguravanja kvalitete (što uključuje i primjenu hrvatskog kvalifikacijskog sustava predviđenu istoimenim zakonom) i vrednovanju studijskih programa.

2. Načelo ustavnosti i zakonitosti

Javna ustanova obavlja javne ovlasti samo pod uvjetima, na način i u postupku što je određen zakonom. Nadzor nad zakonitošću rada ustanove i njezinih općih akata obavlja nadležno ministarstvo ako zakonom nije određeno da nadzor obavlja drugo tijelo državne uprave. Tako je čl. 113. ZZDVO-a propisano da nadzor nad zakonitošću rada općih akata visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija provodi Ministarstvo poštujući pritom autonomiju

³¹ U Zakonu o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru upotrebljava se pojam “potencijali”.

sveučilišta. Međutim, ZZDVO-om uvedeno je jedno potpuno novo tijelo. Riječ je o sveučilišnom savjetu. U skladu s čl. 60. st. 2., jedna od nadležnosti tog tijela jest da nadzire zakonitost rada sveučilišta i njegovih sastavnica. S obzirom na činjenicu kako je postojećim pravnim normama prošireno područje autonomnog djelovanja sveučilišta, sveučilišni savjet trebao bi imati zapaženiju ulogu u obavljanju svojih zakonskih nadležnosti. Danas, nakon gotovo četrnaest godina primjene ZZDVO-a, rad sveučilišnog savjeta na svim sveučilištima ostao je gotovo neprimjetan, a pregledavajući mrežne stranice sveučilišta te godišnja izvješća³² lako se može uočiti da do sada nikada nije primijenjena ta pravna norma. Stoga se i ovdje čini opravdanim otvoriti pitanje, koje je u teoriji već prepoznato, o kontroli zakonitosti akata i rada pravnih osoba, u ovom slučaju visokih učilišta.³³

Također, ovdje treba nešto reći i o sudskoj kontroli zakonitosti propisa na temelju čl. 13. Ustava. U skladu s usvojenim mišljenjem Ustavni sud sve te akte tumači kao "druge propise" koji ne podliježu ustavnosudskoj kontroli ustavnosti i zakonitosti. "Druge propise" tumači kao akte općebaveznog karaktera donesene od strane nadležnog tijela državne vlasti ili drugih pravnih tijela s javnim ovlastima koji uređuju odnose na općenit način i koji se odnose u pravilu na neodređen broj adresata, naravno, unutar zakonskih ovlaštenja.³⁴ U skladu s tim, kontrola zakonitosti podzakonskih općenormativnih akata svih subjekata znanstvene djelatnosti nije u nadležnosti Ustavnog suda, ali je u nadležnosti upravnih sudova. Naime, stupanjem na snagu novog Zakona o upravnim sporovima³⁵ čl. 3. st. 2. proširen je predmet upravnog spora tako da su predmetom ocjene zakonitosti sada i opći akti pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Time je upotpunjena uspostava formalne i materijalne zakonitosti propisa.³⁶

³² Sveučilišni savjet na temelju čl. 60. st. 5. podnosi izvješće osnivaču te obavještava sveučilišni senat o podnesenom izvješću.

³³ Vidi MacCormick, N., *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*, Oxford University Press, New York, 2009., str. 18.

³⁴ Vidi Rješenje U-II-318/2003 i U-II-643/03 od 9. travnja 2003., Narodne novine, br. 72/2003.

³⁵ Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017.

³⁶ Vidi Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 97.

IV. FORMALNI IZVORI I NJIHOVA HIJERARHIJA

Analiza izvora prava u visokom obrazovanju i znanosti koja slijedi u ovom odjeljku obuhvaća propise od 2003. godine do danas.³⁷ Ono što se naziva početkom “bolonjske reforme” znači, među ostalim, da je Hrvatska morala donijeti niz propisa od zakona pa do akata niže pravne snage, dakle stvoriti određene formalnopravne pretpostavke. Riječ je o normativnom usklađivanju koje se u vremenskom slijedu kretalo od uvođenja “europskog sustava stjecanja i prijenosa bodova”, “europskih standarda i smjernica za osiguravanje kvalitete”, usklađivanja s “europskim prostorom visokog obrazovanja”³⁸ i “europskim kvalifikacijskim okvirom”. Jedna od posljedica toga je i bitno razlikovanje sadašnjih od prijašnjih propisa: veći broj zakona, podzakonskih akata te drugih propisa i dokumenata (strategija, deklaracija, priopćenja) koji uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti. Kao što će nadalje pokazati, za neke od njih može se reći da više ili manje drukčije uređuju postojeće odnose (npr. studenti, studijski programi). Međutim, donesen je niz propisa kojima su se nerijetko stvarali, i još se uvijek stvaraju, *novi* društveni odnosi. Slijedi njihova analiza kroz hijerarhijsku sistematizaciju.

I. Ustav Republike Hrvatske

Načelo vladavine prava i iz njega izvedena načela ustavnosti i zakonitosti temeljna su načela iz kojih se uređuje ustrojstvo (državnih) tijela, međusobni odnosi tih tijela te nadležnosti.³⁹ Ona znače, među ostalim, da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljena na zakonu, pri čemu je Ustavom zajamčena i sudska kontrola zakonitosti tih propisa (akata).⁴⁰ Sve to, naravno, vrijedi i za visoka učilišta. Međutim, Ustav sadržava i načela koje se odnose samo na sveučilišta, što znači i njihov poseban pravni status. U čl. 68. Ustavom se jamči istaknuta autonomija sveučilišta te propisuje kako sveučilište samostalno odlučuje o svojem ustrojstvu i djelovanju, u

³⁷ Iako je Republika Hrvatska nekoliko godina ranije potpisala Bolonjsku deklaraciju 2001. godine, kao početak navodim 2003. jer je u srpnju te godine stupio na snagu Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

³⁸ Europski prostor visokog obrazovanja pokrenut je 2010. Budimpeštansko-bečkom deklaracijom.

³⁹ Vidi Smerdel, Sokol, *op. cit.* u bilj. 4, str. 12 – 13.

⁴⁰ Vidi čl. 19. Ustava Republike Hrvatske – pročišćeni tekst (Narodne novine, br. 85/2010).

skladu sa zakonom. Osim toga, čl. 69. Ustava zajamčena je i nepovredivost prostora sveučilišta, kao i sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, zaštita moralnih i materijalnih prava koje proistječu iz znanstvenog, kulturnog, umjetničkog, intelektualnog i drugog stvaralaštva kao duhovnih narodnih vrednota. Sva ta prava i načela trebala bi biti razrađena i posebnim zakonima. Tako čl. 55. ZZDVO-a propisuje nepovredivost prostora sveučilišta, u čl. 2. st. 3. koji propisuje načela o znanosti i visokom obrazovanju navodi se, među ostalim, kako se visoko obrazovanje temelji na “akademske sloboda, akademskoj samoupravi i autonomiji sveučilišta”, dok se u čl. 4. detaljnije opisuju njihova značenja, o čemu je bilo riječi u prethodnom odjeljku. Slijedi daljnja hijerarhija propisa navođenjem zakona koji *isključivo* uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti kako bi se jasnije uočile sve vrste društvenih odnosa koji se njima uređuju te u kojoj mjeri su se ti odnosi od 2003., odnosno od 2001. godine povećali.⁴¹

2. Međunarodni ugovori

Iako je potpisivanje europskih deklaracija bio povod donošenja novih propisa u području visokog obrazovanja i znanosti, od svih deklaracija i drugih međunarodnih dokumenata samo je jedna konvencija međunarodni ugovor i objavljena u Narodnim novinama te, u skladu s čl. 139. Ustava, po hijerarhiji pravnih izvora pripada iznad zakona. Riječ je o Zakonu o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe.⁴² Međutim, kao izvore prava treba navesti i europske dokumente čija je primjena izričito sadržana u pravnoj normi zakona, kao na primjer primjena Europskih standarda i smjernica za osiguravanje kvalitete.⁴³ Nerijetko se i u uvodnom dijelu pojedinih zakona kao “temeljne odredbe” navode europski izvori i/ili odredbe izraza preuzete iz europskih dokumenata koje su osnova za tumačenje tih zakona. Također treba izdvojiti međunarodne programe mobilnosti poput Erasmus+.⁴⁴ Naime, jedna od posljedica prihvaćanja tih programa jest

⁴¹ Iako sam kao mjernu godinu uzela 2003., izmjene pojedinih zakona čije područje normiranja nije obuhvaćeno ZZDVO-om počele su 2001. nakon potpisivanja Bolonjske deklaracije pa se zato i to vrijeme u pojedinim slučajevima treba uzeti kao relevantni vremenski pokazatelj.

⁴² Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 9/2002 i 15/2002.

⁴³ Vidi čl. 76. st. 4. ZZDVO-a i čl. 4. st. 1. Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 45/2009, dalje u tekstu: Zakon o kvaliteti).

⁴⁴ Erasmus+ je program Europske unije koji je ujedinio sve programe i inicijative u

donošenje propisa koji na drukčiji način uređuju prava i obveze članova znanstvenih organizacija te su iznimka u odnosu na druge propise o strancima, omogućavajući administrativne olakšice u odlaznoj i dolaznoj mobilnosti.⁴⁵

3. Zakoni

3.1. Zakoni koji na drukčiji način uređuju postojeće društvene odnose

3.1.1. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju⁴⁶

ZZDVO objedinjuje područja normiranja koja su bila obuhvaćena ZVU-om i Zakonom o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti.⁴⁷ Prva verzija ZZDVO-a iz 2003. do danas je trinaest puta mijenjana i dopunjavana.⁴⁸ Nekoliko je razloga: potreba za češćim izmjenama u normiranju pojedinih vrsta društvenih odnosa, ponajviše normi o izborima u zvanja i radnim mjestima, zatim određene promjene posljedica su činjenice da je Ustavni sud u nekoliko navrata određene norme ocijenio neustavnima i nezakonitima. Međutim, pojedine izmjene ZZDVO-a bile su posljedica potrebe da se norme kojima se uređuju *novi* društveni odnosi zbog svoje širine i složenosti naknadno reguliraju posebnim zakonom. Tako su 2009., stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Nacionalnoj zakladi za znanost, visoko školstvo i tehnologijski razvoj Republike Hrvatske⁴⁹ u taj Zakon izdvojene pojedine odredbe o financiranju znanstvene djelatnosti, znanstvenih projekata, znanstvene opreme. Iz istovrsnih razloga stupanjem na snagu Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju⁵⁰ izdvojene su norme o vrednovanju znanstvenih organizacija i vrednovanju studijskih programa.

području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta – Program za cjeloživotno učenje s potprogramima Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius i Grundtvig, Mladi na djelu, Erasmus Mundus, Tempus itd.

⁴⁵ Vidi Pravilnik o načinu utvrđivanja uvjeta za odobrenje privremenog boravka strancima u svrhu znanstvenog istraživanja (Narodne novine, br. 92/2012, 22/2013).

⁴⁶ U području visokog obrazovanja i znanosti nijedan zakon nije organski koji bi u hijerarhiji bio iznad ostalih zakona.

⁴⁷ Narodne novine, br. 59/1969.

⁴⁸ Narodne novine, br. 123/2003, 198/2003, 105/2004, 174/2004, 2/2007, 46/2007, 45/2009, 45/2009, 63/2011, 94/2013, 139/2013, 101/2014, 60/2015. U tijeku je rad i na novim prijedlozima izmjena i dopuna ZZDVO-a.

⁴⁹ Narodne novine, br. 45/2009.

⁵⁰ Narodne novine, br. 45/2009.

Uvođenje novih i izmjena postojećih područja normiranja ZZDVO-a najvećim dijelom je posljedica potpisivanja niza europskih dokumenata sa svrhom da se uključivanjem u procese europske reforme poveća kvaliteta u *svim* područjima djelovanja visokoobrazovnih ustanova. Iako se iz te perspektive za ZZDVO može reći da je reformski, određene normativne izmjene imale su i imaju i druge razloge. U načelima te, naravno, i u drugim normama stvorene su pretpostavke za ostvarivanje preuzetih ciljeva. Nova načela upućuju na proširenje (postojećih) područja normiranja koje treba zakonski urediti. Tako čl. 2. ZZDVO-a propisuje kako se te djelatnosti temelje, među ostalim, na: “međunarodnim mjerilima kvalitete”, “europskoj humanističkoj i demokratskoj tradiciji te usklađivanju s europskim sustavom visokog obrazovanja”, “konceptu cjeloživotnog obrazovanja” itd. Ukratko, riječ je o sljedećim ciljevima najvećim dijelom sadržanim u ZZDVO-u, ali i u drugim zakonima:⁵¹

- stvoriti sustav lako prepoznatljivih i usporedivih akademskih stupnjeva novom organizacijom studija utemeljenog u pravilu na preddiplomskoj i diplomskoj razini te uvođenjem dodatka diplomi⁵²
- uvođenje (jedinstvenog) bodovnog sustava za vrednovanje studentskih obveza (ECTS) kao prepoznatljivog europskog kriterija u vrednovanju razine završenog studija
- poticanje znanstvene i nastavne izvrsnosti, promicanje mobilnosti nastavnika, znanstvenika i ostalih zaposlenika prevladavanjem (administrativnih i drugih) zapreka slobodnom kretanju putem programa mobilnosti te razvoj i promicanje programa cjeloživotnog učenja
- razvijanje usporedivih (europskih) kriterija u osiguravanju kvalitete u svim područjima djelovanja visokih učilišta.

Na temelju navedenoga najvažnije *novine* u ZZDVO-u u odnosu na dotadašnje zakone odnose se na:

- *ulogu, ustroj i organizaciju sveučilišta i sastavnica sveučilišta* koje bi trebale osigurati pretpostavke za funkcionalnu integraciju svih djelatnosti podložnih postupcima vrednovanja u skladu s europskim kriterijima kvalitete

⁵¹ Vidi Fabian, E.; Klebig, K., *Forschungsbasierte Lehre im Zeitalter der Massenuniversität? Die Entwicklung der deutschen Universität unter dem Leitbild der Einheit von Forschung und Lehre*, Turkish Journal of Sociology, vol. 30, br. 1, 2015., str. 150 i dalje.

⁵² Dodatak diplomi bio je predviđen i čl. 52. st. 2. ZVU-a.

- vrste i organizaciju studija koje se usklađuju s programima u europskom obrazovnom prostoru te ECTS bodovnim sustavom, među ostalim, kroz jasnu uspostavu binarnog sustava u okviru kojeg su uvedene nove vrste stručnih i sveučilišnih studija te druge nove vrste studija: zajednički studiji, združeni studiji, programi cjeloživotnog učenja⁵³
- uvjete za napredovanje i stjecanje znanstvenih, znanstveno-nastavnih, umjetničko-nastavnih, nastavnih i suradničkih zvanja – uvedena su nova zvanja, razlikovanja u pogledu izbora u zvanja i izbora na radna mjesta, nove mogućnosti zapošljavanja u okviru projekta, mogućnosti zapošljavanja stranaca⁵⁴
- vrednovanje visokih učilišta i studijskih programa, što podrazumijeva uvođenje novih tijela, kriterija i postupaka vrednovanja (od kojih je većina kasnije razrađena propisima o kvaliteti), novih kriterija vrednovanja rad asistenata, poslijedoktoranada i mentora, različitih evidencija visokih učilišta
- financiranje visokih učilišta, instituta, projekata, radnih mjesta te nove zakonske mogućnosti ostvarivanja financijske potpore istraživanjima i razvoju putem kolaborativnih znanstvenih programa, znanstvenih centara izvrsnosti, znanstveno-tehnoloških parkova.

3.1.2. Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama⁵⁵

U odnosu na dotadašnji Zakon o studentskom zboru⁵⁶ izmijenjene su odredbe o načinu organiziranja studenata, izborima za studentski zbor i studentske organizacije te o njihovu financiranju.

⁵³ Izmjenama ZZDVO-a iz 2013. uvedene su nove vrste stručnih studija, posebni članci koji normiraju zajedničke i združene studije te programe cjeloživotnog učenja te određene izmjene u pogledu poslijediplomskih specijalističkih studija koje bi trebale, među ostalim, omogućiti lakše povezivanje s programima cjeloživotnog učenja. Vidi čl. 69. st. 5. i 6., čl. 73., čl. 74., 76. i 76.a.

⁵⁴ U ovom području normiranja najočitiji su primjeri učestalih promjena zakonskih rješenja koji nisu posljedica usklađivanja s preuzetim europskim standardima kvalitete, nego upravo njihova suprotnost jer se na različite načine destimulira i onemogućuje znanstvena i nastavna izvrsnost (neizvjesnosti napredovanja, nejasan sustav raspodjele koeficijenata, otežane mogućnosti produživanja ugovora o radu itd.).

⁵⁵ Narodne novine, br. 71/2007.

⁵⁶ Narodne novine, br. 139/1997.

3.1.3. Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju⁵⁷

Predmet normiranja je isti kao i u dotadašnjem Zakonu o stručnim nazivima i akademskim stupnjevima⁵⁸, samo je prilagođen novim vrstama studija u skladu s odredbama ZZDVO-a: akademski naziv stječe se završetkom određenog sveučilišnog preddiplomskog, diplomskog, integriranog preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija ili poslijediplomskog specijalističkog studija kojima se stječu i propisani ECTS bodovi, stručni naziv stječe se završetkom stručnih studija kojima se stječu i propisani ECTS bodovi. Akademski stupanj stječe se završetkom poslijediplomskog sveučilišnog (dokorskog) studija. Na temelju prijašnjeg zakona popis stručnih naziva i akademskih stupnjeva utvrđivao je ministar, dok po važećim normama popis akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica utvrđuje Rektorski zbor, a popis stručnih naziva te njihovih kratica zajednički utvrđuju Vijeće veleučilišta i visokih škola i Rektorski zbor.⁵⁹

3.2. Zakoni kojima se uređuju nove vrste društvenih odnosa

3.2.1. Zakon o priznavanju inozemnih visokoškolskih kvalifikacija⁶⁰

Postupak priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija od 2004. provodi se u skladu sa spomenutim Zakonom o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, odnosno Zakonom o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe.⁶¹ Do tada je postojao Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma⁶², međutim nije imao tako širok i razrađen predmet normiranja. Novine su: zakonsko određivanje novih pojmova i kategorija, različite razine priznavanja visokoškolskih kvalifikacija (stručno i akademsko priznavanje) te priznavanje razdoblja studija, nova tijela koja sudjeluju i odlučuju u postupcima priznavanja (osim visokih učilišta uvode se Nacionalni ENIC/NARIC ured te vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija). Nadalje, propisani su novi postupci

⁵⁷ Narodne novine, br. 107/2007 i 118/2012.

⁵⁸ Narodne novine, br. 128/1999, 35/2000 i 120/2003.

⁵⁹ Vidi čl. 7. st. 1. i čl. 11. st. 1. Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (Narodne novine, br. 107/2007 i 118/2012).

⁶⁰ Narodne novine, br. 158/2003, 198/2003, 138/2006, 124/2009, 45/2011.

⁶¹ Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 9/2002 i 15/2002.

⁶² Narodne novine, br. 57/1996 i 21/2000.

i novi kriteriji preuzeti iz citirane Konvencije. Agencija za znanost i visoko obrazovanje provodi postupak stručnog priznavanja inozemnih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u Republici Hrvatskoj, dok sveučilišta, veleučilišta i visoke škole provode akademsko priznavanje u svrhu nastavka obrazovanja u Republici Hrvatskoj.

3.2.2. Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost⁶³

Riječ je o Zakonu koji na novi način uređuje sustav financiranja znanstvenih programa, znanstvenih projekata (postupke prijave i prihvaćanja), znanstvene opreme, istraživačkih stipendija, radnih mjesta doktoranada i poslijedoktoranada te druge oblike znanstvene djelatnosti koji su ranije bile normirane ZZDVO-om.

3.2.3. Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju

Norme koje su ZVU-om, a kasnije i ZZDVO-om propisivale početak djelatnosti visokog obrazovanja sada su bitno proširene uvođenjem novih vrsta društvenih odnosa koji proizlaze iz Zakona o kvaliteti te nizom na njemu utemeljenih podzakonskih akata. Novine su: zakonsko određivanje novih pojmova i kategorija, nova tijela (Agencija za znanost i visoko obrazovanje, ENIC/NARIC ured), novi postupci – postupci vrednovanja znanstvenih organizacija i studijskih programa: inicijalne akreditacije, reakreditacije, tematsko vrednovanje i vanjske neovisne periodične prosudbe unutarnjeg sustava osiguravanja kvalitete. Ukratko, riječ je uvođenju sustava unutarnjeg i vanjskog osiguravanja kvalitete u područje visokog obrazovanja i znanosti.

3.2.4. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru⁶⁴

Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru predstavlja daljnju razradu sustava osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti. Na temelju tog Zakona također se stvaraju nove vrste društvenih odnosa koje se očituju i u novim obvezama za visoka učilišta u razvoju unutarnjeg sustava te u novim obvezama Agencije za znanost i visoko obrazovanje u razvoju vanjskog sustava osiguravanja kvalitete, ali i u neposrednijem uključivanju vanjskih dionika i tržišta rada u sustav visokog obrazovanja. Novine su: zakonsko određivanje

⁶³ Narodne novine, br. 117/2001, 45/2009, 92/2010 i 78/2012.

⁶⁴ Narodne novine, br. 22/2013 i OUSRH, br. 41/2016.

novih pojmova i kategorija, nova tijela – sektorska vijeća te novo nacionalno tijelo – Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala, novi postupci uvođenja i vrednovanja ishoda učenja, kompetencija i kvalifikacija. Također, i ovim Zakonom predviđa se donošenje nekoliko podzakonskih akata.

4. Podzakonski općenormativni akti

Podzakonski akti skupni je naziv za niz općih pravnih akata slabije snage od Ustava i zakona koje donose izvršna, upravna i lokalna tijela, ali i pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Kao važan izvor pravnih normi jedna su od posebnosti upravnog prava u odnosu na druge grane ponajprije zbog činjenice da su upravna tijela ujedno i autori i primjenjivači tih akata.⁶⁵ U teoriji, ali i u (sudskoj) praksi, postoje pojmovne nedosljednosti pri upotrebi i tumačenju pojmova kojima se označava ova vrsta izvora. Iako je riječ o propisima niže pravne snage od zakona, ti akti imaju sve materijalne karakteristike zakona i zato ih se može smatrati izvorom prava.⁶⁶ Njihovo bitno obilježje je *općenormativnost*, što znači da je riječ o *apstraktnoj* i *generalnoj* pravnoj normi. Za ovu vrstu akata Krbek upotrebljava pojam “naredba”, kojim ih razlikuje od upravnog akta koji je u pravilu individualan iako može biti i generalan (kada se odnosi na neodređen broj pojedinaca).⁶⁷ Međutim, naredba uz generalnost ima obilježje koje je dodatno razlikuje od upravnog akta, ali i drugih akata uprave, a to je – apstraktnost⁶⁸, što znači da je pravnom normom obuhvaćen neodređen i neizvjestan broj slučajeva te je neizvjesno hoće li nastupiti povod za primjenu norme.

Mnogobrojnost, raznolikost i promjenjivost podzakonskih općenormativnih akata često dovodi do nepreglednosti, što otežava svako nastojanje da ih se sistematizira. Analogna je situacija u području visokog obrazovanja i znanosti. Primjena načela ustavnosti i zakonitosti zahtijeva da je njihovo donošenje predviđeno pravnom normom na način da je propisano što se uređuje takvim aktom te koje je tijelo nadležno za donošenje.⁶⁹ S obzirom na to da i donošenje

⁶⁵ Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 19, str. 102 – 103; Borković *op. cit.* u bilj. 16, str. 89 – 90.

⁶⁶ Ivančević ih još naziva i “izvanzakonskim aktima”. Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 20, str. 33.

⁶⁷ Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 19, str. 106 – 107; Ivančević, *op. cit.* u bilj. 20, str. 31 – 32.

⁶⁸ Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 19, str. 107 – 108.

⁶⁹ Krbek razlikuje naredbe s obzirom na: naredbodavnu vlast (ustavne naredbe, naredbe za primjenu zakona, izvršna klauzula, zakonske naredbe), sadržaj (pravne i administrativne, organizacijske i policijske naredbe), donositelja te naredbe koje do-

upravnog akta mora biti izričito predviđeno pravnom normom, u zakonima koje sam prethodno navela obilježja upravnog akta imaju samo sljedeći akti: odluka matičnog odbora o izboru u znanstveno zvanje⁷⁰, dopusnica za obavljanje znanstvene djelatnosti⁷¹ i dopusnica za obavljanje djelatnosti visokih učilišta te rješenje o oduzimanju dopusnice.⁷²

Ako se kao kriterij sistematizacije podzakonskih općenormativnih akata uzme uporište u pravnoj normi te subjekti i tijela koja su nadležna za donošenje, onda u tu sistematizaciju možemo uključiti i visoka učilišta jer je njima, kao pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, prenesena (državna) nadležnost da uređuju određenu vrstu društvenih odnosa. Time dolazi do izražaja još jedna novina u odnosu na prijašnje zakone. ZZDVO-om i drugim prethodno navedenim zakonima *znatno* je povećan broj subjekata i tijela nadležnih za donošenje podzakonskih općenormativnih akata. U čl. 22. st. 1. i 2. ZZDVO-a navode se subjekti i tijela koja obavljaju znanstvenu djelatnost: sveučilišta i njihove sastavnice, (javni) znanstveni instituti, drugi subjekti upisani u Upišnik znanstvenih organizacija, a na temelju posebnih zakona znanstvenu djelatnost obavljaju i Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti te Leksikografski zavod "Miroslav Krleža".⁷³ Čl. 24. ZZDVO-a taj popis je dopunjen te se još navode: Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Ministarstvo, Hrvatska akademska istraživačka mreža, Hrvatska zaklada za znanost. Osim njih, postoje i druga tijela nadležna za donošenje koja nisu izričito navedena u citiranim člancima, kao što su i drugim zakonima iz područja visokog obrazovanja i znanosti predviđena tijela te akti koje je na temelju pravne norme potrebno donijeti. Osim Rektorskog zbora, tijela koje je bilo previđeno i prethodnim zakonima, riječ je o Agenciji za znanost i visoko obrazovanje, Vijeću veleučilišta i visokih škola, Savjetu za financiranje u znanosti i visokom

nose pravne osobe javnog prava (npr. autonomni statut). Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 19, str. 109 – 122. Borković slično razlikuje podzakonske općenormativne akte prema posebnom ovlaštenju, za izvršenje zakona, zatim akte koji dopunjuju i koji zamjenjuju zakon te spontane podzakonske akte. Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 16, str. 90 – 93.

⁷⁰ Čl. 35. st. 9. ZZDVO-a.

⁷¹ Čl. 18. st. 7. ZZDVO-a.

⁷² Čl. 51. st. 5. i 7. ZZDVO-a i čl. 2. i 25. Zakona o kvaliteti. Sadržaj dopusnice propisan je čl. 20. Pravilnika o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta (Narodne novine, br. 24/2010).

⁷³ Vidi čl. 22. ZZDVO-a.

obrazovanju, Nacionalnom vijeću za razvoj ljudskih potencijala, sektorskim vijećima, ENIC/NARIC uredu itd. Slijedi popis tijela i subjekata koja su na temelju pravne norme nadležna za donošenje podzakonskih općenormativnih akata. Uglavnom je riječ o izvršnim klauzulama, zakonskim naredbama te naredbama koja donose visoka učilišta⁷⁴, odnosno o aktima prema posebnom (zakonskom) ovlaštenju, aktima koji dopunjuju ili izvršavaju zakon⁷⁵:

1. *Vlada Republike Hrvatske* (Uredba o Hrvatskoj akademskoj i istraživačkoj mreži – CARNet⁷⁶, Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite studente na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akad. godini 2012/13, 2013/14 i 2014/15.⁷⁷)
2. *nacionalna vijeća* (Pravilnik o ustroju i načinu rada područnih vijeća i matičnih odbora⁷⁸, Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama⁷⁹, Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja⁸⁰, Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja⁸¹)
3. *ministar* (Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskih programa i reakreditacije visokih učilišta⁸², Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice⁸³, Pravilnik o visini naknade i oslobođenjima od plaćanja naknade za troškove postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studija⁸⁴, Pravilnik o Upisniku znanstvenih organizacija i Upisniku visokih učilišta⁸⁵, Pravilnik o sadržaju diploma i dopunskih

⁷⁴ Vidi više u: Krbek, *op. cit.* u bilj. 19, str. 111 – 112.

⁷⁵ Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 16, str. 91 – 92.

⁷⁶ Narodne novine, br. 23/2015.

⁷⁷ Narodne novine, br. 90/2012.

⁷⁸ Narodne novine, br. 76/2005, 113/2005, 118/2005, 53/2006, 55/2009, 38/2010, 40/2011, 123/2012, 32/2013, 34/2013 i 47/2017.

⁷⁹ Narodne novine, br. 118/2009, 82/2012, 32/2013 i 34/2016.

⁸⁰ Narodne novine, br. 84/2005, 138/2006, 42/2007, Odluka USRH, 120/2007, 71/2010, 116/2010 i 38/2011.

⁸¹ Narodne novine, br. 28/2017.

⁸² Narodne novine, br. 24/2010.

⁸³ Narodne novine, br. 83/2010.

⁸⁴ Narodne novine, br. 60/2005, 10/2008.

⁸⁵ Narodne novine, br. 72/2004, 80/2004.

isprava o studiju⁸⁶, Pravilnik o vođenju evidencija o studentima visokih učilišta⁸⁷, Pravilnik o Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira⁸⁸, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju⁸⁹, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava redovitih studenata na subvencionirano stanovanje⁹⁰, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na novčanu potporu za podmirenje dijela troškova prijevoza za redovite studente s invaliditetom⁹¹, Pravilnik o studentskoj ispravi⁹², Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata⁹³, Pravilnik o uvjetima za izbor i zasnivanje radnog odnosa lektora hrvatskog jezika i književnosti na stranim visokoškolskim ustanovama⁹⁴, Pravilnik o upisniku znanstvenika⁹⁵, Pravilnik o načinu utvrđivanja uvjeta za odobrenje privremenog boravka strancima u svrhu znanstvenog istraživanja⁹⁶)

4. *Rektorski zbor* (Odluka o nužnim uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna zvanja⁹⁷, Popis akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica⁹⁸)
5. *Vijeće veleučilišta i visokih škola i Rektorski zbor* (Popis odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačava stručni naziv stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju od tri godine⁹⁹, Odluka o uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u nastavna zvanja¹⁰⁰)

⁸⁶ Narodne novine, br. 77/2008, 149/2011.

⁸⁷ Narodne novine, br. 9/2005.

⁸⁸ Narodne novine, br. 62/2014.

⁸⁹ Narodne novine, br. 159/2013, 135/2014, 134/2015, 90/2016.

⁹⁰ Narodne novine, br. 68/2015.

⁹¹ Narodne novine, br. 23/2015.

⁹² Narodne novine, br. 90/2014.

⁹³ Narodne novine, br. 120/2013, 8/2014.

⁹⁴ Narodne novine, br. 2/2010, 131/2012.

⁹⁵ Narodne novine, br. 72/2004, 82/2010.

⁹⁶ Narodne novine, br. 92/2012, 22/2013. Pravilnik donosi ministar uz suglasnost ministra nadležnog za unutarnje poslove, vidi čl. 232. st. 4. Zakona o strancima (Narodne novine, br. 130/2011).

⁹⁷ Narodne novine, br. 13/2012.

⁹⁸ Narodne novine, br. 87/2009, 88/2011, 61/2012, 50/2015.

⁹⁹ Narodne novine, br. 45/2008, 87/2009, 88/2011 i 103/2016.

¹⁰⁰ Narodne novine, br. 4/2015.

6. *Agencija za znanost i visoko obrazovanje* (Statut, Kriteriji za ocjenu kvalitete visokih učilišta u sastavu sveučilišta, Kriteriji za ocjenu kvalitete veleučilišta i visokih škola, Kriteriji za vrednovanje znanstvenih instituta)
7. *Hrvatska zaklada za znanost* (Statut, Pravilnik o uvjetima i postupku djele sredstava za ostvarivanje svrhe zaklade, Pravilnik o unutarnjem ustroju Zaklade, Pravilnik o upravljanju rezultatima znanstvenih projekata koji su prikladni za zaštitu pravima intelektualnog vlasništva, Pravilnik o rješavanju sukoba interesa)
8. *Odbor za etiku u znanosti i visokom obrazovanju* (Etički kodeks).

4.1. Autonomno pravo sveučilišnih visokih učilišta

Autonomno pravo podrazumijeva propise koji ne potječu od zakonodavca, odnosno od državnih tijela, nego od drugih subjekata u okviru ovlasti koje im je dao zakonodavac. Stupanj autonomije ovisi o tome u kojoj mjeri im u prvom redu zakoni dopuštaju samostalnost da vlastitim aktima uređuju određene odnose. Bez obzira na to što je autonomno pravo izvor i drugih grana prava, u dijelu koji se odnosi na visoko obrazovanje i znanost ono ima posebnu važnost, pogotovo za sveučilišta i sastavnice sveučilišta. Posebnost proizlazi ponajprije iz istaknutih ustavnih ovlasti. U teoriji ta se vrsta pravnih izvora često naziva “akti društvenih organizacija”¹⁰¹, “akti pravnih osoba”¹⁰² i u hijerarhiji se nalaze ispod podzakonskih općenormativnih akata. To nedvojbeno vrijedi kada je pravnom normom ostavljena mogućnost da visoka učilišta propišu *dodatne* kriterije, tijela ili postupke za određene djelatnosti. Tako na temelju ZZDVO-a sveučilišta i sastavnice sveučilišta mogu propisati statutom odnosno općim aktom dio postupka izbora u znanstvena zvanja ako su ovlaštena za provođenje izbora, mogućnost imenovanja voditelja studentima, dodatne uvjete za prestanak statusa studenta, dodatne uvjete radnih obveza za izbor u zvanja i radna mjesta¹⁰³ te osnivanje, sastav i nadležnost drugih sveučilišnih tijela¹⁰⁴ odnosno tijela sastavnica¹⁰⁵. Nadalje, sveučilišta mogu općim aktom propisati način stjecanja ECTS bodova na poslijediplomskom studiju, uvjete za upis na poslijediplomski studij, kriterije za upis na studij bez prethodno završenog od-

¹⁰¹ Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 20, str. 49 i dalje.

¹⁰² Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 16, str. 83 – 84.

¹⁰³ Čl. 34. st. 6., čl. 87. st. 1., čl. 89., čl. 102. st. 2. ZZDVO-a.

¹⁰⁴ Čl. 56. st. 2. ZZDVO-a.

¹⁰⁵ Čl. 63. st. 1. ZZDVO-a.

govarajućeg programa, kriterije izvrsnosti za zaključenje ugovora o radu nakon 65. godine, etički kodeks.¹⁰⁶

Međutim, u odnosu na to treba razlikovati situacije kada je pravnom normom propisano da određene društvene odnose općim aktom uređuju *isključivo* visoka učilišta. Krbek za tu vrstu (nedržavnih) akata upotrebljava pojam "autonomni statuti", smatrajući ih također vrstom naredbe, ali i posebnom vrstom pravnih izvora "koja se stavlja uz bok zakonu, naredbi i običajnom pravu".¹⁰⁷ Ovdje je važno istaknuti kako su ZZDVO-om i drugim zakonima uvedena i *nova* područja takvog autonomnog normiranja: sveučilišta u postupku donošenja statuta više ne trebaju suglasnost osnivača¹⁰⁸, članovi senata više se ne biraju iz redova osnivača, kako je to bilo predviđeno ZVU-om, nego ih zaposlenici u zvanjima, (poslije)doktorandi i studenti biraju iz svojih redova.¹⁰⁹ Uz to, područje u kojem je sveučilištima i sastavnicama sveučilišta dana autonomija u odnosu na ostala visoka učilišta i znanstvene organizacije jesu postupci vrednovanja.¹¹⁰ Pritom nije nevažna činjenica o znatnom povećanju broja subjekata – uglavnom visokih učilišta – od stupanja na snagu ZZDVO-a, što već samo po sebi opravdava svaki pokušaj njihova sistematiziranja. Slijedi popis djelatnosti kojima je pravnom normom, ponajviše ZZDVO-om, sveučilišnim visokim učilištima dana zakonska ovlast za donošenje podzakonskih općenormativnih akata.

Sveučilišta i sastavnice sveučilišta propisuju postupak izbora na znanstvenonastavna i umjetničko-nastavna, suradnička i stručna radna mjesta, uvjete i postupak izbora u nastavna zvanja i na radna mjesta, uvjete za izbor i zasnivanje radnog odnosa lektora¹¹¹, uvjete za rad izvan visokog učilišta, pravila o ispitima te vođenju evidencije o ispitima, postupke oduzimanja akademskog ili stručnog zvanja¹¹², sadržaj, kriterije te postupke usvajanja izvješća o vrednovanju rada asistenata, poslijedoktoranada i mentora, kriterije prijenosa ECTS bodova, uvjete provođenja aktivnosti koje se temelje na načelima cjeloživotnog učenja, odredbe o voditelju i mentoru studenata, načinu vođenja evidencije visokih učilišta, uvjete sudjelovanja asistenata i poslijedoktoranada u provođenju

¹⁰⁶ Čl. 73. st. 10., čl. 77. st. 6. i 7., čl. 102. st. 8., čl. 112. st. 13. ZZDVO-a.

¹⁰⁷ Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 19, str. 122.

¹⁰⁸ Vidi čl. 5. st. 3. ZVU-a i čl. 54. ZZDVO-a.

¹⁰⁹ Vidi čl. 106. st. 3. ZVU-a i čl. 58. st. 1. i 2. ZZDVO-a.

¹¹⁰ Vidi čl. 20. Zakona o kvaliteti.

¹¹¹ Propisuju statutom. Vidi čl. 40. st. 1. i čl. 95. st. 1., čl. 98., čl. 98a. st. 4. ZZDVO-a.

¹¹² Propisuju statutom ili općim aktom. Vidi čl. 46. st. 1., čl. 82. ZZDVO-a.

dijela nastave, postupak odlučivanja o prihvaćanju izvješća za izbor u zvanja i na radna mjesta, stegovnoj odgovornosti, unutarnji sustav osiguravanja i unaprjeđenja kvalitete¹¹³.

Sveučilište propisuje način upravljanja sveučilištem, ovlasti u pravnom prometu sastavnica, postupak statusnih promjena sastavnica, postupak izbora, razrješenja te ovlasti rektora i prorektora, postupak izbora članova senata, postupak upotrebe studentskog suspenzivnog veta, uvjete za izvođenje nastave uglednog inozemnog profesora, umjetnika ili stručnjaka, postupak izbora u počasno zvanje *professor emeritus*¹¹⁴, načine provjere ispunjavanja psihofizičkih uvjeta za izbor u zvanja, uvjete raspodjele sredstava iz državnog proračuna¹¹⁵, kriterije i postupak upisa studijskih programa, uvjete upisa na studij za studente koji su završili studije ustrojene na temelju propisa koji su bili na snazi prije ZZDVO-a, postupak prijave, ocjene i obrane/izvedbe doktorske disertacije, oblike diploma, svjedodžbi i dopunskih isprava o studiju te oblike studentske isprave, troškove studijskog programa za redovite i izvanredne studente, uvjete raspodjele dijela vlastitih prihoda sastavnica¹¹⁶.

Sastavnice sveučilišta propisuju način upravljanja, izbor i razrješenje dekanu.¹¹⁷

Brojnost područja normiranja za koja su na temelju zakona *isključivo* nadležna sveučilišta i njegove sastavnice pokazuje ujedno i njihove posebnosti u proceduralnim pravima u odnosu na druga visoka učilišta i znanstvene organizacije. Štoviše, zakon ne može biti izvor prava u onim područjima koja sveučilišta i sastavnice sveučilišta na temelju Ustava samostalno normiraju. Takvo tumačenje potvrdila je u niz slučajeva i praksa Ustavnog suda, ukidajući odredbe zakona kojima se nisu poštovala pojedina područja autonomnog normiranja. Načelno, riječ je o sljedećim područjima: autonomiji sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje; autonomiji sveučilišta prema drugim sveučilištima te autonomiji svakog pojedinog sveučilišta različiti-

¹¹³ Propisuju općim aktom. Vidi čl. 43.a st. 4. i 5. i čl. 97.a st. 3. i 4., čl. 75. st. 2., čl. 76.a st. 2. i 3., čl. 87. st. 3., čl. 90. st. 5., čl. 97. st. 2., čl. 102. st. 3., čl. 104. st. 2. ZZDVO-a te čl. 18. st. 5. Zakona o kvaliteti.

¹¹⁴ Propisuju statutom. Vidi čl. 54. st. 3. – 5., čl. 57., čl. 58. st. 1., čl. 60., čl. 92. st. 4., čl. 96. st. 3. ZZDVO-a.

¹¹⁵ Propisuju statutom ili općim aktom. Vidi čl. 93. st. 3., čl. 109. st. 3. ZZDVO-a.

¹¹⁶ Propisuju općim aktom. Vidi čl. 77. st. 2. – 4. i 9., čl. 83. st. 7., čl. 84. st. 8. i čl. 86. st. 2., 4. i 6., čl. 92. st. 5., čl. 109. st. 4. ZZDVO-a.

¹¹⁷ Propisuju statutom ili općim aktom. Vidi čl. 54. st. 3., čl. 63. st. 2. ZZDVO-a.

tog od sveučilišta (npr. sastavnice unutar sveučilišta).¹¹⁸ S obzirom na navedeno, u hijerarhiji pravnih izvora problem također može izazivati, što je sudska praksa već i pokazala, odnos pravne snage općih akata sveučilišta i sastavnica kada je zakonom propisano da određeno područje visoko učilište uređuje općim aktom a da nije precizirano o kojoj vrsti visokog učilišta je riječ.¹¹⁹ Ujedno, problem mogu biti i nedovoljno određivi i nepropisani postupci ocjenjivanja zakonitosti (statutarnosti) pojedinih općih akata unutar sveučilišta.

5. Strateški dokumenti

U teoriji strategije se ne tumače kao formalni izvori prava. Ipak, riječ je o vrsti dokumenata koja sve više ima utjecaja na zakonodavca i tijela nadležna za donošenje podzakonskih akata. Kao relevantne navest ću one čije je donošenje predviđeno zakonom i/ili koje je usvojio Hrvatski sabor:

Strateški dokument mreže visokih učilišta

Strateški dokument mreže javnih znanstvenih organizacija¹²⁰

Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije¹²¹

Strateški plan Hrvatske zaklade za znanost 2014. – 2018.¹²²

Što se tiče strateških dokumenata predviđenih pravnom normom zakona, njihova primjena uvjetuje, među ostalim, vrste i sadržaj propisa gotovo svih visokih učilišta. U tome je i njihova pravna snaga. Naime, donošenje strateških dokumenata jedan od zakonskih kriterija koje visoka učilišta trebaju zadovoljiti u postupcima vrednovanja. Zakon o kvaliteti u čl. 22. st. 10. propisuje znanstvenim organizacijama donošenje strateškog programa znanstvenih istraživanja, dok se podzakonskim aktima propisuje donošenje općih ili poseb-

¹¹⁸ Vidi više u: Narodne novine, br. 14/2000, 26/2000 – ispr., 67/2000 – OUSRH br. U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000., Narodne novine, br. 177/2003 – OUSRH br. U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003., Narodne novine, br. 2/2007 – OUSRH br. U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006.

¹¹⁹ U sudskoj se praksi to već pokazalo kao problem kod tumačenja odredbe Statuta Sveučilišta u Zagrebu o tome koji pravilnici sastavnica trebaju suglasnost Senata. Vidi više u: Presuda Visokog upravnog suda RH broj Usoz-117/2012-15 od 12. lipnja 2003. Narodne novine, br. 89/2013.

¹²⁰ Čl. 18. st. 3. i 4. Zakona o kvaliteti.

¹²¹ Narodne novine, br. 124/2014.

¹²² Narodne novine, br. 47/2015 i 58/2015. Doneseni su i različiti akcijski planovi Vlade RH, čija je primjena i (pravna) svrshodnost upitna.

nih strategija razvoja visokih učilišta.¹²³ Primjena i ostvarivanje tih strateških ciljeva te pripadajućih općih akata ocjenjuje se u postupcima reakreditacije. Njihovo nepostojanje i/ili nepoštovanje izaziva određene zakonom propisane sankcije (uskrata dopusnice, pismo očekivanja). Za razliku od toga, strateški dokumenti koji nisu predviđeni pravnom normom zakona ne utječu na (hijerarhijsku) sistematizaciju pravnih normi iako ih je usvojio Hrvatski sabor. Primjerice, Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije donesena je prije tri godine i do sada je u normativnom radu visokih učilišta, ali i ostalih subjekata u području visokog obrazovanja i znanosti, ostala gotovo neprimijećena. Štoviše, i izmjene pojedinih zakona koje su uslijedile u tom razdoblju nisu bile uvjetovane usklađivanjem s ciljevima nacionalne strategije.

6. Sudska praksa

Pokazalo se kako je i sudska praksa kontinuirani i važan izvor prava u području visokog obrazovanja. Naime, već je spomenuto kako je Ustavni sud do sada nekoliko puta ukidao pojedine odredbe ZZDVO-a¹²⁴, jednom određene odredbe Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru¹²⁵, ali i pojedine podzakonske akte.¹²⁶ Pri njihovu ponovnom normiranju zakonodavac mora uzeti u obzir tumačenje na kojima je Ustavni sud temeljio svoje odluke. Iako odluke ostalih sudova nemaju karakter općeg pravila koje bi obvezivalo donositelja, u daljnjem procesu sistematiziranja treba uzeti u obzir i tumačenja navedena u tim odlukama¹²⁷ jer pravo nije samo "proizvod" zakonodavca bez dodatnih određenja, nego diskurs zakonodavca u smislu kako ga shvaćaju i (re)formuliraju tumači.¹²⁸

¹²³ Vidi čl. 17. st. 5. i čl. 18. st. 1. Pravilnika o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta (Narodne novine, br. 24/2010).

¹²⁴ Narodne novine, br. 2/2007 – OUSRH, Narodne novine, br. 101/2014 – OUSRH br. U-I-5578/13 i U-I-3633/14 od 18. travnja 2014. i Narodne novine, br. 60/2015 – OUSRH br. U-I-741/14 i U-II-742/14 od 13. svibnja 2015.

¹²⁵ Narodne novine, br. 41/2016 – OUSRH br. U-I-351/2016 od 20. travnja 2016.

¹²⁶ Narodne novine, br. 26/2013, 34/2013 – OUSRH br. U-II-1304/13 od 16. srpnja 2013.

¹²⁷ Na primjer, praksu upravnih sudova.

¹²⁸ Vidi više u: Guastini, R., *Sintaksa prava*, Breza, Zagreb, 2016., str. 213. Pravne norme rezultat su triju čimbenika: zakonodavca kao stvaraoca normativnih tekstova; tumačenja u smislu pripisivanja značenja tim tekstovima te pravnog konstruiranja odnosno razvijanja neizraženih normi.

V. ZAKLJUČAK

U svrhu sistematizacije navedeni su propisi koji isključivo ili većim dijelom uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti. Time se ujedno pokazalo znatno povećanje pravnih normi u odnosu na razdoblje prije ZZDVO-a koje, pak, nerijetko predstavljaju i određene posebnosti u odnosu na norme koje uređuju druge djelatnosti upravnog prava. Međutim, na to područje primjenjuju se zakoni i drugi propisi kojima se uređuju i druge, više ili manje srodne vrste društvenih odnosa. Riječ je o Zakonu o HAZU-u, Zakonu o Leksikografskom zavodu "Miroslav Krleža", Zakonu o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Zakonu o hrvatskim državnim nagradama za znanost, Zakonu o dodjeljivanju stalnih novčanih nadoknada zaslužnim osobama, Zakonu o javnoj nabavi, Zakonu o pravu na pristup informacijama, Zakonu o proračunu te pripadajućim podzakonskim općenormativnim aktima poput Pravilnika o sadržaju evidencije državne potpore za obrazovanje i izobrazbu, Pravilnika o postupku dodjele državnih nagrada za znanost, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu itd.

Na temelju navedenoga može se zaključiti kako su propisi u visokom obrazovanju i znanosti obilježeni sljedećim procesima:

1. Povećanjem pravnih normi, i to ponajviše zakonskih normi kojima se sve češće uređuju i stvaraju potpuno novi društveni odnosi te uvode nove kategorije (poput inicijalne akreditacije, ishoda učenja, informalnog učenja, djelomičnih i cjelovitih kvalifikacija), što ujedno uvjetuje i povećanje (srodnih) društvenih odnosa u području visokog obrazovanja i znanosti. U kontekstu znanstvene sistematizacije to znači – nastajanje novih pravnih ustanova. Pravna ustanova obuhvaća propise koji se odnose na određeni društveni odnos unutar cjelokupnog pravnog sustava.¹²⁹ Do 2003. neke od pravnih ustanova bile su studenti, studijski programi, tijela visokih učilišta, napredovanja. U posljednjem razdoblju, osim navedenih pravnih ustanova koje su djelomično izmijenjene i proširene, stvoren je veći broj novih: mobilnost, vanjsko vrednovanje, unutarnje vrednovanje, dopusnica, projektno financiranje, kvalifikacije, vrste učenja.
2. Opisano povećanje pravnih normi dodatno je potencirano povećanjem broja visokih učilišta i drugih tijela kao subjekata znanstvene djelat-

¹²⁹ Vidi Ruiter, D. W. P., *Legal Institutions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2010., str. 71.

nosti. Primjerice, do 2003. bila su četiri sveučilišta te 12 veleučilišta i visokih škola¹³⁰, dok je danas ukupno 119 visokih učilišta, od toga šest novih sveučilišta.¹³¹ Pritom je važno podsjetiti kako nije riječ o tijelima državne uprave, nego o pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Osim visokih učilišta taj status imaju i agencije te drugi subjekti. U skladu s pravnom normom svi oni donose općenormativne podzakonske akte kojima autonomno uređuju dio svojih djelatnosti. Na temelju ustavnog načela autonomije u tom kontekstu istaknute su i posebne ovlasti sveučilišnih visokih učilišta.

Novonastale okolnosti ne samo da opravdavaju nego zahtijevaju sistematizaciju. Pravni sustav je konstrukcija, ali ne proizvoljna konstrukcija. Ona ovisi o važećim propisima, tradiciji, političkim prilikama, razvoju znanosti. U teoriji se osim te dvije skupine utjecaja, koje su i uvodno istaknute, nerijetko navodi i treća: postojanje složenih institucionalnih struktura.¹³² Sve njih treba uzeti u obzir prilikom pokušaja razumijevanja i interpretacije pravnog sustava u cjelini¹³³, ali i u pojedinim njegovim dijelovima. Stoga se iz svega što je rečeno može ustvrditi da je tumačenje pojedinog dijela pravnog sustava kao zasebne sistematske cjeline okarakterizirano sljedećim obilježjima:

1. riječ je o dijelu pravnog sustava koji je reguliran posebnim zakonom
2. taj dio pravnog sustava obuhvaća određena (specifična) načela i određeni broj pravnih ustanova
3. norme, pravne ustanove, načela te institucije koje čine dio određenog dijela pravnog sustava koherentna su cjelina.¹³⁴

¹³⁰ Do 2007. taj se broj popeo na 32. Vidi više u: Vijeće veleučilišta i visokih škola Hrvatske, *Izvešće o radu vijeća veleučilišta i visokih škola Republike Hrvatske u razdoblju od 2003. do 2007.*, siječanj 2008., dostupno na: https://www.azvo.hr/images/stories/VVIVS/VVIVS_izvjesce_web.pdf (20. travnja 2017.).

¹³¹ Danas djeluje osam javnih i dva privatna sveučilišta, 68 fakulteta i akademija, jedan sveučilišni centar, 11 javnih veleučilišta, četiri privatna veleučilišta, tri javne visoke škole i 22 privatne visoke škole. Podaci Agencije za znanost i visoko obrazovanje, dostupno na: <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/visoka-ucilista#> (20. travnja 2017.). Vidi više u: Grubišić, K., *Normativne pretpostavke društva znanja*, u: Afrić, V. et al. (ur.), *Društvene pretpostavke društva znanja*, FF press, Zagreb, 2011., str. 105 – 121.

¹³² Vidi Harris, J. W., *Law and Legal Science*, Oxford University Press, New York, 2007., str. 12 – 13.

¹³³ Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 2, str. 10.

¹³⁴ Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 456.

Neizostavna podtema svake sistematizacije jest pokušaj da se dosljednom primjenom postojećih interpretacija pravnog sustava odrede i pretpostavke za tumačenje određenog područja kao podgrane ili grane. Postoji nekoliko podgrana upravnog prava koje obilježava to što gotovo svaka od njih ima jedan osnovni zakon s pripadajućim podzakonskim provedbenim aktima.¹³⁵ Za tematizirano područje ovdje bi se mogao upotrijebiti naziv “sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija”. Ako se upravno pravo sastoji od općeg i posebnog dijela, onda bi “sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija” mogla biti podgrana posebnog dijela upravnog prava. Mogućnost takvog tumačenja u teoriji već postoji.¹³⁶ Ivančević pritom smatra da su za određivanje podgrana upravnog prava neadekvatni kriterij autoritativnosti i kriterij ustrojstva uprave jer su nedovoljno precizni te ističu promjenjivost pravnih normi. Za razliku od toga, kao primjerene kriterije navodi pozitivno pravo i znanstvene studije srodnih područja.¹³⁷ Slijedeći takav pristup može se zaključiti kako su kriteriji za podgranu ostvareni. Međutim, svi izneseni kriteriji vrijede i za zasnivanje pravnih grana. One su širi dio pravnog sustava te obuhvaćaju *određeni* broj srodnih društvenih odnosa. Pitanje samo jest koji je to broj srodnih društvenih odnosa. Kao što je u uvodu navedeno, znatno povećanje propisa u području financijskog prava bio je razlog njegova osamostaljivanja u samostalnu pravnu granu. Slična je sada situacija i u “sveučilišnom pravu i pravu znanstvenih organizacija”: niz novih zakona i podzakonskih akata doveo je i do nastajanja novih pravnih ustanova te određenih, dijelom specifičnih, načela. U teoriji se kao pokazatelj razvijenosti dijela pravnog sustava ističe i postojanje složenih institucionalnih struktura.¹³⁸ Navedeni su, iako ne svi, subjekti znanstvene djelatnosti. Ako se tu ubroje još i oni subjekti koji ne obavljaju samo djelatnosti iz područja visokog obrazovanja i znanosti¹³⁹, očita je razvijenost “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” u svim istaknutim obilježjima. Takav put zaključivanja dijelom se podudara s Krbekovim tumačenjem. On je smatrao *preširokim* svako određenje upravnog prava koje uključuje ukupnost propisa koji se odnose na javnu službu.¹⁴⁰ Ova, pa i sva daljnja

¹³⁵ Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 4, str. 278.

¹³⁶ Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 20, str. 23.

¹³⁷ *Ibid.*, str. 24.

¹³⁸ Vidi Harris, *op. cit.* u bilj. 129, str. 12 – 13.

¹³⁹ Npr. Agencija za mobilnost i programe Europske unije, Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja i visokih učilišta u RH, Agencija za obrazovanje odraslih itd.

¹⁴⁰ Vidi više u: Krbek, *op. cit.* u bilj. 19, str. 87 – 88.

istraživanja posebnosti “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” u odnosu na upravno pravo možda bi mogla donijeti novu perspektivu opravdanja takvog tumačenja.

Nastajanje pravnih grana dugotrajan je proces.¹⁴¹ Za sada je važno zaključiti kako su nedvojbeno ostvareni znanstveni i hijerarhijski kriteriji promišljanja “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” kao *jedne* cjeline, na određene načine (ne)zavisne od pravnih normi (upravnog) prava. Ti kriteriji ujedno preciziraju ciljeve daljnjeg rada na sistematizaciji koji, među ostalim, pretpostavljaju potrebu otkrivanja i otklanjanja proturječja među pravnim normama, daljnje istraživanje načela (posebno načela zakonitosti) te ostvarenje jedinog kriterija za koji se može reći da nije u potpunosti zadovoljen, a to je povezivanje normi, pravnih ustanova, načela te institucije “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” u jednu koherentnu cjelinu.

LITERATURA

- Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1995.
- Bydlinski, Franz, *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*, WUV Universitätsverlag, Wien, 2005
- Đerđa, Dario; Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.
- Fabian, Eva; Klebig, Katja, *Forschungsbasierte Lehre im Zeitalter der Massenuniversität? Die Entwicklung der deutschen Universität unter dem Leitbild der Einheit von Forschung und Lehre*, u: *Turkish Journal of Sociology*, vol. 30, br. 1, 2015., str. 139 – 165.
- Grubišić, Ksenija, *Normativne pretpostavke društva znanja*, u: Afrić, V. et al. (ur.), *Društvene pretpostavke društva znanja*, FF press, Zagreb, 2011., str. 105 – 121.
- Guastini, Riccardo, *Sintaksa prava*, Breza, Zagreb, 2016.
- Harris, James W., *Law and Legal Science*, Oxford University Press, New York, 2007.
- Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1983.
- Krbek, Ivo, *Upravno pravo*, Tisak i naknada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1929.
- Luhmann, Niklas, *Pravo društva*, Naklada Breza, Zagreb, 2014.

¹⁴¹ Vidi Pavčnik *op. cit.* u bilj. 13, str. 456.

Mandić, Oleg, *Sistem i interpretacija prava*, Narodne novine, Zagreb, 1971.

MacCormick, Neil, *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*, Oxford University Press, New York, 2009.

Padjen, I., *Pouke pravnog monizma*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 66, br. 5, 2016., str. 595 – 616.

Pavčnik, Marijan, *Teorija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001.

Pusić, Eugen, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989.

Ruiter, Dick W.P., *Legal Institutions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2010.

Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, *Ustavno pravo*, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2006.

Visković, Nikola, *Teorija države i prava*, Birotehnika CDO, Zagreb, 2001.

Summary

Ksenija Grubišić *

SYSTEMATIZATION OF LEGAL NORMS IN HIGHER EDUCATION AND SCIENCE IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The basic research question is whether the legal norms that regulate the area of higher education and science have characteristics on the basis of which they might justifiably be interpreted as an autonomous systemic unity, i.e. as a separate branch of law. This involves the need to clarify the process of identification/determination of these characteristics, as well as the criteria for independent interpretation. The research is based on two hypotheses. The first one is that the legal norms regulating the area of higher education and science are part of a legal system as a whole. The second one is that each system, therefore the legal system as well, is a construction. Considering that this construction is not arbitrary, but rather a consequence of the application of (generally) accepted criteria arising from different approaches to the interpretation of a legal system, the answers are sought using the methodological approaches typical of legal science. The highlighted question is primarily directed at the period of the development of the law in the area of higher education and science, from the adoption of the Bologna declaration, which is symbolically taken as the beginning of the reform, until today.

Interpretation of the particular parts of the legal system as a separate systematic whole (legal branch or subbranch) is characterized by the following features:

- 1. It is a part of the legal system that is regulated by a special law;*
- 2. This part of the legal system includes certain (specific) principles and a number of legal institutions;*
- 3. The norms, legal institutions, principles and institutions that belong to a certain part of the legal system represent a coherent whole.*

All of these features also apply to the area of law that is referred to in this paper as "university law and the law of scientific organizations". The regulations in higher education and science are marked by the following processes: an increase in legal norms, most of which increasingly govern and create entirely new social relations and introduce new categories (such as initial accreditation, learning outcomes, informal learning, partial and full qualifications, etc.), which also causes an increase of (related) social relations in the field of higher education and science. In the context of scientific systematization this means creating new legal institutions. By 2003, some of the legal institutions were

* Ksenija Grubišić, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, Zagreb; ksenija.grubisic@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2464-1438

students, study programmes, and bodies of higher education. Recently, many new ones, such as mobility, external evaluation, internal evaluation, licenses, project financing, qualification, and type of learning have been created. The described increase in legal norms has been further intensified by an increasing number of higher education institutions and other bodies as subjects of scientific activity.

Keywords: legal system, legal norm, autonomy of university higher education institutions, “university law and the law of scientific organizations”, reform of higher education and science