

Ivica Šušak*

KVALITETA NORMATIVNOG UREĐENJA UPRAVNOG NADZORA U VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANSTVENOJ DJELATNOSTI – POVIJESNI PRIKAZ

UDK: 340.13 : 378 (497.5)
DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.148.395
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 19. 6. 2023.

Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj djelatnost je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i kao takvo uživa i posebnu zaštitu kroz institut akademske samouprave i autonomije sveučilišta. Autonomija sveučilišta propisana je Ustavom Republike Hrvatske tako da se Ustavom jamči autonomija sveučilišta te da sveučilište samo odlučuje o svom ustroju i djelovanju, u skladu sa zakonom. Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj prije svega je organizirano i ustrojeno kao javna služba što ga karakterizira kao djelatnost, službu od važnosti za društvenu zajednicu odnosno za Republiku Hrvatsku, za njezin znanstveni, kulturni, ekonomski i svekoliki razvitak. Visoko obrazovanje ima obilježje djelatnosti od javnog interesa i u skladu s tim načelima obavlja se kao javna služba, čime je visoko obrazovanje podvrgnuto posebnim propisima javnog prava, te je kao takvo podvrgnuto zakonodavnom okviru kojim se uređuje pojam ustanove.

Ključne riječi: *visoko obrazovanje*

1. UVOD

Temeljni zakon u Republici Hrvatskoj koji uređuje visoko obrazovanje i znanstvenu djelatnost jest Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti.¹ Osim Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, pojedine dijelove sustava reguliraju i Zakon o osiguravanju kvalitete visokom obrazovanju i znanosti,² Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru,³ Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju,⁴ Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama,⁵ Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih

* Državnik tajnik, Ministarstvo znanosti i obrazovanja.

¹ Narodne novine, broj 119/22.

² Narodne novine, broj 151/22.

³ Narodne novine, br. 22/13, 41/16, 64/18, 47/20 i 20/21.

⁴ Narodne novine, br. 107/07 i 118/12.

⁵ Narodne novine, br. 71/07.

kvalifikacija,⁶ Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost⁷ te velik broj podzakonskih akata koji proizlaze iz navedenih zakona.

Središnje tijelo koje regulira i prati sustav visokog obrazovanja i znanosti jest Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove vezane uz razvoj visokog obrazovanja i znanosti te je odgovorno za financijsku podršku razvoju znanosti i visokog obrazovanja. Osim Ministarstva, tijela koja sudjeluju u razvoju i financiranju visokog obrazovanja i znanosti jesu: Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj i Hrvatska zaklada za znanost. Sustav visokog obrazovanja, znanosti i umjetnosti u Republici Hrvatskoj obuhvaća 227 ustanova upisanih u Upisnik visokih učilišta i/ili u Upisnik znanstvenih organizacija.

Sustav visokog obrazovanja i umjetnosti u funkciji visokog obrazovanja čini 129 visokih učilišta, od čega 95 ustanova ima status znanstvene organizacije. Prema vrsti i tipu financiranja visokog učilišta, sustav visokog obrazovanja i umjetnosti čini 12 sveučilišta (9 javnih i 3 privatna), 66 fakulteta, 6 umjetničkih akademija, 11 sveučilišnih odjela, 17 veleučilišta (12 javnih i 5 privatnih) i 17 visokih škola (2 javne i 15 privatnih) upisanih u Upisnik visokih učilišta.

Sustav znanstvenih organizacija Republike Hrvatske čini 191 ustanova upisana u Upisnik znanstvenih organizacija, među kojima je 95 visokih učilišta, 25 javnih znanstvenih instituta, 3 ustanove od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku (Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Leksikografski zavod Miroslav Krleža i Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu) te 68 javnih i privatnih ustanova i trgovačkih društava koja su akreditirana za znanstvenu djelatnost.

Uz ove osnovne brojke koje sačinjavaju osobnu iskaznicu sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u Republici Hrvatskoj, potrebno je ponovno istaknuti kako je zakonski okvir kojim se uređuje sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u Republici Hrvatskoj bio na snazi od 2003. do 2022. godine, dakle 19 godina. Zakonodavni okvir koji je danas na snazi, Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, pokušao se donijeti u tri navrata. Naime, tek je iz četvrtog pokušaj donesen cjeloviti, novi zakonodavni okvir kojim se sustav visokog obrazovanja i sustav znanstvene djelatnosti uredio tako da se udovolji zahtjevima razvoja visokog obrazovanja, ali i unapređenja cjelokupnog sustava. Osim navedenih razloga, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju bilo je potrebno zamijeniti novim propisom u skladu s člankom 48. stavkom (4) Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor,⁸ jer ako se propis mijenja, odnosno dopunjava više puta, potrebno je donijeti novi, i to u pravilu nakon treće izmjene, odnosno dopune, a Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju od donošenja prošao je 12 izmjena i dopuna. Također valja napomenuti da je bilo nužno donošenje novog normativnog okvira u području znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja dodatno utemeljena

⁶ Narodne novine, br. 69/22.

⁷ Narodne novine, br. 57/22.

⁸ Narodne novine, br. 74/15.

na mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske⁹ koji je, iako nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom odredaba Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, izrazio zabrinutost za stanje zakonodavstva u području znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja te naglasio nedopustivost u postupanju prilikom donošenja ZoZDiVO/13-I. Prema utvrđenju same Vlade Republike Hrvatske, ZID ZoZDiVO/13-I *obilovao je »kolizijama«, nesuglasnostima i neusklađenostima između zakonskih odredaba (čak i onih sadržanih u istom članku), nesuglasnostima odredaba tog zakona s odredbama ZoZDiVO-a koje su već bile na snazi, nedosljednostima u propisivanju zakonskih uvjeta o kojima su ovisili ne samo izbori u viša zvanja, nego i sama radna mjesta adresata zakonskih normi, a javila se i potreba brisanja pojedinih odredaba ZID-a ZoZDiVO/13-I odmah nakon što su stupile na snagu (v. P.Z. 490/13 u točki 9. obrazloženja ove odluke i rješenja). Ustavni sud je dodatno istaknuo da je zadaća i odgovornost Vlade i njezinih stručnih službi utvrditi je li postojeći normativni okvir koji uređuje područje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja općenito u dostatnoj mjeri funkcionalan i provediv u praksi, a u svojoj unutarnjoj strukturi u dostatnoj mjeri konzistentan.*

2. PRIKAZ NORMATIVNOG UREĐENJA UPRAVNOG NADZORA NAD VISOKIM UČILIŠTIMA OD 1982. GODINE

Jedna od neuralgičnih točaka Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: ZZDVO) bila je i provedba upravnog nadzora nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta i znanstvenih organizacija. Prije prikaza sadržaja normi koje uređuju upravni nadzor na visokim učilištima i znanstvenim organizacijama, kratko bih prikazao normativno uređenje upravnog nadzora nad visokim učilištima u posljednjih 40-tak godina, točnije od 1982. godine. Zakonom o usmjerenom obrazovanju iz 1991. godine (kad je u Narodnim novinama objavljen pročišćeni tekst Zakona o usmjerenom obrazovanju) obuhvaćen je Zakon o usmjerenom obrazovanju iz 1982. godine s više izmjena i dopuna iz 1989. i 1990. godine. Riječ je o zakonu kojim je jedinstvenim pristupom normativno uređen sustav odgoja i obrazovanja na razini srednje škole, kao i sustav visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj na početku državne neovisnosti i samostalnosti. Zakon o usmjerenom obrazovanju u članku 10. propisuje kako nadzor nad provođenjem odredbi ovoga zakona i nad zakonitošću rada organizacija usmjerenog obrazovanja obavlja Ministarstvo prosvjete i kulture. Organizacije usmjerenog obrazovanja obuhvaćaju fakultete, akademije i visoke škole. Fakultetima, akademijama i visokim školama bila je dana ovlast udruživanja u sveučilište. Također više sveučilišta moglo se udružiti u zajednicu sveučilišta. Zakon je u članku 11. propisivao da će sadržaj i način uređivanja poslova od posebnog društvenog interesa u statutu

⁹ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-5578/2013 i U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014.

organizacija usmjerenog obrazovanja utvrditi ministar prosvjete i kulture posebnim uputama. Na odredbe ugovora o udruživanju u sveučilište, ugovora o udruživanju u Zajednicu sveučilišta Republike Hrvatske kao i na odredbe statuta sveučilišta kojima se uređuju poslovi od posebnog društvenog interesa suglasnost daje Sabor Republike Hrvatske. Zanimljivo je uređenje obveze ispunjavanja uvjeta za rad visokih učilišta odnosno znanstveno-nastavnih organizacija, kako su se visoka učilišta nazivala prema Zakonu o usmjerenom obrazovanju. Odredbama članka 147. Zakona o usmjerenom obrazovanju uređuje se postupanje u okolnostima kada Ministarstvo prosvjete i kulture¹⁰ utvrdi da organizacija usmjerenog obrazovanja ne ispunjava uvjete za rad iz Zakona o usmjerenom obrazovanju i odredit će rok u kojem je organizacija dužna ispuniti te uvjete.

Ako organizacija usmjerenog obrazovanja ne ispuni uvjete za rad iz Zakona u roku propisanom Zakonom, Ministarstvo prosvjete i kulture privremeno će zabraniti njezin rad i, ako se radi o nastavnoj organizaciji, predložiti skupštini općine (danas jedinica lokalne samouprave, općina, grad i županija) na čijem je području sjedište organizacije odnosno ako se radi o znanstveno-nastavnoj organizaciji (danas fakultet, akademija, sveučilište) predložiti Saboru Republike Hrvatske da donese akt o ukidanju te organizacije. Ako skupština općine ne donese akt o ukidanju u roku od 60 dana od dana primitka prijedloga, Ministarstvo prosvjete i kulture predložit će Saboru Republike Hrvatske donošenje odluke o ukidanju organizacije.

Republika je Hrvatska 1993. donijela novi Zakon o visokim učilištima koji u članku 145. donosi normu o nadzoru nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta koja glasi: *Nadzor nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta obavlja Ministarstvo, u skladu s posebnim zakonom. Nadzor nad namjenskom uporabom novčanih sredstava visokih učilišta obavlja se u skladu s posebnim propisima.*

Posebni zakon kojim se određuje ovlasti Ministarstva znanosti i tehnologije za provedbu nadzora nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta bio je Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. godine.¹¹ Ovlasti Ministarstva propisane su tadašnjim člancima 19., 20., 21., 62. i 66. Zakona o sustavu države uprave, u kojima stoji: *U provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave. U provedbi upravnog nadzora, tijela državne uprave nadziru osobito:*

1. zakonitost rada i postupanja,
2. rješavanje u upravnim stvarima,
3. djelatvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave,
4. svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te

¹⁰ Danas Ministarstvo znanosti i obrazovanja.

¹¹ Narodne novine, broj 75/93. Danas je na snazi Zakon o sustavu državne uprave iz 2019. godine.

5. odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama.

Ako u provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave ocijene da postoje određene nezakonitosti ili nepravilnosti u donošenju propisa odnosno općih akata, u radu ili postupanju, da postoje nedostaci u rješavanju upravnih stvari, da je unutarne ustrojstvo nesvrhovito, da ne zadovoljava stručna osposobljenost ili da ne postoji odgovarajući odnos službenika i namještenika prema strankama, poduzet će mjere iz svoje nadležnosti u svrhu otklanjanja uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti, a osobito:

- 1. zahtijevati izvješća, podatke i druge obavijesti o obavljanju poslova državne uprave,*
- 2. raspraviti stanje izvršavanja poslova državne uprave i predložiti mjere koje se moraju poduzeti radi izvršenja pojedinih poslova državne uprave,*
- 3. pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti odgovarajućih službenika odnosno namještenika,*
- 4. neposredno obaviti poslove u granicama svog djelokruga iz nadležnosti tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave, odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima na njihov trošak, kad ocijene da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis, a tijelo državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno pravne osobe s javnim ovlastima nisu obavili određeni posao državne uprave u za to ostavljenom ili primjerenom roku.*
- 5. poduzeti i druge mjere propisane posebnim zakonom.*

Tijela državne uprave u svom djelokrugu nadziru rad tijela jedinica lokalne samouprave i uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima u obavljanju poslova državne uprave i u tom svojstvu u ovlasti su osobito:

- 1. nadzirati zakonitost, pravovremenost i pravilnost obavljanja prenijetih poslova državne uprave,*
- 2. raspraviti stanje u pojedinom tijelu jedinice lokalne samouprave i uprave ili pravnoj osobi koja ima javne ovlasti te odrediti mjere koje su to tijelo ili pravna osoba koja ima javne ovlasti dužni poduzeti radi izvršavanja poslova državne uprave, a osobito obustaviti od izvršenja opće akte tijela jedinica lokalne samouprave i uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima u prenijetim im poslovima državne uprave te predložiti Vladi Republike Hrvatske poduzimanje podnošenja zahtjeva Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti propisa pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave s Ustavom i zakonom, predložiti razrješenje čelnika tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi te zakonom kojim je ovlaštenje prenijeto,*
- 3. pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti službenika i namještenika tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti,*
- 4. poduzeti i druge mjere u skladu sa zakonom i drugim propisima.*

Tijela državne uprave dužna su u obavljanju poslova državne uprave surađivati s tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i pružati im stručnu pomoć, a osobito stručno obrađivati pitanja i pojave u svezi s provedbom zakona i drugih propisa, davati im stručna mišljenja i objašnjenja te održavati stručna savjetovanja o načinu provedbe zakona kao i o drugim općim pitanjima od značaja za pravilno djelovanje i unapređivanje načina i učinkovitosti rada u poslovima državne uprave.

Zakon o visokim učilištima iz 1993. godine izmijenjen je i dopunjen 5 puta. Također do izmjena Zakona o visokim učilištima došlo je i drugim zakonom, točnije odredbama članka 3. Zakona o prenošenju vlasništva i osnivačkih prava nad Nacionalnom i sveučilišnom bibliotekom u Zagrebu na Republiku Hrvatsku,¹² pa je 1996. godine donesen pročišćen tekst Zakona o visokim učilištima. Odbor za zakonodavstvo Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske na sjednici 9. srpnja 1996. utvrdio je pročišćeni tekst Zakona o visokim učilištima. Pročišćeni tekst Zakona o visokim učilištima sadrži identičnu odredbu o upravnom nadzoru kao i Zakon o visokim učilištima iz 1993. godine, a u primjeni se poziva na posebni zakon – Zakon o sustavu državne uprave u svezi s provedbom sadržaja i postupka upravnog nadzora nad zakonitošću rada i akata visokih učilišta.

Prvi Ustav Republike Hrvatske, popularno zvan Božićni ustav, donesen je 22. prosinca 1990. godine i u članku 67. sadrži odredbe o autonomiji sveučilišta kojom se jamči autonomija sveučilišta i sveučilište samostalno odlučuje o svom ustroju i djelovanju u skladu sa zakonom. Te su odredbe nepromijenjene do danas. Tek 13 godina nakon donošenja Prvog ustava Republike Hrvatske u odredbama ZZDVO-a dolazi do sadržajnog i postupovnog ograničenja provedbe upravnog nadzora nad visokim učilištima odnosno sadržajnog ograničenja nad sveučilištima, a postupovnog ograničenja nad visokim učilištima i znanstvenim organizacijama. Kao što smo spomenuli, 2003. godine donesen je ZZDVO koji ima odredbe o upravnom nadzoru nad visokim učilištima i znanstvenim organizacijama.

Prema odredbama članka 113. ZZDVO-a, Upravni nadzor nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija provodi Ministarstvo znanosti i obrazovanja kao resorno tijelo državne uprave. Upravni nadzor nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija provodi se na način koji ne narušava autonomiju sveučilišta i ne ometa redoviti rad visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija. Na temelju rezultata nadzora, Ministarstvo može obustaviti izvršenje nezakonitih odluka i radnji visokih učilišta i znanstvenih organizacija. Podsjećamo da su ove odredbe o upravnom nadzoru nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija bile na snazi 19 godina. Riječ je o odredbama posebnog zakona koje imaju prednost pred općim odredbama o upravnom nadzoru uređenih Zakonom o sustavu državne uprave i člankom 11. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave prema kojem Ministarstvo znanosti i obrazovanja obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: razvoj visokoga obrazovanja... te upravni nadzor

¹² Narodne novine, br. 21/95.

nad visokim učilištima. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: razvitak znanstvene, tehnolozijske i inovacijske djelatnosti... te upravni nadzor nad znanstvenim organizacijama.

3. UČINKOVITOST UPRAVNOG NADZORA NAD VISOKIM UČILIŠTIMA – POVIJESNA RETROSPEKTIVA

Od 2003. godine do danas, prema dostupnim informacijama, uspješno provedeni postupci upravnog nadzora nad visokim učilištima u Republici Hrvatskoj čine jednoznamenasti broj. Zašto je tomu tako? Donose li naša javna visoka učilišta, poglavito javna, zakonite odluke te provode li zakonite radnje u svom djelovanju i postupanju? Mali broj uspješno dovršenih postupaka upravnog nadzora nad zakonitošću rada i zakonitošću općih akata visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija rezultat je nejasnog i nedorečenog normativnog uređenja s jedne strane, a s druge strane ograničenja same provedbe upravnog nadzora stavljena pred tijelo državne uprave (Ministarstvo). Nejasno i nedorečeno normativno uređenje rezultiralo je svojevrsnim proširenjem sadržajnog ograničenja upravnog nadzora kroz ustavno jamstvo autonomije sveučilišta jer norma propisuje da se upravni nadzor provodi na način koji ne narušava autonomiju sveučilišta. Drugi dio norme koja ograničava upravni nadzor odnosi se na ograničavanje postupka upravnog nadzora jer propisuje da se upravni nadzor nad zakonitošću rada i općih akata mora provoditi tako da ne ometa rad bilo kojeg visokog učilišta. Zahtjev za ograničenje postupka provedbe upravnog nadzora širi se i na zahtjev da se ne ometa rad svih znanstvenih organizacija koje u širem smislu obuhvaćaju javne znanstvene institute, sveučilišta kao i sve pravne osobe koje imaju dopusnicu za znanstvenu djelatnost neovisno jesu li trgovačka društva ili privatne ili javne ustanove.

Ograničenje upravnog nadzora nad visokim učilištima i znanstvenim organizacijama koje se bave znanstvenom djelatnošću jest dvojako. Prvo ograničenje odnosi se na zahtjev da se upravni nadzor provodi tako da se ne narušava autonomiju sveučilišta i ne ometa redoviti rad visokih učilišta i znanstvenih organizacija. Drugo ograničenje ogleda se u rezultatima upravnog nadzora odnosno mogućim mjerama kao rezultatu i nalazu upravnog nadzora. Ministarstvo nema ovlast staviti izvan snage nezakonite odluke i radnje već samo može obustaviti od izvršenja nezakonite odluke i radnje visokih učilišta i znanstvenih organizacija.

Zakonodavac je utvrdio da su odredbe o upravnom nadzoru manjkave i nedostatne pa je izmjenama i dopunama ZZDVO-a iz 2013. godine, nakon 10 godina primjene Zakona, uredio i prekršajne i zaštitne mjere za nezakonite akte i nezakonite radnje visokih učilišta i znanstvenih organizacija. Odredbama članka 113a. propisuju se sljedeće prekršajne i zaštitne mjere:

(1) Novčanom kaznom od 30.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba koja:

1. obavlja izbor u znanstvena, znanstveno-nastavna, umjetničko-nastavna, suradnička ili nastavna zvanja, a da za to nema ovlasti,
2. izabere u znanstveno, znanstveno-nastavno, umjetničko-nastavno, suradničko ili nastavno zvanje osobu za koju zna ili mora znati da ne ispunjava uvjete za izbor ili izbor obavi ne poštujući postupak izbora predviđen ovim Zakonom,
3. ne otkáže ugovor o radu osobi izabranoj u znanstveno, znanstveno-nastavno, umjetničko-nastavno, suradničko ili nastavno zvanje i odgovarajuće radno mjesto u slučajevima kada ovaj Zakon predviđa otkazivanje ugovora o radu zbog neispunjavanja uvjeta za reizbor, negativnog izvješća o radu ili ako ne poštuje odredbe ovoga Zakona o odlasku znanstvenika i nastavnika u mirovinu,
4. obavi izbor u znanstveno, znanstveno-nastavno, umjetničko-nastavno, suradničko ili nastavno zvanje, odnosno izbor na odgovarajuće radno mjesto bez natječaja ako je ovim Zakonom predviđeno da će se izbor obaviti na temelju natječaja,
5. suprotno članku 50. ovoga Zakona koristi naziv sveučilište, fakultet, umjetnička akademija, odnosno riječ: »akademija« uz naziv područja umjetnosti te veleučilište i visoka škola, ili drugi naziv koji sadrži neki od tih pojmova,
6. započne obavljanje znanstvene djelatnosti ili djelatnosti visokog obrazovanja bez dopusnice ili tu djelatnost obavlja bez dopusnice kad je ona za obavljanje djelatnosti potrebna prema odredbama zakona koji regulira osiguravanje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju ili djelatnost obavlja na način koji nije predviđen dopusnicom,
7. svojim statutom ne predvidi tijela upravljanja ili njihov sastav kako je to predviđeno ovim Zakonom,
8. upiše studente na studij ili u višu godinu studija, a da za to nisu ispunjeni uvjeti predviđeni ovim Zakonom i općim aktom visokog učilišta,
9. izdaje isprave o studiju suprotno članku 84. ovoga Zakona ili studentu ne izda ispravu o studiju iako su za to ispunjeni, ovim Zakonom i općim aktima visokog učilišta, predviđeni uvjeti,
10. ne vodi evidencije o studentima.

Novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka fizička osoba i odgovorna osoba u pravnoj osobi.

Za gore navedene prekršaje ovlaštenu podnositelj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka jest ministar znanosti i obrazovanja ili osoba koju on ovlasti.

Osobi koja je počinitelj prekršaja u pravnoj osobi ili je odgovorna osoba u pravnoj osobi može se izreći zaštitna mjera zabrane obavljanja zvanja, djelatnosti ili dužnosti fizičkoj osobi i odgovornoj osobi u pravnoj osobi, odnosno zaštitna mjera zabrane obavljanja djelatnosti pravnoj osobi, u trajanju od 3 mjeseca do godine dana.

Prema dostupnim informacijama, u dva navrata pokretali su se prekršajni postupci i izricale zaštitne mjere prema odredbama članka 113a. ZZDVO-a.

4. USPOREDBA ODREDBI O UPRAVNOM NADZORU S OPĆIM ODREDBAMA O UPRAVNOM NADZORU KOJE PROPISUJE ZAKON O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE

Usporedba odredbi o upravnom nadzoru iz ZZDVO-a s općim odredbama o upravnom nadzoru koje propisuje Zakon o sustavu državne uprave¹³ jasnije ocrtava ograničenja sadržaja i postupka provedbe upravnog nadzora nad visokim učilištima i znanstvenim organizacijama. Zakonom o sustavu državne uprave utvrđena su opća pravila upravnog nadzora, razrađene su ovlasti tijela državne uprave koje obavlja upravni nadzor, kao i obveze nadziranih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima. Nadalje, propisane su i pravne posljedice koje proizlaze iz neispunjavanja obveza nadziranih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima. Upravni nadzor za posljedicu ima opće i pojedinačne upute, upute koje se daju isključivo u pisanom obliku u svrhu osiguranja zakonitosti i pravilnosti u obavljanju poslova državne uprave te se ne mogu koristiti u druge svrhe, primjerice, kao nalozi koji se upućuju hijerarhijski subordiniranim tijelima i osobama. Stupnjevanjem mjera upravnog nadzora primijenjeno je načelo razmjernosti, prema kojem je tijelo državne uprave koje provodi upravni nadzor dužno najprije primijeniti blažu mjeru. Materijalni sadržaj upute proizlazi iz zakona koji uređuje odnosno upravno područje, a formalni sadržaj (dijelovi) upute u upravnom nadzoru, pobliže se uređuje uredbom o uredskom poslovanju.

S obzirom na to da je ZZDVO bio posebni zakon Zakona o ustanovama i da je ZZDVO-om propisana podredna primjena Zakona o ustanovama, radi šire slike potrebno je navesti norme o nadzoru nad radom ustanove. Zakon o ustanovama u okviru nadzora nad radom ustanove razlikuje tri vrste nadzora: 1. nadzor nad (zakonitosti) radom ustanove, 2. nadzor nad zakonitosti akata ustanove i 3. stručni nadzor nad stručnim radom ustanove. Nama je zanimljiv nadzor nad zakonitosti rada i akata ustanove. Članak 64. Zakona o ustanovama propisuje da ako zakonom kojim se uređuje obavljanje određene djelatnosti nije drukčije propisano, nadzor nad zakonitošću rada i općih akata ustanove obavlja tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu djelatnost ustanove. Nadalje, propisano je i da obavljanje povjerenih poslova državne uprave podliježe upravnom nadzoru sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave. Spomenute odredbe jesu opće odredbe koje se primjenjuju na sve ustanove. ZZDVO je imao ograničenja koja izvire iz ustavne odredbe o jamstvu autonomije sveučilišta te ustavne odredbe prema kojima sveučilište samo odlučuje o svom ustroju i djelovanju u skladu sa zakonom.

¹³ Narodne novine 66/2019.

U prilog tezi o nedovoljnoj kvaliteti tadašnjeg normativnog uređenja upravnog nadzora nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta i znanstvenih organizacija, iznijet ću jedan neuspjeli pokušaj provedbe upravnog nadzora nad javnim sveučilištem u Republici Hrvatskoj koji je u konačnici imao ustavnosudski epilog. Ministarstvo znanosti i obrazovanja još 4. srpnja 2017. godine pokrenulo je i upravni nadzor nad zakonitošću rada Sveučilišta u Zagrebu, odnosno njegova sveučilišnog odjela Hrvatskih studija u vezi s raspisivanjem i provođenjem javnih natječaja za zapošljavanje. Upravni nadzor proveden je tako da je tijelo državne uprave pisanim putem zatražilo odgovarajuću dokumentaciju Sveučilišta u Zagrebu radi provedbe upravnog nadzora. Ministarstvo je u više slučajeva provodilo upravni nadzor pisanim putem tako da bi dostavilo pisanu obavijest o pokretanju upravnog nadzora, Odluku o imenovanju službenika koji provode upravni nadzor te zahtjev za dostavom dokumentacije, općih i pojedinačnih akata te ostale dokumentacije koja je predmet upravnog nadzora. Međutim, Sveučilište, unatoč višestrukim pozornicama Ministarstva, nije dostavilo potrebnu dokumentaciju za provedbu nadzora, već je s tim u vezi podnijelo 4. listopada 2017. prijedlog¹⁴ za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 113. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Također Sveučilište u Zagrebu naknadno jer Ustavnome sudu podnijelo i zahtjev za potpuno ukidanje instituta upravnog nadzora kao protuustavnoga instituta, osporavajući odredbe članka 17. stavak 2. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva kojim se Ministarstvo znanosti i obrazovanja ovlašćuje na obavljanje poslova upravnog nadzora nad visokim učilištima. Ustavni sud je u veljači 2020. godine, dvije godine nakon što je Sveučilište u Zagrebu podnijelo spomenuti zahtjev, donio rješenje da upravni nadzor nije ograničavanje autonomije sveučilišta, već je usmjeren na osiguravanje jedinstvenoga pravnog poretka, vladavine prava i pravne sigurnosti. Zanimljivo je obrazloženje Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske kojim se ne prihvaća pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske odredbi članka 113. ZZDVO-a te odredbi članka 17. stavak 2. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva. Ustavni sud u odluci broj: U-I-902/1999 zauzeo je 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.*

Ustavni sud utvrdio je: *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...* Ustavni sud u obrazloženju dalje navodi: *„Zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje mogućnost da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave,*

¹⁴ Predmet broj: U-I-4146/2017.

dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, odnosno usklađena s ustavnim ciljevima.“

U pogledu upravnog nadzora nad visokim učilištima i znanstvenim organizacijama Ustavni sud u obrazloženju navodi: „*Osporene odredbe ne daju ovlast Ministarstvu donositi odluke koje spadaju u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, slijedom čega se osporenim odredbama ni na koji način ne zadire u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta. Osporenim odredbama autonomija sveučilišta ograničena je kroz ovlast Ministarstva za provođenje upravnog nadzora nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta, te ovlast da na temelju rezultata nadzora može obustaviti izvršenje nezakonitih odluka i radnji visokih učilišta i znanstvenih organizacija. Međutim, pri provođenju upravnog nadzora Ministarstvo ne donosi odluke koje spadaju u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, niti određuje način daljnjeg postupanja, nego se osigurava da visoko učilište pri odlučivanju o svojim temeljnim pravima postupi sukladno ZoZDiVO-u:123/03-96/18.*

Ključni dio iz obrazloženja Odluke Ustavnog suda: „*Iz supstancijalnog sadržaja ZoZDiVO-a:123/03-96/18 proizlazi da upravni nadzor zakonitosti nije, i ne može biti usmjeren na ograničavanje autonomije sveučilišta, već je on usmjeren na osiguravanje jedinstvenosti pravnog poretka koja se postiže usklađenošću nižih pravnih propisa s višim radi ostvarivanja vladavine prava i pravne sigurnosti za sve nositelje prava, obveza i odgovornosti.“*

Sveučilište u Zagrebu do danas nije dostavilo dokumentaciju koja je zahtijevana temeljem pokrenutog upravnog nadzora od 4. srpnja 2017. godine.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

U Republici Hrvatskoj prema ZZDVO-u imali smo, a imamo i danas, tri različita modela ustroja sveučilišta – integrirana sveučilišta, jedinstvenu javnu ustanovu s odjelima kao svojim sastavnicama, neintegrirana sveučilišta koja su ustrojena od sastavnica – fakulteta i akademija s pravnom osobnosti i na kraju treći mješoviti model ustroja javnih sveučilišta čije su sastavnice fakulteti i akademije s pravnom osobnosti i sveučilišni odjeli bez pravne osobnosti uz sve češću pojavu preimenovanja sveučilišnih odjela u fakultete bez pravne osobnosti. Heterogena i složena struktura javnih sveučilišta u kojoj sveučilišta nisu zajednice ustanova već ustanova *sui generis*, nastala udruživanjem fakulteta i akademija koje su zadržale pravnu osobnost u sveučilišta dodatno optrećuju ionako sadržajno i formalno ograničen upravni nadzor nad zakonitošću rada i općih akata kako fakulteta i akademija tako i samih sveučilišta. Javna sveučilišta imaju ovlasti i prava osnivača fakulteta i akademije jer je osnivačko prava nad fakultetima i akademijama dodijeljeno sveučilištu Zakonom iz 2003. godine.

Proteklo razdoblje pandemije bolesti COVID-19 te izvanredne mjere i prilike radi zaštite života i zdravlja građana Republike Hrvatske dovele su do kršenja odredbi o ustroju i načinu funkcioniranja kolektivnih tijela na visokim učilištima.

Do listopada 2021. godine i uvjetima povoljnih epidemioloških prilika uz popuštanje epidemioloških mjera, sjednice vijeća odnosno Senata održavale su se isključivo glasovanjem i pisanom raspravom kroz slanje elektroničke pošte sve do presude upravnog suda. Riječ je o presudi Visokog upravnog suda kojom je ukinuta Odluka Županijske skupštine o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije.¹⁵ Iz obrazloženja navedene presude izdvajamo i citiramo točku 13. Presude jer je bitna za slučaj načina odražavanja sjednica vijeća odnosno Senata kao kolektivnog tijela: „*Naime, komunikacija putem elektroničke pošte uopće ne omogućuje realizaciju načela usmene rasprave niti u potpunosti načela javnosti. Takva vrsta komunikacije ne osigurava javnost rada predstavničkog tijela u realnom vremenu (praćenje sjednice) niti osigurava javno glasovanje na sjednici, jer osobe koje nisu uključene u komunikaciju nemaju neposredan uvid u rezultate glasovanja. Za rezultate glasovanja javnost je mogla saznati posredno, u konkretnom slučaju uvidom u rezultate objavljene na mrežnoj stranici.*“ Visoki je upravni sud Republike Hrvatske, zbog nedostataka u postupku donošenja općeg akta, Odluku Županijske skupštine o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Zagrebačke županije ocijenio nezakonitom te je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima presudio kao u izreci. Nakon ove presude Visokog upravnog suda, Senat Sveučilišta u Zagrebu počeo je održavati sjednice tako da organizira i održava raspravu putem zoom-platforme, a glasovanje se i dalje obavlja putem elektroničke pošte tako da nitko od 70 članova Senata ne zna kako je tko glasovao već se glasovi pojedinih senatora upućuju na mail adresu jedne službenice.¹⁶

POPIS LITERATURE

Pravni propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
2. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 75/93)
3. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 66/19)
4. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine br. 93/16, 104/16, 116/18, 127/19)
5. Zakon o ustanovama (Narodne novine br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22)
6. Zakon o visokim učilištima (Narodne novine br. 96/93)
7. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07 - OUSRH, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 – Odluka i Rješenje USRH, 60/15 – Odluka USRH i 131/17)

¹⁵ Usoz-79/20-13 od 27. rujna 2021., objavljena u Narodnim novinama broj 112/2021 od 15. listopada 2021.

¹⁶ U međuvremenu, 22. lipnja 2022. Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i vratio Predmet Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske na ponovni postupak.

8. Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 45/09)
9. Zakon o usmjerenom obrazovanju (Narodne novine, br. 11/91)
10. Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru (Narodne novine, br. 22/13, 41/16, 64/18, 47/20 i 20/21)
11. Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (Narodne novine, br. 107/07 i 118/12)
12. Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama (Narodne novine, br. 71/07)
13. Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (Narodne novine, br. 69/22)
14. Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost (Narodne novine, br. 57/22)
15. Zakona o prenošenju vlasništva i osnivačkih prava nad Nacionalnom i sveučilišnom bibliotekom u Zagrebu na Republiku Hrvatsku (Narodne novine, br. 21/95)

THE QUALITY OF NORMATIVE REGULATION OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION IN HIGHER EDUCATION AND SCIENTIFIC ACTIVITY – A HISTORICAL OVERVIEW

Higher education in the Republic of Croatia is an activity of special interest to the Republic of Croatia and as such enjoys special protection through the institute of academic self-government and university autonomy. The autonomy of the university is prescribed by the Constitution of the Republic of Croatia, so that the Constitution guarantees the autonomy of the university and that the university alone decides on its organization and activities, in accordance with the law. Higher education in the Republic of Croatia is primarily organized and organized as a public service, which characterizes it as an activity, a service, of importance for the social community, that is, for the Republic of Croatia, for its scientific, cultural, economic and all-round development. Higher education has the characteristics of an activity of public interest and, in accordance with these principles, it is performed as a public service, whereby higher education is subject to special regulations of public law, and as such is subject to the legislative framework that regulates the term institution.

Key words: *higher education*