

Ivica Šušak\*

## JE LI PROGRAMSKI UGOVOR U VISOKOM OBRAZOVANJU UPRAVNI UGOVOR?

UDK / UDC: 336.1 : 378 (497.5)  
342.9 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpfjs.2025.62.156.229

Stručni rad / Professional paper

Primljeno / Received: 25.11.2024.

Cilj je ovog rada utvrditi pravnu prirodu programskih ugovora kao ugovornog modela javnog financiranja javnog visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. U tu svrhu u radu se najprije razrađuje model ugovornog programskog financiranja visokog obrazovanja zatim se prikazuje povijesni razvoj normativnog uređenja programskog ugovora u Republici Hrvatskoj. Daju se predmet, sadržaj i osnovna obilježja pozitivnopravnog uređenja programskog ugovora kao i njegova usporedba s upravnim ugovorom. Ističe se značaj javnopravnih obilježja *programskog ugovora s naglaskom na javni interes*. Ukazuje se na različite modele programskog financiranja usporednom analizom austrijskog i slovenskog prava. Programski ugovori kategoriziraju se kao ugovori uprave odnosno javnog prava ali ne potpadaju pod pravni režim upravnih ugovora.

**Ključne riječi:** *visoko obrazovanje; financiranje; programski ugovor; javni interes; pravna priroda; upravni ugovor*

### 1. UVOD

Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj značajna je društvena djelatnost od općeg, javnog interesa za Republiku Hrvatsku. Visoko obrazovanje organizira se i obavlja i kao javna služba. Uređeno je *Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* (NN 119/2022). *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* definira visoko obrazovanje kao djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku. Zakonom je propisano i da se djelatnost visokog obrazovanja obavlja *kao javna služba*. Normativni okvir daje dvostruko određenje djelatnosti visokog obrazovanja kao opće, društvene djelatnosti ili djelatnosti unutar javnog sektora, najprije se u jednoj odredbi visoko obrazovanje definira kao djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku a već u drugoj odredbi propisuje se kako se djelatnost visoko obrazovanja obavlja kao javna služba.<sup>1</sup>

---

\* Ivica Šušak. E-mail: ivo.susak111@gmail.com

<sup>1</sup> Čl. 2. st. 1. i 3. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti. Zakonodavac je dvostrukim određenjem javne službe u visokom obrazovanju naglasio značaj djelatnosti visokog obrazovanja pri općem određenju njegove djelatnosti i definiranju dvojnog značenja i kao javne službe i kao djelatnosti koja predstavlja poseban ili značajan interes za Republiku Hrvatsku.

Stoga je za svaku javnu vlast pa tako i za Hrvatsku,<sup>2</sup> iznimno značajno pitanje financiranja visokog obrazovanja te ostvarivanja strateških ciljeva provedbom javnih politika za unapređenje djelatnosti visokog obrazovanja uokvirenih nacionalnim strateškim dokumentima. U Europskoj uniji imamo dva prevladavajuća modela javnog financiranja visokog obrazovanja: 1. model godišnjeg proračunskog financiranja prema proračunskim stavkama na temelju povijesnih podataka (eng. *budget based on past costs*) i 2. model tzv. programskog odnosno ugovornog financiranja – pretežitog ili u cijelosti (eng. *Contract funding, lump sum / programski ugovori*)<sup>3</sup>. Programski ugovor može se, općenito, definirati kao dvostrani subordinirani višegodišnji pravni odnos, između javnopravnog tijela i visokog učilišta kojim se strateški usmjerava visoko učilište ostvarivanjem dogovorenih ciljeva i indikatora kako bi se javnim financiranjem ostvario javni interes.

S druge strane, upravni ugovor, je posebna vrsta ugovora, dvostranog pravnog odnosa kojeg zaključuje državna uprava odnosno uprava. Upravni ugovor postao je dio Hrvatskog pravnog poretka 2009. godine donošenjem *Zakona o općem upravnom postupku*.<sup>4</sup> Pravni pisci u Hrvatskoj pisali su o administrativnom ugovoru, ugovoru javnog prava, javnopravnom ugovoru odnosno upravnom ugovoru neovisno o tome što nisu postojala pravna pravila koja su regulirala primjenu upravnog ugovora. Hrvatsko upravno pravo koje je kroz pretežiti dio 20. stoljeća djelovalo u okviru složenih državnih zajednica odupiralo se značajnijoj analizi ali i prijedlozima za normativno uvređenje administrativnog odnosno upravnog ugovora.<sup>5</sup> Pojam upravni ugovor Francuskog je podrijetla („*contrat administratif*“) te se označava kao ugovor kojeg sklapa uprava. Hrvatska pravna teorija preuzela je iz Francuske pravne teorije distinkciju upravnog ugovora u odnosu na sve druge ugovore koje sklapa uprava. Upravni ugovor je sporazum na kojih se primjenjuje režim javnog prava, upravnog prava, a sporove koji proizađu iz upravnog ugovora rješavaju se pred upravnim sudovima. Francuska teorija upravnog prava razlikuje upravni

---

<sup>2</sup> Vidi u: Dolenc, Karin et al., *Hrvatski sustav financiranja visokog obrazovanja u europskom kontekstu: komparativna studija*, Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb, 2012. str. 243.

<sup>3</sup> “U kontekstu razmatranih sustava financiranja potrebno je istaknuti reformu financiranja europskih sveučilišta koja je detaljno istražena 2010. godine u istraživačkoj publikaciji pod nazivom „Progress in higher education across Europe – Funding reform“ koju je izradio konzorcij predvođen Centrom za istraživanje politika visokoga obrazovanja (engl. Center for Higher education Policy Studies) sa sveučilišta Twente temeljem natječaja europske komisije. u toj su studiji definirana četiri dominantna mehanizma financiranja sveučilišta u Europi danas: Financiranje na temelju pregovora (engl. negotiation funding): financiranje se temelji na direktnim pregovorima između resornog ministarstva i pojedinačnih sveučilišta za svaku pojedinu godinu, Povijesno (inkrementalno) financiranje (engl. budget based on past costs): financiranje se temelji na iznosima koji su bili dodjeljivani u proteklim periodima, financiranje putem formula (engl. formula funding): financiranje se temelji na formuli koja prilagođava iznos financiranja sukladno aktivnostima i rezultatima sveučilišta spram unaprijed definiranih kriterija, ugovorno (programsko) financiranje (engl. contract funding): financiranje se temelji na rezultatima programskoga ugovora koji vrijedi više godina i koji se unaprijed definira između ministarstva i sveučilišta.“ Dragija, Martina, *Komparativna analiza temeljnih odrednica sustava visokog obrazovanja u izaanim zemljama EU*, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, 21, 2015. str. 66.

<sup>4</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/2009.

<sup>5</sup> Vidi u: Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava, Knjiga I*, Pravni fakultet Zagreb, Biblioteka-udžbenici i skripta, Zagreb, 1983.

ugovor i ugovor uprave („*contrat de l' administration*“).<sup>6</sup> Na druge ugovore uprave primjenjuje se civilni, građanskopravni režim gdje su za sporove nadležni redoviti sudovi.

Njemačka teorija upravnog prava definira ugovore na koje se primjenjuje poseban javnopravni režim kao javnopravni ugovor („*öffentlichrechtlicher Vertrag*“). Iako Njemačka teorija upravnog prava definira puno šire pojam javnopravnog ugovora, za potrebe ovog rada dovoljno je određenje javnopravnog ugovora kao ugovora koji se sklapa zbog zasnivanja, mijenjanja ili ukidanja upravnopravnog odnosa.<sup>7</sup>

U općem smislu, *upravni* odnosno *administrativni ugovor* predstavlja srednji put kojim se izražavaju prednosti i nedostaci upravnog akta i ugovora ataj srednji put ipak je smješten ne u područje privatnog već u područje javnog odnosno upravnog prava.<sup>8</sup> Temeljna svrha upravnog ugovora je omogućavanje funkcioniranja državne uprave i javne službe.<sup>9</sup>

Cilj je ovog rada utvrditi pravnu prirodu programskog ugovora kao novog ugovornog modela javnog financiranja javnog visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Programski ugovor označava pravni odnos koji uspostavlja državna uprava u svrhu ostvarivanja javnog interesa. U tu svrhu u radu se najprije se analizira i razrađuje model ugovornog programskog financiranja visokog obrazovanja zatim se deskripcijom prikazuje povijesni razvoj normativnog uređenja programskog ugovora u Republici Hrvatskoj. Analitičko-sintetički iskaz sadržaja programskog ugovora omogućit će bolje razumijevanje pravne prirode programskog ugovora i dat će doprinos stvaranju podloge za buduće normativne promjene u korist programskog ugovora kao upravnog ugovora. U radu se sintetiziraju predmet, sadržaj i osnovna obilježja pozitivnopravnog uređenja programskog ugovora. Uspoređuje se s upravnim ugovorom kako bi se divizionirala zajednička obilježja. Ističe se značaj javnopravnih obilježja programskog ugovora s naglaskom na javni interes. Ukazuje se na različite modele programskog financiranja usporednom analizom austrijskog i slovenskog prava. Proučavanje programskog ugovor putom analitičko-sintetičkog pristupa daje određenje programskog ugovora kao ugovora uprave odnosno ugovora javnog prava koji ne potpada pod pravni režim upravnog ugovora. Na kraju, ali ne manje važno, smjelo će se predložiti izmjene zakonodavnog okvira u cilju osnaživanja vladavine prava odnosno efikasnosti pravne države.

---

<sup>6</sup> Riviero, Jean, *Droit administratif*, Dalloz, 2011. str. 90.-91.

<sup>7</sup> Reimer, Philipp, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer-Verlag GmbH, DE, Springer Nature, Berlin, 2024. Springer-Lehrbuch, [https://doi.org/10.1007/978-3-662-69061-1\\_26](https://doi.org/10.1007/978-3-662-69061-1_26), str. 465.

<sup>8</sup> Ivančević, Velimir, op. cit., str. 242.

<sup>9</sup> Ibidem.

## 2. RAZVOJ NORMATIVNOG UREĐENJA PROGRAMSKOG UGOVORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 2.1. Pokušaj uvođenja programskog ugovora

Prvi, neuspješni, pokušaj uvođenja modela programskog financiranja visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj izveden je u razdoblju od 2009. do 2012. godine kad su izrađena i poslana u proceduru tri prijedloga zakona iz područja visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti, Prijedlog zakona o sveučilištima, Prijedlog zakona o visokom obrazovanju i Prijedlog zakona o znanstvenoj djelatnosti.<sup>10</sup> Prijedlog zakona o sveučilištu iz 2011. godine predviđao je financiranje javnog sveučilišta sredstvima državnog proračuna sklapanjem programskog ugovora. Svako javno sveučilište izvršavanjem programskog ugovora raspolagalo bi ukupnim proračunom sveučilišta za trogodišnje razdoblje.<sup>11</sup> Ukupni proračun javnog sveučilišta obuhvaćao bi tri dijela, osnovni proračun kojim se financiraju potrebe javnog sveučilišta u skladu s misijom i zadaćama javnog sveučilišta, razvojni proračun koji bi obuhvaćao sredstva kojima se ostvaruju razvojni i strateški ciljevi javnog sveučilišta te proračun vlastitih sredstava koji obuhvaća vlastite prihode javnog sveučilišta odnosno prihode koje javno sveučilište ostvaruje u tržišnim uvjetima a koja djelatnost nije sufinancirana iz državnog proračuna. Prijedlog zakona o sveučilištu uređivao je i pregovarački postupak unutar kojeg se utvrđuju osnovni i razvojni proračun javnog sveučilišta. Programski ugovor sklapao bi se između Vlade Republike Hrvatske i javnog sveučilišta za razdoblje od tri godine. Prijedlog zakona o sveučilištima propisivao je obvezan sadržaj programskog ugovora koji je obuhvaćao odredbe o djelatnostima javnog sveučilišta koje proizlaze iz njegovih misija i zadaća, odredbe o strateškim ciljevima javnog sveučilišta, akademskim prioritetima i razvojnim ciljevima sveučilišta i njegovim ljudskim potencijalima, odredbe o provedbi znanstvenih istraživanja, studijskih programa, razvoju međunarodne suradnje javnog sveučilišta te pokazatelje provedbe programskog ugovora. Detaljan sadržaj programskog ugovora trebao se propisati uredbom Vlade

---

<sup>10</sup> Prijedlog zakona o sveučilištu od 26. 6. 2011. – P.Z. 839, vidi na: <http://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-sveucilistu-prvo-citanje-pz-br-839-1>, pristup 11. 10. 2024., Prijedlog zakona o visokom obrazovanju – P.Z. 834 vidi na: <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-visokom-obrazovanju-prvo-citanje-pz-br-834-1> pristup 11. 10. 2024. i Prijedlog zakona o znanstvenoj djelatnosti – P.Z. 838, vidi na: <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-znanstvenoj-djelatnosti-prvo-citanje-pz-br-838-1>, pristup 11. 10. 2024.

<sup>11</sup> „No, uvođenje programskih ugovora nije moguće ostvariti bez dubinskih zahvata u upravljačke strukture i općenito strukturu sveučilišta - to je, uostalom, naglasio i OECD 2008. godine i Svjetska banka 2009. godine. Naime, za uspjeh sustava programskih ugovora najvažnije je jamstvo njihove provedbe, a upravo je to nemoguće jamčiti bez jakih upravljačkih tijela na razini sveučilišta, ili bez jakog rektora koji ima mandat pregovarati o programskom ugovoru, potpisati ga i skrbiti za njegovu dosljednu provedbu. Iz toga razloga postoji potreba u zakonodavstvu o visokom obrazovanju urediti način na koji će se smanjiti fragmentiranost velikih hrvatskih sveučilišta, te ustrojiti efikasni mehanizmi provedbe financiranja putem cjelovitoga iznosa. Predloženi zakon o sveučilištu rješava upravo ta pitanja i pritom slijedi načela sveučilišne autonomije i sve odluke o načinu, naravi i tijeku promjena u ustrojstvu i djelovanju sveučilišta stavlja u područje samostalnoga odlučivanja članova akademske zajednice.“ Prijedlog zakona o sveučilištu P.Z. 839 str. 8 na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080210/PZ\\_839.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080210/PZ_839.pdf), pristup 11. 10. 2024.

RH. Prijedlog zakona nije uređivao odredbe o prekidu pregovora za sklapanje programskog ugovora niti mogućnost otkazivanja programskog ugovora. Prvi pokušaj uvođenja zakonske uređenja novog modela javnog financiranja visokog obrazovanja kroz primjenu programskih ugovora koincidirao je s donošenjem i stupanjem na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku koji je po prvi puta uveo opće određenje upravnog ugovora u novo hrvatsko upravno postupovno zakonodavstvo. Predlagatelj zakona predvidio je kako je programski ugovor, prema normativnim elementima kojima je bio uređen, ugovor privatnog odnosno građanskog prava.

## 2.2. Tri različita ugovora u zakonskoj noveli iz 2013.

Odredbama *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* točnije novelom ovoga Zakona iz 2013. godine uvedena je mogućnost djelomične primjene programskih ugovora.<sup>12</sup> Tako je odredbama članka 109. stavak 2., 5. i 6. *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* bilo propisano kako javna visoka učilišta raspolažu sredstvima u skladu sa *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* te propisima kojima se regulira izvršavanje državnog proračuna. Uz suglasnost ugovornih strana dio djelatnosti javnih sveučilišta može se financirati i u skladu s posebnim ugovorima sklopljenima između ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i javnih sveučilišta. Također privatna visoka učilišta mogu se financirati javnim sredstvima na temelju sklopljenog ugovora uz ispunjenje ova tri uvjeta: 1. obavljanje djelatnost u kojoj društvene potrebe nadilaze raspoložive mogućnosti javnih visokih učilišta ili je njihova djelatnost od posebnoga državnog interesa, 2. ispunjavanje uvjete propisanih *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* 3. udovoljavanje kriterijima i prioritetima koje utvrđuje Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, uzimajući u obzir raspoloživa sredstva i kvalitetu privatnih visokih učilišta. *Zakonom* je regulirana mogućnost kojom javna vlast odnosno državna uprava može financirati dio djelatnosti javnih sveučilišta i dio djelatnosti privatnih visokih učilišta. Pravnim pravilima istaknut je uvjet suglasnosti ugovornih strana, državne uprave s jedne strane te javnih ili privatnih visokih učilišta s druge strane a programski ugovori nazvani su posebnim ugovorom za financiranje javnog sveučilišta i ugovorom za financiranje privatnog visokog učilišta. Istom novelom, odredbama članka 86. stavak 5. *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* uvedena je i treća vrsta ugovora - ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija prema kojim odredbama sveučilišta, veleučilišta i visoke škole mogu s ministarstvom nadležnim za visoko obrazovanje potpisati jednogodišnje ili višegodišnje ugovore o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija. Navedenim ugovorima obvezno se navode ciljevi subvencije, aktivnosti i rezultati za ostvarenje ciljeva, indikatori praćenja provedbe te dinamika dostave

---

<sup>12</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine br. 94/2013.

izvještaja o provedbi ugovora. Novela *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* iz 2013. godine uvela je tri različita ugovora o financiranju visokog obrazovanja odnosno o financiranju visokih učilišta u Republici Hrvatskoj, ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, posebni ugovor za financiranje javnog sveučilišta i ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija. Odredbama članka 86. stavak 5. *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* uređena je mogućnost sklapanja ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija između ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i svih visokih učilišta i javnih i privatnih barem prema analizi sadržaja pravne norme. Ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija uređuje pravne odnose ugovornih strana samo u predmetu subvencije participacije redovitih studenata u troškovima studija. Propisan je i obvezan sadržaj ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija pa se u ugovoru navode subvencije, aktivnosti i rezultati za ostvarenje ciljeva, indikatori praćenja provedbe te dinamika dostave izvještaja o provedbi ugovora. Za razliku od navedene odredbe člankom 109. stavak 2. i 6. *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* uvedena je i dodatna mogućnost sklapanja ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta te posebnog ugovora ugovora za financiranje, isključivo, javnog sveučilišta. Pravnim pravilima uređena je mogućnost sklapanja ugovora o financiranju privatnog učilišta uz ispunjenje tri zakonska uvjeta te mogućnost ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta te posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta. Nije normiran obvezan sadržaj tih ugovora za razliku od ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija koji se mogu sklopiti za sva visoka učilišta, i javna i privatna, a kod kojih se obvezno naznačuju subvencije, aktivnosti i rezultati za ostvarenje ciljeva, indikatori praćenja provedbe te dinamika dostave izvještaja o provedbi ugovora. Zakonodavac je kratkim i jednostavnim normama uveo mogućnost stvaranja novih pravnih odnosa između državne uprave i javnog sveučilišta te između državne uprave i privatnog visokog učilišta. Kako nisu bili predviđeni nikakvih dodatni uvjeti za sklapanje ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta i posebnog ugovora za financiranje javnog sveučilišta, niti obvezan sadržaj, izmjene i dopune, raskid, ništetnost te pravna zaštita ugovornih stranaka imamo pravne akte privatnog prava koji svojim općenitim sadržajem daje mogućnost financiranja privatnog visokog učilišta uz uvjet ispunjenja uvjeta propisanih *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* odnosno financiranja javnog sveučilišta. Na ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, posebni ugovor za financiranje javnog sveučilišta te ugovor o subvenciji participacije

redovitih studenata u troškovima studija ne možemo u cijelosti primijeniti definiciju upravnog ugovora.<sup>13</sup>

### 2.3. Pozitivnopravno uređenje programskog ugovora

Posluživši se odredbama članka 86. stavak 5. i članka čl. 109. stavak 6. *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* kao dijelom složene pravne osnove za donošenje pravnog propisa imamo više zakonskih tekstova te više odredbi istog zakona za njegovo donošenje,<sup>14</sup> Vlada Republike Hrvatske donijela je *Odluku o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godini* (NN 87/2018). Drugi dio pravne osnove čine odredbe *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*.<sup>15</sup> *Odlukom o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godini* utvrđuju se način financiranja javnih visokih učilišta, sredstva potrebna za programsko financiranje javnih visokih učilišta odnosno javnih sveučilišta, javnih veleučilišta i javnih visokih škola koja s ministarstvom nadležnim za poslove visokog obrazovanja potpišu četverogodišnje programske ugovore kojima se definiraju ciljevi, aktivnosti i rezultati, pokazatelji ostvarenja rezultata te dinamika dostave izvještaja o provedbi ugovora. Po prvi put u hrvatski pravni poredak uvodi se novi pojam „programskog ugovora“<sup>16</sup> koji u sebi sadrži i elemente ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija i elemente posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta ali se primjenjuje na sva javna visoka učilišta.

Sklapajući programski ugovor ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja obrazovanja će sa svakim javnim visokim učilištem pojedinačno

---

<sup>13</sup> Borković daje općenitu definiciju upravnog ugovora prema kojoj je upravni ugovor: „dvostrani akt koji država odnosno drugo javnopravno tijelo zaključuje s trećim osobama (fizičkim ili pravnim) u svrhu ostvarenja cilja od šireg društvenog interesa a pod uvjetima određenim posebnim propisima“. Borković, Ivo, *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, 1993. str. 423. Babac naznačuje opće određenje upravnog ugovora kao francusku tečevinu: „Naime krijepošču prava francuskoga, javnopravno tijelo imade u ugovaranju-dašto u svezi s izvršavanjem funkcija od općega interesa, na neki način, slobodu izbora da koristi pravni okvir što ga uređuje privatno, dotočno građansko pravo, ili da se podvrgne pak jednomu okviru za koji važi zaseban sustav, sustav što ga uređuje javno, dotično upravno pravo, a u tomu smislu ravna se i sudbenost vrhu takvih ugovora: za one prve građanska (*jurisdiction civile*), za ove druge upravna (*jurisdiction administrative*). Babac, Branko, *Upravno pravo, Odabrana poglavlja teorije i praxisa*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2004. str. 26.

<sup>14</sup> Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 1996. str. 76.

<sup>15</sup> Čl. 86. st. 4. i 5., čl. 108. st. 2. i čl. 109. st. 6. *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* NN br. 123/2003., 105/2004., 174/2004., 2/2007. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/2007., 45/2009., 63/2011., 94/2013., 139/2013., 101/2014. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 60/2015. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 131/2017.

<sup>16</sup> Točka IV. Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. glasi: „Ova Odluka odnosi se na javna sveučilišta, veleučilišta i visoke škole koja s Ministarstvom znanosti i obrazovanja potpišu četverogodišnje programske ugovore kojima se definiraju ciljevi, aktivnosti i rezultati, pokazatelji ostvarenja rezultata te dinamika dostave izvještaja o provedbi ugovora.“

definirati studijske programe za koje smatra da ih je potrebno poticati u skladu sa strateškim ciljevima razvoja gospodarstva i društva u Republici Hrvatskoj a obvezan dio programskog ugovora je i popis svih studijskih programa na kojima redoviti studenti ostvaruju pravo na subvenciju troškova studija. Javno visoko učilište obvezan je pripremiti simulaciju njegovog financiranja a svako javno sveučilište svoje prijedloge dostavit će Rektorskom zboru koji će svoje zaključno mišljenje dostaviti Vladi Republike Hrvatske. U pogledu izmjena programskog ugovora propisano je kako Vlada Republike Hrvatske može izmijeniti *Odluku o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godini*, a ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja na temelju izmjene Odluke, može potpisati aneks sklopljenog ugovora. Analizom odredbi *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* o ugovoru za financiranje privatnog visokog učilišta, posebnom ugovoru za financiranje javnog sveučilišta i ugovoru o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija ne može se izvesti zaključak kako je riječ o antinomiji odnosno o proturječnostima unutar pravnog propisa. Može se utvrditi kako se pisci a i redaktori novele *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* iz 2013. godine nisu držali ili bar ne u dovoljnoj mjeri općih načela za izradu pravnih propisa:

- a) načela jasnoće, kvalitete i kvantitete stila pravnog propisa
- b) načela odnosa jezičnih izraza i logičkog smisla pravnog propisa
- c) načela ukupnosti sadržaja pravnog propisa i
- d) načela utvrđivanja i izražavanja egzistencijske i sadržajne ovisnosti nižeg propisa o višem.<sup>17</sup>

Zakonodavac je predvidio tri vrste ugovora o financiranju visokih učilišta i to jednu vrstu ugovora isključivo za privatno visoko učilište, drugo vrstu ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i treću vrstu ugovora za sva visoka učilišta i javna i privatna. Pojam programskog ugovora nije uređen odredbama *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* već je samo uveden *Odlukom o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godini*. Programski ugovor objedinio je odredbe dvije vrste ugovora uređene *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*, posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija. Ako se opće karakteristike ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta, posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija odnosno „programskog ugovora“ iz *Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godini* usporede s karakteristikama iz

---

<sup>17</sup> Vidi šire u: Borković, op.cit. str. 65 – 60.

općenite definicije upravnog ugovora<sup>18</sup> utvrđuje se kako ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, posebni ugovor za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija odnosno programski ugovor imaju većinu obilježja upravnog ugovora.

U *Odluci o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godine*, u uvodnom dijelu, donositelj se poziva, između ostalog, na odredbe članka 108. stavak 2. *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*, koji izrijekom propisuje da će ministar, prilikom prijedloga proračuna, uvažavati kriterije Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj. Propisano je kako Nacionalno vijeće za znanost visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, kao strateško tijelo u sustavu visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti Republike Hrvatske, utvrđuje kriterije za raspodjelu proračunskih sredstava. Donesena je odluka o programskom financiranju a da kriteriji za raspodjelu sredstava za javno financiranje visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti nisu utvrđeni. Naprotiv, ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja nije ispunilo uvjete za konstituiranje i djelovanje Savjeta za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja koje predlaže Nacionalnom vijeću za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj kriterije za raspodjelu sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje.<sup>19</sup>

## 2.4. Usporedba s upravnim ugovorom

Opći pozitivnopravni uvjeti za sklapanje upravnog ugovora i određenje njegova predmeta u Republici Hrvatskoj uređeni su člankom 150. do 154. *Zakona o općem upravnom postupku* (NN 57/2009. i 110/2021.). Usporednom analizom osnovnih elemenata ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta, posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija odnosno programskog ugovora te osnovnih uvjeta za sklapanje upravnog ugovora i predmeta upravnog ugovora prema *Zakonu o općem upravnom postupku* proizlazi sljedeće: Ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, posebni ugovor za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija ugovori

---

<sup>18</sup> Usp. Ljubanović, Boris, *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str 41.

<sup>19</sup> Čl. 108. st. 1. i 2. *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*: „Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj utvrđuju kriterije za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje na temelju prijedloga Savjeta za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja. Uvažavajući kriterije ministar izrađuje prijedlog proračuna za financiranje znanosti i visokog obrazovanja na temelju prikupljenih prijedloga proračuna znanstvenih organizacija, sveučilišta, veleučilišta i visokih škola, sukladno propisima kojima se planiraju i izvršavaju proračunska sredstva iz državnog proračuna. Prijedlog obuhvaća ukupne iznose za pojedina sveučilišta, veleučilišta, visoke škole, znanstvene institute i druge znanstvene organizacije te iznose za financiranje znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa, umjetničkog istraživanja i s njima povezanih skupova, suradničkih radnih mjesta i nabavku znanstvene opreme te iznose troškova rada Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Agencije i drugih tijela.“

su prema kojima je jedna ugovorna strana uvijek javnopravno tijelo odnosno tijelo državne uprave. Druga ugovorna strana nije tijelo adresata upravnog akta jer sklapanju sva tri ugovora odnosno programskog ugovora ne prethodi upravni akt pa se samom time niti jednim od ova tri ugovora ne izvršavaju prava i obveze utvrđene rješenjem u upravnoj stvari. U ugovoru za financiranje privatnog visokog učilišta, posebnom ugovoru za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovoru o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima ugovora druga ugovorna strana uvijek je visoko učilište. Visoko učilište isto tako ima status javnopravnog tijela jer je visoko učilište pravna osoba, ustanova, koja ima javne ovlasti.<sup>20</sup> Dakle kod posebnog ugovora<sup>21</sup> i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija uvijek su određene ugovore strane, s jedne strane je tijelo državne uprave kao javnopravno tijelo a s druge strane je visoko učilište koje također ima status javnopravnog tijela. Kako sklapanju ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta, posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija ne prethodi upravni postupak odnosno upravni akt kojim se utvrđuju prava i obveze u upravnoj stvari, sva tri ugovora ne sklapaju se s ciljem ugovaranja izvršenja prava i obveza utvrđenih rješenjem odnosno upravnim aktom u upravnoj stvari. Time nije ispunjen prvi zakonski opći uvjet da bi ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, poseban ugovor za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija. *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* nije propisano sklapanje upravnog ugovora za izvršavanje prava i obveza utvrđenih upravnim aktom u upravnoj stvari javnog financiranja privatnog visokog učilišta kao i ispunjenja zakonskih uvjeta privatnog visokog učilišta, upravnoj stvari javnog financiranja dijela djelatnosti javnog sveučilišta odnosno upravnoj stvari javne subvenciju participacije redovitih studenata u troškovima studija na visokim učilištima.<sup>21</sup>

Ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, posebni ugovor za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta te ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija ne ispunjavaju opći uvjet upravnog ugovora prema kojem upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja jer rješenje nije prethodilo sklapanju ova tri ugovora. Ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, posebni ugovor za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima izvedbe studija nisu protivni prinudnim propisima i ne sklapaju se na štetu trećih osoba. Nisu protivni javnom interesu uzevši u obzir da je visoko obrazovanje djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku a ima i opći značaj jer ima status javne službe. Kad je u pitanju pravna valjanost pravnog učinka ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta, posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti

---

<sup>20</sup> Čl. 1. st.1. Zakona o općem upravnom postupku: „Ovim se Zakonom uređuju pravila na temelju kojih tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu: javnopravna tijela), u okviru svojeg djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

<sup>21</sup> Čl. 150. st.1. Zakona o općem upravnom postupku.

javnog sveučilišta i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija na prava trećih osoba samo uz pisani pristanak trećih osoba sva tri ugovora zadovoljavaju i taj pozitivnopravni uvjet. Sve tri vrste ugovora uređene *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* ispunjavaju i uvjet prema kojem je jedna ugovorna strana uvijek subordinirana drugoj odnosno jedna od ugovornih strana uvijek ima bolju pravnu poziciju u upravnom ugovoru. Pisani oblik ugovora imaju sva tri ugovora. Vlada Republike Hrvatske može izmijeniti *Odluku o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godine* slijedom čega ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja i visoko učilišta, na temelju tako izmijenjene Odluke, mogu potpisati aneks već sklopljenog ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija odnosno potpisati aneks posebnom ugovoru za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta prema odredbama *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*.

Razlozi ništetnosti upravnog ugovora ne mogu se u cijelosti primijeniti na ugovore propisane *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*. Dva su razloga ništetnosti upravnog ugovora prema *Zakonu o općem upravnom postupku*: prvi – protivnost rješenju radi čijeg je izvršenja upravni ugovor sklopljen i drugi – zbog razloga ništetnosti koji uređuju obvezne odnose.<sup>22</sup> Na ugovore propisane *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* ne može se primijeniti ništetnost zbog protivnosti upravnom aktu koji se izvršava ugovorom jer upravni akt ne prethodi sklapanju oba ugovora i njima se ne izvršava upravni akt. Ugovor za financiranje privatnog visokog učilišta, posebni ugovor za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija mogu biti ništetni zbog razloga ništetnosti koje propisuje zakon koji uređuje obvezne odnose.

Cilj i svrha ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta uz uvjet ispunjenja tri zakonska uvjeta, posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija je ostvarivanje šireg ili općeg društvenog interesa jer se javnim financiranjem visokog obrazovanja ispunjava opći hrvatski društveni interes odnosno prema tadašnjem *Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* a omogućuje se i nesmetano djelovanje javne službe u Republici Hrvatskoj.

Pitanje ostvarivanja pravne zaštite u izvršenju ugovora propisanih *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* posebnog ugovora i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija, ipak, nije u domeni upravnog sudovanja niti u domeni posebnih neovisnih upravnih tijela. Pravna zaštita kod neizvršavanja upravnih ugovora uređena je *Zakonom o općem upravnom postupku* uz sudsku kontrolu izvršenja upravnih ugovora propisanu *Zakonom o upravnim sporovima* (NN 36/2024.). Tijelo državne uprave odnosno javnopravno

---

<sup>22</sup> Aviani, Damir; Đerđa, Dario, *Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 3/2011. str. 481.

tijelo ima zakonsku mogućnost raskida upravnog ugovora. Druga ugovorna strana u slučaju neispunjena upravnog ugovora može podnijeti prigovor zbog neispunjenja ugovornih obveza što predstavlja devolutivni pravni lijek.<sup>23</sup> Za pravnu zaštitu i sporove koji proizađu iz primjene odnosno izvršenja ugovora propisanih *Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* nadležni su redoviti sudovi.

Ugovoru za financiranje privatnog visokog učilišta uz ispunjenje tri zakonska uvjeta, posebnom ugovoru za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovoru o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija reguliranim odredbama *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* i *Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. godine* nedostaju bitni opći uvjeti upravnog ugovora iz *Zakona o općem upravnom postupku*, nisu posebnim zakonom uređeni kao upravni ugovori i njihovom sklapanju ne prethodi upravni postupak koji završava rješenjem o upravnoj stvari u kojoj se utvrđuju prava i obveze a za čije izvršavanje se sklapa upravni ugovor. Kod sva tri ugovora jedna od strana nije adresat rješenja što je jedan od općih uvjeta upravnog ugovora.

### 3. PROGRAMSKI UGOVOR U HRVATSKOJ

Novim *Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* iz 2022. godine (NN 119/2022.) zakonodavac je u potpunosti uredio model programskog financiranja u visokom obrazovanju odnosno donio je pravna pravila kojim se uređuje pravni institut programskog ugovora. Modelom programskih ugovora uvedeni su kriteriji javnog financiranja visokog obrazovanja koji izravno ovise o rezultatima i kvaliteti znanstvenog i nastavnog rada: publikacije visokog utjecaja, projekti za prijenos tehnologija, nova ciljana istraživanja u strateškim temama iz strategije pametnih specijalizacija, uspostava platformi za suradnju s gospodarstvom i transfer tehnologije, veći udio naručenih ugovornih znanstvenih istraživanja, proširenje i produblјivanje međunarodne suradnje, jačanje relevantnih studijskih programa, jačanje sustava upravljanja kvalitetom, okrupnjivanje znanstvenih i nastavnih kapaciteta i infrastrukture u visokom obrazovanju. Financijski temelj programskog ugovora jest alokacija odnosno izdvajanje i osiguranje cjelokupnih sredstava državnog proračuna namijenjenih pojedinom javnom sveučilištu prema učinku ostvarivanja ugovorenih ciljeva, a na osnovu pregovorima utvrđene formule, koja povezuje državni proračun preko proračuna javnog visokog učilišta s rezultatima nastavnog i znanstvenog rada na visokom učilištu.

Odredbama članka 97. stavak 1. do 3. *Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* propisano je kako se javna visoka učilišta financiraju se sredstvima iz državnog proračuna kroz programske ugovore, namjenskim i vlastitim приходima.

---

<sup>23</sup> Šikić, Marko; Held, Mateja, *Prigovor u zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 45, 1/2024., str. 124.

Sredstva državnog proračuna doznaju se javnom visokom učilištu na temelju programskog ugovora. Programski ugovor omogućava financiranje javnog visokog učilišta kroz tri proračunske komponente: osnovnu proračunsku komponentu, razvojnu proračunsku komponentu te izvedbenu proračunsku komponentu. Donesena su i pravna pravila prema kojima ako se programski ugovor ne sklopi u rokovima propisanim *Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* odnosno uredbom koja donosi Vlada Republike Hrvatske na temelju *Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*, javno visoko učilište financira se sredstvima državnog proračuna umanjenim prema zakonskim odredbama. Propisano da se sredstva državnog proračuna mogu doznati i visokom učilištu osnovanom na temelju međunarodnog ugovora.<sup>24</sup> U odnosu na odredbe *Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* o mogućnosti sklapanja ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta uz ispunjenje zakonskih uvjeta, posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* izričito propisuje primjenu pravnog instituta programskog ugovora za financiranje javnih visokih učilišta sredstvima državnog proračuna.<sup>25</sup> Riječ je o potpuno novom modelu financiranja javnih visokih učilišta koji je novina i u normativnom smislu i u sadržajnom smislu primjene novog pravnog instituta.<sup>26</sup> *Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* odredbom članka 109. stavak 2. i 6. propisivao je mogućnost sklapanja ugovora za financiranje privatnog visokog učilišta uz ispunjenje zakonskih uvjeta i posebnog ugovora za financiranje dijela djelatnosti javnog sveučilišta a odredbom članka 86. stavak 5. propisuje se mogućnost sklapanja ugovora o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studij dok *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* propisuje obveznu primjenu programskog ugovora za sva javna visoka učilišta odnosno obvezni postupak pregovaranja za sklapanje programskog ugovora za sva javna visoka. U razdoblju primjene od novele iz 2013. godine pa do 2022. godine imali smo djelomičnu primjenu ugovora o programskom financiranju odnosno posebnog ugovora u financiranju dijela djelatnosti javnog sveučilišta i ugovora o subvencioniranju participacije redovitih studenata u troškovima studija.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Ova odredba daje zakonsku mogućnost financiranja visokih učilišta osnovanih na temelju međunarodnog ugovora sredstvima državnog proračuna odnosno programskim ugovorom.

<sup>25</sup> Čl. 97. st. 2. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti.

<sup>26</sup> Vidi šire u: Grubišić, Ksenija, *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija, Komentar Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2023. str 592.

<sup>27</sup> U prilog navedenom zaključku govori i činjenica prema kojoj je kroz pet godina primjene Odluke Vlade RH o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. poseban ugovor odnosno ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija potpisala su samo dva javna sveučilišta (*Sveučilište u Rijeci i Sveučilište Jurija Dobrile u Puli*) od ukupno devet javnih sveučilišta u Republici Hrvatskoj te svih trinaest javnih veleučilišta (*Međimursko veleučilište u Čakovcu, Tehničko veleučilište u Zagrebu, Veleučilište Hrvatsko Zagorje Krapina, Veleučilište u Karlovcu, Veleučilište u Požezi, Veleučilište u Rijeci, Veleučilište u Šibeniku, Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, Veleučilište "Marko Marulić" u Kninu, Veleučilište "Nikola Tesla" u Gospiću, Veleučilište kriminalistike i javne sigurnosti, Veleučilište u Virovitici, Zdravstveno veleučilište u Zagrebu i Veleučilište u Križevcima*).

### 3.1. Premet, sadržaj i osnovna obilježja programskog ugovora

*Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* uređuje okvirni sadržaj, potpisnike vrijeme trajanja, rokove za sklapanje i postupak za sklapanje programskog ugovora te razloge za izmjenu i dopunu programskog ugovora.<sup>28</sup> Programskim ugovorom utvrđuje se višegodišnje financiranje javnog visokog učilišta sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske a sastoji se od osnovne proračunske komponente, razvojne proračunske komponente i izvedbene proračunske komponente koje se utvrđuju u postupku pregovaranja o programskom ugovoru. Programskim ugovorom ugovara se ostvarivanje ciljeva javnog visokog učilišta koji su usklađeni s nacionalnim aktima strateškog planiranja. Obvezan sadržaj programskog ugovora čine:

1. strateški i posebni ciljevi koje visoko učilište mora ostvariti u sklopu ugovorenog programskog razdoblja
2. mjerljivi pokazatelji ostvarivanja ugovorenih ciljeva
3. razvojne aktivnosti te njihov doprinos ostvarenju ugovorenih ciljeva
4. osnovna, razvojna i izvedbena proračunska komponenta
5. ukupni iznos sredstava koja se doznačuju na temelju programskog ugovora, kao i o iznosi ugovoreni za svaku godinu primjene programskog ugovora po proračunskim komponentama
6. očekivano godišnje ostvarenje namjenskih i vlastitih prihoda javnog visokog učilišta odnosno javnog znanstvenog instituta
7. uvjeti ostvarivanja prava na visinu izvedbene proračunske komponente
8. obveza izvješćivanja i praćenja izvršenja pokazatelja provedbe programskog ugovora.

Uređena je i mogućnost izmjene odnosno dopune programskog ugovora u opravdanim slučajevima. Zakonodavac je propisao da su opravdani slučajevi izmjene odnosno dopune programskog ugovora povećanje rashoda za plaće i materijalna prava, povećanje materijalnih troškova poslovanja, znatan pad razine studentskog standarda, naknadno utvrđeni rizik od neostvarenja pojedinih ciljeva programskog ugovora ili drugi opravdani razlog. Inicijativu za izmjenu odnosno dopunu programskog ugovora može dati javno visoko učilište. Rokovi za pregovaranje i potpisivanje programskih ugovora moraju biti usklađeni s rokovima propisanim za donošenje državnog proračuna. Vlada Republike Hrvatske ovlaštena je *Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* uredbom utvrditi sadržaj programskog ugovora, način izračuna proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokove sklapanja programskog ugovora, postupak utvrđivanja ciljeva i pripadajućih pokazatelja te postupak praćenja i vrednovanja provedbe programskog ugovora.

---

<sup>28</sup> Čl. 99. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti.

Osnovna proračunska komponenta javnog visokog učilišta kao dio programskog ugovora sadrži sredstva državnog proračuna a služi za financiranje osnovnih potreba javnog visokog učilišta koje nastaju iz obavljanja osnovnih djelatnosti javnog visokog učilišta. Iznos osnovne proračunske komponente utvrđuje se na temelju povijesnih podataka o broju zaposlenih nastavnika, znanstvenika i suradnika, na temelju prijedloga razvoja javnog visokog učilišta te troškova<sup>29</sup> koji se financiranju sredstvima državnog proračuna.

Razvojna proračunska komponenta javnog visokog učilišta utvrđuje se u posebnom pregovaračkom postupku između ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i javnog visokog učilišta. Razvojna proračunska komponenta sadrži sredstva državnog proračuna kojima se financira ostvarivanje ciljeva propisanih *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*<sup>30</sup> te drugih ciljeva u skladu sa strateškim smjernicama iz nacionalnih strateških akata i strategijom razvoja javnog visokog učilišta. Novčani iznos koji obuhvaća razvojna proračunska komponenta u programskom ugovoru ne može biti veći od 20 % iznosa osnovne proračunske komponente utvrđene programskim ugovorom.

Izvedbenu proračunsku komponentu sačinjavaju sredstva državnog proračuna koja se doznaju javnom visokom učilištu na temelju uspješnosti ostvarivanja ciljeva i indikatora utvrđenih programskim ugovorom. Riječ je o mjerljivim indikatorima koje javno visoko učilište utvrđuje u posebnom pregovaračkom postupku s ministarstvom nadležnim za poslove visokog obrazovanja. Mjerljivi indikatori vežu se uz strateške i posebne ciljeve programskog ugovora koji se, također, utvrđuju u okviru posebnog pregovaračkog postupka. Novčani iznos iz državnog proračuna koji čini izvedbenu proračunsku komponentu u programskom ugovoru ne može biti veći od 10 % iznosa osnovne proračunske komponente utvrđene programskim ugovorom.

---

<sup>29</sup> Čl. 100. st. 1. toč. 1. do 8. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti troškovi koji proizlaze iz obavljanja odnosno djelatnosti javnog visokog učilišta odnose se na: plaće i materijalna prava zaposlenih, materijalne troškove poslovanja, sredstva za tekuće i investicijsko održavanje nastavne, znanstvene i umjetničke infrastrukture, izdatke za obavljanje znanstvene odnosno umjetničke i stručne djelatnosti, sredstva za znanstveno i stručno osposobljavanje i usavršavanje, izdatke za studentski standard, sredstva za izdavačku djelatnost te sredstva za druge osnovne troškove.

<sup>30</sup> Čl. 101. st. 1. točka 1. do 12. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju propisuje ciljeve čije se ostvarenje financira sredstvima državnog proračuna: modernizacija studijskih programa, razvoj usluga za potporu studentima i unaprjeđivanje studentskog standarda, internacionalizaciju rezultata znanstvenih i umjetničkih projekata i programa, razvoj programa kojima se jača društveni angažman visokog učilišta odnosno znanstvenog instituta u zajednici, s posebnim naglaskom na jačanje različitosti, pravičnosti i socijalne uključenosti u visokom obrazovanju i znanosti, poticanje međunarodne mobilnosti i međunarodne međuinstitucionalne suradnje s posebnom podrškom uključivanju u mreže sveučilišta u sklopu inicijative europskih sveučilišta, izgradnju nove i okrupnjavanje postojeće nastavne, znanstvene i umjetničke infrastrukture, razvoj programa od posebnog utjecaja na gospodarstvo i društveni razvoj, provedbu projekata od interesa za Republiku Hrvatsku, organizacijsku i funkcionalnu integraciju javnih visokih učilišta, preustroj javnih znanstvenih instituta, upravljanje intelektualnim vlasništvom i komercijalizaciju rezultata istraživanja, znanstvenih projekata i programa te . ostvarivanje drugih ciljeva u skladu s nacionalnim strateškim smjernicama i strategijom razvoja javnog visokog učilišta.

### **3.2. Poziv za pregovore i pregovarački postupak za sklapanje programskog ugovora**

Na temelju odredbi *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*<sup>31</sup> Vlada Republike Hrvatske donijela je *Uredbu o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj* (NN 78/2023.) kojom se utvrđuje predmet programskog ugovora, način izračuna osnovne razvojne te izvedbene proračunske komponente, posebni postupak pregovora ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i javnog visokog učilišta te postupak utvrđivanja ciljeva i odgovarajućih indikatora, rokove za sklapanje programskog ugovora, postupak praćenja i vrednovanja izvršenja programskog ugovora. Za razliku od zakonskih odredbi *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* koje propisuju predmet sadržaja *Uredbe o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj*, sama *Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj* propisuje predmet i sadržaj programskog ugovora, osnovnu, razvojnu i izvedbenu proračunsku komponentu programskog ugovora, postupak pregovaranja i sklapanja programskog ugovora, praćenje i vrednovanje provedbe programskog ugovora te izmjene i dopune programskog ugovora. U odnosu na zakonske odredbe o sadržaju *Uredbe o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj*, u općim odredbama uređene su i odredbe o izmjenama i dopunama programskog ugovora s tim da opće odredbe ne sadrže naznaku odredbi o postupku utvrđivanja ciljeva i pripadajućih indikatora što je zanimljivo s nomotehničkog stajališta. Propisano je pokretanje postupka pregovaranja o programskom ugovoru prema kojem ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja poziva javno visoko učilište na sklapanje programskog ugovora. Uz poziv na sklapanje programskog ugovora dostavlja se i prijedlog osnovne proračunske komponente u godišnjem iznosu koji će se financirati u razdoblju izvršenja programskog ugovora. Ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja podnosi javnom visokom učilištu i nacrt programskog ugovora bez razvojne i izvedbene proračunske komponente te popis indikatora rezultata ostvarivanja ciljeva kao izvršenja dijela sadržaja programskog ugovora. U pozivu za sklapanje programskog ugovora obvezno se označava i rok u kojem javno visoko učilište treba dostaviti prijedlog razvojne i izvedbene proračunske komponente. U prijedlogu razvojne i izvedbene proračunske komponente javno visoko učilište

---

<sup>31</sup> Čl. 99. st. 8. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti.

obvezno je predložiti najmanje jednu od aktivnosti<sup>32</sup> u okviru skupa aktivnosti koji doprinose modernizaciji studija i samih studijskih programa:<sup>33</sup> usklađivanje studijskih programa s potrebama tržišta rada i Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom, uvođenje suvremenih metoda i tehnologija poučavanja u nastavi, uvođenje digitalnih alata za provjeru znanja, vještina i kompetencija studenata, osnivanje studentskih poduzetničkih centara za razvoj poduzetničkih ideja te jačanje nastavničkih kompetencija sudjelovanjem u akreditiranim obrazovnim programima. Ova odredba izravno pokazuje podređeni položaj jedne ugovorne strane u postupku pregovora za sklapanje programskog ugovora.

Pri analizi pravnih pravila koja uređuju pregovarački postupak i rokove za sklapanje programskog ugovora ističe se složenost procesa utvrđivanja prijedloga programskog ugovora neintegriranog javnog sveučilišta. Prijedlog programskog ugovora javnog neintegriranog sveučilišta čine prijedlozi pojedinog javnog fakulteta i javne umjetničke akademije s pravnom osobnosti te prijedlog programskog ugovora rektorata i drugih sastavnica koje međusobno objedinjuju i koordiniraju rektor javnog sveučilišta i dekani javnih fakulteta i umjetničkih akademija s pravnom osobnosti. Riječ je o složenom programskom, financijskom te izvedbenom dokumentu koji obuhvaća rektorat i sve sastavnice javnog neintegriranog sveučilišta čija složenost posebno dolazi do izražaja kod najvećih hrvatskih javnih sveučilišta.<sup>34</sup>

Postupak pregovora i vrednovanja prijedloga razvojne i izvedbene proračunske komponente koju javno visoko učilište dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove visokog obrazovanja sadrži precizne rokove za dostavu novih prijedloga tijekom pregovaračkog postupka. Također predviđena je i zaštita javnog fakulteta odnosno javne umjetničke akademije s pravnom osobnosti ako javno sveučilište izostavi ili odustane od uvrštavanja prijedloga razvojne i izvedbene komponente pojedinog javnog fakulteta i javne umjetničke akademije s pravnom osobnosti u njegovom sastavu u ukupni prijedlog programskog ugovora javnog neintegriranog sveučilišta. Zaštita javnog fakulteta odnosno javne umjetničke akademije s pravnom osobnosti osigurana je tako da ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja može

---

<sup>32</sup> Čl. 6. st. 1. i čl. 7. st. 1. Uredbe o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta propisane su sljedeće aktivnosti koje se odnose na javna visoka učilišta: 1. modernizaciju studijskih programa, 2. razvoj usluga za potporu studentima i unaprjeđivanje studentskog standarda, 3. internacionalizaciju rezultata znanstvenih i umjetničkih projekata i programa, 4. razvoj programa kojima se jača društveni angažman javnog visokog učilišta u zajednici, s posebnim naglaskom na jačanje različitosti, pravičnosti i socijalne uključenosti u visokom obrazovanju i znanosti, 5. poticanje međunarodne mobilnosti i međunarodne međuinstitucionalne suradnje s posebnom podrškom uključivanju u mreže sveučilišta u sklopu inicijative europskih sveučilišta, 6. izgradnja nove i okrupnjavanje postojeće nastavne, znanstvene i umjetničke infrastrukture, 7. razvoj programa od posebnog utjecaja na gospodarstvo i društveni razvoj, 8. provedba projekata od interesa za Republiku Hrvatsku, 9. organizacijska i funkcionalna integracija javnih visokih učilišta, 11. upravljanje intelektualnim vlasništvom i komercijalizacija rezultata istraživanja, znanstvenih projekata i programa, 12. prijava i realizacija kompetitivnih projekata, 13. izdavačka djelatnost, 14. održavanje znanstvenih i stručnih skupova, 15. jačanje konkurentnosti mladih znanstvenika, 16. popularizacija znanosti i umjetnosti, 17. ostvarivanje drugih ciljeva u skladu s nacionalnim strateškim dokumentima i strategijom razvoja javnog visokog učilišta.

<sup>33</sup> Čl. 6. st. 2. Uredbe o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta.

<sup>34</sup> Čl. 11. Uredbe o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta.

pozvati javni fakultet ili javnu umjetničku akademiju s pravnom osobnosti na pregovarački postupak za izravno sklapanje posebnog programskog ugovora s javnim fakultetom ili javnom umjetničkom akademijom s pravnom osobnosti.

### **3.3. Izmjene i dopune, raskid, ništavost i nadzor nad provedbom programskog ugovora**

Ako ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja prekine pregovarački postupak iz opravdanih razloga, smatrat će se da pregovarački postupak nije ni pokrenut. Pregovarački postupak prekida se slanjem pisane obavijesti o prekidu pregovora javnom visokom učilištu. Javno visoko učilište usvaja prijedlog programskog ugovora u roku 15 dana od usuglašavanja sadržaja programskog ugovora u pregovaračkom postupku između ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i javnog visokog učilišta. Ako javno visoko učilište usvoji prijedlog programskog ugovora onda ga potpisuju u ime ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja ministar a u ime javnog visokog učilišta njegov čelnik. Programski ugovor za javno visoko učilište sklapa se najkasnije 30. rujna te stupa na snagu 1. listopada za predstojeću akademsku godinu.

Praćenje i vrednovanje izvršenja programskog ugovora provodi ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja u suradnji s Agencijom za znanost i visoko obrazovanje i to u dva navrata, prvi put nakon dvije godine izvršenja odnosno primjene programskog ugovora i drugi put protekom roka važenja programskog ugovora. Po proteku dvije godine izvršenja programskog ugovora može se predložiti sklapanje dodatka programskom ugovoru. Ako ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja utvrdi kako javno visoko učilište teško krši odredbe programskog ugovora ovlašteno je jednostrano raskinuti programski ugovor. Ako se, po proteku roka vremenskog važenja programskog ugovora, utvrdi kako neki od ugovorenih mjerljivih indikatora nije dosegnut odnosno ostvaren, ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja zatražit će povrat iznosa financiranja ugovorenog za postizanje toga mjerljivog indikatora u cijelosti ili razmjerno njegovom ostvarenju.

### **3.4. Programski ugovor u odnosu na pravni režim upravnog ugovora**

Analizirajući pravnu prirodu programskog ugovora uređenog prema novom *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* može se zaključiti kako je njegova glavna svrha ostvarivanje određenog javnog interesa. Javnim financiranjem javnog sustava visokog obrazovanja ostvaruje se određeni javni interes.<sup>35</sup> Zaštita javnog interesa oslikava samu bit programskog ugovora kao dvostranog pravnog odnosa koji se uglavnom uređuje normama javnog prava. Javna vlast

---

<sup>35</sup> Aviani, Damir, *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013, str. 352.

(ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja) primjenom javnog prava ostvaruje posebni javni interes koji se ogleda u funkcionalnom, transparentnom i učinkovitom financiranju javnog sustava visokog obrazovanja. Ako usporedimo uvjete za određenje, sklapanje i izvršenje upravnog ugovora prema *Zakonu o općem upravnom postupku* s uvjetima za sklapanje programskog ugovora iz *Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* utvrdit ćemo kako programski ugovor prema odredbama članka 150. *Zakona o općem upravnom postupku* ne ispunjava opće uvjete za određenje upravnog ugovora odnosno da se sklapa kao ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih rješenjem u upravnoj stvari te da je posebnim zakonom propisano sklapanje upravnog ugovora. Iako u hrvatskom pravnom sustavu imamo općenito određenje upravnog ugovora ono ipak zahtijeva ispunjenje uvjeta prema kojem je sklapanju programskog ugovora morao prethoditi upravni postupak u kojem se upravnim aktom riješila upravna stvar i *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* je, kao posebni zakon, morao propisati kako se programski ugovor sklapa kao upravni ugovor. Dakako da je programski ugovor tipičan ugovor uprave ili javni ugovor međutim ne zadovoljava, bar kad je u pitanju opće određenje upravnog ugovora prema hrvatskom upravnom pravu, opće uvjete za određenje upravnog ugovora. Neki autori razlikuju ugovore uprave od upravnih ugovora odnosno razlikuju javne ugovore od upravnih ugovora. Iako je u njemačkoj upravnopravnoj teoriji pojam „javni ugovor“ ili „javnopravni ugovor“ sinonim za upravni ugovor, u hrvatskoj upravnopravnoj teoriji napravljena je distinkcija i upravni ugovori definiraju se kao ugovori javnog odnosno upravnog prava sa svim svojim posebnostima. Stoga se ne može se prihvatiti istoznačnost između upravnih i javnih ugovora odnosno između upravnih ugovora i ugovora uprave. Upravni ugovori jesu ugovori uprave al svi ugovori uprave nisu upravni ugovori. Tako je i s pojmovnim određenjem javnih ugovora prema kojima su svi upravni ugovori javni ugovori al pravni poredak prepoznaje i javne ugovore koji nisu upravni ugovori.<sup>36</sup> Programski ugovor sklapa se za četverogodišnje financiranje javnog visokog učilišta prema ciljevima, aktivnostima i indikatorima koji su ugovoreni a kojima se ostavruju smjernice usklađene sa nacionalnim strateškim aktima koje je donijelo najviše predstavničko i zakonodavno tijelo u Republici Hrvatskoj.

Programski ugovor nije protivan prinudnim propisima, javnom interesu niti se sklapa na štetu trećih osoba jer se, naprotiv, sklapanjem i njegovom provedbom upravo ostvaruje javni interes.<sup>37</sup> Kod sklapanja programskog ugovora određuje se financiranje javnim novcem na javnim ustanovama izvršavajući javni interes za nesmetano djelovanje javne službe u visokom obrazovanju. Programski ugovor može imati pravno valjan pravni učinak prema trećim osobama samo uz suglasnost tih osoba. Programski ugovor ima obilježje subordinirajućeg upravnog ugovora o čemu, doduše, *Zakon o općem upravnom postupku* ne propisuje izravno subordinirajući

---

<sup>36</sup> Vidi: Ljubanović, op. cit., str. 44, Šikić, Marko; Staničić, Frane, *Pravna narav ugovora o koncesiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011. str. 424., Aviani, op.cit. str. 353, Staničić, Frane, *Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 237.

<sup>37</sup> Ljubanović, op.cit. str. 39.

položaj jedne ugovorne strane u upravnom ugovoru. Kako je jedna od ugovornih strana programskog ugovora tijelo državne uprave a u pitanju je uspostava pravnog odnosa prema pravilima javnog pravna pravila u *Zakonu o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* i *Uredbi o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta* uređuju subordinirani položaj visokih učilišta u procesu izvršavanja, izmjene i dopune te raskida programskog ugovora. Njime se financiraju pravne osobe s javnim ovlastima koje obavljaju javnu službu. Programski ugovor ima pisani oblik čime ispunjava kriterij članka 150. *Zakona o općem upravnom postupku* o obveznom pisanom obliku upravnog ugovora.

Pravna pravila *Zakona o općem upravnom postupku* o ništetnosti upravnog ugovora ne mogu se u potpunosti primijeniti na programski ugovor. Odredbom članka 15. stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku* propisano je kako je upravni ugovor ništetan ako je protivan rješenju (upravnom aktu) radi čijeg je izvršenja (prava i i obveza) i sklopljen. Kako sklapanju programskog ugovora ne prethodi rješavanje upravne stvari u kojoj su utvrđena prava i obveze adresata upravnog akta odnosno upravni postupak koji završava rješenjem tako se onda niti odredba o ništetnosti upravnog ugovora zbog protivnosti rješenju zbog kojeg je sklopljen ne može primijeniti na programski ugovor.<sup>38</sup> Drugi zakonski opis ništetnosti upravnog ugovora predstavlja opći razlog ništetnosti dvostranog obveznopravnog odnosa stoga imamo zakonski razlog ništetnosti upravnog ugovora zbog razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose a može se primijeniti na programski ugovor.<sup>39</sup> Razlog ništetnosti upravnog ugovora zbog ništetnosti dijela ugovora također može se primijeniti na programski ugovor izuzev slučaja prema kojem bi ugovor proizvodio pravne učinke i bez tog ništetnog dijela ugovora.

Sudska nadležnost odnosno sudska kontrola ništetnosti upravnog ugovora propisana je odredbama članka 151. stavak 4. *Zakona o općem upravnom postupku* prema kojima ništetnost upravnog ugovora utvrđuje upravni sud nadležan za upravne sporove. *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* ni *Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta* ne propisuju ništa o stvarnoj sudskoj nadležnosti rješavanja sporova koji proizađu iz programskog ugovora.<sup>40</sup> Izmjena i dopuna upravnog ugovora zbog primijenjenih okolnosti propisana je odredbama članka 152. *Zakona o općem upravnom postupku* prema kojoj se izmjena može provesti u slučaju okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja ugovora i ako je ispunjenje obveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano ta strana može zahtijevati da se ugovor izmijeni sukladno nastalim okolnostima. Za izmjene upravnog ugovora potrebna je suglasnost obje ugovorne strane. S druge strane odredbe *Zakona o*

---

<sup>38</sup> Ibidem str. 41.

<sup>39</sup> Čl. 151. st. 2. *Zakona o općem upravnom postupku*.

<sup>40</sup> U odredbama četverogodišnjeg programskog ugovora koji je ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja sklopilo s Veleučilištem u Karlovcu 28. prosinca 2023. godine ugovorena sudska nadležnost u slučaju nemogućnosti mirnog rješavanja sporova tako da ugovaraju mjesnu nadležnost stvarno nadležnoga suda u Zagrebu a koji se primjenjuje od 1. siječnja 2024.

*visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*<sup>41</sup> propisuju da se programski ugovor može izmijeniti odnosno dopuniti u opravdanim slučajevima sklapanjem dodatka programskom ugovoru. Opravdani slučaj podrazumijeva povećanje rashoda za plaće i materijalna prava, povećanje materijalnih troškova poslovanja, znatan pad razine studentskog standarda, naknadno utvrđeni rizik od neostvarenja pojedinih ciljeva programskog ugovora ili drugi opravdani razlog. Inicijativu za izmjenu odnosno dopunu programskog ugovora može dati javno visoko učilište. U odnosu na odredbe *Zakona o općem upravnom postupku* *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* izrijeком je propisao opravdane slučajeve za izmjene odnosno dopune programskog ugovora. Zakonodavac je, upotrijebivši metodu primjericnog normiranja,<sup>42</sup> propisao koji su to opravdani slučajevi izmjena i dopuna programskog ugovora. Javno visoko učilište pravnim pravilom dobilo je ovlast za izmjenu odnosno dopunu programskog ugovora. Ovim zakonskim uređenjem javno visoko učilište dobilo je dodatnu mogućnost pravne zaštite kao podređena ugovorna strana u postupku sklapanja i izvršenja programskog ugovora. Dakako da je potrebna suglasnost obje ugovorne strane za izmjene i dopune programskog ugovora. *Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta* propisuje kako javno visoko učilište može predložiti sklapanje dodatka programskom ugovoru kojim će se utvrditi zamjenska aktivnost i mjerljivi indikatori za ostvarenje ugovorenih ciljeva te isti ili umanjeni iznos financiranja ostvarivanja razvojne odnosno izvedbene aktivnosti. Visoko učilište ima pravo predložiti dodatak programskom ugovoru ako ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja utvrdi kako se aktivnost koja vodi ostvarivanju mjerljivih pokazatelja ne provodi u skladu s rokovima određenim u programskom ugovoru te procijeni kako se ta aktivnost neće provesti u razdoblju važenja programskog ugovora. Ako javno visoko učilište ne predloži dodatak programskog ugovoru ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja jednostrano će umanjiti ukupan financijski iznos programskog ugovora za iznos financiranja razvojne odnosno izvedbene aktivnosti. Umanjenje može biti u cijelosti ili razmjerno ostvarenju pojedinog mjerljivog indikatora.<sup>43</sup> Ako ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja po isteku roka važenja programskog ugovora utvrdi kako se neki od ugovorenih mjerljivih indikatora nije ostvario, zatražit će povrat iznosa financiranja toga indikatora, u cijelosti ili razmjerno ostvarenju indikatora.

Odredbama članka *Zakona o općem upravnom postupku* zakonodavac je regulirao uvjete za raskid upravnog ugovora odnosno slučajeve kad javnopravno tijelo može raskinuti ugovor: a) kad se javnopravno tijelo i stranka ne suglase o izmjeni ugovora ili ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u upravni ugovor na takvu izmjenu ne pristanu, javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti upravni ugovor, b) ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora, javnopravno tijelo jednostrano će raskinuti upravni ugovor te može potraživati naknadu štete ako je

---

<sup>41</sup> Čl. 99. st. 6. *Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*.

<sup>42</sup> Vidi šire u: Borković, op. cit., str. 79.

<sup>43</sup> Čl. 16. *Uredbe o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta*.

šteta uzrokovana neispunjavanjem obveza iz upravnog ugovora i c) u slučajevima kad je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Upravni ugovor raskida se rješenjem javnopravnog tijela u kojem se moraju navesti i obrazložiti razlozi raskida. Također mora biti propisana i obveza naknade štete ako je proizašla iz štetnog djelovanja ugovorne stranke.<sup>44</sup> *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* ne propisuje pravna pravila za raskid programskog ugovora. Međutim *Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta* u članku 16. stavku 1. određuje da po proteku dvije godine važenja programskog ugovora ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja ocjenjuje napredak u provedbi aktivnosti i ostvarivanju svakog pojedinog mjerljivog indikatora ugovorenog programskim ugovorom na ključnoj točki ostvarenja. Ako ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja utvrdi da javno visoko učilište teško krši odredbe programskog ugovora ovlašteno je jednostrano raskinuti programski ugovor. Programski ugovor nema mogućnost pravne zaštite stranke u ugovoru zbog neizvršavanja ugovora od strane javnopravnog tijela odnosno tijela državne uprave kao što je to slučaj kod upravnog ugovora prema *Zakonu o općem upravnom postupku*.

Ako karakteristike programskog ugovora, kako ga uređuje *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*, usporedimo s ustanovljenim karakteristikama upravnog ugovora iz francuske i njemačke upravno-pravne teorije može se zaključiti kako programski ugovor ima većinu karakteristika upravnog ugovora prema njemačkoj i francuskoj upravno-pravnoj teoriji o upravnim ugovorima.<sup>45</sup> Jedinствене karakteristike upravnog ugovora prema upravnoj teoriji a koje posjeduje programski ugovor su: najmanje jedna strana ugovora uvijek je javnopravno tijelo, svrha i cilj upravnog ugovora je ispunjenje nekog javnog interesa odnosno šireg društvenog interesa, javnopravno tijelo nastupa kao nositelj autoriteta javne vlasti i pridržava sebi posebne ovlasti, odnosi među kontrahentima su subordinirajući, pri sklapanju i izvršavanju ugovora vrijede posebni uvjeti, s tim da su, u pravilu, predviđeni posebnim propisima.

## 4. KOMPARATIVNI PRIKAZ AUSTRIJSKOG I SLOVENSKEG MODELA PROGRAMSKOG UGOVORA

### 4.1. Austrijsko pravo

S obzirom na blizinu, utjecaj i povijesne državno-pravne sveze Republike Hrvatske i Republike Austrije kao i značaj te uzor Sveučilišta u Beču pri ustanovljenju modernog Sveučilišta u Zagrebu, polovicom 19. stoljeća, potrebno je osvrnuti se na pravno uređenje programskog ugovora kojim se financiraju javna sveučilišta u

---

<sup>44</sup> Ljubanović, op. cit., str. 42.

<sup>45</sup> Babac, loc. cit., Ljubanović, op. cit., str. 39-40, Aviani, Đerđa, op. cit., str. 476-477.

Republici Austriji.<sup>46</sup> Temeljni zakon kojim se uređuju osnutak ustrojstvo, ovlasti, izvedba sveučilišnih studija, pravni položaj i financiranje javnog sveučilišta u Republici Austriji je *Zakon o sveučilištima* iz 2002. godine – savezni zakon (*Universitätsgesetz 2002.*).<sup>47</sup> Prema austrijskom saveznom *Zakonu o sveučilištima*, javna sveučilišta imaju punu autonomiju u svom djelovanju i odlučivanju u skladu sa Zakonom. Svako javno sveučilište ima status pravne osobe javnog prava a tijela koja upravljaju sveučilištem su sveučilišno vijeće, rektor i senat. Republika Austrija koju u poslovima i pravnim odnosima prema javnom sveučilištu zastupa Savezno ministarstvo obrazovanja, znanosti i istraživanja ima nadzorne ovlasti u skladu sa *Zakonom o sveučilištima* i ugovorna je strana pri sklapanju i izvršenju programskog ugovora s javnim sveučilištem. Javno sveučilište samostalno raspolaže svim svojim pravima u skladu sa *Zakonom o sveučilištima* gdje ističemo samostalnost u zapošljavanju i cjelokupnom financijskom poslovanju u skladu sa *Zakonom o sveučilištima* i programskim ugovorom. Republika Austrija danas ima dvadeset i jedno javno sveučilište koje je osnovano i ustrojeno u skladu s odredbama *Zakona o sveučilištima*.<sup>48</sup> Odredbama članka 13. saveznog *Zakona o sveučilištima* programski ugovori odnosno sporazumi o suradnji između pojedinih javnih sveučilišta i Republike Austrije sklapaju se za razdoblje od tri godine. U odredbama austrijskog saveznog *Zakona o sveučilištima* iz 2022. godine izrijekom je propisano kako programski ugovor koji se sklapa s javnim sveučilištem je javnopravni ugovor i služi zajedničkom određenju međusobnih obveza.

Republika Austrija uvela je reformirani model javnog financiranja javnih sveučilišta putom programskih ugovora 2018. godine. Za potrebe ovoga rada analiziran je uvodni dio (preambula) i osnovne odredbe programskog ugovora Sveučilišta u Beču i Saveznog ministarstva obrazovanja, znanosti i istraživanja - „25. sporazum o suradnji između Sveučilišta u Beču i Republike Austrije za 2019.

<sup>46</sup> Vidi šire u: Švoger, Vlasta, *Izgradnja modernog sveučilišta u Habsburškoj monarhiji. Reforme visokoga školstva u 18. i 19. stoljeću*, Anali za povijest odgoja, god. 19., 2020. str. 18-22.

<sup>47</sup> Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG) StF: BGBl. I Nr. 120/2002., Änderung BGBl. I Nr. 21/2004., BGBl. I Nr. 96/2004., BGBl. I Nr. 116/2004., BGBl. I Nr. 77/2005., BGBl. I Nr. 74/2006., BGBl. I Nr. 87/2007., BGBl. I Nr. 134/2008., BGBl. I Nr. 81/2009., BGBl. I Nr. 13/2011., BGBl. I Nr. 45/2011., BGBl. I Nr. 35/2012., BGBl. I Nr. 47/2012., BGBl. I Nr. 52/2012., BGBl. I Nr. 52/2012., BGBl. I Nr. 18/2013., BGBl. I Nr. 52/2013., BGBl. I Nr. 124/2013., BGBl. I Nr. 168/2013., BGBl. I Nr. 16/2014., BGBl. I Nr. 45/2014., BGBl. I Nr. 21/2015., BGBl. I Nr. 131/2015., BGBl. I Nr. 11/2017., BGBl. I Nr. 129/2017., BGBl. I Nr. 8/2018., BGBl. I Nr. 30/2018., BGBl. I Nr. 31/2018., BGBl. I Nr. 52/2018., BGBl. I Nr. 56/2018., BGBl. I Nr. 3/2019., BGBl. I Nr. 135/2020., BGBl. I Nr. 20/2021., BGBl. I Nr. 93/2021., BGBl. I Nr. 52/2023., BGBl. I Nr. 50/2024.

<sup>48</sup> Status javnog sveučilišta u Republici Austriji imaju sljedeća sveučilišta: Akademija likovnih umjetnosti Beč (Akbild), Tehničko sveučilište u Grazu (TUG), Medicinsko sveučilište u Grazu (MedUG), Medicinsko sveučilište u Innsbrucku (MedUI), Medicinsko sveučilište u Beču (MedUW), Sveučilište za kontinuirano obrazovanje Krens (UWK), Sveučilište Mozarteum Salzburg (MOZ), Sveučilište primijenjenih umjetnosti u Beču (UangKW), Sveučilište umjetnosti Linz (KUL), Sveučilište u Grazu (UG, Sveučilište u Innsbrucku (UI), Sveučilište u Klagenfurtu (UK), Sveučilište u Linzu (UL), Sveučilište rudarstva (ULeoben), Sveučilište za glazbu i izvedbene umjetnosti u Grazu (KUG), Sveučilište za glazbu i izvedbene umjetnosti u Beču (MDW), Sveučilište prirodnih resursa i znanosti o životu, Beč (BOKU), Sveučilište u Salzburgu (SAD), Sveučilište veterinarske medicine u Beču (VET), Sveučilište u Beču (UW), Sveučilište ekonomije i poslovne administracije u Beču (WUW), Tehničko sveučilište u Beču (TUW), više na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/austria/institutions#PublicU>, pristup 25. 10. 2024.

– 2021.“ (*25 Leistungsvereinbarung zwischen der Universität Wien und dem Bund für 2019–2021*).<sup>49</sup> Programski ugovor u Republici Austriji sklapa se na tri godine. Obvezan sadržaj ugovora su obveze koje će izvršavati Sveučilište u Beču po nalogu Saveznog ministarstva obrazovanja, znanosti i istraživanja Republike Austrije i koje će obveze izvršavati Savezno ministarstvo obrazovanja, znanosti i istraživanja. Ugovorne strane su Republika Austrija odnosno Savezno ministarstvo obrazovanja, znanosti i istraživanja koju zastupa savezni ministar obrazovanja, znanosti i istraživanja, a kojeg zastupa načelnik Odjela Ministarstva te Sveučilište u Beču koje zastupa rektor Sveučilišta u Beču. Programski ugovor sklapa se na 3 godine a prema odredbama 25.- tog sporazuma o suradnji između Sveučilišta u Beču i Republike Austrije za 2019. – 2021. primjenjivao se od 1. siječnja 2019. do 31. prosinca 2021. Propisana je i nadležnost posebnog upravnog tijela za rješavanje sporova koje proizađu iz primjene programskog ugovora. Riječ je o Arbitražnom odboru koji u slučaju spora između ugovornih strana utvrđuje i donosi izmijenjeni i dopunjeni programski ugovor.<sup>50</sup>

U skladu s njemačkom upravnopravnom teorijom Republika Austrija je vrlo precizno odredila sadržaj programskog ugovora koji je ustanovljen kao upravni odnosno javni ugovor u pogledu predmeta i sadržaja ugovor, izvršenja ugovora, pravne zaštite stranaka ugovora i sudske kontrole izvršenja programskog ugovora. Ne postoje prijepori u teoriji i upravnosudskoj praksi u pogledu pravne prirode ili primjene pojedinih odredbi upravnog ugovora u Republici Austriji. Prema austrijskim teoretičarima upravnog prava upravni ugovor temelji se na nesamostalnom odnosno posrednom izvoru prava. Upravni ugovor naslonjen na upravni akt čije proširenje i oživotvorenje predstavlja sam upravni ugovor. Do danas Republika Austrija nije kodificirala niti normirala sva opća bilježja upravnog ugovora u propisima koji uređuju upravni postupak.

## 4.2. Slovensko pravo

Republika Slovenija primjenjuje jedan oblik programskog ugovora kojim financira dio djelatnosti javnog visokog učilišta a naziva se ugovor o financiranju studijske djelatnosti. Odredbe o primjeni programskog ugovora propisane su odredbama *Zakona o visokom obrazovanju*.<sup>51</sup> Visoko obrazovanje u Republici Sloveniji financira se sredstvima državnog proračuna tako da se utvrdi ukupan iznos financijskih sredstava kojima se financiraju svi prijediplomski i diplomski studiji kao zajednička sredstva svih javnih visokih učilišta. Podjela zajedničkih sredstava između pojedinih javnih visokih učilišta prenosi se na temelju sklopljenog ugovora o financiranju studijske djelatnosti. Ugovor o financiranju studijske djelatnosti je

---

<sup>49</sup> Vidi šire na: [https://mtbl.univie.ac.at/storage/media/mtbl02/2018\\_2019/2018\\_2019\\_25.pdf](https://mtbl.univie.ac.at/storage/media/mtbl02/2018_2019/2018_2019_25.pdf), pristup 25. 10. 2024.

<sup>50</sup> Universitätsgesetz 2002 § 13a.Paragraph 13 a, Schlichtungskommission.

<sup>51</sup> Uradni list Republike Slovenije, br. 32/2012. – uradno prečišćeno besedilo, 40/2012. – ZUJF, 57/2012. – ZPCP-2D, 109/2012., 85/2014., 75/2016., 61/2017. – ZUPŠ, 65/2017., 175/2020. – ZIUOPDVE, 57/2021. – odl. US, 54/2022. – ZUPŠ-1, 100/2022. – ZSZUN in 102/2023.

programski ugovor kojim se, između ostalog, financiraju javna visoka učilišta u Republici Sloveniji. Ugovor o financiranju studijske djelatnosti sklapa ministarstvo nadležno za poslove visokog obrazovanja s javnim sveučilištem i drugim visokim učilištem.<sup>52</sup> Obvezan sadržaj ugovora o financiranju studijske djelatnosti jesu strateške i dugoročni ciljevi javnog visokog učilišta kao i mjere za njihovo ostvarenje, polazne vrijednosti i indikatori za praćenje ostvarivanja ciljeva, plan studijskih aktivnosti, razvojni ciljevi visokog učilišta, način ostvarivanja razvojnih ciljeva s vremenskim rokovima te mjere u slučaju neizvršavanja odredbi ugovora. Svi pobrojani elementi ugovora o financiranju studijske djelatnosti predmet su pregovora koji se odvijaju između ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i tijela javnog visokog učilišta. *Zakonom o visokom obrazovanju* propisani su precizni rokovi za sklapanje, praćenje izvršenja ugovora, podnošenje izvješća o provedbi dijela ugovora kao i o završnom izvješću o izvršenju četverogodišnjeg ugovora. Uvidom u sadržaj Ugovora o financiranju studijske djelatnosti između Sveučilišta u Ljubljani i slovenskog Ministarstva za izobrazovanje, znanost i šport 2021.-2024. utvrđuje se kako riječ o privatnopravnom ugovoru u pravnom poretku Republike Slovenije. Stoga su ugovorne strane uglavile stvarnu i mjesnu nadležnost suda u Ljubljani.<sup>53</sup> Razumljivo je da se ugovor o financiranju sudijske djelatnosti tretira kao ugovor privatnog prava jer slovensko upravno zakonodavstvo ali i upravno pravo nema ustanovljen opći pojam upravnog ugovora.<sup>54</sup>

## 5. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Prije svega, pohvalno je da je programski ugovor, kao pravni institut, ugrađen u zakonodavni okvir kojim se uređuje sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti. Dugo je razdoblje pokušaja uvođenja novog modela javnog financiranja sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti. S obzirom na to da je 2022. godine uveden cjeloviti model programskog financiranja javnih visokih učilišta dvogodišnje iskustvo u primjeni modela nedostatno je. Tek provedba više četverogodišnjih ciklusa programskog ugovora može dati pravu kritiku primjene programskog ugovora kao novog pravnog instituta. Već je spomenuto kako programski ugovor, prema svojim obilježjima ipak spada u korpus javnog prava. Međutim nedostatno općenito uređenje upravnih ugovora u *Zakonu o općem upravnom postupku*, u kojem je propisana sužena mogućnost sklapanja upravnih ugovora značajno je ograničilo mogućnost primjene upravnog ugovora u hrvatskom javnom odnosno upravnom pravu. Ograničena mogućnost primjene upravnog ugovora proizlazi, prije svega, zbog uvjetovanog određenja upravnog

---

<sup>52</sup> Čl. 72g. Zakona o visokom obrazovanju.

<sup>53</sup> Više na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Visoko-solstvo/Financiranje/UL/Pogodba-4I-UL.pdf>. Pristup 26. 10. 2024.

<sup>54</sup> Pirnat, Rajko, *Upravni ugovor i upravni postupak*, u Koprić, Ivan; Đulabić, Vedran, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. str. 111.

ugovora upravnim aktom te izričitog zakonskog uvjetovanja postojanja upravnog ugovora normativnim određenjem u posebnom zakonu. Programskom ugovoru, kako ga uređuje *Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*, nedostaju oba temeljna uvjeta zakonskog određenja upravnog ugovora prema *Zakonu o općem upravnom postupku*. S obzirom na općenito definiranje upravnog ugovora i na ograničavajuće zakonsko uređenje uvjeta za sklapanje upravnog ugovora, očekuje se da će provedba javnih politika dovesti do zakonodavne inicijative na izmjeni i dopune odredbi *Zakona o općem upravnom postupku* koje uređuju uvjete za sklapanje upravnog ugovora, predmet sadržaja, pravnu zaštitu, sudsku kontrolu te razloge ništavosti upravnog ugovora. Očekuje se i izmjena zakonskog opisa prema kojem je uvjet za sklapanje upravnog ugovora normativno određeno upravnog ugovora u posebnom zakonu. Optimistična očekivanja išla bi u smjeru izmjena i dopuna *Zakona o općem upravnom postupku* dok bi manje optimistična očekivanja bila ostvarena s pojedinima izmjenama i dopunama posebnih zakona koji uređuju upravno područje u kojem prevladavaju ugovori uprave odnosno ugovori iz korpusa javnog prava. Zanimljiv je tzv. „slučaj ugovora o javnoj nabavi“ koji je predmetom više znanstvenih i stručnih radova, analiza i rasprava iz područja upravnog prava koju je dodatno fokusiralo stajalište Vrhovnog suda Republike Hrvatske<sup>55</sup> da je ugovor o javnoj nabavi prema pravnoj prirodi upravni ugovor. Autor se priklanja stajalištu prema kojem ugovor o javnoj nabavi nije upravni ugovor.<sup>56</sup> *Zakon o javnoj nabavi* (NN 120/2016. i 114/2022.) nema zakonski opis određenja ugovora o javnoj nabavi kao upravnog ugovora ili kako bismo u duhu *Zakona o općem upravnom postupku* definirali kako posebnim zakonom (*Zakonom o javnoj nabavi*) nije propisano sklapanje upravnog ugovora slijedom čega ugovor o javnoj nabavi nije određen kao upravni ugovor a što je izričito propisano *Zakonom o općem upravnom postupku*. S tim u svezi programskom ugovoru ne može se nikako dodijeliti karakter i značaj upravnog ugovora jer ne ispunjava zakonske uvjete određenja upravnog ugovora. Programski ugovor zasigurno je ugovor uprave odnosno javni ugovor prema svim svojim obilježjima. Zaključno, programski ugovor kojeg je zakonodavac uredio *Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* prema pravnoj prirodi i predmetu ugovora pripada području javnog prava i ima većinu karakteristika upravnog ugovora i prema francuskim i prema njemačkim upravnopravnim teoretičarima. Odredbe o upravnom ugovoru u *Zakonu o općem upravnom postupku* ne mogu se primijeniti na programski ugovor. U situacijama kao i s drugim ugovorima, unutar posebnih upravnih područja čiji su elementi i u javnom i u privatnom pravu a uređuju ih posebni zakoni, ipak je potrebno uvjete

---

<sup>55</sup> Vrhovni sud RH, Predmet broj: Revd 4129/2021 – 2, Više na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80d95868>, pristup 26. 20. 2024.

<sup>56</sup> O pravnoj prirodi ugovora o javnoj nabavi postoje različita stajališta. Riječ je o dva prevladavajuća mišljenja gdje se kod jednoga se ističu obilježja upravnog ugovora kod ugovora o javnoj nabavi i zastupa se teza prema kojoj je riječ o upravnom ugovoru. Kod druge skupine pravnih pisaca ističe se da pravna priroda ugovora o javnoj nabavi ima elemente upravnog ugovora ali on nije upravni ugovor jer nije izričito imenovan i određen posebnim zakonom. Nakon odluke Vrhovnog suda RH (Predmet broj: Revd 4129/2021 – 2) stajalište prema kojem je ugovor o javnoj nabavi upravni ugovor postaje još zastupljenije u stručnoj javnosti.

za sklapanje, izvršenje, izmjene i dopune, ništavost, raskid, pravnu zaštitu sudsku kontrolu ugovora podvrgnuti autoritetu pravne norme odnosno pravnog pravila. Autor smatra kako bi *de lege ferenda* trebalo izmijeniti i dopuniti odredbe članka 99. *Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* tako da se propiše obavezan upravni postupak koji prethodi sklapanju programskog ugovora. U upravnom postupku donosi se rješenje kojim se rješava upravna stvar u kojoj su utvrđena prava i obveze javnopravnog tijela i javnog visokog učilišta a koje se izvršavaju programskim ugovorom. Predloženim zakonodavnim izmjenama osigurala bi se veća zaštitu javnog interesa u visokom obrazovanju kao djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Aviani, Damir, *Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 50, 2/2013. str. 351-370.
2. Aviani, Damir; Dario Đerđa, *Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 3/2011. str. 475-486.
3. Babac, Branko, *Upravno pravo, Odabrana poglavlja teorije i praxisa*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2004.
4. Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 1996. str. 76
5. Borković, Ivo, *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravog fakulteta u Splitu, br. 2. 1993. str. 417-434.
6. Dragija, Martina, *Komparativna analiza temeljnih odrednica sustava visokog obrazovanja u izabranim zemljama EU*, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, 21, 2015. str. 57-78.
7. Dolenc, Karin et al., *Hrvatski sustav financiranja visokog obrazovanja u europskom kontekstu: komparativna studija*, Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb, 2012.
8. Grubišić, Ksenija, *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija, Komentar Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2023.
9. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava, Knjiga I*, Pravni fakultet Zagreb, Biblioteka udžbenici i skripta, Zagreb, 1983.
10. Ljubanović, Boris, *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010, str. 37-52.
11. Pirnat, Rajko, *Upravni ugovor i upravni postupak*, u Koprić, Ivan; Đulabić, Vedran, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. str. 111-122.
12. Reimer, Philipp, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer-Verlag GmbH, DE, Springer Nature, Berlin, 2024. Springer-Lehrbuch, [https://doi.org/10.1007/978-3-662-69061-1\\_26](https://doi.org/10.1007/978-3-662-69061-1_26)

13. Riviero, Jean, *Droit administrative*, Dalloz, Paris, 2011.
14. Staničić, Frane, Kontrola nad sklapanjem upravnih ugovora *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 1/2016., str. 232-252.
15. Šikić, Marko; Staničić, Frane, Pravna narav ugovora o koncesiji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48, 2/2011. str. 419-441.
16. Šikić, Marko; Held, Mateja, *Prigovor u zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 45, 1/2024., str. 113-133.
17. Švoger, Vlasta, *Izgradnja modernog sveučilišta u Habsburškoj monarhiji. Reforme visokoga školstva u 18. i 19. stoljeću*, Anali za povijest odgoja, god. 19. 2020. str. 7-29.

### Pravni akti

1. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine br. 123/2003., 105/2004., 174/2004., 2/2007. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/2007., 45/2009., 63/2011., 94/2013., 139/2013., 101/2014. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 60/2015. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 131/2017
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine 94/2013
3. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/2009. i 110/2021
4. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine br. 119/2022
5. Zakon o sveučilištima, (Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG) StF: BGBl. I Nr. 120/2002., Änderung BGBl. I Nr. 21/2004., BGBl. I Nr. 96/2004., BGBl. I Nr. 116/2004., BGBl. I Nr. 77/2005., BGBl. I Nr. 74/2006., BGBl. I Nr. 87/2007., BGBl. I Nr. 134/2008., BGBl. I Nr. 81/2009., BGBl. I Nr. 13/2011., BGBl. I Nr. 45/2011., BGBl. I Nr. 35/2012., BGBl. I Nr. 47/2012., BGBl. I Nr. 52/2012., BGBl. I Nr. 52/2012., BGBl. I Nr. 18/2013., BGBl. I Nr. 52/2013., BGBl. I Nr. 124/2013., BGBl. I Nr. 168/2013., BGBl. I Nr. 16/2014., BGBl. I Nr. 45/2014., BGBl. I Nr. 21/2015., BGBl. I Nr. 131/2015., BGBl. I Nr. 11/2017., BGBl. I Nr. 129/2017., BGBl. I Nr. 8/2018., BGBl. I Nr. 30/2018., BGBl. I Nr. 31/2018., BGBl. I Nr. 52/2018., BGBl. I Nr. 56/2018., BGBl. I Nr. 3/2019., BGBl. I Nr. 135/2020. BGBl. I Nr. 20/2021., BGBl. I Nr. 93/2021., BGBl. I Nr. 52/2023., BGBl. I Nr. 50/2024.)
6. Zakon o visokom obrazovanju, Uradni list Republike Slovenije, br. 32/2012. – uradno prečišćeno besedilo, 40/2012. – ZUJF, 57/2012. – ZPCP-2D, 109/2012., 85/2014., 75/2016., 61/2017. – ZUPŠ, 65/2017., 175/2020. – ZIUOPDVE, 57/2021. – odl. US, 54/2022. – ZUPŠ-1, 100/2022. – ZSZUN in 102/2023.
7. Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta, Narodne novine br. 78/2023
8. Odluka o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022, godini, Narodne novine br. 77/2018

## Sudska praksa

1. Vrhovni sud RH, Predmet broj: Revd 4129/2021 – 2, od 23. ožujka 2022.

## Mrežne stranice

1. *Prijedlog zakona o sveučilištu od 26. 6. 2011. – P. Z. 839*, pristup 11. 10. 2024., <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-sveucilistu-prvo-citanje-pz-br-839-1>
2. *Prijedlog zakona o visokom obrazovanju – P. Z. 834*, pristup 11. 10. 2024., <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-visokom-obrazovanju-prvo-citanje-pz-br-834-1>
3. *Prijedlog zakona o znanstvenoj djelatnosti – P. Z. 838*, pristup 11. 10. 2024., <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-znanstvenoj-djelatnosti-prvo-citanje-pz-br-838-1>
4. *Eurydice, National Education systems, Austria, Higher Education*, pristup 25. 10. 2024., <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/austria/institutions#PublicU>
5. *Universität Wien, Mitteilung Studienjahr 2018/2019 - Ausgegeben am 19.12.2018 -Nummer 25 Sämtliche Funktionsbezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen. Sonstige Informationen 25 Leistungsvereinbarung zwischen der Universität Wien und dem Bund für 2019–2021*, pristup 25. 10. 2024., [https://mtbl.univie.ac.at/storage/media/mtbl02/2018\\_2019/2018\\_2019\\_25.pdf](https://mtbl.univie.ac.at/storage/media/mtbl02/2018_2019/2018_2019_25.pdf)
6. *Eurydice, National Education systems, Austria, Higher Education, Public Universities*, pristup 25. 10. 2024., <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/austria/institutions#PublicU>
7. *Ministarstvo za visoko školstvo znanosti in inovacije Republike Slovenije*, pristup 26. 10. 2024., <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Visoko-solstvo/Financiranje/UL/Pogodba-4I-UL.pdf>
8. *Sudska praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske*, pristup 26. 10. 2024., <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80d95868>

## IS THE PROGRAM CONTRACT IN HIGHER EDUCATION AN ADMINISTRATIVE CONTRACT?

The aim of this paper is to determine the legal nature of program contracts as a contractual model of public financing of public higher education in the Republic of Croatia. For this purpose, the paper first elaborates the model of contractual program financing of higher education, then presents the historical development of the normative regulation of the program contract in the Republic of Croatia. The subject, content and basic characteristics of the positive law regulation of the program contract are given, as well as its comparison with the administrative contract. The importance of the public law characteristics of the program contract is emphasized, with an emphasis on the public

interest. Different models of program financing are indicated through a comparative analysis of Austrian and Slovenian law. Program contracts are categorized as administrative contracts, i.e. public law, but do not fall under the legal regime of administrative contracts.

**Key words:** *higher education; financing; program contract; public interest; legal nature; administrative contract*