

KVALITETA VISOKOG OBRAZOVANJA KAO JAVNE USLUGE U KONTEKSTU AKREDITACIJE STUDIJA

Ivica Šušak, dipl. iur.*

UDK 35.07:37

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.1.20>

Ur.: 15. studenoga 2025.

Pr.: 10. veljače 2026.

Pregledni rad

Sažetak

U radu se razmatra kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge u Republici Hrvatskoj, polazeći od pretpostavke da se ona u akreditacijskom režimu prvenstveno očituje kroz zakonitost i postupovnu urednost upravnih akata i radnji koje omogućuju početak izvođenja studija i upis pristupnika. Istraživačko pitanje usmjereno je na to u kojoj mjeri postupci inicijalne akreditacije i povezani upravni akti osiguravaju zakonit, postupovno koherentan i vremenski usklađen početak izvođenja studijskog programa te ravnopravnost pristupnika u upisnom postupku. Metodološki, rad kombinira dogmatsko-pravnu analizu i interpretaciju pozitivnog prava, institucionalnu analizu uloge i ovlasti Agencije za znanost i visoko obrazovanje te ministarstva nadležnog za visoko obrazovanje, kvalitativnu analizu relevantnih dokumenata (zakona, podzakonskih akata, izvješća i akata u akreditacijskim postupcima) te analizu različitih modela uređenja visokog obrazovanja radi kontekstualizacije standarda kvalitete. Empirijski dio rada temelji se na studijama slučaja dislociranog sveučilišnog prijediplomskog studija Logopedija Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u Splitu i sveučilišnog diplomskog studija Agronomija Mediterana Sveučilišta u Splitu, odabranih zbog javno dostupne dokumentacije i izostanka relevantne sudske prakse. Nalazi upućuju na odstupanja koja dovode u pitanje proceduralnu predvidljivost i koherentnost (osobito u pogledu upisnih rokova i kanala) te na vremensku neusklađenost upravnih odluka s normativnim pretpostavkama početka izvođenja studija, što slabi preventivnu funkciju vanjskog osiguravanja kvalitete. Zaključno, rad ukazuje na strukturni jaz između normativno postavljenih standarda i provedbene učinkovitosti te predlaže de lege ferenda jačanje procesnih jamstva, razradu nadzorne odgovornosti i dodatnu standardizaciju (uključujući digitalnu integraciju) upisnih postupaka radi jačanja zakonitosti, transparentnosti i ravnopravnosti pristupnika.

Ključne riječi: javna usluga; kvaliteta; visoko obrazovanje; akreditacija; posebni upravni postupak.

* Ivica Šušak, dipl. iur., glavni tajnik, Sveučilište u Zagrebu, Medicinski fakultet; ivica.susak@mef.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2155-2778>.

♦ Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci licenciran je u skladu s Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licencom (CC BY-NC-ND 4.0).

1. UVOD

U ovome se radu analizira kvalitetu visokog obrazovanja kao javne usluge u kontekstu akreditacije studijskog programa visokog učilišta kao središnjeg regulatornog instrumenta kroz koji se standardi kvalitete normativno određuju i upravno provode. Predmet razmatranja ograničen je na upravnopravno relevantne faze inicijalne akreditacije i s njima povezane upravne akte i radnje (osobito izdavanje dopusnice, upis studijskog programa u Upisnik te postupke upisa pristupnika), jer se upravo u tim fazama očituje stupanj usklađenosti između propisanih standarda, institucionalnih nadležnosti i stvarne provedbe. Istraživačko pitanje glasi: u kojoj mjeri postupci inicijalne akreditacije i povezani upravni akti u hrvatskom sustavu osiguravanja kvalitete osiguravaju zakonit, postupovno koherentan i vremenski usklađen početak izvođenja studijskog programa te ravnopravnost pristupnika u upisnom postupku. Pitanje se razmatra na studijama slučaja dislociranog sveučilišnog prijediplomskog studija *Logopedija* Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u Splitu te sveučilišnog diplomskog studija *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu, kao recentnim primjerima s javno dostupnom dokumentacijom i bez razvijene sudske prakse koja bi pružila stabilne interpretativne orijentire. Metodološki, rad kombinira dogmatskopravnu analizu i interpretaciju pozitivnog prava, institucionalnu analizu uloge i ovlasti Agencije za znanost i visoko obrazovanje (u daljnjem tekstu: AZVO) i ministarstva nadležnog za visoko obrazovanje, kvalitativnu analizu relevantnih dokumenata (zakona, podzakonskih akata, izvješća i akata u akreditacijskim postupcima) te kratki komparativni prikaz odabranih europskih modela radi kontekstualizacije standarda kvalitete. U nastavku se najprije razmatraju konceptualni okviri javnih usluga i kvalitete njihova pružanja, potom se komparativno naznačuju različiti institucionalni pristupi kvaliteti u visokom obrazovanju, zatim se izlaže hrvatski normativni i institucionalni okvir, a naposljetku se istraživačko pitanje provjerava kroz analitički prikaz odabranih studija slučaja, s fokusom na zakonitost postupanja i učinke upravnih akata na dopuštenost izvođenja studija i zaštitu ravnopravnosti pristupnika.

2. KONCEPTUALNI OKVIRI JAVNIH SLUŽBI I KVALITETA NJIHOVA PRUŽANJA

Konceptualni okviri javnih službi pružaju teorijsko-normativnu osnovu za razumijevanje kvalitete njihova pružanja, pri čemu se kvaliteta javnih usluga promatra kao višedimenzionalan konstrukt koji obuhvaća standarde, korisničke potrebe, institucionalne kapacitete i mehanizme javne odgovornosti. Kvaliteta javnih usluga, osobito u području javnog obrazovanja, pokazuje se ključnim čimbenikom društvene vrijednosti, budući da je, prema Tieboutovu modelu, viša razina kvalitete obrazovanja u pozitivnoj korelaciji s ukupnom kvalitetom života na nekom administrativnom području.¹ Tradicionalni pristup mjerenju učinkovitosti javnih usluga oslanjao se

1 Samuel R. Staley i John P. Blair, „Institutions, Quality Competition and Public Service Provision: The Case of Public Education“, *Constitutional Political Economy* 6, br. 1 (1995):

na pojedinačne pokazatelje performansi koji su, iako korisni na operativnoj razini, davali fragmentiranu sliku o stvarnoj kvaliteti.² Mjerenje zadovoljstva postaje nužan instrument za unaprjeđenje kvalitete javnih usluga te omogućuje identifikaciju slabosti i razvoj učinkovitijih politika pružanja usluga.³

Kvaliteta kao opći pojam, prema Kotleru, definira se kao skup obilježja proizvoda ili usluga koji omogućuju zadovoljenje korisničkih potreba, pri čemu se kvaliteta usluga razlikuje od kvalitete proizvoda zbog svoje apstraktnosti i promjenjivosti.⁴ Najpoznatiji model za mjerenje kvalitete usluga, SERVQUAL, temelji se na usporedbi između pružene i očekivane usluge te na analizi odstupanja u procesu pružanja.⁵ Suvremeni modeli mjerenja kvalitete usluge, uključujući one temeljene na stvarnim performansama, ističu potrebu za višedimenzionalnim pristupom koji obuhvaća dimenzije percipirane kvalitete usluge. Takav pristup omogućuje preciznije identificiranje područja poboljšanja i doprinosi razvoju učinkovitijih modela upravljanja kvalitetom u javnom sektoru.⁶ U znanstvenom diskursu ističe se potreba za modelima procjene kvalitete javnih usluga koji povezuju učinkovitost upravljanja s razinom zadovoljstva građana, poput Sanderssonova modela višerazinske evaluacije mikro, mezo i makro kvalitete javnih službi.⁷ Komparativna iskustva, osobito britanski *Citizen's Charter* i južnoafrički *Batho Pele White Paper*, potvrđuju važnost transparentnosti, konzultacija i postavljanja standarda kvalitete

24.

- 2 Za potrebe evaluacije učinkovitosti prikupljaju se usporedni podaci koji omogućuju mjerenje i rangiranje rezultata. Tradicionalno se učinkovitost izražavala pomoću dvaju pristupa: a) pokazatelja djelotvornosti koji mjere specifične aspekte performansi i b) globalnih mjera koje daju sveobuhvatan uvid u ukupnu organizacijsku učinkovitost. Peter C. Smith i Andrew Street, „Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits of Analysis“, *Journal of the Royal Statistical Society Series A (Statistics in Society)* 168, br. 2 (2005): 402, <http://www.jstor.org/stable/3559969>.
- 3 Bojan Dadasović, „Vrednovanje zadovoljstva korisnika usluga upravnih odjela za komunalne poslove u gradovima Sisačko-moslavačke županije“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 23, br. 3 (2023): 437.
- 4 Philip Kotler, *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control* (Zagreb: Mate, 2001.), 55; citirano prema Đurđana Ozretić Došen, Vatroslav Škare i Tatjana Škare, „Mjerenje kvalitete usluge primarne zdravstvene zaštite SERVQUAL instrumentom“, *Revija za socijalnu politiku* 17, br. 1 (2010): 32.
- 5 SERVQUAL pruža primjereni konceptualni okvir za istraživanje kvalitete usluga. Temelji se na definiciji kvalitete kao usporedbe između pruženog i očekivanog te na ustanovljavanju i razumijevanju jazova koji se javljaju u procesu pružanja usluga. Iako podložan kritikama, SERVQUAL, što i njegovi kritičari ističu, upravo zbog svojih pozitivnih elemenata – jednostavnosti korištenja i sposobnosti instrumenta za kvantitativnu procjenu, prihvaćen je i primjenjivan za mjerenje kvalitete različitih vrsta usluga. Ozretić Došen, Škare i Škare, „Mjerenje kvalitete usluge“, 33.
- 6 Tomislav Madžar, Tonči Lazibat i Josip Mikulić, „Mjerenje kvalitete usluga u zdravstvenom turizmu“, *Poslovna izvrsnost – Business Excellence* 10, br. 1 (2016): 190, <https://hrcaak.srce.hr/160395>.
- 7 Marija Ivaniš, Nebojša Pavlović i Renee Škuljić, „Stavovi građana o javnim uslugama i SWOT matrica u funkciji gospodarskog i društvenog rasta i razvoja grada Rijeke“, *Zbornik Sveučilišta u Rijeci* 10, br. 1 (2022): 40.

kao temeljnih načela odgovorne javne uprave.⁸ Nužan je višedimenzionalni model ocjenjivanja koji obuhvaća sve aktere (od nastavnika, odnosno pružatelja, do kreatora politika) i stručne procjene, pri čemu se zadovoljstvo korisnika uvažava kao jedno, ali ne i jedino, prethodno ponderirano mjerilo.⁹ Upravljanje kvalitetom javne usluge predstavlja znanstveni pristup unaprjeđenju učinkovitosti organizacija i zaposlenika putem stalnog poboljšanja, timskog rada i uključivanja korisnika u proces pružanja usluga.¹⁰ Glavna prepreka sustavnom proučavanju tih pitanja jest nedostatak usporedivih podataka o kvaliteti javnih usluga među različitim upravljačkim sustavima unutar javnog sektora.¹¹

Od osamdesetih godina 20. stoljeća razvijaju se instrumenti unaprjeđenja kvalitete, uključujući *Total Quality Management* (TQM), standardizacijske sustave i certifikacijske modele, usmjerene na povećanje učinkovitosti i dostupnosti javnih usluga te na razdvajanje upravljačkih i izvršnih funkcija uz jačanje korisničkog izbora. Koncept TQM-a, koji naglašava smanjenje administrativnih procedura, povećanje produktivnosti i promicanje kulture stalnog poboljšanja, postao je ključan za modernizaciju javnih službi i uvođenje elektroničke uprave (e-uprave).¹² Ključni elementi takve digitalizacije uključuju povezanost, učinkovitost, jednostavnost, inovativnost i bolje upravljanje, čime se osigurava transparentnost, nadzor i racionalno korištenje resursa.¹³ U kontekstu dobrog upravljanja, koje zahtijeva transparentne informacijske tokove, uključivanje građana i odgovorne mehanizme za pretvaranje relevantnih podataka u korektivne mjere, vjerodostojne informacije postaju preduvjet mjerljivog unaprjeđenja javnih usluga, dok se učinkovitost birokracije i rizici korupcije analiziraju kroz PA model utemeljen na Stiglerovoj teoriji regulacije.¹⁴ Iako

8 Ivaniš, Pavlović i Škulić, „Stavovi građana“.

9 Jasmina Džinić, „Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12, br. 4 (2012): 1010.

10 Fakia Segueni, „Public Service Ethics and Their Impact on Improving the Quality of Public Service“, *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 17, br. 1 (2025): 374.

11 Sanderson (1996.) je na Međunarodnom simpoziju o istraživanju javnih usluga razvio konceptualni model i analitički okvir za procjenu kvalitete javnih usluga koji omogućuje kritičko sagledavanje sposobnosti različitih ekonomskih, društvenih i političkih struktura da odgovore na potrebe zajednice i unaprijede socijalno blagostanje u skladu s načelima socijalne pravednosti. Model razlikuje četiri okvira analize koje obuhvaćaju procjenu organizacijskog učinka, zadovoljstva korisnika te učinkovitosti raspodjele javnih politika i učinkovitost raspodjele resursa, kroz tri razine – mikro, mezo i makro razinu. Emina Ahmetovic et al., „The Use of PULS Methodology in Analysing the Satisfaction of Public Services’ Users“, *Croatian and Comparative Public Administration* 14, br. 3 (2014): 580.

12 Neke od značajki TQM-a uključuju: smanjenje administrativnih postupaka, bolje savladavanje administrativnih operacija, pojednostavljenje obrazaca i procedura, povećanje produktivnosti, smanjenje pritužbi korisnika te promicanje kulture stalnog poboljšanja unutar organizacije kroz usmjerenost na korisnika i njegovo zadovoljstvo. Ahmetovic et al., „The Use of PULS Methodology“.

13 Mirko Klaric, „Smart Digitalization and Public Services in the EU“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 7, br. 1 (2023): 161.

14 PA model predstavlja najčešće korišten analitički okvir za analizu učinkovitosti birokracije. Karakterizira ga relativna jednostavnost, a temelji se na teoriji regulacije koju je predložio Stigler. Stigler tvrdi da regulacija nije u javnom interesu, već da je rezultat političke trgovine

tradicionalni PA model pretpostavlja da su političari nekorumpirani, noviji pristupi ističu da korupcija proizlazi iz međudjelovanja i političkih elita i birokratskog aparata, osobito u zemljama u razvoju i tranzicijskim gospodarstvima.¹⁵

Koprodukcija ili sukreiranje (engl. *co-production*) predstavlja promjenu paradigme pružanja javnih usluga kojom se građani iz pasivnih korisnika pretvaraju u aktivne sudionike u njihovu oblikovanju, čime se unaprjeđuje kvaliteta, učinkovitost i društvena vrijednost javne uprave.¹⁶ Prema Loeffleru (2021.), koprodukcije su različiti oblici suradnje javnih službi i građana pri pružanju javnih usluga. Koprodukcija kao oblik suradnje omogućuje bolje korištenje međusobne imovine, resursa i doprinosa radi postizanja boljih rezultata ili poboljšane učinkovitosti.¹⁷ Iako se u teoriji često povezuje s individualnim izborom i volonterskim doprinosom, brojni autori ističu da su javne usluge po svojoj prirodi „relacijska dobra“ čije funkcioniranje zahtijeva aktivno uključivanje korisnika.¹⁸

Istraživanja pokazuju da su glavni motivi uvođenja zajedničkih usluga povećanje učinkovitosti, smanjenje broja zaposlenih i razvoj profesionalnih kapaciteta u javnom sektoru.¹⁹ Povijesna iskustva svjedoče kako razdoblja snažnijeg javnog vlasništva rezultiraju širim i pravednijim pristupom uslugama te većom demokratizacijom odlučivanja.²⁰ U uvjetima trajnih tržišnih pritisaka modeli javnih usluga ostaju ograničeni zahtjevima kapitala i skloni su privatizacijskim tendencijama, što potiče rasprave o jačanju javne kontrole i orijentaciji javnih službi na ostvarene rezultate. Polazi se od definiranja javnih usluga, praćenja neposrednih rezultata (engl. *outputs*), ishoda (engl. *outcomes*) i dubljih utjecaja upravne aktivnosti na okolinu (engl. *impacts*).²¹ *Benchmarking*, prenesen iz privatnog sektora u javne službe, postao je dominantna metoda usporedne procjene, ali kao tehnički instrument reproducira tržišnu logiku, ograničuje uključivanje javnosti i time sužava prostor za alternativne modele upravljanja kvalitetom javnih usluga.²²

gdje industrija koja regulira samu sebe regulira ili „kupi“ regulatorno tijelo kako bi dobila ekonomske prednosti (monopolske dobiti), a ne zaštitila javnost. El Khan Richard Sadik-Zada, Andrea Gatto i Ibrahim Niftiyev, „E-Government and Petty Corruption in Public Sector Service Delivery“, *Technology Analysis & Strategic Management* 36, br. 12 (2022): 3992, doi: 10.1080/09537325.2022.2067037.

15 Sadik-Zada, Gatto i Niftiyev, „E-Government and Petty Corruption“, 3992.

16 Noella Edelmann i Ines Mergel, „Co-Production of Digital Public Services in Austrian Public Administrations“, *Administrative Sciences* 11 (2021): 3, <https://doi.org/10.3390/admsci11010022>.

17 Elke Loeffler i Tony Bovaird, *User and Community Co-production of Public Value* (Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2021.), 41.

18 Anthony M. Bertelli i Silvia Cannas, *Law and Co-Production: The Importance of Citizenship Values* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2021.), 244.

19 Mihaela Grubišić Šeba, „Outsourcing javnih usluga“, u: 7. *Forum za javnu upravu*, ur. Anamarija Musa (Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.), 48.

20 David A. McDonald, *Meanings of Public and the Future of Public Services* (London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2023.), 48.

21 Vedran Đulabić, „Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi“, u: 7. *Forum za javnu upravu*, ur. Anamarija Musa (Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.), 13.

22 McDonald, *Meanings of Public*, 108.

Nakon 1945. godine socijalna je država oblikovala europski model javnih usluga usmjeren na socijalnu pravdu, obrazovanje i zdravlje, dok se krajem osamdesetih godina 20. stoljeća javnoprivatno partnerstvo (u daljnjem tekstu: JPP) razvilo kao instrument unaprjeđenja njihove kvalitete uz racionalizaciju javne potrošnje i podjelu rizika između javnog i privatnog sektora. Temeljna prednost JPP-a proizlazi iz učinkovitijeg korištenja resursa, veće kontrole troškova i poticanja pravovremene realizacije projekata, čime se povećava ekonomska vrijednost za uložena sredstva (engl. *value for money*).²³ S jačanjem neoliberalne paradigme osamdesetih godina 20. stoljeća razvijen je koncept novog javnog menadžmenta (u daljnjem tekstu: NPM), koji na temelju fragmentacije institucija, konkurencije, privatizacije i mjerenja učinka uvodi tržišne mehanizme u javni sektor i time redefinira ulogu javnih službi. Posljedično, kvaliteta pružanja javnih usluga postaje ovisna o interesima ostvarivanja dobiti, čime se gubi njihova temeljna društvena i integrativna funkcija.²⁴ Taj pristup, preuzet iz praksi privatnog sektora, transformirao je javne službe u dinamičnije, ali i tržišno uvjetovanije sustave javne uprave. Njegova su obilježja: 1.) izravno profesionalno upravljanje u javnom sektoru, 2.) eksplicitni standardi i mjere uspješnosti, 3.) veći naglasak na kontroli izlaza (*outputa*), 4.) razdvajanje jedinica u javnom sektoru, 5.) povećanje konkurencije u javnom sektoru, 6.) uvođenje stilova upravljanja karakterističnih za privatni sektor te 7.) naglasak na većoj disciplini i štedljivosti u korištenju resursa.²⁵ Suvremeni modeli pružanja javnih usluga, obilježeni zamagljivanjem granica između javnog, privatnog i civilnog sektora te jačanjem tržišnih mehanizama, dovode do toga da tržišni akteri preuzimaju javne funkcije, pri čemu dolazi do smanjenja dostupnosti i kvalitete usluga u slabije razvijenim sredinama.²⁶ Kao svojevrsni odgovor na NPM uspostavlja se koncept dobrog upravljanja (engl. *good governance*), koji predstavlja suvremenu upravnu doktrinu koja promiče transparentnost, odgovornost, participativnost i vladavinu prava kao temeljna načela učinkovitog javnog sektora. Za razliku od tržišnog, neoliberalnog pristupa novog javnog menadžmenta, koncept dobrog upravljanja naglasak stavlja na kvalitetu i legitimnost procesa donošenja odluka te na zadovoljstvo korisnika javnih usluga.²⁷

23 Marina Zoroja i Svetozar Tanasković, „Pružanje javnih usluga na principu javno-privatnog partnerstva“, *Ekonomске ideje i praksa* 38 (2020): 68, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:beo:ekidpr:y:2020:i:38:p:65-80>.

24 Tony Kinder, *Marx and Public Services Theory, Policy, and Practice* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2025.), 34.

25 Michael Pidd, *Measuring the Performance of Public Services Principles and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012.), 8-9.

26 Jenny de Fine Licht, David Karlsson i Louise Skoog, *Location of Public Services: Legitimacy, Challenges, and Solutions in Sweden* (Cham: Springer Nature Switzerland, 2024.), 69.

27 Đevad Šašić, Merima Tanović i Amel Delić, „Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora“, *Pregled: časopis za društvena pitanja* 62, br. 1 (2021): 45, <https://doi.org/10.48052/19865244.2021.1.41>.

3. VISOKO OBRAZOVANJE KAO JAVNA USLUGA U RAZLIČITIM MODELIMA UREĐENJA: TREĆA MISIJA, AUTONOMIJA I KVALITETA

Analiza visokog obrazovanja kao javne usluge u Finskoj, Austriji, Francuskoj i Njemačkoj pokazuje kako se treća misija, sveučilišna autonomija i koncept kvalitete konvergiraju u različitim institucionalnim modelima, oblikujući specifične obrasce javne odgovornosti i društvene uloge sveučilišta. Treća misija sveučilišta, koja nadopunjuje nastavnu i znanstvenu djelatnost, obuhvaća društvenu odgovornost, prijenos znanja i suradnju sa zajednicom te označuje javni angažman usmjeren na rješavanje ekonomskih, ekoloških i socijalnih izazova na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.²⁸ Odabrani su primjeri Finske, Austrije, Francuske i Njemačke jer predstavljaju četiri tipološki različita europska modela uređenja visokog obrazovanja kao javne usluge: od socijalnodržavnog pristupa javnom dobru (Finska), preko ugovorno-upravljačkog i indikatorima vođenog financiranja uz visoku institucionalnu autonomiju (Austrija), do državocentričnog modela javne službe s razvijenom vanjskom evaluacijom (Francuska) te federalnog sustava u kojem se treća misija i osiguravanje kvalitete normativno razrađuju na razini saveznih pokrajina (Njemačka). Za hrvatski kontekst osobito su relevantni finski naglasak na jednakom pristupu i javnom financiranju, austrijska iskustva s posljedicama upravljanja putem pokazatelja i programskih ugovora, francuski model normativno snažne države u akreditacijskom i evaluacijskom režimu te njemački razvoj treće misije kao javnopravno strukturirane obveze. Različito se raspoređuju regulatorne ovlasti, instrumenti nadzora kvalitete i mehanizmi odgovornosti, što omogućuje razlučivanje formalne usklađenosti od stvarne provedbene učinkovitosti. Time se uspostavlja podloga za ocjenu u kojoj mjeri hrvatska rješenja, premda formalno usklađena s europskim standardima kvalitete, osiguravaju učinkovitu regulatornu provedbu, pravnu sigurnost i zaštitu javnog interesa. Ujedno se identificiraju i institucionalni kapaciteti, upravljačka kultura te upravnoopravni mehanizmi kontrole u hrvatskom sustavu osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju. Ističe se primjer austrijskih sveučilišta koja postupno integriraju *service learning* u svoje nastavne i istraživačke programe, čime jačaju društvenu relevantnost i kvalitetu pružanja javnih usluga u visokom obrazovanju.²⁹ Nacionalne strategije i institucionalne inicijative potvrđuju razvoj sustava koji visoko obrazovanje afirmira kao javno dobro usmjereno na participaciju građana, društvenu uključenost i održivi razvoj. Stoga se razlike među sveučilištima mogu razumjeti kroz četiri dimenzije: odnos s državom, unutarnje

28 Krzysztof Klineciewicz, Magdalena Zatorska i Anna Wielicka-Regulska, *The Role of Higher Education in Creating Socially Responsible Innovations: A Case Study of the EIT Food RIS Consumer Engagement Labs Project* (Cham: Springer, 2022.), 182.

29 Pojedina sveučilišta, poput Sveučilišta u Beču, Ekonomskog sveučilišta u Beču i Sveučilišta u Grazu, uvrstila su *service learning* u svoje razvojne planove i nastavne programe, najčešće kroz partnerstva sa zajednicama, volonterske programe i projekte društvenih inovacija. Katharina Resch et al., „Embedding Social Innovation and Service Learning in Higher Education’s“, *Third Sector Policy Developments in Austria*. *Front. Educ.* 5, br. 112 (2020): 3-4, <https://doi.org/10.3389/educ.2020.00112>.

upravljanje, suradnju s društvenim i gospodarskim subjektima te sustav zapošljavanja i napredovanja, od kojih svaka neposredno utječe na kvalitetu pružanja javne usluge visokog obrazovanja.³⁰

Finski sustav visokog obrazovanja povijesno je utemeljen na ideji javnog dobra, gdje se obrazovanje smatra temeljnim društvenim pravom, a ne tržišnom robom. Nakon Drugog svjetskog rata država je razvila model socijalne države koji povezuje demokraciju, društvenu jednakost i gospodarski rast, stvarajući tzv. „pozitivnu povratnu spregu“ javne politike.³¹ Takav pristup promiče jednak pristup obrazovanju kroz besplatno školovanje i sustav studentskih potpora, čime se visoko obrazovanje potvrđuje kao instrument društvene kohezije i jednakih mogućnosti. Iako se u finskom visokom obrazovanju pojavljuju elementi tržišne logike, poput upisa velikog broja inozemnih studenata i naplate školarina za studente izvan Europske unije (tzv. izvoz obrazovanja), većina institucija i dalje djeluje u skladu s načelom da su znanje i obrazovanje javna dobra usmjerena društvenom razvoju. Empirijska istraživanja pokazuju da finški akademski i politički akteri ne prihvaćaju dihotomiju privatno – javno, nego ulogu sveučilišta tumače kroz pojam *sivistys*, odnosno obrazovanje koje doprinosi kulturnom, društvenom i nacionalnom razvoju.³² Javna sveučilišta u Finskoj istodobno ostvaruju obrazovnu, znanstvenu i društvenu funkciju, pri čemu država zadržava ključnu financijsku ulogu, a sveučilišta visoku razinu autonomije i akademske slobode, što stvara napetost između tržišne učinkovitosti i društvene odgovornosti.

Osobitosti austrijskog sustava javne usluge visokog obrazovanja razmatraju se kroz njihov utjecaj na kvalitetu sustava, pri čemu je osobito problematična tzv. sustavna odnosno institucionalna korupcija, koja nadilazi pojedinačne nezakonite radnje i obuhvaća strukturne nepravilnosti koje narušavaju javnu svrhu sveučilišta. Noviji pristupi naglašavaju da formalni mehanizmi financiranja i zapošljavanja mogu proizvesti odstupanja od izvornih javnih ciljeva, čime se kvaliteta pružanja obrazovne usluge dodatno kompromitira. Austrijski model financiranja prema pokazateljima, koji povezuje proračunska sredstva s mjerljivim rezultatima u nastavi, istraživanju i infrastrukturi, ilustrira kako kvantitativni pokazatelji mogu poticati instrumentalizirano, negativno ponašanje umjesto istinskog unaprjeđenja kvalitete obrazovanja.³³ Oslanjanje na administrativne ciljeve i indikatore može potisnuti akademsku izvrsnost i društvenu odgovornost, dok nesigurni radni uvjeti i ograničene mogućnosti napredovanja pogoduju oportunističkim obrascima ponašanja. Iako austrijska javna sveučilišta uživaju visok stupanj autonomije, njihova ovisnost o

30 Mats Benner, „Are Some Technical Universities Better Than Others?“, u: *Are Some Technical Universities Better Than Others? Technical Universities Past, Present and Future*, ur. Lars Geschwind, Anders Broström i Katarina Larsen (Cham: Springer, 2022.), 30.

31 Elisa Brewis, „Higher Education and the Public Good in Finland“, *Higher Education* 89 (2025): 208, <https://doi.org/10.1007/s10734-024-01291-1>.

32 Brewis, „Higher Education“, 212.

33 Margit Sommersguter-Reichmann i Gerhard Reichmann, „Institutional Corruption in Higher Education: Diving into Indicator-Based Funding and Employment Conditions in Austrian Universities“, *Policy Reviews in Higher Education* 9, br. 2 (2025): 287, <https://doi.org/10.1080/23322969.2025.2489953>.

državnim programskim ugovorima stvara napetosti između akademske slobode i institucionalne učinkovitosti.

Francuski sustav visokog obrazovanja, utemeljen na načelu općeg interesa (fr. *intérêt général*), afirmira visoko obrazovanje kao javno dobro time što gotovo besplatan i univerzalan pristup sveučilištima osigurava socijalnu pravednost i jednake mogućnosti za sve maturante. *Code de l'éducation* pritom definira visoko obrazovanje kao javnu službu usmjerenu uspjehu studenata, društvenoj uključenosti, nediskriminaciji, gospodarskom napretku i održivom razvoju, potvrđujući koncept javnog dobra kao kolektivne koristi usmjerene izgradnji pravednog i održivog društva. Ipak, reforme posljednjih desetljeća postupno su pomaknule sustav prema tržišnoj logici i selektivnosti.³⁴ Uvođenje platforme *Parcoursup* 2018. godine ograničilo je slobodan pristup sveučilištima, dok je program *Bienvenue en France* 2019. godine uveo školarine za međunarodne studente, čime je dovedeno u pitanje načelo gotovo besplatnog obrazovanja. *Loi de Programmation de la Recherche* (LPR) iz 2020. godine dodatno je potaknula konkurenciju kroz diferencijaciju institucija, natjecateljsko financiranje i privremene akademske ugovore.³⁵ Prema Torabian, francuski sustav djeluje poput „panoptičkog režima kvalitete“, u kojem sveučilišta i akademsko osoblje postaju subjekti trajne vidljivosti kroz procese vanjske i unutarnje evaluacije.³⁶ Uloga države kao jamca kvalitete ostvaruje se kroz zakonske instrumente poput *Loi Savary* (1984.), *Code de l'éducation*³⁷ te djelovanje neovisnih tijela kao što su *Comité national d'évaluation* te *Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)*.³⁸ Kako navodi Torabian, francuski model kvalitete „odražava međuodnos moći, odgovornosti i kontrole“ te redefinira odnose između države, institucija i akademske zajednice.³⁹

Njemački je sustav visokog obrazovanja tijekom posljednjih desetljeća prošao kroz duboke reforme koje su, u okviru nove upravljačke paradigme, javnim visokim učilištima dale širu autonomiju. Istodobno su javna visoka učilišta dobila i obvezu dokazivanja društvenog učinka svojeg djelovanja, odnosno dokazivanja kvalitete. U tom se kontekstu razvija koncept „treće misije“ sveučilišta, koji obuhvaća aktivnosti izvan tradicionalnih funkcija poučavanja i istraživanja, a usmjerene su na doprinos društvu i gospodarstvu.⁴⁰ Treća misija obuhvaća prijenos znanja i tehnologije, cjeloživotno učenje te društveni angažman sveučilišta, čime se ona potvrđuju kao

34 Čl. L123-1 *Code de l'éducation*, Légifrance, pristup 5. rujna 2025., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071191.

35 Vincent Carpentier i Aline Courtois, „Higher Education and the Public Good in France“, *Higher Education* 89 (2025): 227, <https://doi.org/10.1007/s10734-024-01293-z>.

36 Juliette Torabian, „The Quality Panopticon in Higher Education: A Comparative Analysis of France and England“ (doktorska disertacija, London: University College London, Institute of Education, 2018.), 42.

37 *Code de l'éducation*.

38 Hcéres, Visoko vijeće za evaluaciju istraživanja i visokog obrazovanja, pristup 5. rujna 2025., <https://www.hceres.fr/en>.

39 Torabian, „The Quality Panopticon“, 39.

40 Hendrik Berghaeuser i Michael Hoelscher, „Reinventing the Third Mission of Higher Education in Germany: Political Frameworks and Universities' Reactions“, *Tertiary Education and Management* 26 (2020): 62, <https://doi.org/10.1007/s11233-019-09030-3>.

institucije javne odgovornosti koje svojim resursima služe potrebama zajednice. Razvoj obrazovanja odraslih i dodatnih programa koji podupiru prilagodljivost tržištu rada i afirmiraju cjeloživotno učenje kao javno dobro dodatno je normativno učvršćen. Savezne pokrajine zakonski definiraju treću misiju kao obvezni element kvalitete djelovanja javnih sveučilišta. Istodobno brojni državni i regionalni programi, poput inicijativa *Real-world labs* i *Innovative Hochschule*, institucionalno i financijski podupiru suradnju sveučilišta s gospodarstvom i društvom.⁴¹

4. ANALIZA PRAVNIH PRAVILA KOJA SE ODNOSI NA (RE) AKREDITACIJU STUDIJA

Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj i uz njega pripadajuća znanstvena i umjetnička djelatnost uređeni su Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (u daljnjem tekstu: ZVOZD).⁴² Sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u Republici Hrvatskoj od osnutka AZVO-a 2004. godine stalno se usklađuje s europskim okvirima, smjernicama i standardima.⁴³ Njezine ključne aktivnosti obuhvaćaju vrednovanje visokih učilišta, znanstvenih organizacija i studijskih programa, praćenje sustava kvalitete, prikupljanje nacionalnih podataka, međunarodnu povezanost, provedbu bolonjskih smjernica te izvješćivanje nadležnih nacionalnih vijeća o provedenim postupcima i rezultatima.⁴⁴ Osnivanjem AZVO-a te donošenjem Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: ZOK) iz 2009. godine Republika Hrvatska preuzela je obveze iz međunarodnih konvencija i deklaracija te ministarskih priopćenja europskih ministara obrazovanja.⁴⁵ Normativnom izvršenju pristupanja Republike Hrvatske međunarodnim konvencijama, deklaracijama i ministarskim priopćenjima prethodilo je više međunarodnih dokumenata i akata, kao što su *Magna Charta Universitatum*, Lisabonska konvencija, Sorbonska deklaracija te Bolonjska deklaracija.⁴⁶ Od ministarskih priopćenja izdvajaju se Ministarsko priopćenje iz Praga iz 2001. godine, Ministarsko priopćenje iz Berlina iz 2003. godine, Ministarsko priopćenje iz Bergena iz 2005. godine, Ministarsko priopćenje iz Londona iz 2007. godine te Ministarsko priopćenje iz Leuvena iz 2009. godine.⁴⁷ Ciljevi Bolonjskog procesa usmjereni su

41 Berghaeuser i Hoelscher, „Reinventing the Third Mission“, 63.

42 Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.

43 Uredba o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine, br. 101/04.

44 Čl. 2. st. 2. Uredbe o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje.

45 Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 45/09.

46 *Magna Charta Universitatum* je dokument koji su 1989. godine usvojili rektori europskih sveučilišta povodom 900. godišnjice osnutka Sveučilišta u Bolonji. Lisabonska konvencija je dokument koji su prihvatile i ratificirale sve države Europskog prostora visokog obrazovanja te uređuje priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija. Sorbonskom deklaracijom uspostavljaju se principi Europskog prostora visokog obrazovanja, a potpisana je 1998. godine. Bolonjskom deklaracijom iz 1999. godine započela je tzv. Bolonjska reforma. Ksenija Grubišić, *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija* (Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2023.), 155.

47 *Prague Communiqué, 2001.: Towards the European Higher Education Area*, pristup 5. rujna 2025., http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2001_Prague_

na uspostavu usklađenog i transparentnog Europskog prostora visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: EHEA) kroz uvođenje usporedivih akademskih stupnjeva, dvocikličke strukture studija, ECTS-a i dodatka diplomu te razvoj europskih mehanizama osiguravanja kvalitete putem akreditacija, suradnje nacionalnih agencija i jačanja ENQA-e. U okviru EHEA-e pojam kvalitete postao je središnje načelo kojim se određuje institucionalna i društvena vrijednost visokog obrazovanja kao javne usluge.⁴⁸

Prema ZOK-u iz 2009. akreditacijska preporuka AZVO-a prethodila je odluci nadležnog ministarstva o izdavanju dopusnice ili potvrde te je time osiguravana zakonitost, javni nadzor i institucionalna odgovornost u pružanju javne usluge visokog obrazovanja. ZOK iz 2009. stavio je izvan snage cijeli niz odredbi ZVOZD-a kojima su se propisivala vrednovanja u visokom obrazovanju.⁴⁹ Usprikoš pokušaju uspostave europskih standarda za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju, normativni je okvir visokog obrazovanja imao ozbiljne nedostatke, ponajprije zato što je ministru nadležnom za znanost i visoko obrazovanje bilo dano široko ovlaštenje donošenja podzakonskih akata kojima se uređuju sadržaj dopusnica te uvjeti za njihovo izdavanje, akreditaciju i reakreditaciju visokih učilišta i znanstvenih organizacija.⁵⁰ Zakonske su odredbe ograničile neovisnost AZVO-a u provedbi vrednovanja i osiguravanja kvalitete jer je nadležno ministarstvo, iako se oslanjalo na njezine akreditacijske preporuke, donosilo upravne akte o dopusnicama te istodobno propisivalo uvjete akreditacije i reakreditacije, čime je dodatno oslabljen regulatorni položaj AZVO-a. Istodobno je uspostavljen nejednak tretman javnih i privatnih visokih učilišta jer su privatna visoka učilišta, javne visoke škole i javna veleučilišta bila obvezna najmanje godinu dana ranije podnositi zahtjev nadležnom ministarstvu za izvođenje novog studijskog programa, što je narušilo načelo jednakosti u sustavu visokog obrazovanja. Nasuprot tomu, javna su visoka učilišta osnivala i pokretala studijske programe samostalno, odlukom senata, čime je uspostavljena normativna

Communique_English_553442.pdf; *Berlin Communiqué, 2003.: Realising the European Higher Education Area*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf; *Bergen Communiqué, 2005.: The European Higher Education Area – Achieving the Goals*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf; *London Communiqué, 2007.: Towards the European Higher Education Area: Responding to Challenges in Globalised World*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf; *Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009.: The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the New Decade*, pristup 5. rujna 2025., https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf; citirano prema Grubišić, *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija*, 158-163.

48 *Europski prostor visokog obrazovanja*, EHEA, pristup 1. listopada 2025., <https://ehea.info/page-how-does-the-bologna-process-work>.

49 Odredbe čl. 6. st. 2. t. 3., čl. 7. st. 2. t. 2., 4., 5. i 6., čl. 15., 16., 17. i 18., čl. 22. st. 3. i 4., čl. 23. st. 3., 4., 5. i 6. te čl. 51. st. 2., 3., 4., 5., 7., 8., 9. i 12. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03., 105/04., 174/04., 2/07., 46/07.

50 Čl. 26. ZOK-a iz 2019.

razlika u regulatornom tretmanu pojedinih kategorija visokih učilišta.⁵¹ Pitanje je li ovlast javnih visokih učilišta da samostalno akreditiraju i pokreću nove studentske programe pridonijela proliferaciji studija tijekom trinaest godina primjene ZOK-a iz 2009. ostaje otvoreno te predstavlja relevantan istraživački izazov. Odredbama ZOK-a iz 2009. bilo je propisano da se ustrojstvo, nadležnosti te ovlasti stručnog vijeća AZVO-a, koje se imenuje kao Akreditacijski savjet, uređuju statutom AZVO-a.⁵² ZOK iz 2009. zahtijevao je da novoosnovano privatno visoko učilište tijekom prve dvije godine izvodi studentski program u suradnji s mentorskom institucijom – javnim visokim učilištem – što je predstavljalo oblik normativne diskriminacije privatnih u odnosu na javna učilišta. Novim ZOK-om iz 2022. godine, prema riječima predlagatelja, unaprijeđen je normativni okvir sustava osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti.⁵³ ZOK iz 2022. razlikuje unutarnji sustav za praćenje i unaprjeđivanje kvalitete od vanjskog sustava, koji obuhvaća objektivno vrednovanje kroz inicijalnu akreditaciju, reakreditaciju te izvanredno i tematsko vrednovanje. Središnja novina reforme jest prijenos javnih ovlasti u postupcima akreditacije i reakreditacije s ministarstva nadležnog za znanost i visoko obrazovanje na AZVO, koji time preuzima ulogu samostalnog i stručnog javnopravnog tijela nadležnog za donošenje akreditacijskih preporuka, izdavanje dopusnica te sustavno praćenje i vrednovanje rada visokih učilišta i znanstvenih instituta. ZOK iz 2022. dodatno propisuje ujednačene kriterije vrednovanja za sve vrste visokih učilišta, uključujući javna i privatna, te uvodi obvezu usklađivanja studentskih programa sa standardima kvalifikacija iz Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (u daljnjem tekstu: HKO), čime se osigurava usmjerenost studentskih programa na stvarne potrebe tržišta rada, društva i pojedinaca.⁵⁴ Primjena odredaba Zakona o općem upravnom postupku na postupke vrednovanja i akreditacije osigurava procesnu zakonitost, pravnu sigurnost i učinkovitu zaštitu prava stranaka.⁵⁵ Dokinuta je normativna diskriminacija privatnih visokih učilišta u odnosu na javna, a pojednostavljen je i postupak osnivanja novih privatnih visokih učilišta.⁵⁶ Ustrojstvo, ovlasti, nadležnosti i poslovi Akreditacijskog savjeta kao stručnog vijeća AZVO-a uređeni su ZOK-om iz 2022., a uspostavljena su i dva nova tijela AZVO-a: Povjerenstvo za naknadno praćenje i Povjerenstvo za prigovore, pri čemu su uređeni instrumenti i mehanizmi koji bi trebali osigurati stručnost, neovisnost i objektivnost u

51 Čl. 20. ZOK-a iz 2019.

52 Čl. 7. ZOK-a iz 2019.

53 Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Narodne novine, br. 151/22. i Hrvatski sabor, Prijedlog Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti od 28. srpnja 2022., pristup 20. rujna 2025., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-07-29/120801/PZ_317.pdf.

54 Hrvatski kvalifikacijski okvir (engl. *Croatian Qualifications Framework*, CROQF) instrument je uređenja sustava kvalifikacija u Republici Hrvatskoj koji osigurava jasnoću, pristupanje stjecanju, utemeljeno stjecanje, prohodnost i kvalitetu kvalifikacija, kao i povezivanje razina kvalifikacija u Republici Hrvatskoj s razinama kvalifikacija EQF-a i QF-EHEA te posredno s razinama kvalifikacija kvalifikacijskih okvira u drugim zemljama. Čl. 2. Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.

55 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. te čl. 20. i 26. ZOK-a.

56 Čl. 9., 13. i 15. ZOK-a.

radu Povjerenstva za prigovore.⁵⁷

5. ANALITIČKI PRIKAZ INICIJALNE AKREDITACIJE I UPISNOG POSTUPKA KAO POKAZATELJA KVALITETE JAVNE USLUGE VISOKOG OBRAZOVANJA

Odabrani su slučajevi dislociranog sveučilišnog prijediplomskog studija *Logopedija* Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagreba u Splitu te diplomskog studija *Agromija Mediterana* Sveučilišta u Splitu jer oba predstavljaju recentne i pravno dvojbene primjere u kojima se može empirijski provjeriti kako akreditacijski postupak i povezane upravne radnje proizvode (ili ne proizvode) pretpostavke zakonitog početka izvođenja studija i upisa studenata. Prvi je slučaj prikladan zbog kombinacije djelomično ispunjenih indikatora kvalitete i specifičnog, izvanrednog upisnog režima izvan standardiziranog sustava Središnjeg prijavnog ureda AZVO-a, što otvara pitanje usklađenosti upravne prakse s kogentnim pravilima o ravnopravnosti pristupnika i transparentnosti postupka. Drugi je slučaj izabran kao granični primjer zbog izdavanja dopusnice i upisa studijskog programa u Upisnik u tijeku akademske godine, uz sinkronizirano postupanje AZVO-a i senata. Taj slučaj omogućuje analizu konstitutivnog učinka rješenja o upisu na pravo izvođenja studija te procjenu institucionalnog nadzora u situaciji povećanog rizika od povrede načela zakonitosti. U nedostatku relevantne sudske prakse o zakonitosti inicijalnih akreditacija sveučilišnih i/ili stručnih studija i s njima povezanih upisnih postupaka, javno dostupne informacije i dokumentacija o provedenim inicijalnim akreditacijama, objavljene na mrežnim stranicama AZVO-a, upućuju upravo na dva odabrana slučaja. Riječ je o empirijski najpogodnijim i metodološki opravdanim primjerima za analizu upravnopravnih učinaka akreditacijskog režima.

Sveučilište u Zagrebu podnijelo je 21. svibnja 2025. godine AZVO-u zahtjev za izdavanje dopusnice Edukacijsko-rehabilitacijskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu za izvođenje studija *Logopedija* izvan sjedišta visokog učilišta, u Splitu.⁵⁸ Akreditacijski savjet AZVO-a imenovao je stručno povjerenstvo radi provedbe postupka inicijalne akreditacije studija *Logopedija* u Splitu, koje je provelo terenski posjet, izvršilo uvid u dokumentaciju te procijenilo prostorno-kadrovske i materijalne uvjete za opremljenost studija. Povjerenstvo je predložilo izdavanje dopusnice, utvrdivši da je studij *Logopedija* u Splitu programski ekvivalentan akreditiranom studiju matičnog fakulteta i u potpunosti usklađen s misijom i razvojnim prioritetima Sveučilišta u Zagrebu.⁵⁹ U provedenom postupku inicijalne akreditacije indikator

57 Čl. 33. i 38. do 41. ZOK-a.

58 *Izješće Stručnog povjerenstva u postupku inicijalne akreditacije za izvođenje studija dislocirani sveučilišni prijediplomski studij Logopedija s mjestom izvođenja u Split, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Ishodi provedenih vrednovanja, Pregled vanjskih vrednovanja u visokom obrazovanju i znanosti, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, pristup 10. listopada 2025., <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7>.*

59 *Izješće Stručnog povjerenstva – inicijalna akreditacija prijediplomski studij Logopedija s mjestom izvođenja u Splitu.*

unutarnjeg osiguravanja kvalitete te indikator studentske podrške ocijenjeni su djelomično ispunjenima. Daljnji indikatori studijskog programa i kadrovsko-materijalnih uvjeta ocijenjeni su ispunjenima, a povjerenstvo je preporučilo jačanje sustava kvalitete, institucionalne koordinacije i transparentnosti akademskih procesa. Preporučeno je preciznije normiranje odnosa između Sveučilišta u Zagrebu i Sveučilišta u Splitu, izrada detaljnog plana unutarnjeg osiguravanja kvalitete te imenovanje osobe odgovorne za nadzor kvalitete na dislociranoj lokaciji radi osiguranja institucionalne povezanosti. Usklađivanje studijskog programa s HKO-om i Europskim kvalifikacijskim okvirom (EQF-om) ocijenjeno je nužnim radi osiguranja odgovarajuće razine kompetencija i vertikalne prohodnosti studija. Povjerenstvo je također istaknulo potrebu za većim uključivanjem predstavnika studenata dislociranog studija u tijela odlučivanja na visokom učilištu, što je u skladu sa Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete u EHEA-i (ESG, Standard 1.3.).⁶⁰ Analiza ocjena i preporuka otvara pitanje jesu li svi standardi i kriteriji kvalitete bili u potpunosti ispunjeni prilikom akreditacije studija *Logopedija* u Splitu. Radi usporedbe razmatra se i postupak akreditacije prijediplomskog studija *Logopedija* Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, koji je 5. veljače 2024. godine podnio zahtjev AZVO-u za izdavanje dopusnice. Akreditacijski savjet imenovao je stručno povjerenstvo za akreditaciju studija *Logopedija* u Osijeku, koje je izradilo izvješće sa zaključnom preporukom za izdavanje dopusnice za izvođenje studija.⁶¹ Ukupna razina kvalitete prijediplomskog studija *Logopedija* u Osijeku ocijenjena je kao u potpunosti ispunjena u svim kategorijama vrednovanja, što predstavlja znatno višu ocjenu od dislociranog studija *Logopedija* u Splitu. Izvješće za studij u Osijeku ne sadrži preporuke za unaprjeđenje niti potrebu naknadnog praćenja, što ukazuje na visoku usklađenost sa standardima kvalitete. Oba sveučilišna prijediplomska studija logopedije, odnosno oba postupka inicijalne akreditacije, rezultirala su izdavanjem dopusnica za izvođenje studijskog programa.⁶² Na temelju odluke Sveučilišta u Zagrebu od 25. rujna 2025. o provođenju upisnog postupka na dislociranom prijediplomskom studiju *Logopedija* za akademsku godinu 2025./2026. te rješenja Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih od 23. rujna 2025., kojim se odobrava izvođenje navedenog studijskog programa izvan sjedišta Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta, započeo je postupak upisa studenata na novi dislocirani studijski program. Time se, u skladu s izdanim upravnim aktima, operacionalizira odluka nadležnog tijela sveučilišta, ali se ne ostvaruje zakonski

60 AZVO, *Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja*, ESG, pristup 10. listopada 2025., https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/ESG_HR.pdf.

61 *Izvješće Stručnog povjerenstva u postupku inicijalne akreditacije za izvođenje studija sveučilišni prijediplomski studij Logopedija Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku*, od 11. travnja 2024., AZVO, pristup 10. listopada 2025., <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70>.

62 *Rješenje Agencije od 25. lipnja 2024.*, pristup 10. listopada 2025., <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70> i *Rješenje Agencije od 19. rujna 2025.*, pristup 10. listopada 2025., <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7>.

uvjet za početak izvođenja studija u akademskoj godini 2025./2026.⁶³ Iz obavijesti o upisu na studij *Logopedija* u Splitu, dostupne na mrežnim stranicama Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, razvidno je da se upis provodi izvan redovitih ljetnih i zimskih rokova koji se za sva javna visoka učilišta odvijaju putem Središnjeg prijavnog ureda AZVO-a, u rokovima propisanim sustavom *Postani student* i u skladu s važećim propisima Republike Hrvatske. U skladu s odlukom Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta, rok za podnošenje prijave istekao je 3. listopada 2025. godine u 23:59 sati.⁶⁴

Drugi primjer svjedoči o potpunom izostanku dosljedne primjene pravnih pravila u pogledu upisa i početka izvođenja studija. Naime, riječ je o izdavanju dopusnice za sveučilišni diplomski studij *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu, koju je AZVO izdao 22. studenoga 2024. godine za akademsku godinu 2024./2025.⁶⁵ Dakle, AZVO je pri kraju prve polovice zimskog semestra akademske godine 2024./2025. izdao dopusnicu za studij koji se tek treba početi izvoditi u istoj akademskoj godini. Posebnu pozornost zaslužuje postupanje Senata Sveučilišta u Splitu, koji je kao najviše stručno, znanstveno-nastavno i predstavničko tijelo sveučilišta održao sjednicu istoga dana kada je AZVO donio upravni akt kojim se dopušta izvođenje diplomskog studija *Agronomija Mediterana*. Senat Sveučilišta u Splitu donio je odluku o raspisivanju natječaja za upis studenata u prvu godinu diplomskog studija *Agronomija Mediterana*.⁶⁶ Nakon donošenja upravnog akta AZVO-a i odluke Senata Sveučilišta u Splitu, nadležno je ministarstvo, postupajući po zahtjevu Sveučilišta u Splitu, provelo poseban upravni postupak te rješenjem⁶⁷ izvršilo upis diplomskog studija *Agronomija Mediterana*. Izdavanjem rješenja o upisu priznato je pravo na početak izvođenja studija u akademskoj godini 2024./2025., što predstavlja pravno relevantnu fazu u ocjeni zakonitosti cjelokupnog postupka.⁶⁸ Rješenje o upisu studija u Upisnik studijskih programa ima narav konstitutivnog upravnog akta, budući da visoko učilište tek njegovim donošenjem stječe pravo na početak izvođenja studija. Iako se upis temelji na prethodno izdanoj dopusnici AZVO-a, pravni učinak u pogledu

63 *Uvjeti za upis u prvu godinu prijediplomskog studija Logopedija, Prijave za upis na dislocirani redoviti sveučilišni prijediplomski studij Logopedija u ak. god. 2025./2026. (Split)*, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, pristup 15. listopada 2025., https://www.erf.unizg.hr/novosti/?@=6g6l#news_70626.

64 Provjera ispunjavanja uvjeta za upis održana je 7. listopada 2025., a ljestvica poretka pristupnika objavljena je 10. listopada 2025., dok je upis održan 15. listopada 2025. godine.

65 *Rješenje Agencije od 22. studenoga 2024.*, pristup 30. prosinca 2025., <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=112>.

66 Odluka Senata Sveučilišta u Splitu od 22. studenoga 2024. o raspisivanju natječaja za upis studenata u prvu godinu diplomskog studija *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu za akademsku godinu 2024./2025. te o dopuni plana upisa studenata na sve diplomske studije Sveučilišta u Splitu. Natječaj je prema navedenoj Odluci bio otvoren od petka, 22. studenoga 2024., do četvrtka, 28. studenoga 2024., zaključno do 13:00 sati, pristup 30. prosinca 2025., https://marjan.unist.hr/UserDocsImages/novosti/Agronomija_Mediterrana_natje%C4%8Daj%20za%20upis.pdf.

67 Čl. 4. st. 6. Pravilnika o Upisu studijskih programa, Narodne novine, br. 56/23.

68 *Upisnik studijskih programa Ministarstva znanosti obrazovanja i mladih RH, šifra Upisnika 4980*, pristup 30. prosinca 2025., <https://hko.srce.hr/usp/pretrazivanje/detalji?sifra=5077>.

dopuštenosti izvođenja studija nastaje isključivo izdavanjem rješenja nadležnog ministarstva, s obzirom na to da nije riječ o konstitutivnom upravnom aktu.⁶⁹

Odredbama čl. 70. ZVOZD-a propisano je kako akademska godina započinje 1. listopada, a završava 30. rujna iduće godine.⁷⁰ Nadalje, zakonodavac je iznimno dopustio da, kada je to predviđeno izvedbenim planom, nastava može započeti prije početka akademske godine, ali ne prije 1. rujna.⁷¹ To pravno pravilo dodatno naglašava važnost izvedbenog plana, koji je detaljno uređen čl. 71. ZVOZD-a, prema kojem visoko učilište mora donijeti izvedbeni plan prije početka akademske godine, uz obveznu naznaku početka, završetka i satnice izvođenja nastave.

Odredbom čl. 69. ZVOZD-a uređeno je da visoko učilište utvrđuje postupak upisa na studij tako da jamči ravnopravnost svih pristupnika. Upis na studij provodi visoko učilište na temelju javnog natječaja objavljenog na mrežnim stranicama visokog učilišta najkasnije do 1. svibnja tekuće godine.⁷² Riječ je o kogentnom pravnom pravilu, budući da je čl. 107. st. 1. ZVOZD-a propisana prekršajna sankcija – u iznosu od 50.000 do 300.000 kuna u protuvrijednosti u eurima – za visoko učilište koje upis provede protivno studijskom programu iz čl. 66. st. 2. t. 2. te uvjetima i postupku upisa iz čl. 69. istoga Zakona.⁷³

ZVOZD-om je propisano da Središnji prijavni ured AZVO-a provodi postupak upisa pristupnika na sva visoka učilišta za sve vrste i razine studija, objedinjuje podatke o ispunjavanju uvjeta za upis, izrađuje ljestvice poretka na temelju bodovanih rezultata školovanja, pruža informacije o uvjetima upisa te zaprima zahtjeve za vrednovanje i priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu zapošljavanja ili nastavka obrazovanja.⁷⁴ ZOK-om je propisana obvezna provedba postupaka upisa studenata na svim visokim učilištima – sveučilištima, fakultetima, akademijama i veleučilištima – putem Središnjeg prijavnog ureda, ustrojbene jedinice AZVO-a.⁷⁵ Budući da je čl. 20. i čl. 26. ZOK-a propisano kako je odluka o izdavanju dopusnice

69 Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava* (Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.), 291.

70 Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.

71 Čl. 70. st. 1. ZVOZD-a. Navedena zakonska odredba jasno potvrđuje da je visokoškolska nastava, kao sastavni dio akademske godine, ključni element njezina sadržaja te da je dopušten samo raniji, ali ne i kasniji početak nastave u odnosu na zakonom propisane rokove početka i završetka akademske godine te svih nastavnih obveza.

72 Čl. 69. ZVOZD-a. Javni natječaj mora sadržavati broj upisnih mjesta, uvjete upisa, rok za prijavu te podatke o postupku upisa i potrebnoj dokumentaciji, a visoko učilište dužno ga je objaviti najkasnije do 1. svibnja tekuće godine.

73 Čl. 66. st. 2. t. 2. ZVOZD-a glasi: „Studijskim programom utvrđuju se: usklađenost studijskog programa s pripadajućom kvalifikacijom u Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira, ako je ona upisana u Registar Hrvatskog kvalifikacijskog okvira.“ Čl. 69. ZVOZD-a glasi: „Visoko učilište utvrđuje postupak upisa na studij tako da jamči ravnopravnost svih pristupnika. Upis na studij provodi visoko učilište na temelju javnog natječaja objavljenog na mrežnim stranicama visokog učilišta najkasnije do 1. svibnja tekuće godine. Javni natječaj sadrži broj upisnih mjesta, uvjete upisa, rok za prijavu na natječaj te podatke o postupku upisa i ispravama potrebnim za upis.“

74 Čl. 44. ZOK-a.

75 Ova se obveza odnosi na sve razine studija, uključujući prijediplomske, diplomatske, stručne, kratke stručne, poslijediplomske specijalističke i doktorske studije, čime se osigurava jednako rangiranje i bodovanje pristupnika te zaštita javnog interesa.

upravni akt, na takve se postupke primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku, uključujući i načelo zakonitosti kao temeljno upravno-pravno načelo.⁷⁶ Promatrajući slučajeve dislociranog studija *Logopedija* u Splitu te studija *Agronomija Mediterana*, prema shvaćanju autora, proizlazi da je AZVO postupio protivno ZVOZD-u, ZOK-u te Zakonu o općem upravnom postupku kada je 19. rujna 2025. godine izdao dopusnicu za početak izvođenja dislociranog studija *Logopedija* u Splitu za akademsku godinu 2025./2026.⁷⁷ Na temelju iznesenog može se zaključiti kako je nezakonito postupljeno i u slučaju izdavanja dopusnice za početak izvođenja diplomskog studija *Agronomija Mediterana* u Splitu.⁷⁸ U oba slučaja izostao je institucionalni nadzor ministarstva nadležnog za visoko obrazovanje i AZVO-a. Analiza slučajeva inicijalne akreditacije sveučilišnog prijediplomskog i diplomskog studija te upisnog postupka pokazuje kako formalna usklađenost s europskim standardima sama po sebi ne jamči kvalitetu javne usluge visokog obrazovanja. Jamstvo kvalitete ostat će nedostižno dok se ne osigura dosljedna primjena zakonskih pravila, učinkovit nadzor i institucionalna odgovornost svih aktera u sustavu. U svjetlu izloženih konceptualnih okvira kvalitete javnih usluga (standardizacija, transparentnost, odgovornost i mehanizmi nadzora) te komparativnih uvida o ulozi vanjske evaluacije i regulatorne koherentnosti, studije slučaja pokazuju da se kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge u hrvatskom akreditacijskom režimu ne može ocjenjivati samo kroz formalno ispunjenje akreditacijskih standarda. Prema analiziranim primjerima, kvaliteta visokog obrazovanja ocjenjuje se prvenstveno kroz ostvarenje pokazatelja zakonitosti i postupovne urednosti upravnih akata i radnji koje omogućuju početak izvođenja studija. U slučaju dislociranog studija *Logopedija* napetost između akreditacijske dopusnice i izvanrednog upisnog režima, izvan standardiziranih rokova i kanala, upućuje na deficit proceduralne koherentnosti i predvidljivosti, čime se dovodi u pitanje ostvarenje načela ravnopravnosti pristupnika kao temeljne sastavnice kvalitete javne usluge. U slučaju studija *Agronomija Mediterana* vremenska neusklađenost izdavanja dopusnice i normativnih pretpostavki početka izvođenja studija, kao i sinkronizirano postupanje relevantnih tijela u donošenju akata izvan zakonske norme, ukazuju na rizik relativiziranja načela zakonitosti i na slabljenje preventivne funkcije vanjskog osiguravanja kvalitete. Oba slučaja stoga potvrđuju teorijsku postavku da se javna vrijednost i kvaliteta javne usluge ne ostvaruju samim postojanjem standarda i institucija, nego njihovom dosljednom primjenom kroz učinkovite kontrolne mehanizme i jasno razgraničene odgovornosti aktera. Posljedično, odgovor na istraživačko pitanje upućuje na zaključak da inicijalna akreditacija i povezani upravni akti u promatranim primjerima ne osiguravaju u dovoljnoj mjeri zakonit, vremenski usklađen i postupovno koherentan početak izvođenja studija niti stvaraju stabilna procesna jamstva ravnopravnosti pristupnika. Time se razotkriva

76 AZVO, kao javno-pravno tijelo s javnim ovlastima, dužno je odlučivati u skladu sa zakonom, provedbenim propisima i općim aktima donesenima na temelju zakonom utvrđenih ovlasti, a kada rješava po slobodnoj ocjeni, mora ostati u granicama dodijeljene ovlasti i njezine svrhe.

77 *Rješenje Agencije od 19. rujna 2025.*, pristup 10. listopada 2025., <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7>.

78 AZVO je na temelju rješenja izdala dopusnicu za diplomski studij *Agronomija Mediterana* Sveučilišta u Splitu dana 22. studenoga 2024. godine za akademsku godinu 2024./2025.

strukturni jaz između normativno uspostavljenog režima osiguravanja kvalitete i njegove provedbene učinkovitosti, što predstavlja središnji upravno-pravni problem analiziranih postupaka.

6. ZAKLJUČAK

Provedena dogmatsko-pravna i institucionalna analiza hrvatskog akreditacijskog režima, uz oslonac na dvije nedavne studije slučaja, upućuje na zaključak da se kvaliteta visokog obrazovanja kao javne usluge ne iscrpljuje u formalnoj usklađenosti sa standardima, nego ovisi o zakonitosti, postupovnoj koherentnosti i vremenskoj usklađenosti upravnih akata i radnji koje omogućuju početak izvođenja studija i upis pristupnika. U promatranim primjerima uočena su odstupanja koja ukazuju na strukturni jaz između normativno uspostavljenih pretpostavki osiguravanja kvalitete i provedbene učinkovitosti sustava, osobito u pogledu predvidljivosti postupanja i zaštite ravnopravnosti pristupnika. Time se na razini upravno-pravnih učinaka potvrđuje da akreditacijski instrumenti ostvaruju svoju javnu funkciju tek kada su povezani s učinkovitim mehanizmima kontrole i jasno razgraničenim odgovornostima nadležnih tijela. *De lege ferenda* potrebno je ojačati normativna i institucionalna jamstva zakonitosti u akreditacijskim i upisnim postupcima, osobito kroz preciznije procesne standarde, obvezu detaljnog obrazlaganja svakog odstupanja od zakonskih rokova i pretpostavki te jasnije uređenje nadzorne odgovornosti u odnosu na postupanje AZVO-a i visokih učilišta. Ujedno je opravdano razmotriti dodatnu standardizaciju i digitalnu integraciju upisnih postupaka radi smanjenja regulatorne arbitrarnosti i jačanja transparentnosti. Zaključno, normativno jačanje samo po sebi nije dostatno: kvaliteta kao javna vrijednost nastaje tek u točki u kojoj se propisani standardi dosljedno provode kroz upravno-pravno uredne, predvidljive i nadzirane postupke. Samo takvim zahvatima moguće je pretvoriti formalne reforme u stvarne institucionalne učinke i uspostaviti visoko obrazovanje kao javnu uslugu utemeljenu na zakonitosti, jednakosti i dosljedno primijenjenim standardima kvalitete.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Ahmetovic, Emina, Medina Ahmedic, Almira Muharemovic, Edina Nozinovic, Aleksandar Draganic, Vesna Katic i Edin Islamovic. „The Use of PULS Methodology in Analysing the Satisfaction of Public Services’ Users“. *Croatian and Comparative Public Administration* 14, br. 3 (2014): 571-610.
2. Benner, Mats. „Are Some Technical Universities Better Than Others?“ U: *Are Some Technical Universities Better Than Others?: Technical Universities Past, Present and Future*, ur. Lars Geschwind, Anders Broström i Katarina Larsen, 27-44. Cham: Springer, 2022.
3. Berghaeuser, Hendrik i Michael Hoelscher. „Reinventing the Third Mission of Higher Education in Germany: Political Frameworks and Universities’ Reactions“. *Tertiary Education and Management* 26 (2020): 57-76. <https://doi.org/10.1007/s11233-019-09030-3>
4. Bertelli, Anthony M. i Silvia Cannas. *Law and Co-Production: The Importance of*

- Citizenship Values*. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2021.
5. Brewis, Elisa. „Higher Education and the Public Good in Finland“. *Higher Education* 89 (2025): 205-222. <https://doi.org/10.1007/s10734-024-01291-1>
 6. Carpentier, Vincent i Aline Courtois. „Higher Education and the Public Good in France“. *Higher Education* 89 (2025): 223-238. <https://doi.org/10.1007/s10734-024-01293-z>
 7. Dadasović, Bojan. „Vrednovanje zadovoljstva korisnika usluga upravnih odjela za komunalne poslove u gradovima Sisačko-moslavačke županije“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 23, br. 3 (2023): 433-450.
 8. De Fine Licht, Jenny, David Karlsson i Louise Skoog. *Location of Public Services: Legitimacy, Challenges, and Solutions in Sweden*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024.
 9. Đulabić, Vedran. „Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi“. U: *7. Forum za javnu upravu*, ur. Anamarija Musa, 7-26. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.
 10. Džinić, Jasmina. „Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 12, br. 4 (2012): 1003-1036.
 11. Edelmann, Noella i Ines Mergel. „Co-Production of Digital Public Services in Austrian Public Administrations“. *Administrative Sciences* 11 (2021): 1-21. <https://doi.org/10.3390/admsci11010022>
 12. Grubišić, Ksenija. *Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2023.
 13. Grubišić Šeba, Mihaela. „Outsourcing javnih usluga“. U: *7. Forum za javnu upravu*, ur. Anamarija Musa, 27-52. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 2014.
 14. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.
 15. Ivaniš, Marija, Nebojša Pavlović i Renee Škulić. „Stavovi građana o javnim uslugama i SWOT matrica u funkciji gospodarskog i društvenog rasta i razvoja grada Rijeke“. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci* 10, br. 1 (2022): 37-56.
 16. Kinder, Tony. *Marx and Public Services Theory, Policy, and Practice*. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2025.
 17. Klaric, Mirko. „Smart Digitalization and Public Services in the EU“. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 7, br. 1 (2023): 151-174. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/eucmlis7&id=163>
 18. Kotler, Philip. *Upravljanje marketingom – analiza, planiranje, primjena i kontrola*. Zagreb: Mate, 2001.
 19. Klinecicz, Krzysztof, Magdalena Zatorska i Anna Wielicka-Regulska. *The Role of Higher Education in Creating Socially Responsible Innovations: A Case Study of the EIT Food RIS Consumer Engagement Labs Project*. Cham: Springer, 2022.
 20. Loeffler, Elke i Tony Bovaird. *User and Community Co-production of Public Value*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2021.
 21. Madžar, Tomislav, Tonči Lazibat i Josip Mikulić. „Mjerenje kvalitete usluga u zdravstvenom turizmu“. *Poslovna izvrsnost* 10, br. 1 (2016): 187-202.
 22. McDonald, David A. *Meanings of Public and the Future of Public Services*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2023.
 23. Ozretić Došen, Đurđana, Vatroslav Škare i Tatjana Škare. „Mjerenje kvalitete usluge primarne zdravstvene zaštite SERVQUAL instrumentom“. *Revija za socijalnu politiku* 17, br. 1 (2010): 27-44.
 24. Pidd, Michael. *Measuring the Performance of Public Services Principles and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
 25. Segueni, Fakia. „Public Service Ethics and Their Impact on Improving the Quality of Public Service“. *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 17, br. 1 (2025): 369-379. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/conreadslj17&id=334>
 26. Smith, Peter C. i Andrew Street. „Measuring the Efficiency of Public Services: The Limits

- of Analysis“. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)* 168, br. 2 (2005): 401-417. <http://www.jstor.org/stable/3559969>
27. Staley, Samuel R. i John P. Blair. „Institutions, Quality Competition and Public Service Provision: The Case of Public Education“. *Constitutional Political Economy* 6, br. 1 (1995): 21-33. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/constpe6&id=17>
 28. Resch, Katharina, Magdalena Fellner, Claudia Fahrenwald, Peter Slepcevic-Zach, Mariella Knapl i Paul Rameder. „Embedding Social Innovation and Service Learning in Higher Education’s“. *Third Sector Policy Developments in Austria. Front. Educ.* 5, br. 112 (2020): 1-5. <https://doi.org/10.3389/educ.2020.00112>
 29. Sadik-Zada, Elkhan Richard, Andrea Gatto i Ibrahim Niftiyev. „E-Government and Petty Corruption in Public Sector Service Delivery“. *Technology Analysis & Strategic Management* 36, br. 12 (2022): 3987-4003. <https://doi.org/10.1080/09537325.2022.2067037>
 30. Sommersguter-Reichmann, Margit i Gerhard Reichmann. „Institutional Corruption in Higher Education: Diving into Indicator-Based Funding and Employment Conditions in Austrian Universities“. *Policy Reviews in Higher Education* 9, br. 2 (2025): 282-299. <https://doi.org/10.1080/23322969.2025.2489953>
 31. Šašić, Đevad, Merima Tanović i Amel Delić. „Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora“. *Pregled: časopis za društvena pitanja* 62, br. 1 (2021): 41-57. <https://doi.org/10.48052/19865244.2021.1.41>
 32. Torabian Juliette. „The Quality Panopticon in Higher Education: A Comparative Analysis of France & England“. Doktorska disertacija, London: University College London, Institute of Education, 2018.
 33. Zoroja, Marina i Svetozar Tanasković. „Pružanje javnih usluga na principu javno-privatnog partnerstva“. *Ekonomске ideje i praksa* 38 (2020): 65-80. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:beo:ekidpr:y:2020:i:38:p:65-80>

Pravni propisi:

1. *Code de l'éducation*. Légifrance. Pristup 5. rujna 2025. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071191.
2. Pravilnik o Upisniku studijskih programa, Narodne novine, br. 56/23.
3. Uredba o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine, br. 101/04.
4. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20., 20/21.
5. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
6. Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, Narodne novine, br. 151/22.
7. Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 45/09.
8. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.
9. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03., 105/04., 174/04., 2/07., 46/07.

Mrežne stranice:

1. Agencija za znanost i visoko obrazovanje. *Ishodi provedenih vrednovanja, Pregled vanjskih vrednovanja u visokom obrazovanju i znanosti*. Pristup 10. listopada 2025. <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?id=7>
2. Agencija za znanost i visoko obrazovanje. *Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG)*. Pristup 10. listopada 2025. https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/ESG_HR.pdf
3. *Bergen Communiqué, 2005. The European Higher Education Area – Achieving the Goals*.

- Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf
4. *Berlin Communiqué*, 2003. *Realising the European Higher Education Area*. Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf
 5. *Uvjeti za upis u prvu godinu prijediplomskog studija Logopedija. Prijave za upis na dislocirani redoviti sveučilišni prijediplomski studij Logopedija u ak. god. 2025./2026. (Split)*. Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Pristup 15. listopada 2025. https://www.erf.unizg.hr/novosti/?@=6g6l#news_70626
 6. *Europski prostor visokog obrazovanja*. EHEA. Pristup 1. listopada 2025. <https://ehea.info/page-how-does-the-bologna-process-work>
 7. *Hcéres*. Pristup 5. rujna 2025. <https://www.hceres.fr/en>
 8. *Izvjješće Stručnog povjerenstva u postupku inicijalne akreditacije za izvođenje studija sveučilišni prijediplomski studij Logopedija Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku*. Agencija za znanost i visoko obrazovanje. Pristup 10. listopada 2025. <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70>
 9. *Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009. The Bologna Process 2020 – The European Higher Education Area in the New Decade*. Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf
 10. *London Communiqué, 2007. Towards the European Higher Education Area: Responding to Challenges in a Globalised World*. Pristup 5. rujna 2025. https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf
 11. *Prague Communiqué, 2001. Towards the European Higher Education Area*. Pristup 5. rujna 2025. http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf

Ostalo:

1. *Odluka Senata Sveučilišta u Splitu od 22. studenoga 2024*. Pristup 30. prosinca 2025. https://marjan.unist.hr/UserDocsImages/novosti/Agromija_Mediterana_natje%C4%8Daj%20za%20upis.pdf
2. *Prijedlog Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti od 28. srpnja 2022*. Pristup 20. rujna 2025. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-07-29/120801/PZ_317.pdf
3. *Rješenje Agencije od 19. rujna 2025*. Pristup 10. listopada 2025. <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=7>
4. *Rješenje Agencije od 22. studenoga 2024*. Pristup 30. prosinca 2025. <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=112>
5. *Rješenje Agencije od 25. lipnja 2024*. Pristup 10. listopada 2025. <https://www.azvo.hr/ishodi-vrednovanja/institution.php?&id=70>
6. *Upisnik studijskih programa Ministarstva znanosti obrazovanja i mladih RH, šifra Upisnika 4980*. Pristup 30. prosinca 2025. <https://hko.srce.hr/usp/pretrazivanje/detalji?sifra=5077>

Ivica Šušak*

Summary

QUALITY OF HIGHER EDUCATION AS A PUBLIC SERVICE IN THE CONTEXT OF STUDY PROGRAMME ACCREDITATION

The paper examines the quality of higher education as a public service in the Republic of Croatia, proceeding from the premise that, within the accreditation regime, such quality is primarily manifested through the legality and procedural regularity of administrative acts and related administrative conduct enabling the commencement of programme delivery and the admission of applicants. The research question addresses the extent to which initial accreditation procedures and the associated administrative decisions ensure a lawful, procedurally coherent and timely start of programme implementation, as well as equal treatment of applicants in the admission process. Methodologically, the paper combines dogmatic legal analysis and interpretation of positive law, an institutional analysis of the role and powers of the Agency for Science and Higher Education (ASHE) and the ministry competent for higher education, a qualitative analysis of relevant documents (statutes, secondary legislation, reports, and instruments adopted in accreditation procedures), and an analysis of different governance models of higher education in order to contextualise quality standards. The empirical part relies on two case studies – the dislocated university undergraduate programme in Speech and Language Therapy of the Faculty of Education and Rehabilitation Sciences, University of Zagreb, implemented in Split, and the university graduate programme “Mediterranean Agronomy” of the University of Split – selected due to the availability of publicly accessible documentation and the absence of relevant case-law. The findings indicate deviations that call into question procedural predictability and coherence (particularly regarding admission deadlines and channels), as well as a temporal misalignment between administrative decisions and the normative prerequisites for the commencement of teaching, thereby weakening the preventive function of external quality assurance. In conclusion, the paper identifies a structural gap between normatively established standards and their practical effectiveness, and, *de lege ferenda*, proposes strengthening procedural safeguards, clarifying supervisory accountability, and further standardising (including through digital integration) admission procedures so as to enhance legality, transparency, and equal treatment of applicants.

Keywords: *public service; quality; higher education; accreditation; specific administrative procedure.*

* Ivica Šušak, Dipl. iur., Head Secretary, University of Zagreb, Faculty of Medicine; ivica.susak@mef.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2155-2778>.

◆ Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International licence (CC BY-NC-ND 4.0).