MIANU – SCIENCE AND PRACTICE (SAP), Journal of Social Sciences and Humanities,
No. 7, Volumen I, IX - 2026., ISSN 2787-8228 (Print), ISSN 2787-8236 (Online)

Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 01. 07. 2026.
Prihvaćeno: 24. 08. 2026.

PRAVNA PRIRODA IZBORA I ZASNIVANJA RADNOG ODNOSA NASTAVNIKA NA VISOKIM UČILIŠTIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ivan Kukić[12]

Sažetak

Rad analizira pravnu prirodu izbora nastavnika i zasnivanja njihova radnog odnosa na visokim učilištima u Republici Hrvatskoj. Polazi se od teze da važeći normativni model ne tvori jedinstven postupak, nego složenu pravnu cjelinu u kojoj se preklapaju akademska samouprava, upravno odlučivanje i radnopravno ugovaranje. Primjenom dogmatsko-pravne, sistemske, teleološke i analitičke metode ispituju se odredbe Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o radu, novi Nacionalni sveučilišni, znanstveni i umjetnički kriteriji iz 2026. te odabrana ustavnosudska, upravnosudska i radnosudska praksa. Rezultati pokazuju da odluka matičnog odbora ili matičnog povjerenstva potvrđuje ispunjavanje nacionalnih kriterija, ali sama po sebi ne stvara opće i prenosivo pravo na zaposlenje niti zamjenjuje odluku visokog učilišta o izboru najboljeg kandidata. Uočena je nedovoljna određenost postupka na privatnim visokim učilištima, nejasno razgraničenje pravnih učinaka pojedinih odluka te potreba koordinirane upravne i radnopravne zaštite. Posebno se razmatra položaj naslovnih nastavnika i prijedlog izmjena Zakona koji je bio predmet javnog savjetovanja 2026. godine. Zaključno se predlaže preciznije normiranje postupovnih jamstava, pravnih učinaka odluka i rokova, uz očuvanje autonomije visokih učilišta i učinkovitu sudsku kontrolu zakonitosti.

Ključne riječi: *visoko obrazovanje; nastavnici; izbor na radno mjesto; radni odnos; akademska samouprava; upravni postupak; pravna zaštita*

THE LEGAL NATURE OF ACADEMIC APPOINTMENT AND THE ESTABLISHMENT OF EMPLOYMENT RELATIONSHIPS AT HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Abstract

The paper examines the legal nature of academic appointments and the establishment of employment relationships at higher education institutions in the Republic of Croatia. It argues that the current regulatory model does not constitute a single procedure, but a complex legal structure in which academic self-government, administrative decision-making and labour-law contracting overlap. Using doctrinal, systemic, teleological and analytical methods, the paper examines the Higher Education and Scientific Activity Act, the General Administrative Procedure Act, the Labour Act, the 2026 National University, Scientific and Artistic Criteria, and selected constitutional, administrative and labour case

[12] Ivan Kukić, mag. admin. publ., Libertas međunarodno sveučilište, Zagreb, Trg J. F. Kennedy 6b, e-mail: ikukic@libertas.hr

law. The findings show that a decision of a field committee or a polytechnic field committee confirms compliance with national criteria, but does not in itself create a general and transferable right to employment or replace the higher education institution's decision on the best candidate. The analysis identifies insufficient procedural regulation at private higher education institutions, unclear legal effects of individual decisions, and the need to coordinate administrative and labour-law remedies. Special attention is given to adjunct academic staff and to the 2026 draft amendments submitted to public consultation. The paper proposes clearer procedural guarantees, legal effects and deadlines while preserving institutional autonomy and effective judicial review.

Keywords: *higher education; academic staff; appointment procedure; employment relationship; academic self-government; administrative procedure; judicial protection*

1. UVOD

Izbor nastavnika na visokom učilištu nije samo kadrovska odluka poslodavca. Njime se istodobno ostvaruju javni interes za kvalitetnim visokim obrazovanjem, institucionalna autonomija visokog učilišta, akademske slobode te ustavno pravo kandidata na dostupnost javnih službi pod jednakim uvjetima. Nakon sklapanja ugovora o radu otvara se i klasična radnopravna dimenzija, obilježena osobnim obavljanjem rada, subordinacijom, pravom na plaću i drugim pravima i obvezama iz radnog odnosa. Upravo preklapanje navedenih pravnih režima čini položaj visokoškolskog nastavnika složenijim od položaja radnika čije zaposlenje ovisi samo o odluci poslodavca i ugovoru o radu.

Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN 119/22; dalje: ZVOZD) [1] napustio je raniji sustav odvojenih znanstvenih i znanstveno-nastavnih zvanja te izbor vezao uz odgovarajuća radna mjesta. Pritom je detaljnije uredio zapošljavanje na slobodno radno mjesto, reizbor i izbor na više radno mjesto. Novi model trebao je povećati transparentnost, vremensku predvidivost i odgovornost sudionika postupka [2]. Međutim, njegova primjena pokazuje da normativna razrada pojedinih faza ne daje uvijek jasan odgovor na pitanje tko donosi konstitutivnu odluku, kakav je pravni učinak odluke matičnog tijela, kada nastaje obveza sklapanja ugovora o radu te koji je put pravne zaštite protiv pojedine odluke ili propuštanja.

Dodatnu aktualnost temi daju Nacionalni sveučilišni, znanstveni i umjetnički kriteriji (NN 42/26; dalje: Nacionalni kriteriji) [3]. Njima su prvi put pod novim Zakonom cjelovito uređeni opći, horizontalni, vertikalni i posebni kriteriji, postupak nastupnog predavanja te prijelazni režimi. Istodobno je od 24. lipnja do 9. srpnja 2026. provedeno javno savjetovanje o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama ZVOZD-a. Ta okolnost potvrđuje da se pravni okvir još uvijek normativno konsolidira, ali nalaže strogo razlikovanje važećega prava od predloženih rješenja koja u trenutku dovršetka ovoga rada nisu bila donesena kao zakon [4].

Predmet rada jest pravna analiza postupaka koji prethode zasnivanju, nastavku i promjeni radnog odnosa nastavnika na visokim učilištima. Središnje istraživačko pitanje glasi: predstavlja li izbor nastavnika jedinstven upravni postupak koji završava upravnim aktom ili višefazni postupak u kojem odluke javnopravne i akademske naravi tek stvaraju pretpostavke za nastanak ili izmjenu radnog odnosa? Iz njega proizlaze tri pomoćna pitanja: (1) kakav je pravni učinak odluke stručnog povjerenstva, akademskog tijela i matičnog tijela; (2) u kojoj se mjeri postupak javnih visokih učilišta može primijeniti na privatna učilišta i naslovne nastavnike; te (3) kako uskladiti autonomiju visokog učilišta s pravom kandidata na učinkovitu pravnu zaštitu.

Polazna je hipoteza da važeće uređenje uspostavlja složen, funkcionalno povezan, ali pravno nejedinstven postupak. Upravni elementi osobito su izraženi pri odlučivanju o ispunjavanju zakonskih i nacionalnih kriterija te kod sudske kontrole zakonitosti odluka, dok radni odnos nastaje tek ugovorom o radu ili se mijenja aneksom. Autonomija visokog učilišta obuhvaća akademsku prosudbu i izbor kandidata, ali ne dopušta arbitrarnost, odstupanje od unaprijed propisanih kriterija ili isključenje sudske kontrole.

2. TEORIJSKI I NORMATIVNI OKVIR

2.1. Autonomija sveučilišta i akademska samouprava

Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka USRH; dalje: Ustav RH) [5] u članku 68. jamči autonomiju sveučilišta te propisuje da sveučilište samostalno odlučuje o svojem ustroju i djelovanju, u skladu sa zakonom. Zakonska razrada toga jamstva nalazi se u članku 4. ZVOZD-a: akademska samouprava obuhvaća, među ostalim, predlaganje odnosno izbor čelnika i izbor nastavnika, dok je svrha autonomije zaštita akademskih prava i sloboda te intelektualne neovisnosti od političkog pritiska i ekonomske moći. Zakonska formulacija istodobno naglašava odgovornost prema društvenoj zajednici. Autonomija stoga nije izuzeće od zakonitosti nego institucijsko jamstvo unutar zakonom postavljenih granica [1, 5].

U teorijskom smislu akademska sloboda pretpostavlja slobodu poučavanja, istraživanja i objavljivanja, dok institucionalna autonomija stvara organizacijske uvjete za njihovo ostvarivanje. Grubišić [6] upozorava da normativno razumijevanje akademskih sloboda zahtijeva povezivanje ideje sveučilišta s njegovom društvenom ulogom i odgovornošću. Izbor nastavnika izravno utječe na sadržaj nastave i smjer istraživanja, pa je stručnoj akademskoj prosudbi potrebno priznati prostor koji sud ili upravno tijelo ne smije zamijeniti vlastitom ocjenom znanstvene kvalitete. Međutim, diskrecijska ocjena nije isto što i sloboda od obrazloženja. Kada su kriteriji unaprijed normirani, visoko učilište mora pokazati kako ih je primijenilo, a sudska kontrola mora moći ispitati nadležnost, postupak, utvrđene činjenice, zabranu diskriminacije i razloge odluke.

Takvo razgraničenje odgovara i europskom shvaćanju akademske slobode. Članak 13. Povelje Europske unije o temeljnim pravima štiti akademsku slobodu, dok Magna Charta Universitatum i dokumenti Europskog prostora visokog obrazovanja povezuju autonomiju s odgovornošću, transparentnošću i kvalitetom [7-9]. Mobilnost nastavnika dodatno zahtijeva usporedivost kvalifikacija i predvidivo priznavanje akademskih postignuća. Jankovič i Gregurić-Bajza [10] pokazuju da neujednačeno postupanje pri vrednovanju inozemnih habilitacija može ograničiti akademsku mobilnost, osobito ako se institucijska autonomija tumači kao neograničena mogućnost odstupanja od transparentnih pravila.

2.2. Odnos posebnoga i općega radnog zakonodavstva

ZVOZD je lex specialis za radna mjesta nastavnika, znanstvenika i suradnika jer uređuje pretpostavke, tijela, faze izbora, trajanje izbora, reizbor i pojedine razloge prestanka radnog odnosa. Zakon o radu (NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23 i 64/23 - Odluka USRH; dalje: ZR) [11] ostaje opći propis za pitanja sklapanja, sadržaja, izmjene i prestanka ugovora o radu koja posebnim zakonom nisu drukčije uređena. Pravilo lex specialis derogat legi generali ne znači isključenje ZR-a, nego prioritet posebne norme samo u granicama njezina sadržaja. Primjerice, ZVOZD određuje da se s nastavnikom izabranim na slobodno radno mjesto sklapa ugovor na neodređeno vrijeme uz obvezu reizbora ili izbora na više radno mjesto, dok se opća pravila o obveznom sadržaju ugovora, zaštiti prava i otkazu primjenjuju prema ZR-u [1, 11, 12].

Radni odnos ne nastaje samom potvrdom da kandidat ispunjava nacionalne kriterije. Prema članku 40. stavku 11. ZVOZD-a, visoko učilište nakon odluke matičnog tijela, odnosno nastupa zakonske pretpostavke zbog njegove šutnje, s izabranim kandidatom sklapa ugovor o radu. Tek ugovor individualizira radno mjesto, opseg radnog vremena, plaću, mjesto rada i druge bitne sastojke. Kod izbora na više radno mjesto s već zaposlenim nastavnikom sklapa se aneks ugovora o radu. Time Zakon jasno razlikuje stručnu i upravnu verifikaciju kriterija od radnopravnog izvora prava i obveza [1].

I dodatni rad nastavnika mora se promatrati kroz oba režima. Članak 18.a ZR-a omogućuje radniku zaposlenom u punom radnom vremenu dodatni rad kod drugog poslodavca, dok članak 49. ZVOZD-a za nastavnika zaposlenog na javnom visokom učilištu propisuje odobrenje čelnika kada izvan matične ustanove obavlja poslove koji su predmet ili su povezani s djelatnošću učilišta. Postojanje valjanog izbora na radnom mjestu kod jednog poslodavca zato ne proizvodi automatsko pravo na zasnivanje radnog odnosa kod drugoga; potrebno je ispuniti uvjete drugog poslodavca, provesti odgovarajući postupak i urediti dopuštenost dodatnog rada [1, 11].

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Istraživanje je kvalitativno i normativno. Dogmatsko-pravnom metodom utvrđuju se sadržaj i međusobni odnos ZVOZD-a, ZR-a, Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09 i 110/21; dalje: ZUP) [13], Zakona o upravnim sporovima (NN 36/24; dalje: ZUS) [14] i Nacionalnih kriterija. Sistemsko tumačenje koristi se za povezivanje odredaba o autonomiji, izboru, matičnim tijelima, pravnoj zaštiti i ugovoru o radu. Teleološkom metodom ispituje se svrha javnog natječaja, nacionalnih i dodatnih kriterija te nadzora matičnih tijela. Analitička metoda primjenjuje se na odabrane odluke Ustavnog suda, Visokog upravnog suda i Vrhovnog suda koje razjašnjavaju dostupnost sudske zaštite i odnos postupka izbora s radnim odnosom.

Rad ne provodi empirijsko istraživanje prakse svih visokih učilišta niti ocjenjuje konkretne kandidate. Zaključci se stoga odnose na normativni model i reprezentativne probleme vidljive iz propisa, dostupne sudske prakse i literature. Prijedlog izmjena Zakona iz 2026. koristi se kao izvor de lege ferenda, a ne kao važeće pravo. Vremenska granica istraživanja jest 24. kolovoza 2026., zbog čega prije objave treba provjeriti je li zakonodavni postupak u međuvremenu dovršen.

4. REZULTATI - VIŠEFAZNA PRAVNA STRUKTURA IZBORA

4.1. Izbor na slobodno radno mjesto na javnom visokom učilištu

Članak 40. ZVOZD-a postupak zapošljavanja na slobodno radno mjesto na javnom visokom učilištu veže uz javni natječaj. Odluku o raspisivanju natječaja donosi senat, fakultetsko ili akademijsko vijeće odnosno vijeće veleučilišta, a sastavni je dio te odluke imenovanje stručnog povjerenstva. Natječaj se objavljuje u Narodnim novinama, na mrežnim stranicama učilišta i na portalu Europskoga istraživačkog prostora, uz rok za prijavu koji ne smije biti kraći od trideset dana. Zakon time nastoji osigurati javnost, dostupnost i kompetitivnost postupka [1].

Stručno povjerenstvo mora imati najmanje tri člana, zaposlene na istoj ili višoj hijerarhijskoj razini te u odgovarajućem području i polju, a najmanje jedan član mora dolaziti izvan ustanove koja provodi izbor. Povjerenstvo ocjenjuje ispunjavaju li svi kandidati zakonske, nacionalne i dodatne kriterije te obrazloženo predlaže najboljega kandidata. Njegovo mišljenje nije konačna odluka nego stručna podloga. Akademsko vijeće može mišljenje usvojiti ili odbiti, pri čemu odluka o odbijanju mora biti obrazložena.

Obveza obrazlaganja važna je granica akademske diskrecije: tijelo nije vezano prijedlogom povjerenstva, ali mora iznijeti provjerljive razloge ako od njega odstupa [1].

Nakon usvajanja mišljenja odluka se dostavlja matičnom odboru ili matičnom povjerenstvu. Matično tijelo ne bira najboljega kandidata i ne vrednuje institucijske potrebe, nego provjerava ispunjavanje nacionalnih kriterija. Ako ne odluči u roku od šezdeset dana, nastupa zakonska pretpostavka da kandidat kriterije ispunjava. Tek nakon pozitivne odluke ili nastupa te pretpostavke visoko učilište sklapa ugovor s kandidatom koji je prethodno izabran. Iz teksta članka 40. proizlazi funkcionalna podjela: stručno povjerenstvo ocjenjuje i predlaže; akademsko tijelo bira; matično tijelo verificira nacionalne kriterije; ugovor o radu zasniva radni odnos [1].

4.2. Pravna priroda odluka u postupku

Članak 5. stavak 3. ZVOZD-a propisuje primjenu ZUP-a na postupke u kojima se odlučuje o pravima i obvezama nastavnika, znanstvenika, suradnika i studenata te na postupke koje vode matični odbori i matična povjerenstva. Ova odredba uklanja dio ranijih dvojbi, ali ne pretvara svaku internu radnju ili svako stručno mišljenje u samostalan upravni akt. Za kvalifikaciju je odlučno proizvodi li akt neposredan pravni učinak prema određenoj osobi i je li ga donijelo tijelo s javnom ovlasti. Izvješće stručnog povjerenstva načelno je pripremni stručni akt; odluka matičnog tijela jest pojedinačna odluka o ispunjavanju nacionalnih kriterija protiv koje Zakon izričito dopušta upravni spor [1, 13].

Složenije je pitanje odluke akademskog vijeća o odabiru kandidata. Na javnom visokom učilištu ona nije puka privatnopravna izjava volje poslodavca. Donosi je zakonom određeno tijelo javne ustanove, u zakonom uređenom natječajnom postupku, i njome se odlučuje o pristupu javnoj službi. Ustavni sud je u odluci U-III-2189/2014 od 24. lipnja 2020. prihvatio da kandidat kojemu radnopravni propisi ne osiguravaju djelotvornu zaštitu mora imati mogućnost sudske kontrole odluke o izboru u suradničko zvanje. Na tom su tragu rješenja Visokog upravnog suda Usž-770/2023-2 i Usž-702/2023-2, koja potvrđuju nadležnost upravnog sudovanja za kontrolu zakonitosti izbornih odluka javnih visokih učilišta [15-17].

Navedena praksa ne ovlašćuje sud da samostalno bira najboljega nastavnika ili preuzme akademsku procjenu. Sud kontrolira zakonitost: nadležnost, sastav tijela, jednakost postupanja, primjenu kriterija, potpunost utvrđenih činjenica i dostatnost obrazloženja. Ako utvrdi nezakonitost, u pravilu poništava odluku i predmet vraća nadležnom tijelu, koje mora ponovno odlučiti uz poštivanje pravnog shvaćanja suda. Time se čuva ravnoteža između prava na sudsku zaštitu i autonomije akademske prosudbe [15-17].

Tablica 1. Funkcionalno razgraničenje faza izbora i zasnivanja radnog odnosa

Faza	Tijelo/akter	Temeljni pravni učinak	Primarna kontrola
Natječaj	Akademsko vijeće	Otvara postupak i određuje slobodno radno mjesto	Zakonitost objave i uvjeta
Stručna ocjena	Stručno povjerenstvo	Ocjena svih kandidata i prijedlog najboljega	Sastav, kriteriji, obrazloženje
Izbor	Senat/vijeće	Odabir kandidata za konkretno radno mjesto	Upravnosudska kontrola zakonitosti
Verifikacija	Matični odbor/povjerenstvo	Utvrđivanje nacionalnih kriterija	Upravni spor
Zaposlenje	Visoko učilište i kandidat	Nastanak radnog odnosa ugovorom	Radnosudska zaštita

Izvor: sistematizacija autora

4.3. Odluka matičnog tijela nije prenosivo pravo na zaposlenje

Odluka matičnog odbora ili povjerenstva proizvodi važan, ali ograničen pravni učinak: utvrđuje da predloženi kandidat ispunjava nacionalne kriterije u konkretnom postupku. Ona ne sadrži samostalan izbor na radno mjesto, ne obvezuje drugo visoko učilište da zaposli kandidata i ne zamjenjuje provjeru njegovih dodatnih kriterija. Dodatni kriteriji izraz su dopuštene institucijske diferencijacije, pod uvjetom da su unaprijed objavljeni, povezani s radnim mjestom, razmjerni i primijenjeni jednako prema svim kandidatima [1].

Zbog toga nije pravno precizno odluku matičnog tijela opisivati kao opće 'stečeno pravo' koje se može konzumirati na bilo kojem visokom učilištu. Stečeno pravo štiti već nastalu pravnu poziciju od retroaktivnog oduzimanja, ali ne uklanja ovlast drugog poslodavca da utvrdi potrebu za radnim mjestom, provede natječaj i primijeni vlastite zakonite dodatne kriterije. U praksi bi se moglo razmotriti vremenski ograničeno priznavanje već utvrđenih nacionalnih kriterija radi administrativne ekonomičnosti, no takvo rješenje mora biti izričito propisano i ne smije se izvesti samo analogijom [1].

5. IZBOR NA VIŠE RADNO MJESTO I REIZBOR

Izbor već zaposlenog nastavnika na više radno mjesto razlikuje se od zapošljavanja na slobodno radno mjesto. Postupak se ne pokreće javnim natječajem, nego odlukom nadležnog akademskog tijela nakon isteka razdoblja prethodnog izbora, na temelju pravodobnog zahtjeva nastavnika. Kandidat u roku od petnaest dana dostavlja dokaze o postignućima nakon posljednjeg izbora ili reizbora. Slijede ocjena stručnog povjerenstva, odluka akademskog tijela i verifikacija matičnog tijela. Pozitivan završetak ne dovodi do novog ugovora, nego do aneksa postojećeg ugovora o radu [1].

Ako nastavnik ne bude izabran na više radno mjesto, Zakon nalaže pokretanje reizbora na postojećem radnom mjestu. Neuspjeh u reizboru dovodi do prestanka radnog odnosa u skladu sa zakonom kojim se uređuju radni odnosi. Budući da je posljedica iznimno teška, postupak mora zadovoljiti pojačane zahtjeve određenosti kriterija, nepristranosti, prava na sudjelovanje i obrazlaganja. Vrhovni sud je u odluci Rev 560/2021-4, u kontekstu ranijeg uređenja, naglasio važnost pravilne primjene minimalnih i dodatnih uvjeta pri reizboru i zakonitosti odluke koja je podloga za prestanak radnog odnosa [1, 18].

Nacionalni kriteriji iz 2026. mijenjaju materijalnu podlogu tih postupaka. Za znanstveno-nastavna radna mjesta kombiniraju opće, horizontalne, vertikalne i posebne kriterije nastavnog, znanstveno-stručnog i društvenog doprinosa. U razdoblju od šezdeset mjeseci pristupnik pod propisanim uvjetima može zatražiti primjenu prijelaznih priloga, a postupci započeti prije njihova stupanja na snagu dovršavaju se prema ranijim propisima. Takav izbor režima štiti legitimna očekivanja kandidata, ali povećava zahtjeve prema stručnim povjerenstvima: u izvješću mora biti jasno navedeno koji je režim primijenjen i na temelju kojih dokaza [3].

6. PRIVATNA VISOKA UČILIŠTA KAO NORMATIVNA PRAZNINA

Najizraženija nedorečenost važećeg modela odnosi se na zapošljavanje na privatnim visokim učilištima. Članak 39. ZVOZD-a propisuje obrazovne, nacionalne i dodatne kriterije za zapošljavanje na odgovarajuća radna mjesta, neovisno o osnivaču. Međutim, članak 40. obvezu javnog natječaja i detaljni postupak izričito veže uz javna visoka učilišta i javne znanstvene institute. Iz toga proizlazi da privatno učilište nije obvezno objaviti javni natječaj na način propisan tim člankom, ali ne proizlazi da može zanemariti

zakonske i nacionalne kriterije ili zaposliti nastavnika bez ikakve transparentne stručne provjere [1].

Praznina se ne smije popunjavati automatskim preuzimanjem roka od petnaest dana iz članka 43., jer je taj rok uređen za izbor već zaposlenog nastavnika na više radno mjesto. Analogia legis dopuštena je samo ako su situacije u relevantnom pogledu slične i ako analogija ne pogoršava položaj kandidata. Kod prvog zaposlenja kandidat mora unaprijed znati koji se dokumenti traže, komu se podnose i u kojem roku. Rok koji nije objavljen ili propisan internim aktom ne može se naknadno konstruirati na njegovu štetu [1].

Pravno održivo prijelazno rješenje jest da privatno visoko učilište statutom ili pravilnikom unaprijed uredi: odluku o pokretanju postupka; javnost potrebe za nastavnikom kada se bira između više kandidata; sastav i nepristranost stručnog povjerenstva; primjeren rok za dostavu dokaza; način primjene nacionalnih i dodatnih kriterija; obvezu obrazloženog odlučivanja; dostavu odluke kandidatu; te unutarnji pravni lijek. Takav opći akt ne može derogirati kogentne zakonske kriterije. De lege ferenda, temeljna postupovna jamstva trebalo bi propisati Zakonom za sva akreditirana visoka učilišta, dok se razlike između javnih i privatnih ustanova mogu zadržati glede obvezne objave natječaja i načina financiranja [1].

Razlog za minimalnu zajedničku proceduru leži u naravi djelatnosti. Privatno visoko učilište jest ustanova koja izvodi akreditirane studije i dodjeljuje javno priznate kvalifikacije. Kvaliteta njegova nastavnog osoblja nije isključivo privatni interes osnivača. Stoga zahtjev transparentne stručne provjere ne mora predstavljati nerazmjerno ograničenje poduzetničke slobode, nego instrument zaštite studenata, kvalitete i povjerenja u sustav.

7. NASLOVNI NASTAVNIK

Prema članku 53. ZVOZD-a naslovni je nastavnik osoba koja nije u radnom odnosu s visokim učilištem, ali ispunjava kriterije za odgovarajuće radno mjesto. Bira se u skladu s člancima 40. i 43., bez javnog natječaja. Upućivanje na dva različita postupka, uz istodobno isključenje natječaja, stvara interpretativno pitanje koje se odredbe primjenjuju izravno, a koje prilagođeno naravi naslovnog izbora. Najprihvatljivije je funkcionalno tumačenje: primjenjuju se pravila o stručnom povjerenstvu, ocjeni kriterija, odluci akademskog i matičnog tijela te rokovima koji su spojivi s činjenicom da se ne zasniva radni odnos [1].

Izbor u naslovnog nastavnika ne završava ugovorom o radu. On potvrđuje akademsku kvalificiranost i omogućuje angažman u opsegu koji odredi visoko učilište odgovarajućim ugovorom. Zbog toga naslovni izbor ne treba poistovjetiti s radnim mjestom, niti iz njega izvoditi sva radna prava zaposlenog nastavnika. Ako stvarni način rada sadržava obilježja radnog odnosa - osobno i kontinuirano obavljanje rada prema uputama i u organizaciji učilišta uz naknadu - naziv ugovora ne može sam po sebi isključiti primjenu zaštitnih pravila radnog prava [1].

Važeća odredba o sastavu stručnog povjerenstva zahtijeva da članovi budu zaposleni na odgovarajućem radnom mjestu. Posljedično, naslovni nastavnik, iako je prošao provjeru kriterija, ne ispunjava uvjet zaposlenja za članstvo u tom povjerenstvu. To nije nužno vrijednosna ocjena njegove stručnosti, nego zakonsko ograničenje. De lege ferenda moguće je dopustiti sudjelovanje naslovnog nastavnika kao dodatnog člana ili stručnog savjetnika, uz uvjete odgovarajuće razine izbora, neovisnosti i izbjegavanja sukoba interesa. Potpuno izjednačavanje sa zaposlenim nastavnikom ipak zahtijeva oprez jer članstvo u povjerenstvu uključuje institucijsku odgovornost, a ne samo stručnu kompetenciju [1].

8. STEGOVNA ODGOVORNOST I PRESTANAK RADNOG ODNOSA

Članak 56. ZVOZD-a propisuje stegovnu odgovornost zaposlenika za povrede radnih obveza i narušavanje ugleda učilišta. Sastav povjerenstva, stegovna djela, sankcije i postupak uređuju se pravilnikom visokog učilišta, a utvrđena odgovornost može imati za posljedicu otkaz ugovora o radu. Budući da se postupkom odlučuje o pravima i obvezama nastavnika, na njega se, u granicama članka 5. stavka 3. ZVOZD-a, primjenjuju načela i jamstva ZUP-a. Ipak, stegovna odluka i odluka o otkazu nisu isti pravni akt [1, 11, 13].

Stegovno tijelo utvrđuje postojanje povrede i izriče sankciju prema posebnom zakonu i pravilniku. Poslodavac zatim, ako su ispunjene pretpostavke, odlučuje o otkazu prema ZR-u. U mogućem sporu sud mora razlikovati zakonitost stegovnog postupka od dopuštenosti otkaza, uključujući postojanje opravdanog razloga, poštivanje procedure, razmjernost i pravodobnost. Mehaničko zaključivanje da svaka stegovna odgovornost automatski opravdava otkaz bilo bi protivno tekstu Zakona, koji navodi da odgovornost "može imati" takvu posljedicu [1, 11].

Važno je i načelo zakonitosti stegovnih djela: zaposlenik može odgovarati samo za ponašanje koje je u vrijeme počinjenja bilo pravilnikom određeno kao stegovno djelo i za koje je bila propisana sankcija. Posebno široka formulacija "narušavanje ugleda" mora se tumačiti restriktivno, uz zaštitu akademske slobode, slobode izražavanja i prava nastavnika da kritički govori o sustavu i ustanovi u kojoj djeluje. U suprotnom bi stegovno pravo moglo postati sredstvo nedopuštenog pritiska na akademsko mišljenje [1].

9. PRAVNA ZAŠTITA KANDIDATA I NASTAVNIKA

Učinkovita pravna zaštita zahtijeva identifikaciju akta koji neposredno pogađa pravni položaj osobe. Kandidat koji osporava odluku o izboru drugog kandidata na javnom visokom učilištu traži kontrolu zakonitosti pristupa javnoj službi; nastavnik koji osporava negativnu odluku matičnog odbora pobija pojedinačnu odluku o nacionalnim kriterijima; zaposlenik koji osporava otkaz štiti pravo iz radnog odnosa. Iako isti činjenični sklop može proizvesti više sporova, njihovi predmeti i sudske nadležnosti nisu identični [1, 14].

Odluka Ustavnog suda U-III-2189/2014 važna je jer odbacuje pravnu prazninu u kojoj neizabrani kandidat ne bi imao pristup nijednom sudu. Britvić Vetma i Staničić [19] tu praksu promatraju u širem okviru pristupa javnoj službi: javnopravna narav ustanove i ustavno jamstvo dostupnosti javnih službi zahtijevaju sudsku kontrolu, čak i kada kasniji status zaposlenika uređuje radno pravo. Visoki upravni sud potom je u predmetima Usž-770/2023-2 i Usž-702/2023-2 primijenio to shvaćanje na izborne odluke visokih učilišta [15-17, 19].

S druge strane, pravomoćna odluka upravnog suda kojom se poništava nezakonita izborna odluka ne mora automatski zasnovati radni odnos niti uvijek ovlašćuje sud da izabere tužitelja. U pravilu se postupak vraća akademskom tijelu na ponovno odlučivanje. Ako nezakonito postupanje prouzroči štetu ili ako poslodavac protivno obvezujućoj odluci uskrati sklapanje ugovora, mogu se otvoriti dodatna radnopravna ili odštetna pitanja. Radi pravne sigurnosti poželjno je zakonski jasnije odrediti posljedice poništenja pojedinih faznih odluka i odnos upravnosudskog ishoda prema ugovoru o radu [14-17].

Načelo djelotvorne zaštite zahtijeva i pravodobno obavještavanje svih kandidata, dostavu obrazložene odluke te pouku o pravnom lijeku. Bez tih elemenata rokovi za pokretanje spora postaju nepredvidivi, a formalno priznato pravo na sud gubi praktičnu učinkovitost. Upravni nadzor može ukloniti određene sistemske nezakonitosti, ali ne zamjenjuje individualnu sudsku zaštitu. Šušak [20] s razlogom povezuje kvalitetu nadzora

s jasnoćom ovlasti i mjera; u području izbora nastavnika nadzor mora poštovati autonomiju, ali reagirati na povrede zakonskih postupaka i kriterija [1, 20].

10. PRIJEDLOG IZMJENA ZAKONA IZ 2026. I DE LEGE FERENDA

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih otvorilo je 24. lipnja 2026. javno savjetovanje o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama ZVOZD-a, koje je završilo 9. srpnja 2026., a izvješće o provedenom savjetovanju objavljeno je 29. srpnja 2026. [4]. U metodološkom smislu taj dokument nije izvor važećega prava: njime se mogu identificirati uočeni problemi i smjer normativne politike, ali se na njegovu tekstu ne mogu temeljiti prava i obveze kandidata ili učilišta dok izmjene ne budu donesene i objavljene.

Za temu ovoga rada najvažnije je ispitati hoće li zakonodavna intervencija preciznije povezati faze izbora, rokove i pravne učinke odluka. Ako izmjene ostanu usmjerene samo na organizacijska ili financijska pitanja, otvorena pitanja privatnih učilišta, naslovnih nastavnika i koordinacije sudske zaštite ostat će neriješena. Javno savjetovanje stoga treba promatrati kao priliku da se u zakon unesu odredbe koje su dovoljno određene za neposrednu primjenu, a ne kao razlog da se postojeće praznine popunjavaju nepredvidivom analogijom.

Na temelju provedene analize predlaže se sedam normativnih poboljšanja. Prvo, Zakon treba izrijekom odrediti pravnu narav i učinak svake odluke u postupku, uključujući trenutak konačnog izbora kandidata. Drugo, sva učilišta trebaju osigurati minimalna zajednička postupovna jamstva, dok se obveza formalnog javnog natječaja može i dalje razlikovati prema javnom ili privatnom statusu. Treće, rok za dostavu dokaza kod privatnog učilišta mora biti unaprijed utvrđen zakonom ili objavljenim općim aktom. Četvrto, odluka matičnog tijela treba jasno sadržavati izreku, obrazloženje i pouku o pravnom lijeku te navesti primijenjeni režim Nacionalnih kriterija. Peto, treba urediti učinak prethodno utvrđenih nacionalnih kriterija u drugom postupku, bez pretvaranja verifikacije u automatsko pravo na zaposlenje. Šesto, za naslovne nastavnike treba urediti završni akt, trajanje izbora, ugovorni temelj angažmana i mogućnost sudjelovanja u povjerenstvima. Sedmo, potrebno je normirati odnos poništenja izborne odluke prema ugovoru o radu i eventualnoj naknadi štete.

Predložena rješenja ne bi trebala centralizirati samu akademsku prosudbu. Nacionalno tijelo treba provjeravati nacionalni minimum, visoko učilište svoje zakonite dodatne kriterije i institucijsku prikladnost, a sud zakonitost postupka. Time se uspostavlja model podijeljene odgovornosti. Problem nastaje kada se ovlasti preklapaju bez jasnih granica ili kada jedno tijelo odbija provesti obvezujuću odluku drugoga. Preciznije procesne norme tada ne ograničavaju autonomiju, nego je štite od proizvoljnosti i političkog ili ekonomskog utjecaja.

11. RASPRAVA

Rezultati potvrđuju početnu hipotezu: izbor nastavnika nije jedinstven upravni postupak niti isključivo radnopravni odnos. Riječ je o složenom postupovnom sklopu u kojem se upravni, akademski i ugovorni elementi nadovezuju. Takva konstrukcija nije sama po sebi nedostatak. Ona odgovara potrebi da stručnu kvalitetu procjenjuje akademska zajednica, nacionalni standard provjerava neovisno matično tijelo, a radni odnos uređuje ugovor. Nedostatak nastaje kada zakon ne određuje dovoljno jasno granice i pravne posljedice svake faze [1].

Autorova početna ideja o jedinstvenom važenju izbora na svim institucijama razumljiva je s gledišta mobilnosti i pravne sigurnosti, ali zahtijeva korekciju. Nacionalni kriteriji trebaju biti ujednačeno priznati, dok dodatni kriteriji i izbor najboljega kandidata

ostaju vezani uz konkretno učilište i radno mjesto. Primjereniji cilj nije automatska prenosivost radnog statusa, nego zabrana ponovnog i proturječnog vrednovanja istih činjenica bez obrazloženog razloga, interoperabilnost evidencija te mogućnost da se prethodna pozitivna verifikacija prizna u određenom roku [1, 3].

Dihotomija javno-privatno također zahtijeva preciznost. Privatna ustanova ima širi prostor organizacije zapošljavanja, ali njezino sudjelovanje u akreditiranom sustavu visokog obrazovanja opravdava minimalne javnopravne zahtjeve kvalitete. Rješenje nije nužno identičan natječajni model, nego jednak standard stručne provjere i proceduralne pravičnosti. Tako se čuva raznolikost institucija bez stvaranja paralelnog sustava s nižom razinom transparentnosti [1].

Konačno, sudska zaštita nije protivna autonomiji sveučilišta. Autonomija štiti akademsku odluku od zamjene političkom, upravnom ili sudskom ocjenom, ali ne štiti nezakonitost. Sud ne treba vrednovati znanstveni doprinos umjesto stručnog povjerenstva, no mora provjeriti je li povjerenstvo bilo zakonito sastavljeno, jesu li korišteni unaprijed propisani kriteriji, jesu li svi kandidati jednako tretirani i je li odluka razumno obrazložena. Upravo takva ograničenja, ali učinkovita kontrola jača vjerodostojnost akademske samouprave [15-17].

12. ZAKLJUČAK

Pravni položaj nastavnika na visokom učilištu nastaje u dodiru triju normativnih područja. Akademsko pravo određuje tko i prema kojim stručnim kriterijima može biti izabran; upravno pravo osigurava zakonitost odlučivanja o pravima i nacionalnim kriterijima; radno pravo uređuje nastanak, sadržaj, promjenu i prestanak ugovornog odnosa. Nijedno od tih područja ne može se promatrati izolirano.

Odluka stručnog povjerenstva jest obrazložena stručna podloga, odluka akademskog tijela izražava institucijski izbor, a odluka matičnog tijela potvrđuje nacionalni standard. Radni odnos nastaje tek sklapanjem ugovora, odnosno mijenja se aneksom. Pozitivna odluka matičnog odbora nije opće i neograničeno stečeno pravo na zaposlenje kod bilo kojega učilišta, ali njezini nalazi ne bi smjeli biti zanemareni ili ponovno ocjenjivani bez jasnog pravnog temelja.

Najvažnije slabosti važećeg uređenja jesu nepotpuna procedura za privatna visoka učilišta, nedovoljno precizni učinci faznih odluka, složen odnos upravne i radnosudske zaštite te nedorečen položaj naslovnih nastavnika. Nacionalni kriteriji iz 2026. jačaju materijalnu određenost sustava, ali istodobno stvaraju prijelaznu složenost koja zahtijeva posebno pažljivo obrazlaganje.

Prijedlog izmjena Zakona koji je bio u javnom savjetovanju 2026. treba iskoristiti za jasno normiranje tih pitanja. Dobar zakonodavni odgovor mora istodobno štititi akademsku autonomiju, transparentnost, jednak pristup, kvalitetu i učinkovitu sudsku zaštitu. U tom okviru pravna sigurnost ne postiže se pretvaranjem akademskog izbora u automatizam, nego jasnom raspodjelom ovlasti, predvidivim postupkom i odgovornošću svakoga tijela za odluku koju donosi.

LITERATURA

[1] Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.

[2] Glavaš, J. i Beletić-Tatić, I. (2023). Novi zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti s posebnim osvrtom na radnopravni status nastavnog osoblja na veleučilištima. Zbornik Istarskog veleučilišta, 2(1), 37-44.

[3] Nacionalni sveučilišni, znanstveni i umjetnički kriteriji, Narodne novine, br. 42/26.

[4] Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih. (2026). Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti. Dostupno na: https://mzom.gov.hr/pristup-informacijama/savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscu/zavrseno-9-srpnja-2026-o-prijedlogu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-visokom-obrazovanju-i-znanstvenoj-djelatnosti/7913 (pristupljeno 24. 8. 2026.).

[5] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

[6] Grubišić, K. (2024). Akademske slobode kao regulatorno načelo: između ideje i uloge sveučilišta. Hrvatska i komparativna javna uprava, 24(2), 333-359. https://doi.org/10.31297/hkju.24.2.1

[7] Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7. 6. 2016., 389-405.

[8] Magna Charta Observatory. (2020). Magna Charta Universitatum 2020. Bologna: University of Bologna.

[9] European Higher Education Area - EHEA. (2020). Rome Ministerial Communique: Annex I - Statement on Academic Freedom. Rome.

[10] Jankovič, P. i Gregurić-Bajza, N. (2025). Izazovi i mogućnosti inozemnih habilitacija u Republici Hrvatskoj u kontekstu Europske unije. ET2eR, 7(2), 137-145. https://doi.org/10.70077/et2er.7.2.17

[11] Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23 i 64/23 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

[12] Grubišić, K. (2023). Sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija: komentar Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

[13] Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09 i 110/21.

[14] Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24.

[15] Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka broj U-III-2189/2014 od 24. lipnja 2020.

[16] Visoki upravni sud Republike Hrvatske, rješenje Usž-770/2023-2 od 5. travnja 2023.

[17] Visoki upravni sud Republike Hrvatske, rješenje Usž-702/2023-2 od 18. listopada 2023.

[18] Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda Rev 560/2021-4 od 11. siječnja 2022.

[19] Britvić Vetma, B. i Staničić, F. (2024). Pristup javnoj službi u hrvatskom pravu. U: Britvić Vetma, B. et al. (ur.), Javna služba / La fonction publique: entre statut et contrat. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 25-46.

[20] Šušak, I. (2023). Kvaliteta normativnog uređenja upravnog nadzora u visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti - povijesni prikaz. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 60(2), 395-407. https://doi.org/10.31141/zrpfs.2023.60.148.395

Licenca / License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) - https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/