

**Dr. sc. Dragan Bolanča**  
**redoviti profesor Pravnog fakulteta u Splitu**  
**prorektor Sveučilišta u Splitu**

**UDK: 378.014.3 (497.5)**

## **PRAVNA I FUNKCIONALNA INTEGRACIJA SVEUČILIŠTA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **Абстракт**

U akademskoj godini 2006./2007. u Republici Hrvatskoj započela je provedba Bolonjskog procesa s ciljem da se do 2010. godine zajedno sa 45 zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije uspostavi zajednički europski prostor visokog obrazovanja. Tijekom razdoblja do uvođenja novog modela visokog obrazovanja intenzivno su stvarane zakonske i institucionalne pretpostavke za provedbu novog procesa. Zakonodavni je okvir za prvu fazu procesa dovršen u srpnju 2004. godine izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju («Narodne novine», br. 123/03, 198/03, 105/04 i 174/04) i stupanjem na snagu Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija («Narodne novine», br. 158/03, 198/03 i 130/06). Usporedno se odvijala uspostava novih tijela i institucija sustava. Stvaranje institucionalnog okvira započelo je u travnju 2004. godine imenovanjem Nacionalne skupine za praćenje Bolonjskog procesa, nastavljeno je u drugoj polovini iste godine ustrojavanjem Nacionalnog ENIC/NARIC ureda i imenovanjem Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje i Nacionalnog vijeća za znanost, a zaključeno je ustrojavanjem Agencije za znanost i visoko obrazovanje u ožujku 2005. godine.

Bolonjski proces obuhvatio je sva hrvatska sveučilišta, počev od najstarijeg (u Zagrebu, osnovanog 1669. godine), preko Rijeke (1973. godine), Splita (1974. godine), Osijeka (1975. godine) do onih najmlađih Zadra (2002. godine), Dubrovnika (2003. godine) i Pule (2006. godine). Dosadašnja praksa pokazala je da su starija i najveća hrvatska sveučilišta kroz dugi niz godina bila organizirana disfunkcionalno, tako da su sastavnice potpuno neovisno o cjelini akademskog života i poslovanja na razini sveučilišta kreirale svoju politiku. Nova reforma zahtijeva financijsku, funkcionalnu i pravnu integriranost sveučilišta. Uvođenje novog modela cjelovitog financiranja visokih učilišta (tzv. *lump sum* model) od početka 2006. godine omogućio je visokim učilištima autonomno upravljanje sredstvima osiguranim putem Državnog proračuna, pa

predstavlja finansijski aspekt integracije. Legislativni okvir i pojedina statutarna rješenja omogućuju funkcionalnu integraciju prvenstveno putem učinkovitijeg organizacijskog modela povezivanja raznih sveučilišnih dijelova i djelovanja. Međutim, u zakonskim rješenjima nema ni riječi o pravnoj integraciji, pa stoga ostaje otvoreno podrazumijeva li pravno integriranje sveučilišta ukinuće pravne osobnosti sastavnica ili ne, koji stupanj «pravne» autonomije treba ostaviti sastavnicama i u kojim dijelovima upravljanja treba zadržati njihovu autonomiju. Pretpostavka je da odgovor na navedena pitanja nije jednoznačan za sva hrvatska sveučilišta. Osim toga, određene promjene pravnog statusa sastavnica sveučilišta povlače za sobom niz pravnih pitanja i potrebnih pravnih usaglašavanja na razini cjelokupnog pravnog sustava u Hrvatskoj.

***Ključne reči:*** sveučilište, bolnijski proces, integracija

U akademskoj godini 2006./2007. u Republici Hrvatskoj započela je provedba Bolonjskog procesa s ciljem da se do 2010. godine zajedno sa 45 zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije uspostavi zajednički europski prostor visokog obrazovanja. Tijekom razdoblja do uvođenja novog modela visokog obrazovanja intenzivno su stvarane zakonske i institucionalne pretpostavke za provedbu novog procesa. Zakonodavni je okvir za prvu fazu procesa dovršen u srpnju 2004. godine izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju («Narodne novine», br. 123/03, 198/03, 105/04 i 174/04) i stupanjem na snagu Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija («Narodne novine», br. 158/03, 198/03 i 130/06). Usporedno se odvijala uspostava novih tijela i institucija sustava. Stvaranje institucionalnog okvira započelo je u travnju 2004. godine imenovanjem Nacionalne skupine za praćenje Bolonjskog procesa, nastavljeno je u drugoj polovini iste godine ustrojavanjem Nacionalnog ENIC/NARIC ureda i imenovanjem Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje i Nacionalnog vijeća za znanost, a zaključeno je ustrojavanjem Agencije za znanost i visoko obrazovanje u ožujku 2005. godine.

Bolonjski proces obuhvatio je sva hrvatska sveučilišta, počev od najstarijeg (u Zagrebu, osnovanog 1669. godine), preko Rijeke (1973. godine), Splita (1974. godine), Osijeka (1975. godine) do onih najmlađih Zadra (2002. godine), Dubrovnika (2003. godine) i Pule (2006. godine). Dosadašnja praksa pokazala je da su starija i najveća hrvatska sveučilišta kroz dugi niz godina bila organizirana disfunkcionalno, tako da su sastavnice potpuno neovisno o cjelini akademskog života i poslovanja na razini sveučilišta kreirale svoju politiku.

Nova reforma zahtijeva finansijsku, funkcionalnu i pravnu integriranost sveučilišta. Uvođenje novog modela cjelovitog financiranja visokih učilišta (tzv. lump sum model) od početka 2006. godine omogućio je visokim učilištima autonomno upravljanje sredstvima osiguranim putem Državnog proračuna, pa predstavlja finansijski aspekt integracije. Legislativni okvir i pojedina statutarna rješenja omogućuju funkcionalnu integraciju prvenstveno putem učinkovitijeg organizacijskog modela povezivanja raznih sveučilišnih dijelova i djelovanja. Međutim, u zakonskim rješenjima nema ni riječi o pravnoj integraciji, pa stoga ostaje otvoreno podrazumijeva li pravno integriranje sveučilišta ukinuće pravne osobnosti sastavnica ili ne, koji stupanj «pravne» autonomije treba ostaviti sastavnicama i u kojim dijelovima upravljanja treba zadržati njihovu autonomiju. Pretpostavka je da odgovor na navedena pitanja nije jednoznačan za sva hrvatska sveučilišta. Osim toga, određene promjene pravnog statusa sastavnica sveučilišta povlače za sobom niz pravnih pitanja i potrebnih pravnih usaglašavanja na razini cjelokupnog pravnog sustava u Hrvatskoj.

## 1. U V O D

Suvremeni trendovi globalizacije tržišta i njihove refleksije na planu obrazovanja zahvatile su Europu sredinom devedesetih godina prošlog stoljeća. U nastojanju jačanja konkurentnosti i kompatibilnosti europskog obrazovanja s međunarodnim strukturama koncipirana je ideja o europskom području visokog obrazovanja (EHEA).<sup>1</sup> Potonje su inicijative bile najprije prezentirane u deklaracijama iz Sorbonne (1988.)<sup>2</sup> i Bologne (1999.).<sup>3</sup> Bolonjski proces je i u

---

1 EHEA, engl. European Higher Education Area.

2 Zajednička deklaracija o harmonizaciji strukture visokog školstva u Europi potpisana je u Parizu (Sorbonna), 25. svibnja 1998. god. od strane ministara Francuske, Njemačke, Italije i Velike Britanije. Ta je deklaracija naglasila središnju ulogu sveučilišta u razvitku europskog kulturnog kruga – pobježe Helena Jasna Mencer – Nada Čikeš – Vera Turković – Ivan Vicković – Ana Ružička – Giovanna Kirinić: Međunarodna suradnja u visokom obrazovanju – europski sustav prijenosa bodova (ECTS), «Sveučilišni vjesnik», Zagreb, posebni broj, 2000., str. 8. – 9.

3 Bolonjska deklaracija izrijeком upozorava na temeljna načela Magne Charte Universitatum koja je potpisana u Bologni 1988. god. Prema Magna Charti osnovan je Observatory, kojemu je cilj skupljanje informacija, priprema dokumenata i izražavanje mišljenja koji se odnose na poštivanje i zaštitu temeljnih sveučilišnih vrijednosti i prava. U tom se dokumentu o Hrvatskoj kaže: «Rascjepkanost sveučilišta u brojne neovisne jedinice koje se s Vladom odvojeno sporazumijevaju oko svoje uloge i proračuna, ugrožava integritet pa čak i sam pojam sveučilišta kao autonomne akademske ustanove koja je kadra preuzeti odgovornost za sveobuhvatno institucionalno upravljanje i koordinaciju, za kvalitetu i primjerenost svojih nastavnih i istraživačkih aktivnosti, te za svoju cjelokupnu odgovornost društvu. Samo se sveučilišta koja imaju mogućnost utvrđivanja svoje zadaće prioriteta, koja donose strateške odluke, koja sklapaju ugovore i dodjeljuju novčana sredstva imajući u vidu čitavu ustanovu mogu nazivati autonomnima» - Davor Rajčić: Komentar Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom

Republici Hrvatskoj postao glavna referenca restrukturiranja visokoškolskog sustava, jer je u akademskoj godini 2006./2007. započela provedba tog procesa s ciljem da se do 2010. godine zajedno sa 45 zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije uspostavi zajednički europski prostor visokog obrazovanja. Povijest nam ukazuje da se visoko školstvo u Hrvatskoj nalazilo nekoliko puta pred većim ili manjim preustrojem, ali preobrazba zacijelo nikada nije zahvaćala toliko temeljito studijske programe i i ustroj sveučilišta kao Bolonjski proces. Ranije su reforme imale proturječne učinke. Osebujan je akademski način rada sačuvao vitalnost u nekim elementima, ali je zato u cjelini sveučilište gubilo svoju središnju ulogu u upravljanju sastavnicama i počelo se zapletati u neriješenim međusobnim odnosima.<sup>4</sup> Reformski pokušaj obnove hrvatskih sveučilišta započeo je Zakonom o visokim učilištima iz 1993. god.<sup>5</sup>, ali premda je imao znatan broj dobrih rješenja, on je posegnuo za novim ustrojem sveučilišta po američkom tzv. odjelskom modelu, koji nije odgovarao srednjoeuropskoj tradiciji u kojoj se razvijao akademski život u Hrvatskoj. Fakulteti su sa svojim stečenim pravima i pravnom osobnošću, pružili žestok otpor, pa nije došlo do masovnog osnivanja odjela, kako se najavljivalo, nego su to činila samo nova manja sveučilišta. Tako se dogodilo da u preradikalnom zahtjevu reforma nije bitno promijenila postojeće stanje, nego je samo pojačala nered i razmrvljenost sveučilišta.<sup>6</sup> Stoga se i postavlja opravdano pitanje, hoće li bolonjska preobrazba visokog obrazovanja biti uspješnija od drugih?

## 2. ZAKON O ZNANSTVENOJ DJELATNOSTI I VISOKOM OBRAZOVANJU IZ 2003. GOD.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003. god. (dalje – ZZDVO)<sup>7</sup> stupio je na snagu dana 15. kolovoza 2003. god., a primjenjuje se od 01. siječnja 2005. god. (čl. 124). Tijekom razdoblja do uvođenja novog modela visokog obrazovanja u akademskoj 2005/2006 godini intenzivno su stvarane zakonske i institucionalne pretpostavke za provedbu

---

obrazovanju, Zagreb, 2005., str. 167. Hrvatska je pristupila Bolonjskoj deklaraciji u Pragu 2001. god.

<sup>4</sup> Tako Pavo Barišić: Zakonski i institucionalni okvir Bolonjskog procesa, Zbornik radova sa međunarodnog znanstveno-stručnog savjetovanja «Bolonjska deklaracija – put do europske diplome», Split, 2006., str. 25.

<sup>5</sup> Vidi «Narodne novine», br. 96/93, 34/94, 48/95, 29/96, 54/96, 59/96, 14/00, 26/00, 67/00, 94/00 i 129/00.

<sup>6</sup> Ibid., ste. 25.

<sup>7</sup> Vidi «Narodne novine», br. 123/03, 105/04, 174/04 i 46/07. ZZDVO je derogirao Zakon o visokim učilištima iz 1993. god. i Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti iz 1993. god.

novog procesa. Zakonodavni je okvir za prvu fazu procesa dovršen u srpnju 2004. godine izmjenama i dopunama ZZDVO-a i stupanjem na snagu Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija.<sup>8</sup> Usporedno se odvijala uspostava novih tijela i institucija sustava. Stvaranje institucionalnog okvira započelo je u travnju 2004. godine imenovanjem Nacionalne skupine za praćenje Bolonjskog procesa, nastavljeno je u drugoj polovini iste godine ustrojavanjem Nacionalnog ENIC/NARIC ureda<sup>9</sup> i imenovanjem Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje<sup>10</sup> i Nacionalnog vijeća za znanost,<sup>11</sup> a zaključeno

---

8 Vidi «Narodne novine», br. 158/03, 198/03, 130/06 i 138/06. Taj je zakon usklađen s Lisabonskom konvencijom iz 1997. god. o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, čime je olakšan i unaprijeđen sustav priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija.

9 ENIC (engl. European National Information Centre on Academic Recognition and Mobility) – Europsko informacijsko središte za akademsko priznavanje i pokretljivost, NARIC (engl. National Academic Recognition Information Centre) – Nacionalni informacijski centar za akademjsko priznanje.

10 Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje je stručno i savjetodavno tijelo koje brine za razvitak i kvalitetu cjelokupnog sustava visokog obrazovanja Republike Hrvatske. Radi izvršenja svoje zadaće Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje: 1.predlaže i potiče donošenje mjera za unapređenje visokog obrazovanja, 2. predlaže projekciju mreže javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj, 3.daje suglasnost na uvjete Rektorskog zbora i Vijeća veleučilišta i visokih škola za stjecanje znanstveno-nastavnih, umjetničko-nastavnih i nastavnih zvanja, 4.predlaže ministru pravilnike o mjerilima i kriterijima za osnivanje i vrednovanju visokih učilišta i studijskih programa, 5.imenuje recenzente i daje mišljenje o osnivanju novih visokih učilišta i studijskih programa, 6.provodi vrednovanje visokih učilišta i studijskih programa te predlaže ministru izdavanje dopusnica, 7.obavlja i druge poslove utvrđene ovim Zakonom i drugim propisima (čl. 7. ZZDVO-a).

11 Nacionalno vijeće za znanost je stručno i savjetodavno tijelo koje se brine za razvitak i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti u Republici Hrvatskoj, sukladno ovome Zakonu. Radi izvršenja svoje zadaće Nacionalno vijeće za znanost: 1.raspravlja pitanja od važnosti za znanstvenu djelatnost te predlaže i potiče donošenje mjera za njezino unapređenje, 2.predlaže ministru nadležnom za poslove znanosti i visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: ministar) pravilnik o vrednovanju znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa i znanstvenih organizacija, 3.nadzire kvalitetu znanstvenih organizacija te ih vrednuje sukladno ovom Zakonu i utvrđenim kriterijima, 4.utvrđuje znanstvena i umjetnička područja, polja i grane te interdisciplinarna znanstvena i umjetnička područja, 5.imenuje područna znanstvena i umjetnička vijeća te matične odbore za pojedina polja, 6. pobliže utvrđuje uvjete za stjecanje znanstvenih zvanja, u skladu s ovim Zakonom, 7.utvrđuje uvjete koje trebaju ispuniti znanstvene organizacije da bi dobile ovlaštenje za provođenje postupka izbora u znanstvena zvanja, 8. provodi vrednovanje znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa, natječaja za nabavku znanstvene opreme i infrastrukture i suradničkih radnih mjesta, te predlaže ministru njihovo financiranje, 9.daje mišljenje o znanstvenim projektima na zahtjev neovisnih izvora financiranja znanstvene djelatnosti, 10.predlaže proglašavanje znanstvenih centara izvrsnosti i provodi njihovo vrednovanje, 11.daje mišljenje o osnivanju znanstveno-tehnoloških parkova te 12.obavlja i druge poslove utvrđene ovim Zakonom i drugim propisima (čl. 6. ZZDVO-a).

je ustrojavanjem Agencije za znanost i visoko obrazovanje<sup>12</sup> u ožujku 2005. godine. Krajem lipnja 2005. god. ispunjen je najzahtjevniji bolonjski prioritet – restrukturiranje postojećih i priprema novih studijskih programa.<sup>13</sup> Bolonjski proces obuhvatio je sva hrvatska sveučilišta, počev od najstarijeg (u Zagrebu, osnovanog 1669. godine), preko Rijeke (1973. godine), Splita (1974. godine), Osijeka (1975. godine) do onih najmlađih Zadra (2002. godine), Dubrovnika (2003. godine) i Pule (2006. godine).

Jedna od osnovnih karakteristika ZZDVO-a jest ona o minimalnom zakonskom normiranju rada hrvatskih sveučilišta, uz ostavljanje autonomne slobode sveučilištima da, polazeći od danih specifičnosti, internom regulacijom utvrde svoj ustroj i sustav upravljanja. Pitanje je u kojoj su mjeri sveučilišta uspješno realizirala tu temeljnu zakonsku postavku, jer se uspješnost ovdje

---

12 Agencija za znanost i visoko obrazovanje (u daljnjem tekstu: Agencija) je specijalizirana ustanova koju uredbom osniva Vlada Republike Hrvatske radi provođenja stručnih poslova pri vrednovanju znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja te obavljanja poslova vezanih uz priznavanje diploma i kvalifikacija, sukladno ovom Zakonu. Ustroj i način rada Agencije utvrđuju se osnivačkim aktom. Agencija obavlja stručne poslove u postupku vrednovanja: 1.znanstvenih organizacija, odnosno visokih učilišta, 2.znanstvenih projekata i kolaborativnih znanstvenih programa prijavljenih na natječaje Ministarstva, znanstvenih projekata prijavljenih na natječaje drugih ministarstava i ostalih korisnika proračuna kao i znanstvenih projekata koje financiraju drugi izvori na njihov zahtjev, 3.nacionalne znanstvene mreže, posebice u odnosu na racionalno i svrhovito korištenje kapitalne znanstvene opreme, 4.studijskih programa na visokim učilištima, 5.sustava za unapređenje i kontrolu kvalitete koji se uspostavljaju na visokim učilištima, odnosno u postupku akreditacije studijskih programa, 6. prikuplja i obrađuje na nacionalnoj razini podatke vezane uz sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja. Sukladno pravilniku koji donosi ministar na prijedlog Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, Agencija osigurava Hrvatskom izvještajnom centru o akademskoj pokretljivosti i provodi osnivanje: nacionalne mreže za osiguravanje kvalitete visokog obrazovanja, uključene u europsku mrežu za osiguravanje kvalitete, Nacionalnog informacijskog centra i nacionalne mreže ureda za prepoznavanje diploma i kvalifikacija ostvarenih u obrazovnim sustavima izvan Republike Hrvatske, koji su uključeni u europsku mrežu informacijskih centara (European Network of Information Centers – ENIC). U svom radu pri izvršavanju zadaća Agencija angažira vanjske (domaće i inozemne) suradnike – stručnjake za određeno područje znanstvene djelatnosti ili visokog obrazovanja. Agencija izvješćuje Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje o provedenim postupcima i njihovim rezultatima, a ta Vijeća na temelju izvješća Agencije donose odgovarajuće odluke (čl. 15. ZZDVO-a).

13 Preko 9000 nastavnika i njihovih suradnika sudjelovalo je u izradi 835 preddiplomskih i diplomskih studijskih programa. U postupku vrednovanja koje je provodilo Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje sudjelovalo je oko 1050 domaćih i stranih recezenata, izvjestitelja i stručnih suradnika – pobježe Dragan Primorac: Daljnji izazovi Bolonjskog procesa, Zbornik radova sa međunarodnog znanstveno-stručnog savjetovanja «Bolonjska deklaracija – put do europske diplome», Split, 2006., str. 14.

ogleda u tome do koje su mjere sveučilišta, prvenstveno temeljem svojih statuta, dosegla funkcionalnu integraciju, odnosno do koje mjere se povećala razina povezivanja raznih sveučilišnih dijelova i djelovanja. Ostvarenje funkcionalne integracije omogućene prvenstveno putem učinkovitijeg organizacijskog modela pretpostavka je za pravnu integraciju. Jedan od ključnih instrumenata za integriranje sveučilišta jest i raspodjela financijskih sredstava tj. potrebna je financijska integriranost sveučilišta kroz uvođenje novog modela cjelovitog financiranja visokih učilišta (tzv. lump – sum model).

### 3. FUNKCIONALNA INTEGRACIJA SVEUČILIŠTA

Sveučilište je ustanova koja ustrojava i izvodi sveučilišne studije te obavlja i znanstveno-istraživačku, umjetničku i stručnu djelatnost.<sup>14</sup> Neupitno je da je sveučilište pravna osoba, ali ZZDVO izrijeком ne uređuje pravni status fakulteta i ostalih sastavnica sveučilišta, jer je to ostavljeno samim sveučilištima da to uredе temeljem propisa.<sup>15</sup> Međutim, zakon traži da sastavnice sveučilišta djeluju jedinstveno i usklađeno, prvenstveno u akademskim pitanjima, financijskom poslovanju i investicijama, utvrđivanju znanstvenoistraživačkih prioriteta i u međunarodnoj suradnji (čl. 53., st. 2.).<sup>16</sup> Dakle, pod funkcionalnom integriranošću treba prvenstveno razumjeti jedinstven nastup sveučilišta i njegovih sastavnica u akademskim, znanstvenim i financijskim poslovima.<sup>17</sup>

---

14 Sukladno svojoj zadaći iz članka 3. ovoga Zakona sveučilišta su obrazovne ustanove koje povezivanjem znanstvenog istraživanja, umjetničkog stvaralaštva, studija i nastave razvijaju znanost, struku i umjetnost, pripremaju studente za obavljanje profesionalnih djelatnosti na temelju znanstvenih spoznaja i metoda kao i umjetničkih vrijednosti, obrazuju znanstveni i umjetnički podmladak, sudjeluju u ostvarivanju društvenih interesa studenata te promiču međunarodnu, posebice europsku suradnju u visokom obrazovanju te znanstvenoj i umjetničkoj djelatnosti. O ispunjavanju svojih zadaća, posebno u izgradnji hrvatske nacionalne kulture, sveučilišta obavještavaju javnost najmanje jednom godišnje (čl. 53., st. 1. ZZDVO-a).

15 Statuti svih hrvatskih sveučilišta izričito predviđaju da su fakulteti pravne osobe.

16 Sveučilište integrira funkcije svojih sastavnica, posebno fakulteta, akademija i odjela (dalje: funkcionalna integracija) te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju. Sveučilište osigurava unutarnju i vanjsku mobilnost studenata i nastavnika, racionalno korištenje ljudskih i materijalnih resursa, razvoj multidisciplinarnih studija te nadzor i stalni rast kvalitete kao i konkurentnosti nastavnoga, znanstvenoga, umjetničkog i stručnog rada. Sveučilište razvija jedinstveni informacijski i knjižnični sustav (čl. 53., st. 2. ZZDVO-a).

17 Tako Rajčić, op. cit., str. 167.

Ostvarenje funkcionalne integracije omogućene prvenstveno putem učinkovitijeg organizacijskog modela, pretpostavka je za pravnu integraciju.

#### 4. PRAVNA INTEGRACIJA SVEUČILIŠTA

ZZDVO samo na jednom mjestu spominje pravnu integraciju sveučilišta i to među završnim i prijelaznim odredbama (čl. 114., st. 6.) gdje se navodi da pravno integriranje sveučilišta započinje danom stupanja na snagu zakona,<sup>18</sup> a završit će se najkasnije do 31. prosinca 2007. god. Međutim, i ta je jedina odredba ukinuta odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske br.: U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. god.<sup>19</sup> Naime, Ustavni sud je ocijenio da ta odredba nije u suglasnosti s načelom vladavine prava, najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenom u članku 3. Ustava Republike Hrvatske, jer je razvidno da ona ne ispunjava zahtjeve koje pred nju postavlja načelo vladavine prava. Ona sadrži nejasan i neodređen pojam «pravnog integriranja sveučilišta» koji zakonom nije razrađen. Također nije jasno na koji bi se način pravno integriranje sveučilišta provelo, koje bi subjekte to integriranje trebalo obuhvatiti i koje bi pravne posljedice ono trebalo izazvati. Nadalje, Ustavni je sud utvrdio da osporena odredba ugrožava i jamstvo autonomije sveučilišta propisano u članku 67. Ustava. Taj je sud napomenuo da svako sveučilište ima svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima. Pravnu osobnost mogu imati, a danas većinom i imaju, i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije). Pravna osobnost sveučilišta i mogućnost stjecanja pravne osobnosti njezinih sastavnica izraz je sveučilišne autonomije, jer autonomija obuhvaća sveučilište odnosno drugo visoko učilište unutar sveučilišnog sustava, ali i svaku pojedinu članicu sveučilišta tj. svaki pojedini fakultet ili drugu ustrojbenu jedinicu unutar pojedinog sveučilišta. Hoće li sveučilišta imati sastavnice u svojstvu pravnih osoba ili ne uređuje se općim aktima sveučilišta, jer je to izraz njihove Ustavom zajamčene autonomije i njihova ustavnog prava da samostalno odlučuju o svom ustrojstvu i djelovanju, a u skladu sa zakonom. Sud je zaključio da ukinuta odredba dovodi do narušavanja Ustavom zajamčene autonomije sveučilišta, jer priječi sveučilištu samostalno uređivanje njegova unutarnjeg ustroja u vezi s pravnom osobnošću njegovih sastavnica.

I nakon donošenja naprijed navedene odluke Ustavnog suda, u praksi su ostala otvorena mnogobrojna pitanja. Podrazumijeva li pravno integriranje sveučilišta ukinuće pravne osobnosti sastavnica ili ne? Koji stupanj pravne

---

18 Tj od 15. kolovoza 2003. god.

19 Vidi «Narodne novine», br. 2/07.



autonomije treba ostaviti sastavnicama i u kojim dijelovima upravljanja treba zadržati njihovu autonomiju? Moraju li se sva sveučilišta pravno integrirati na identičan način? Smatramo da odgovor na postavljena pitanja nije jednoznačan za sva hrvatska sveučilišta. Naime, prilikom utvrđenja kriterija za pravnu integraciju sveučilišta samo neka od relevantnih uporišta su veličina pojedinog sveučilišta, broj sastavnica i učinkovitost postojećih organizacijskih modela.

## 5. FINACIJSKA INTEGRACIJA SVEUČILIŠTA

Uvođenje novog modela cjelovitog financiranja visokih učilišta (tzv. lump sum model) od početka 2006. godine omogućio je visokim učilištima autonomno upravljanje sredstvima osiguranim putem Državnog proračuna, pa predstavlja financijski aspekt integracije. Financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja uređeno je odredbama čl. 107.,<sup>20</sup> čl. 108.<sup>21</sup> i čl. 109.<sup>22</sup>

---

20 Visoka učilišta, instituti i druge znanstvene organizacije financiraju se iz: 1.sredstava osnivača, 2.državnog proračuna Republike Hrvatske, 3.proračuna županija, gradova i općina, 4.Nacionalne zaklade za znanost, visoko školstvo i tehnologijski razvoj Republike Hrvatske, 5.vlastitih prihoda ostvarenih na tržištu od školarina, istraživačkih, umjetničkih i stručnih projekata, elaborata, ekspertiza, nakladničke i drugih djelatnosti, 6.sveučilišnih i ostalih zaklada, ostvarene dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 66. ovoga Zakona, 7. izravnih ulaganja pojedinaca, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, 8.donacija te 9.ostalih izvora (st. 1.). Sveučilišta, veleučilišta, visoke škole i javni znanstveni instituti mogu se financirati samo iz onih izvora koji ne utječu na njihovu neovisnost i dostojanstvo. Vlastiti prihodi mogu se ostvarivati samo djelatnostima koje ne štete ostvarenju osnovnih zadaća sveučilišta, veleučilišta, visokih škola i javnih znanstvenih instituta (st. 2.).

21 Savjet za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja razrađuje kriterije za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje te ih predlaže Nacionalnom vijeću za znanost i Nacionalnom vijeću za visoko obrazovanje (st. 1.). Nacionalno vijeće za znanost i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje konačno utvrđuju kriterije iz stavka 1. ovoga članka i objavljuju ih na Internetu (st. 2.). Ministarstvo prikuplja prijedloge proračuna znanstvenih organizacija i sveučilišta, veleučilišta i visokih škola te sačinjava prijedlog proračuna za financiranje znanosti i visokog obrazovanja. Tako izrađeni prijedlog dostavlja Savjetu za financiranje znanosti i visokog obrazovanja (st. 3.). Savjet, uzimajući u obzir kriterije iz stavka 1. ovoga članka razmatra prijedlog proračuna te ga sa svojim mišljenjem dostavlja Nacionalnom vijeću za znanost i Nacionalnom vijeću za visoko obrazovanje. Oni donose konačan prijedlog raspodjele sredstava i dostavljaju ga ministru. Prijedlog obuhvaća ukupne iznose za pojedina sveučilišta, veleučilišta, visoke škole, znanstvene institute i druge znanstvene organizacije te iznose za financiranje znanstvenih projekata, kolaborativnih znanstvenih programa, suradničkih radnih mjesta i nabavku znanstvene opreme te iznose troškova rada Nacionalnog vijeća za znanost, Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, Agencije i drugih tijela (st. 4.). U postupku donošenja prijedloga proračuna Vlade Republike Hrvatske i njegovog razmatranja u Hrvatskom saboru ministar će se konzultirati o mogućim preinakama prijedloga s Nacionalnim vijeću za znanost i Nacionalnim vijećem za visoko obrazovanje te sa Savjetom kao njihovim savjetodavnim tijelom, sve do konačnog izglasavanja proračuna za narednu proračunsku godinu (st. 5.). Sredstva

ZZDVO-a. Te se odredbe odnose na sva visoka učilišta, bez obzira jesu li ona javna ili privatna. Dosadašnja praksa je ukazala na manjkavosti u provedbi navedenih zakonskih odredaba, jer još uvijek nisu doneseni kriteriji niti formirana tijela za raspodjelu proračunskih sredstava. Jedino više ne postoji mogućnost samostalnog i izravnog pregovaranja pojedine sastavnice s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta ili Vladom Republike Hrvatske, jer to narušava integriranost sveučilišta, a time i njegovu autonomiju.

## 6. ZAKLJUČAK

U akademskoj godini 2006./2007. u Republici Hrvatskoj započela je provedba Bolonjskog procesa s ciljem da se do 2010. godine zajedno sa 45 zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije uspostavi zajednički europski prostor visokog obrazovanja. Tijekom razdoblja do uvođenja novog modela visokog obrazovanja intenzivno su stvarane zakonske i institucionalne pretpostavke za provedbu novog procesa. Zakonodavni je okvir za prvu fazu procesa dovršen u srpnju 2004. godine izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju («Narodne novine», br. 123/03, 198/03, 105/04 i 174/04) i stupanjem na snagu Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija («Narodne novine», br. 158/03, 198/03 i 130/06). Usporedno se odvijala uspostava novih tijela i institucija sustava. Stvaranje institucionalnog okvira započelo je u travnju 2004. godine imenovanjem Nacionalne skupine za praćenje Bolonjskog procesa, nastavljeno je u drugoj polovini iste godine ustrojavanjem Nacionalnog ENIC/NARIC ureda i imenovanjem Nacionalnog

---

za razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja, znanstveno izdavaštvo, znanstvene konferencije te znanstvene i znanstveno-stručne udruge u ukupnom iznosu do 10% ukupnih proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje raspoređuje ministar na temelju javnog natječaja i mišljenja odgovarajućih povjerenstava Nacionalnog vijeća za znanost i Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje (st. 6.). Minimalne plaće sudionika u znanosti i visokom obrazovanju utvrđuju se kolektivnim ugovorom u skladu sa zakonom (st. 7.).

22 Javna sveučilišta, veleučilišta i visoke škole financiraju se iz državnog proračuna uzimajući u obzir utvrđene kapacitete pojedinoga visokog učilišta, cijenu pojedinih studija te ocjenu o njihovoj kvaliteti na temelju vrednovanja iz članka 16. ovoga Zakona (st. 1.). Iz državnog proračuna mogu se financirati i privatna visoka učilišta prema pravilima koje utvrđuje Nacionalno vijeće, uzimajući u obzir raspoloživa sredstva i kvalitetu tih učilišta te vodeći računa o tome odgovaraju li njihovi kapaciteti potrebama za obrazovanjem na određenom znanstvenom, umjetničkom ili stručnom području (st. 2.). Sredstva iz državnog proračuna namijenjena sveučilištima, veleučilištima i visokim školama doznajuju im se kao ukupni iznos za njihov rad a oni ih svojim proračunom raspoređuju na pojedine troškovne stavke, sukladno statutu i odlukama svojih nadležnih tijela. Proračun sveučilišta donosi senat na prijedlog sveučilišnog vijeća, a proračun veleučilišta i visoke škole stručno vijeće na prijedlog dekana (st. 3.). Sastavnice sveučilišta dio vlastitih prihoda iz članka 107. stavka 1. ovoga Zakona izdvajaju u proračun sveučilišta za kapitalna ulaganja i razvojne programe, sukladno općim aktima sveučilišta (st. 4.).

vijeća za visoko obrazovanje i Nacionalnog vijeća za znanost, a zaključeno je ustrojavanjem Agencije za znanost i visoko obrazovanje u ožujku 2005. godine.

Bolonjski proces obuhvatio je sva hrvatska sveučilišta, počev od najstarijeg (u Zagrebu, osnovanog 1669. godine), preko Rijeke (1973. godine), Splita (1974. godine), Osijeka (1975. godine) do onih najmlađih Zadra (2002. godine), Dubrovnika (2003. godine) i Pule (2006. godine). Dosadašnja praksa pokazala je da su starija i najveća hrvatska sveučilišta kroz dugi niz godina bila organizirana disfunkcionalno, tako da su sastavnice potpuno neovisno o cjelini akademskog života i poslovanja na razini sveučilišta kreirale svoju politiku. Nova reforma zahtijeva financijsku, funkcionalnu i pravnu integriranost sveučilišta. Uvođenje novog modela cjelovitog financiranja visokih učilišta (tzv. lump sum model) od početka 2006. godine omogućio je visokim učilištima autonomno upravljanje sredstvima osiguranim putem Državnog proračuna, pa predstavlja financijski aspekt integracije. Legislativni okvir i pojedina statutarna rješenja omogućuju funkcionalnu integraciju prvenstveno putem učinkovitijeg organizacijskog modela povezivanja raznih sveučilišnih dijelova i djelovanja. Međutim, u zakonskim rješenjima nema ni riječi o pravnoj integraciji, pa stoga ostaje otvoreno podrazumijeva li pravno integriranje sveučilišta ukinuće pravne osobnosti sastavnica ili ne, koji stupanj «pravne» autonomije treba ostaviti sastavnicama i u kojim dijelovima upravljanja treba zadržati njihovu autonomiju. Pretpostavka je da odgovor na navedena pitanja nije jednoznačan za sva hrvatska sveučilišta. Osim toga, određene promjene pravnog statusa sastavnica sveučilišta povlače za sobom niz pravnih pitanja i potrebnih pravnih usaglašavanja na razini cjelokupnog pravnog sustava u Hrvatskoj. Međutim, Bolonjski proces zahtijeva neprestano promišljanje, preispitivanje i dograđivanje.<sup>23</sup>

---

23 Tako Dragan Primorac: *Finale prve faze provedbe Bolonjskog procesa*, Posebni prilog Vjesnika i Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Zagreb, 28. lipnja, 2005., str. 3. i Arsen Bačić: *Finis origine pendet – treba li nam etnografija Bolonjskog procesa*, Zbornik radova sa međunarodnog znanstveno-stručnog savjetovanja «Bolonjska deklaracija – put do europske diplome», Split, 2006., str. 37. – 45.

**Prof. Dragan Bolanča,**  
**Full Professor, Faculty of Law, University of Split**  
**Vice-Rector of the University of Split, Croatia**

## **LEGAL AND FUNCTIONAL INTEGRATION OF UNIVERSITIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

### **Summary**

In the academic year 2006/2007, the Republic of Croatia started the implementation of the Bologna Process for the purpose of establishing a common European Higher Education Area together with 45 signatories to the Bologna Declaration by the end of 2010. The period preceding the introduction of the new model of higher education was marked by an intensive work on creating legislative and institutional assumptions for the implementation of the new process. The legislative framework for the first phase of this process was completed in July 2004 by amending and supplementing the Scientific Research and Higher Education Act ("Narodne novine", No. 123/03, 198/03, 105/04 and 174/04), and by entering into force the Act on the Recognition of International Education Qualifications ("Narodne novine", No. 158/03, 198/03 and 130/06). New bodies and institutions of the system were being established at the same time. The establishment of the institutional framework started in April 2004 by appointing the National Committee for the monitoring of the Bologna Process, proceeded in the second half of 2004 by instituting the national ENIC/NARIC office and by constituting the National Council for Higher Education and the National Council for Science, and was completed in March 2005 by instituting the Agency for Science and Higher Education.

The Bologna Process has encompassed all the universities in Croatia, including the Universities of Zagreb (established in 1669), Rijeka (1973), Split (1974), Osijek (1975), as well as most recently established Universities of Zadar (2002), Dubrovnik (2003) and Pula (2006). The practice has shown that, for a long period of time, the largest and oldest Croatian universities were dysfunctional organized, whereby the constituent parts (Faculties) had autonomy to create their own policies independently from the overall academic and administrative activities at the university level. The new reform calls for a financial, functional and legal integration of the university.

100

100

### *ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

The financial aspect of the integration has been provided for at the beginning of the year 2006 by introducing a new model of comprehensive funding of higher education institutions (the so-called "lump sum model"), which enabled the higher education institutions to autonomously manage their financial assets secured by means of the State Budget (calculation on the financial assets). The functional integration has been enabled by the legislative framework and some statutory provisions, which prescribe a more efficient organizational model by correlating different parts and activities at the University. However, the legal solutions do not cater for the legal integration; consequently, there is still a number of related issues open to further discussion: whether the legal integration of the universities does or does not imply the revocation of the legal capacity of its constituent parts (Faculties); which level of "legal" autonomy should be given to the constituents, and in which parts of the administration universities should be entitled to preserve their autonomy. There is an assumption that the answers to the above questions do not have an equal significance for all the Croatian universities. Besides, some changes in the legal status of the university constituents give rise to a large number of legal issues, and necessitate further harmonization at the level of the entire legal system in Croatia.