

EMERIK MUNJIZA

Filozofski fakultet Sveučilišta u Osijeku

UDK 37.058(497.5)“19/20”
37.01:34](497.5)“19/20”

Primljeno: 2007. godine

Pregledni članak

PRIVATNO ŠKOLSTVO U PRVIM HRVATSKIM ŠKOLSKIM ZAKONIMA

U radu je analiziran razvoj privatnog školstva u Hrvatskoj u drugoj polovici 19. stoljeća i pravne odredbe o privatnim školama u prvim autonomnim hrvatskim školskim zakonima 1874. i 1888. godine. Na kraju je dan kratak prikaz promjena u sustavu privatnog školstva u 20. stoljeću.

***Ključne riječi:** privatne škole, autonomne škole, školski zakoni, povijest školstva, Hrvatska*

1. IZBOR I PRISTUP PROBLEMU

Novi interes i reafirmacija privatnog školstva javlja se u Hrvatskoj u devedesetim godinama XX. stoljeća. U uvjetima demokratskih promjena značajnije promjene događaju se i u području školstva. U državnim javnim školama preispituju se zatečene vrijednosti. Donose se novi nastavni planovi i programi. Ispuštaju se nastavni predmeti s ideološkim odrednicama: Općenarodna obrana i društvena samozaštita, Teorija i praksa samoupravnog socijalizma, Marksistička filozofija i drugi. Umjesto njih uvode se novi nastavni predmeti kao: Vjeronauk, Etika, Informatika, rano učenje stranog jezika, drugi strani jezik, klasični jezici.

Kod pojedinih nastavnih predmeta, posebno društvenih, pročišćavaju se tekstovi. Izdaju se novi udžbenici i priručnici, propisuje se nova lektira.

Paralelno s navedenim izmjenama u državnim školama u Hrvatskoj se vraća mogućnost otvaranja privatnih škola (čak i alternativnih). Zakonska mogućnost otvaranja privatnih škola pokreće i značajniju teorijsku raspravu o njihovoj ulozi, mjestu, prednostima i nedostacima.

“U zadnjih pedeset godina u našoj literaturi veoma je malo pisano o slobodnim i privatnim školama. Tek nakon prvih višestranačkih izbora počelo je nešto veće zanimanje za pitanje školskog i pedagoškog pluralizma.” (Matijević, 1994., 7).

U novom teorijskom interesu za privatno školstvo primjetljiv je utjecaj stranih iskustava. Previde se djela stranih autora (Walford, 1992.), pišu se rasprave na temelju stranih iskustava (Matijević 1994., Matijević ur. 1994., Matijević, Pranjić, Previšić ur. 1994.), pišu se djela komparativnog karaktera (Matijević ur. 1991, Antić ur. 1993.).

Sva navedena djela imaju zadatak približiti školstvo zapadnih demokracija, uključujući privatno i alternativno, kako bismo i mi imali jasnu orijentaciju u reformiranju vlastitog školstva koje će biti kompatibilno sa školstvom zapadne demokracije.

Privatno se školstvo određuje kao ono koje nije državno ni javno, kao ono koje osnivaju i uzdržavaju: pojedinci, korporacije, dobrotvorna društva, crkvene organizacije i crkveni redovi. U njima se obično plaća školarina (Franković, Pregrad, Šimleša ur., 1963.).

Privatne škole vrlo često popunjavaju određenu prazninu u odnosu na državne javne škole. Često se odlikuju visokokvalitetnim uvjetima, opremom i nastavnicima, zbog čega ih se često povezuje s elitizmom (Potkonjak, Šimleša, 1989.).

Privatne škole povećavaju nejednakosti u društvu, sudjeluju u socijalnom raslojavanju. Obrazovanje mora biti javno dobro, a ne individualna potražnja i promocije (Walford, 1992.). Pristalice privatnog školstva iznose afirmativne teze: privatno školstvo potiče zdravu raznolikost, potiče konkurentnost i time osigurava vlastitu kvalitetu, ali istovremeno na tom području vrši snažan pritisak na državnu javnu školu. Roditelji imaju pravo i odgovornost da na primjeren i prema njima na najbolji mogući način troše svoj novac za obrazovanje svoje djece (Walford, 1992.).

Privatne škole mogu biti više ili manje (programski, organizacijski, vrijednosno) udaljene od državne škole. Privatne škole koje nisu značajnije udaljene prema navedenim odrednicama od državnih škola imaju pravo javnosti. Pravo javnosti označava da država u vertikalnom napredovanju pri prelasku u državne škole u potpunosti uvažava njihove svjedodžbe i diplome. Za privatne škole koje nemaju prava javnosti (koje su značajnije udaljene prema navedenim kategorijama od državnih škola) država pri vertikalnom nastavljanju obrazovanja u državnim školama propisuje polaganje razlikovnih ispita.

Broj učenika u privatnim školama u pojedinim državama znatno se razlikuje: od 4% u Škotskoj do čak 70% u Nizozemskoj (Walford, 1992.).

U novom interesu za privatno školstvo deficitarni su radovi iz našeg vlastitog iskustva. Gotovo bi se moglo zaključiti kako mi na tom području i nemamo svoje iskustvo i praksu, kako krećemo ispočetka, pri čemu smo primorani koristiti isključivo tuđa iskustva (opširnije: Munjiza, 1996.).

U ovom radu želi se istražiti i prikazati vlastito povijesno iskustvo, dosege i ograničenja na području privatnog školstva. S obzirom na to da je u povijesnom kontinuitetu Hrvatska bila u sastavu različitih država, u različitim političkim prilikama i teritorijalnoj organizaciji, to će se posebna pažnja posvetiti privatnom školstvu u prvim hrvatskim autonomnim školskim zakonima. Središnji predmet ove analize bit će privatno školstvo u hrvatskim školskim zakonima iz 1874. i 1888. godine. Zbog nužnog kontinuiteta periferno će se prikazati stanje na području privatnog školstva prije navedenih zakona, kao i poslije njih do suvremenosti.

Uz analizu navedenih školskih zakona šire stručno, društveno i političko ozračje vezano uz privatno školstvo prikazat će se kroz društvenu, stručnu i političku raspravu koja se vodila pri donošenju navedenih školskih zakona.

2. PRIVATNO ŠKOLSTVO U HRVATSKOJ PRIJE ZAKONSKOG REGULIRANJA

2. 1. Početno privatno školstvo

Nakon uvođenja državnih javnih škola krajem XVIII. stoljeća (u našim uvjetima u vrijeme vladanja carice Marije Terezije 1740. – 1780.), dio dotadašnjih crkvenih i građanskih škola nastavlja djelovati kao privatne škole. Uz njih se u prvoj polovini XIX. stoljeća javlja nov interes za privatne škole, otvaraju se nove privatne škole, od kojih su neke imale i obilježja alternativnih škola. U analiziranoj građi i literaturi na više se mjesta govori o prevelikom broju privatnih škola.

“Broj tih škola bio je naročito u Zagrebu prije upravo golem, no podizanjem novih javnih pučkih škola stao je taj broj ovdje padati.” (Cuvaj, 1910., 3, 17; kod Cuvaja broj iza godine označava broj knjige).

Godine 1852. izdano je odobrenje za rad novim privatnim školama, no tom se prilikom ponovno prigovara njihovom prevelikom broju. *“(…) nalazimo i u samim oblasnim odredbama tužbu na mnoštvo privatnih pučkih škola u Zagrebu, pa se izrijekom navodi, da će se gradske pučke škole proširiti, čim prestanu takve privatne škole.”* (Cuvaj, 1910., 4, 54.).

Bilo je dosta prigovora na rad i kvalitetu privatnih škola. Vrlo velik broj različitih (i sumnjivih) privatnih škola snižava njihovu kvalitetu: *“(…) da ove, pa i druge privatne škole koje otprije postojahu, nijesu odgovarale zahtjevima, imamo dokaz u tome, što je naredbom zemaljske školske oblasti od 13. listopada 1864. broj 15.864 šest skromnih škola zatvoreno.”* (Cuvaj, 1910., 5, 121).

Istovremeno s prigovorom javnog školstva na privatno, privatno školstvo svoju različitost ističe kao prednost i novu kvalitetu. Tako Petar Zoričić za svoju privatnu školu *Dobra žetva* navodi: *“(…) predmeti će biti tako praktično predavani, da će se memoriranje samo ondje upotrijebiti gdje to neophodno potrebno bude (…) Ispiti će biti javni.”* (Cuvaj, 1910., 3, 409.).

Privatno školstvo tog vremena bilo je vrlo različito, gotovo da bi se moglo govoriti o školskom pluralizmu. Kao ilustracija navode se slijedeće vrste škola: *“Godine 1827. osnovao je F. S. Steiber tečaj za krasopis i pravopis. Konstancija Seck otvorila je 1840. godine školu za darovitu djecu. Godine 1841. otvorio je J. Weneta tečaj za pisanje po američkoj metodi. U proglasu navodi da svatko može naučiti lijepo pisati za 24 sata. Školarina u ovoj školi iznosila je 6 forinti.”* (Cuvaj, 1910., 1 i 2).

Neke privatne škole uzdržavali su roditelji plaćanjem novcem i namirnicama (meso, kolači, kobasice, vino, rakija). *“Da su pak prinosi u naravi doista bili znatni, može se zaključiti po tome, što je Grošl često puta pozivao goste sebi, a svaki su se puta*

zadovoljno razišli.” (Cuvaj, 1910., 2, 233). Grošl je otvorio privatnu školu u Zagrebu 1830. godine, koja je 1838. godine postala javnom školom.

Privatne škole su se međusobno programski znatno razlikovale, što se registriralo kao ograničenje i nedostatak. “*Ravnatelj Suflaj tuži se na te škole, jer poučavaju bez svakog reda. (...) On je zamolio kr. namjesničko vijeće da iste škole dokine.*” (Cuvaj, 1910., 3, 18).

Prosvjetne vlasti imale su dosta teškoća i ulagale su velike napore da te škole ograniče i usustave. Ministarstvo za bogoštovlje i nastavu donosi 1856. godine naredbu da sva djeca koja polaze privatne škole ili se obrazuju u obitelji moraju polagati ispite u javnoj državnoj školi. Isto tako bilo je određeno da učitelji u privatnim školama moraju imati minimalno onu stručnu spremu koja se zahtijeva od učitelja u državnim javnim školama.

U pripremanju autonomnog hrvatskog školskog zakona bit će uključena i problematika privatnih škola.

2. 2. Privatno školstvo u nacrtima zakonskih osnova

Padom Bachova apsolutizma vraća se parlamentarni život, osjeća se znatan interes i na području pučkog školstva. Nastavne osnove (imale su i funkciju zakonskih osnova) po kojima je funkcionirala škola bile su stare i strane. Sve je to uvjetovalo da je poslije 1860. godine nastala živahnost na području školske organizacije, što je dovelo do objavljivanja više zakonskih nacрта.

Javno objavljeni zakonski nacrti izvršit će snažan utjecaj pri donošenju prvog hrvatskog autonomnog školskog zakona. U ovom radu analizirat će se javno objavljeni zakonski nacrti uglavnom s pozicija privatnog školstva.

Početak novog autonomnog uređenja školstva moguće je vezati uz *Osnovu o ustrojenju zemske školske oblasti i o uređenju učiteljstva i narodnih učiona u trojednoj kraljevini Dalmaciji, Hrvatskoj i Slavoniji* iz 1862. godine. Ovu *Osnovu* razmatrala je i prihvatila zagrebačka i riječka županijska skupština. Sama *Osnova* nije imala značajniji učinak, nije ni uvrštena u saborsku proceduru. No iz *Osnove* je vidljivo da predviđa i privatne škole. U članku 33. određuje da učitelji i učiteljice privatnih škola u roku od godinu dana moraju zadovoljiti uvjete članka 17., u protivnom im se zabranjuje rad. Navedeni članak 17. propisuje stručnu spremu za rad u državnoj pučkoj školi, što znači da navedena *Osnova* nastoji izjednačiti stručnost učitelja u državnim i privatnim školama.

Učiteljska zadruga (stručno-staleška udruga hrvatskih učitelja) izdala je novu zakonsku osnovu pod nazivom *Ustav pučke škole u trojednoj kraljevini* 1865. godine. Ova zakonska osnovu temelji se na školskom zakonu iz 1845. *Systema scholarum elementarium*. *Ustav pučke škole* upućen je u saborsku proceduru. Bio je raspravljen na Naukovnom saborskom odboru, ali nije došao na saborsku raspravu.

Učiteljstvo je aktivno sudjelovalo u raspravi o *Ustavu pučke škole* i uglavnom ga podržalo. I *Ustav pučke škole* regulira privatno školstvo jednostavnom formulacijom da se sve odredbe ovog zakona odnose i na privatne škole, kao i na škole kojima rukovode crkveni redovi ili korporacije. Navedena odredba upućuje na to da se privatne škole razlikuju po utemeljiteljima: privatna lica, crkveni redovi i različite udruge (Cuvaj, 1910., 6).

Hrvatsko-Ugarskom nagodbom iz 1868. godine Hrvatska dobiva unutrašnju samostalnost na području sudstva, školstva i uprave. Ovim činom intenzivira se potreba autonomnog reguliranja školstva. Već slijedeće, 1869. godine zaključio je Sabor Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije da se izradi školska zakonska osnova za uređenje pučkog školstva za prvo slijedeće zasjedanje Sabora. U tu svrhu imenovan je saborski školski odbor. Imenovani saborski školski odbor donio je iste godine zakonsku osnovu o uređenju pučkih škola koju je uputio u saborsku proceduru. Ova osnova poznata je pod nazivom *Vukovićeva osnova*.

Ova zakonska osnova znatno opširnije regulira privatno školstvo. Prema njoj privatne škole mogu biti vjerske “(...) *prosto je dići i držati svoje posebne vjerskog biljega učione; nu i takove učione idu jednako pod obćeniti školski zakon.*” (Cuvaj, 1910., 6, 317).

Privatne škole mogu otvarati društva i pojedinci “(...) *prosto je društvu ili pojedinoj sposobnoj za to osobi uz dozvolu zemaljske vlade dići i držati privatnu učionu. Namjena takve učione ima se izrikom točno označiti uz molbenicu.*” (Cuvaj, 1910., 6, 317).

Prema navedenoj osnovi privatne škole imaju potpunu samostalnost u izboru: učitelja, nastavnog plana i programa, udžbenika, školskog rasporeda (članak 14. navedene osnove). Država zadržava pravo nadzora nad privatnim školama. Privatnu školu država može zatvoriti ako se ne drži propisa i uvjeta. Država može privatnu školu zatvoriti i zbog upitne moralnosti učitelja. Ova odluka ukazuje na ograničenu slobodu privatnih škola, ali i na brigu države za elementarnu moralnost i odgojnost privatnih škola u skladu s općeprihvatljivim sustavom vrijednosti.

Ukoliko se otvara privatna škola vjersko-nacionalnog karaktera, u njoj je nastavni jezik dotične nacije, ali tada hrvatski jezik mora biti obvezan nastavni predmet.

Djeca koja pohađaju privatnu školu ili se obrazuju kod kuće ne moraju pohađati državnu javnu školu.

Ustav pučke škole i *Vukovićeva osnova* izazvale su stručnu i društvenu pažnju. U javnoj raspravi uglavnom se raspravljalo o društvenom i materijalnom statusu učitelja (učiteljske plaće, napredovanja, odnos plaća učitelja i učiteljica). Uređenje privatnog školstva nije bilo predmet stručne ni društvene rasprave, ili nije pobudilo pažnju ili je bilo tako dobro regulirano da nije bila potrebna rasprava.

Na temelju ovih dviju osnova vlada je izradila prijedlog *Zakonske osnove o ustrojstvu narodnih škola* 1872. godine koja je upućena u saborsku proceduru. Prema vladinoj *Osnovi*, “*Narodne škole su javne ili privatne. Javne škole podižu: država, općina, vjerska općina ili narodna tijela. Ostale škole su privatne.*” (Cuvaj, 1910., 6, 337.).

Prema ovoj *Osnovi* roditelji samostalno odlučuju hoće li djecu obrazovati u državnoj, privatnoj školi ili kod kuće. Ako se djeca obrazuju kod kuće, na kraju školske godine moraju polagati ispit u državnoj školi. Prema ovoj *Osnovi* privatnu školu može otvoriti svatko tko ispunjava propisane uvjete:

- a) Istu stručnu spremu kao i učitelji državnih škola.
- b) Nastavna osnova mora sadržavati barem toliko koliko sadržava i nastavna osnova za državne škole.

- c) Učitelj i odgoj moraju biti u granicama uobičajnog morala.
- d) Školske knjige mogu birati samostalno.
- e) Ako privatne škole ostvaruju ciljeve kao i državna javna škola, tada mogu izdavati svjedodžbe (imaju pravo javnosti).
- f) Sve postojeće privatne škole moraju obnoviti zahtjev za nastavak rada.
Dozvolu za otvaranje/nastavak rada daje Zemaljska vlada.

Ova zakonska osnova nastoji usustaviti privatno školstvo i ograničiti mu samostalnost. Prema njoj privatne škole nisu mogle nastaviti rad po načelu automatizma. Morale su ponovno zatražiti dozvolu za nastavak rada. Sloboda je ograničena na području nastavnog plana i programa (minimalno koliko i državne škole) te izbora udžbenika (nemaju pravo autonomnog izdavanja).

Ova *Osnova* izazvala je živu stručnu i društvenu raspravu, ali ponovno na području društvenog i materijalnog statusa učitelja. Reguliranje privatnog školstva nije bilo predmet ni stručne ni društvene rasprave.

3. PRIVATNO ŠKOLSTVO U PRVIM HRVATSKIM AUTONOMNIM ŠKOLSKIM ZAKONIMA

3. 1. *Hrvatski školski zakon iz 1874. godine*

Konačnu verziju *Zakonske osnove* koja je ušla u saborsku proceduru priredili su dr. Pavao Muhić, odjelni predstojnik, i Janko Jurković, odsječni savjetnik. Tadašnji hrvatski ban Ivan Mažuranić formirao je, sazvao i predsjedao Konferencijom o preustrojtstvu pučkog školstva. Analizirana osnova dobila je pozitivnu predsankciju.

Učiteljske stručne udruge Hrvatski pedagoško-književni zbor i Druga opća hrvatska učiteljska skupština također su raspravile navedenu *Osnovu*. Vlada je također podržala navedenu *Osnovu* i kao pozitivnost istaknula:

- a) Razgraničavanje svjetovne i crkvene nadležnosti.
- b) Opći javni i nekonfesionalni karakter pučke škole.

Vlada se posebno izjasnila i o odredbama privatnih škola. Vlada kao poželjno ističe usustavljanje privatnog školstva i ograničavanje njegove autonomije. "*Slobodu privatnih škola treba ograničiti uvjetima javnih škola... da zaštiti roditelje i djecu od spekulativnih i inače nečistih pothvata bez dovoljno jamstva za valjan odgoj i uspješnu obuku... da se privatne škole izjednače s državnim.*" (Cuvaj, 1910., 6, 373). O *Osnovi* se izjasnio i saborski zakonodavni odbor, koji je podržao *Osnovu*, ali nije raspravljao o privatnim školama.

Nakon navedene procedure uslijedila je opća saborska rasprava o ponuđenoj *Osnovi*. Dominantna područja u općoj saborskoj raspravi bila su: karakter nove pučke škole, razgraničavanje nadležnosti između crkve i države u svjetonazoru, realizaciji, upravljanju i nadzoru.

Privatno školstvo u općoj saborskoj raspravi nije izazvalo značajniju pažnju. I u raspravi o privatnim školama dominirali su problemi konfesionalnosti, jezika, stručnosti i nacionalnosti učitelja.

Pošto je *Osnova* prihvaćena u općoj raspravi, prešlo se na specijalnu raspravu. U specijalnoj raspravi usvaja se u definitivnom obliku članak po članak. U specijalnoj raspravi nije se raspravljalo o člancima koji reguliraju područje privatnih škola. Po završetku specijalne rasprave *Osnova* je definitivno usvojena, potvrđena od kralja, i javno obznanjena 14. X. 1874. čime je stupila na snagu pod nazivom *Zakon od 14. listopada 1874. – Ob ustroju pučkih školah i preparandijah za pučko učiteljstvo u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji* (u daljnjem tekstu *Zakon iz 1874.*) Praktična primjena ovog *Zakona* počela je u 1875./76. školskoj godini.

Zakon je strukturiran od devet poglavlja: Obćenite ustanove, Ob obćoj pučkoj školi, O građanskoj školi, O preparandijah, O produžnom obrazovanju učiteljah, O privatnih pučkih školah, Ob učiteljih na javnih pučkih školah, Ob upravi pučkih školah, Zaglavne ustanove.

U *Zakonu* je jedno poglavlje (šesto) posvećeno privatnim školama. Privatne škole mogu otvoriti svi oni koji su u stanju osigurati ovim *Zakonom* propisane uvjete.

Učitelji u privatnim školama moraju imati najmanje onu stručnu spremu koju imaju učitelji u državnim javnim školama. Osim stručnosti, od učitelja se traži i očekuje primjerena moralnost.

Nastavna osnova u privatnim školama mora sadržavati najmanje onoliko koliko sadržava nastavna osnova za državne javne škole.

Privatne škole moraju ispunjavati propisane higijensko-zdravstvene uvjete i minimalno propisanu opremljenost.

Privatne škole u pravilu su jednokonfesionalne. Djeca druge konfesionalnosti mogu se uključiti u privatnu školu samo po posebnom odobrenju.

Privatne škole mogu dobiti pravo javnosti, ako tri godine uzastopce odlično ostvaruju program propisan za državnu javnu školu.

Vlasnici privatnih škola dužni su u roku od tri mjeseca po stupanju na snagu ovog *Zakona* zatražiti novo dopuštenje za rad; ne mogu po principu automatizma nastaviti s radom.

Zemaljska vlada odobrava otvaranje i rad privatnih škola, i isto tako ih zatvara ako ne ispunjavaju propisane uvjete.

Ovim *Zakonom* privatne škole su ozakonjene, usustavljene i smanjena im je autonomija. Istim *Zakonom* i na isti način tretiraju se javne i privatne škole. Privatne škole ulaze u jedinstveni školski sustav, što je i bila početna intencija ranijih osnova i ovog *Zakona*.

Privatne škole izgubile su znatnu samostalnost u nastavnim planovima i programima, moraju minimalno realizirati državno propisani program. Obveznom realizacijom državnog programa *de facto* se gubi i samostalnost na području izdavanja udžbenika i priručnika. Prijašnje vrlo različite privatne škole (moglo bi se reći i alternativne) morale su se prilagoditi ovom *Zakonu* ili prestati s radom.

Službena statistika (Službeni glasnik 1883. – 1924.) vodi podatke i o privatnim školama, pri čemu ih klasificira po slijedećim kategorijama: po spolu, po nastavnom jeziku, po uzdržavanju i prema pravu javnosti.

Službena statistika potvrđuje rad privatnih škola. Za školsku godinu 1877./78. uz 671 državnu javnu školu navodi i 45 privatnih škola. Od 45 privatnih škola svega su tri imale pravo javnosti. Zbog kratkoće vremena od donošenja *Zakona* većina privatnih škola nije mogla ispuniti propisane uvjete i time nisu stekle pravo javnosti (Službeni glasnik 1878., str. 16 i dalje).

3. 2. Hrvatski školski zakon iz 1888. godine

Vojna krajina prestala je politički djelovati 1881. godine. Njezino konačno upravno i teritorijalno uključivanje u Hrvatsku dovršeno je 1886. godine, kada su ukinuta krajiška okružja uključena u jedinstveni županijski sustav Hrvatske. Uključivanjem Vojne krajine u sastav Hrvatske na području Hrvatske postoje dva školska zakona: navedeni iz 1874. godine i školski zakon koji je 1871. donesen za područje Vojne krajine. Ova dva školska zakona imala su međusobnih sličnosti, ali i razlika, što je bio razlog da se pristupi proceduri donošenja novog jedinstvenog školskog zakona.

Školski zakon iz 1871. godine također je predviđao privatno školstvo. Između ova dva školska zakona na području privatnog školstva gotovo da nema razlika. Razlika je samo u političkoj organizaciji i nadležnosti. U Vojnoj krajini odobrenje za rad, nadzor i zatvaranje privatnih škola provodi Glavno vojno zapovjedništvo (Propis o nastavi u pučkih učionah Vojne krajine, 1871., 36).

Prema članku 3. navedenog *Školskog zakona*, “*Svaka pučka učiona, za čije utemeljenje ili uzdržavanje podpuno ili djelomično doprinosi troškove proračun Vojne krajine ili mjestne občine, jest zavod javan i kao takav mladeži bez razlike vjeroispovijesti pristupan.*

Drugim kojim načinom utemeljene i uzdržavane pučke učione jesu privatni zavodi.” (Propis..., 36).

Pripreme za ujednačavanje školskih zakona počele su 1882. godine. Te godine sazvana je Vladina konferencija za školstvo koja je razmatrala sličnosti i razlike navedenih zakona. Iste godine formirano je i Anketno povjerenstvo koje je detaljnije uspoređivalo navedene školske zakone. Povjerenstvo je konstatiralo mnoge sličnosti u oba zakona. Bitne razlike uočene su u načinu uzdržavanja pučkih škola i sistemu učiteljskih plaća. U Vojnoj krajini škole uzdržava općina, a učiteljske plaće se određuju prema mjestu i razvijenosti škola. U civilnoj Hrvatskoj škole uzdržava općina (ili država, ako to ne može općina), a plaća učitelja se određuje prema njegovom položaju. Školska obveza u Vojnoj krajini trajala je šest, a u civilnoj Hrvatskoj 4 ili 5 godina.

S obzirom na to da je privatno školstvo u oba zakona bilo istovjetno, to Anketno povjerenstvo nije imalo potrebe intervenirati.

Na prijedlog Anketnog povjerenstva, koji je bio i prijedlog Vlade – *Prijedlog Zemaljske vlade o preinaci školstva* – reagirale su stručne i staleške udruge hrvatskih učitelja. Dvije najznačajnije stručne udruge hrvatskih učitelja, Hrvatski pedagoško-književni zbor i Savez hrvatskih učiteljskih društava, smatraju predloženi *Prijedlog* korakom unatrag. Prema njemu produženo je službovanje učitelja, većini učitelja su smanjene plaće, a učiteljicama se ograničava i osobna sloboda – zabrana udavanja.

Nijedna od navedenih udruga nije raspravljala o privatnom školstvu, što znači da nisu imale primjedbi i da su s prijedlozima bile zadovoljne.

Iz navedenog *Prijedloga*, analize Povjerenstva i Anketnog povjerenstva kao i provedene javne rasprave nastala je *Osnova zakona o uređenju pučke nastave i obrazovanja pučkih učitelja u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji* s obrazloženjem, koja je upućena u saborsku proceduru.

Prije saborske rasprave ova je *Osnova* objavljena u *Narodnim novinama* br. 116. Na nju je reagirao Savez hrvatskih učiteljskih društava. Među primjedbama ima i onih koje se odnose na privatne škole. Savez hrvatskih učiteljskih društava smatra da su privatne škole došle u privilegiran položaj u odnosu na državne javne škole. Za državne škole Vlada će udžbenike i priručnike propisivati, sastavljati, izdavati i u škole uvoditi, a za privatne/konfesionalne samo će odobravati. Svi udžbenici bez razlike škola trebali bi postati stvar *konkurencije*, a Vlada bi ih trebala samo odobravati.

U općoj saborskoj raspravi Srbi se pozivaju na *stečenu i prakticiranu školsku autonomiju* (posebno na nekadašnjem području Vojne krajine), pa je prihvaćen njihov zahtjev koji je definiran kao: “*Da Srbi u mjestima gdje sačinjavaju najmanje jednu trećinu domaćeg pučanstva ili gdje ima najmanje 50 školske djece, mogu utemeljiti autonomnu svoju srpsku školu, koju moraju uzdržavati, dočim u ovakom slučaju nijesu dužni doprinositi potrebama opće pučke škole.*” (Cuvaj, 1911., 7, 595).

U općoj raspravi nije se značajnije raspravljalo o privatnim školama. No kao značajan i nov podatak iznosi se *konkurentnost privatnog školstva*. “*Ova Osnova dobra je i zbog toga što osigurava konkurenciju kroz privatne škole... a to je da se je privatnikom, koji se interesiraju za napredovanje pučke nastave, dalo pravo, da mogu podizati škole i uzdržavati ih i da mogu podizati nastavu.*” (Cuvaj, 1911., 7, 615).

Članci koji reguliraju privatno školstvo u specijalnoj raspravi usvojeni su bez rasprave. Po okončanju opće i specijalne saborske rasprave *Osnova* je prihvaćena, od kralja potvrđena i javno objavljena 31. X. 1888. kao *Zakon o uređenju pučke nastave i obrazovanja pučkih učitelja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji* (u daljnjem tekstu *Zakon* iz 1888.). Primjena ovog *Zakona* počela je od slijedeće školske godine.

I ovaj *Zakon* razgraničava škole na državno-javne, konfesionalne i privatne. “*Pučke su škole državne ili javne ili privatne. One koje se troškom zemlje ili političke občine podižu i uzdržavaju jesu javne škole, te ih mogu pohađati sva djeca bez obzira na vjeru. Škole pak inače podignute i uzdržavane jesu ili konfesionalne ili privatne.*” (članak 3 *Zakona*).

Uz privatne škole, ovaj *Zakon* predviđa i *konfesionalno autonomno školstvo*. Uvažavajući prošlu autonomiju na području školstva, ovaj *Zakon* omogućava Srbima pravoslavcima da mogu i nadalje imati svoje autonomne škole. Ove škole imale su autonomiju u samostalnom donošenju nastavnih planova i programa, propisivanju i izdavanju vlastitih udžbenika, izboru učitelja, stručnom usavršavanju učitelja u upravljanju i nadzoru.

U *Zakonu* iz 1888. godine ovim školama posvećeno je posebno poglavlje *O konfesionalnim i srpskim autonomnim školama*.

Slijedeće poglavlje ovog *Zakona regulira privatno školstvo*. Na području privatnog školstva nema ništa novoga u odnosu na *Zakon* iz 1874. godine. Nova školska statistika, temeljena na ovom *Zakonu* iz 1888. godine, razlikuje: opće javne, vjerske javne i privatne škole. Vjerske javne škole klasificirane su po nastavnom jeziku i vjeroispovijesti. Prema istoj statistici privatne škole su se dijelile po nastavnom jeziku, vjeroispovijesti i načinu uzdržavanja.

Prema statističkim podacima 1901./2. školske godine u Hrvatskoj je radilo 1327 državnih javnih škola i 33 privatne. Od 33 privatne škole 26 su osnovali i uzdržavali pojedinci, 2 vjerske općine, 5 duhovni redovi. Osam privatnih škola imalo je pravo javnosti (Službeni glasnik, 1902.).

Privatno školstvo zadržano je u oba autonomna hrvatska školska zakona. Intencija obaju zakona bila je usustaviti privatno školstvo, staviti ga na određen način pod državnu kontrolu, ograničiti mu slobodu. No i pored navedenog uviđa se konkurentnost privatnog školstva kao autonomna kvaliteta, ali i kvaliteta koja potiče i državnu javnu školu na efikasniji rad.

4. PRIVATNE ŠKOLE U PRVOJ I DRUGOJ JUGOSLAVIJI

Ulaskom u novostvorenu državu Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca (od 6. I. 1929. Kraljevinu Jugoslaviju), Hrvatska je izgubila školsku autonomiju. U prijelaznom razdoblju, dok nije donesen novi jedinstveni školski zakon, školstvo u Hrvatskoj organizirano je po dotadašnjem zakonu (*Zakon* 1888.). Donošenjem novog školskog *Zakona* iz 1929. godine počinje centralizacija i unifikacija školstva na području cijele Kraljevine Jugoslavije.

Školski sustav je jedinstven na području cijele Kraljevine Jugoslavije, po njemu škole postaju isključivo državne ustanove. “*Narodne škole su državne ustanove čiji je zadatak odgoj u duhu državnog i narodnog jedinstva, spremanje učenika za moralne, odane i aktivne članove državne, narodne i društvene zajednice.*” (*Zakon o narodnim školama*, u daljnjem tekstu *Zakon* 1929.).

U temeljnom zakonskom tekstu privatne škole se ne spominju, nisu predviđene. Tek u prijelaznim odredbama u članku 164 spominju se i privatne škole. Prema njemu, mogu se zadržati samo postojeće privatne škole: “*(...) ako se najduže za četiri mjeseca poslije stupanja na snagu ovog Zakona u svemu saobraze njegovim propisima. Nove se privatne škole ne mogu otvarati, niti se postojeće mogu seliti iz mjesta u mjesto.*” (*Zakon*, 1929.).

Ovim *Zakonom* zapravo počinje *tiha likvidacija privatnog školstva*. Privatno školstvo se definitivno ukida poslije Drugog svjetskog rata u Drugoj Jugoslaviji. Godine 1945. donesen je poseban *Zakon o ukidanju privatnog školstva*. “*Na području Federalne Hrvatske ukidaju se privatne osnovne škole, gimnazije, i učiteljske škole s pravom javnosti. Iz ove se odredbe mogu izuzeti škole za teološko obrazovanje.*” (*Zakon o ukidanju privatnog školstva*, Narodne novine 1945., br. 35).

U društvu socijalnih jednakosti privatne škole su proglašene: *elitnim, ostacima starog poretka, školama koje narušavaju jedinstveni školski poredak, školama koje promiču dualizam* i time su postale nepoželjne.

5. REAFIRMACIJA PRIVATNOG ŠKOLSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U samostalnoj Republici Hrvatskoj vraća se privatno školstvo u školski sustav. Prvi *Zakon o osnovnom školstvu* iz 1990. godine predviđa mogućnost otvaranja privatnih škola (pa i alternativnih). "*Osnovnu školu može otvoriti domaća fizička i pravna osoba uz prethodnu suglasnost Ministarstva prosvjete i športa.*" (*Zakon o osnovnom školstvu*, 1990., Narodne novine 59). Privatne škole moguće je otvarati i na srednjoškolskoj razini, isto kao i privatne visoke škole.

Vraćanjem privatnog školstva u školski sustav počinje/nastavlja se rasprava o prednostima i ograničenjima privatnog školstva i pored toga što smo u političkom pluralizmu, tržišnoj ekonomiji konkurentske orijentacije. Privatnim školama još uvijek se prigovara elitizam. Privilegij privatnog školstva, čak i ako imaju novca, nemaju roditelji u malim sredinama, jer su privatne škole kod nas još uvijek u malom broju i za sada se nalaze u većim gradovima.

Privatno školstvo u Hrvatskoj ima dugu tradiciju. U uvjetima nove reafirmacije privatnog školstva potrebno je i poželjno poznavati i vlastita iskustva na tom području, prednosti, ograničenja, poteškoće i modele koji su već prakticirani.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Početno školstvo u Hrvatskoj po bitnim karakteristikama: osnivanju, uzdržavanju, slobodi nastavnih planova i programa bilo je zapravo privatno. Državno školstvo u Hrvatskoj djeluje od kraja XVIII. stoljeća. Dio ranijih škola će nastaviti s radom uz državne škole, kao privatne. Nov interes za privatne škole javlja se u prvoj polovini XIX. stoljeća. Otvaraju se mnogobrojne privatne škole, različite orijentacije i organizacije, tako da je moguće govoriti i o školskom pluralizmu. U javnosti su to jedni isticali kao bogatstvo i prednost, a drugi kao ograničenje, slabost, anarhiju sa snažnim pritiskom da im se broj ograniči i da se usustave.

U uvjetima školske autonomije, u prvim hrvatskim autonomnim školskim zakonima (1874. i 1888.) ugrađeno je i privatno školstvo. Intencija prvih hrvatskih školskih zakona bila je usustaviti privatno školstvo, staviti ga na određen način pod državnu kontrolu i ograničiti mu "sumnjivu" samostalnost.

Između dva hrvatska školska zakona 1874. i 1888. godine uvida se i kvaliteta privatnih škola kroz njihovu međusobnu konkurenciju i konkurenciju prema državnim školama. U saborskoj raspravi pri usvajanju školskog zakona iz 1888. godine upravo se njihova konkurentnost ističe kao prednost i opravdanje. Konkurentnost privatnih škola utječe i na podizanje kvalitete državnih javnih škola.

Školski zakon iz 1888. godine uz privatne škole uvodi i autonomne škole. Autonomne škole po slobodi izbora učitelja, nastavnih planova i programa, udžbenika i priručnika imaju osobine privatnih škola. No, budući da ih osnivaju i uzdržavaju vjersko-političke općine, to su po tom kriteriju i državne škole. Radi se zapravo o školama i školskom sustavu za manjinski narod. Ove su škole u Hrvatskoj uglavnom otvarali Srbi, a kasnije i Mađari.

U uvjetima prestanka školske samostalnosti gube se i privatne škole. Školski zakon iz 1929. (koji je vrijedio za Kraljevinu Jugoslaviju) počinje tihi likvidaciju privatnih škola. Dopuštao je samo nastavak rada postojećim privatnim školama, bez mogućnosti promjene mjesta.

Privatne škole definitivno su ukinute u Federativnoj Jugoslaviji pod izgovorom socijalne jednakosti i jednakih obrazovnih šansi za sve. U samostalnoj Republici Hrvatskoj u školski sustav ponovno se vraćaju privatne škole, pa i privatne alternativne škole. U povijesnom kontinuitetu školske autonomije u Hrvatskoj djeluju i privatne škole. U uvjetima gubitka takve samostalnosti u objema Jugoslavijama privatno školstvo ne postoji (ili izuzetno postoji).

Pri donošenju školskih zakona stručna i društvena javnost nije bila previše zainteresirana za privatno školstvo. O njihovoj stručno-organizacijskoj prednosti ili ograničenju gotovo da se i nije raspravljalo. Predmet rasprave bio je više političke naravi: pitanje jezika, vjere, nacionalnosti.

Stara dilema između prednosti i ograničenja, elitizma i širenja socijalnih razlika, konkurencije i pojedinačnog uspjeha prisutna je i danas. Odgovore na mnoga suvremena pitanja moguće je naći i u vlastitim iskustvima, koja valja poznavati kako bi ih se moglo kritički sagledati i koristiti.

IZVORI I GRAĐA

1. *Propis o nastavi u pučkih učionah vojne Krajine, Zbirka zakonah i naredbah za vojnu Krajinu.* Državna tiskara, Budim, 1871., str. 36-49.
2. *Zakon od 14. listopada 1874. ob ustroju pučkih školah i preparandijah za pučko učiteljstvo u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, službeno izdanje.* Narodna tiskara dr. Ljudevita Gaja, Zagreb, 1874.
3. *Zakon ob uređenju pučke nastave i obrazovanja pučkih učitelja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, Cuvaj: Građa za povijest školstva knjiga 7.* Trošak i naklada kr. hrv.-slav.-dal. zem. Vlade Odjela za bogoštovlje i nastavu, Zagreb, 1911., str. 695-719.
4. *Zakon o narodnim školama u Kraljevini Jugoslaviji Prosvetni šematizam,* Kralj. Jugoslavije povi., Nakladna knjižara u Zagrebu, Zagreb, str. 1-98.
5. *Zakon o ukidanju privatnog školstva, Narodne novine.* Zagreb, 1945., br. 33.
Zakon o osnovnom školstvu, Narodne novine. Zagreb, 1990., br. 59.
6. Saborski zapisnici s opće i specijalne rasprave pri donošenju školskih zakona 1874. i 1888. *Građa za povijest školstva, knjiga 6, str. 381-434, knjiga 7, str. 593-695.*
7. Cuvaj, Antun, *Građa za povijest školstva kraljevina Hrvatske i Slavonije od najstarijih vremena do danas.* Knjige 1-11. Trošak i naklada kr. hrv.-slav.-dal. zem. Vlade Odjela za bogoštovlje i nastavu. Zagreb, 1910.-1913.

LITERATURA

1. Anić, Vladimir, *Rječnik hrvatskoga jezika*, Novi Liber, Zagreb, 1991.
2. Antić, Stanko (ur.), *Školstvo u svijetu*, Hrvatski pedagoško-književni zbor, Zagreb, 1993.
4. *Enciklopedijski rječnik pedagogije*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1963.
5. Matijević, Milan (ur.), *Osnovna škola u svijetu – komparativna studija*, Institut za pedagojska istraživanja Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Katehetski salezijanski centar, Zagreb, 1991.
6. Matijević, Milan, *Alternativne škole*, UNA-MTV i Institut za pedagojska istraživanja, Zagreb, 1994.
7. Matijević, Milan (ur.), *Prilozi razvoju pluralizma u odgoju i školstvu*, Institut za pedagojska istraživanja Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1994.
8. Matijević, M., Pranjčić, M., Previšić, V. (ur.), *Pluralizam u odgoju i školstvu*, Katehetsko salezijanski centar, Zagreb, 1994.
9. Munjiza, Emerik, *Pluralizam u osnovnom školstvu Hrvatske – povijesna iskustva i suvremene tendencije*, u: Vrgoč, H. (ur.), *Pedagogija i hrvatsko školstvo*, Hrvatski pedagoško-književni zbor, Zagreb, 1996., str. 180-186.
10. *Pedagoška enciklopedija, knjige 1 i 2*, Školska knjiga <et al.>, Zagreb <et al.>
11. Walford, Geoffrey, *Privatne škole iskustva u deset zemalja*, Educa, Zagreb, 1992.

Emerik Munjiza, Osijek

(Summary)

PRIVATE EDUCATION IN THE FIRST CROATIAN EDUCATION ACTS

The focus of this research was existence and regulation of private education in the first autonomous Croatian education acts in 1874 and 1888. Due to continuity private education in Croatia was researched before and after enlisted acts. For the purpose, original sources were analyzed (school acts from 1871, 1874, 1888, 1929, 1945 and 1990), published documents for the history of education and reference literature.

Private education in Croatia has a long tradition. The initial education by current standards was actually private education. The first Croatian autonomous education acts (1874 and 1888) regulated private education as well. They had the ambition to systemize private education (lead by possible larger difference between school and possible anarchy), tended to place under the control of the state and limit its independency, ensure teaching competencies the same way they exist in state schools. Independency limitations are seen in regulating minimal teaching curriculum, as well as in publishing textbooks and handbooks.

Under the conditions of school autonomy and political pluralism in Croatia private schools also operated. By the loss of school autonomy in the centralistic environment of both Yugoslavias private education was lost. Silent liquidation of private education started in the first Yugoslavia with the act from 1929. Private schools were finally

annulled in the second Yugoslavia with the special act from 1945. The reaffirmation of private education starts in the Republic of Croatia after 1990s. It is not seen that historical experience with all advantages and disadvantages was used in the reaffirmation of private education.

Key words: private schools, autonomous schools, school acts,
history of education, Croatia