

Jerzy Nikolajew
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-1505-9710
jerzy-nikolajew@wp.pl

Podstawowe regulacje dotyczące prawa oświatowego okresu II Rzeczypospolitej

Wstęp

Śmiało można zaryzykować tezę, że po 1795 r. szkoła (szerzej: oświata) na dawnych terenach Rzeczypospolitej służyła przede wszystkim interesom państw zaborczych. Najczęściej była instrumentem wychowania w poczuciu lojalności wobec nowego systemu państwowego obcego nie tylko językowo, ale także sprzecznego z ideą uszanowania polskości. Zasadniczo szkoły pruska i rosyjska były narzędziami służącymi wynarodowieniu Polaków, choć nie wolno pominąć także funkcji ogólnorozwojowej i upowszechniającej kulturę. Ogólnie rzecz biorąc, poziom oświaty w poszczególnych zaborach był zróżnicowany, biorąc pod uwagę kryterium rozwoju ekonomicznego i stosunku władz zaborczych do tych obywateli, którzy siłą zostali włączeni do organizmów państwowych Rosji, Prus i Austro-Węgier. Po 1918 r. przepaść cywilizacyjna występująca po dawnych zaborach musiała być zniwelowana w miarę szybko i kompleksowo. Różnice programowe, dydaktyczne i organizacyjne w oświacie stanowiły także istotną barierę w integracji wielonarodowego społeczeństwa polskiego, wciąż starającego się mimo wszystko zachować odrębności poszczególnych regionów. Było tym trudniej, gdyż sytuacja faktyczna dotycząca np. liczby prywatnych szkół średnich nie sprzyjała procesowi normalizacji szkolnictwa (w czasie I wojny światowej tego typu szkoły funkcjonowały nie tylko w miastach i miasteczkach, ale także w większych wioskach)¹.

W tym samym czasie sporym problemem było również przeniesienie ciężaru kształcenia właśnie ze szkół prywatnych i społecznych oraz podporządkowanie oświaty kontroli państwa. Szczególnie szkoły prywatne (zwłaszcza w dawnej Kongresówce) to przykład funkcjonowania kilku ich typów, począwszy

¹ M. Pęcherski, M. Świątek, *Organizacja szkoły w Polsce w latach 1917–1969. Podstawowe akty prawne*, Warszawa 1972, s. 205 i nast.

od szkół ośmioklasowych, pełnych gimnazjów do szkół niepełnych (siedmioklasowych, sześcioklasowych, czteroklasowych). Jednocześnie brakowało kadry w oświacie, a w Departamencie Szkół Średnich rotacja w kierownictwie (szczelbel ministerialny) utrudniała stabilizację na tyle, że brakowało nawet inspektorów szkolnych w terenie oraz trudno było o rzetelne statystyki dotyczące liczby szkół i ich rodzajów „odziedziczonych” po zaborcach².

Trzeba jednak pamiętać, że jeszcze w trakcie działań wojennych, czyli przed 1918 r., nastąpił przełom związany z rozwojem sieci szkół na terenach, które po wojnie znalazły się w granicach Rzeczypospolitej (tylko w latach 1915–1917 powstało prawie 400 szkół, które kontynuowały swoją działalność po odzyskaniu niepodległości)³. Należy przy tym zauważyć, że pierwsze działania organizacyjne związane z tworzeniem polskiego systemu szkolnego datowane są na dzień opuszczenia Warszawy przez wojska rosyjskie, czyli 5 sierpnia 1915 r., kiedy to powstał Wydział Oświecenia przy Komitecie Obywatelskim Miasta Warszawy. Kilka miesięcy wcześniej w Krakowie podjęto, niezależne od Warszawy, działania tworzące strukturę Centralnego Biura Szkolnego, przenoszonego później kolejno do Dąbrowy Górniczej i Piotrkowa Trybunalskiego. Z tym biurem związany był Kazimierz Prauss, późniejszy pierwszy „reformator” odrodzonej oświaty⁴.

Także rok 1917 był czasem tworzenia zrębów nowego szkolnictwa polskiego, gdyż wtedy powstały kolejno: Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przy generale gubernatorze warszawskim (23 stycznia 1917 r.), który od 1 października 1917 r. zaczął funkcjonować jako Zarząd nad Szkolnictwem w Królestwie Polskim, a dalej (7 grudnia 1917 r.) przemianował się w Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W tym samym roku (27 maja) w Krakowie utworzono wzmiankowane wcześniej Biuro Szkolnictwa Polskiego (K. Dawidowski), a 10 sierpnia 1917 r. Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydał *Przepisy tymczasowe o szkołach elementarnych obowiązujące na obszarze byłej Rosji*, które w istocie miały wprowadzać powszechne nauczanie i to na poziomie podstawowym (według woli normodawcy w zakresie elementarnym)⁵.

² K. Konarski, *Dzieje szkolnictwa w b. Królestwie Kongresowym 1915–1918*, Kraków 1923, s. 224.

³ F. Śliwiński, *Ustawodawstwo szkolne i organizacja polskich władz szkolnych oraz szkolnictwa wszystkich stopni w pierwszym dziesięcioleciu istnienia Odrodzonego Państwa Polskiego*, Łódź 1928, s. 4.

⁴ J. Mizgalski, *Samorząd oświatowy okresu II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych*, „Prace Naukowe. Pedagogika” 1994, nr 5, s. 80.

⁵ *Przepisy tymczasowe o szkołach elementarnych obowiązujące na obszarze byłej Rosji*, „Głos Nauczycielstwa Polskiego” 1917, nr 1.

Ustrój władz szkolnych

Podstawowym aktem prawnym regulującym ustrój władz szkolnych w pierwszym okresie po odzyskaniu państwowości była ustawa z dnia 4 czerwca 1920 r. o tymczasowym ustroju władz szkolnych⁶. Mimo „tymczasowości” użytej w nomenklaturze ustawy jej przepisy funkcjonowały dłużej niż pierwotnie zakładano. Już we wstępnych artykułach postanowiono, że organem sprawującym „kierownictwo naczelne i nadzór zwierzchni nad wychowaniem publicznym w Rzeczypospolitej Polskiej” będzie Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Jemu też powierzono zarządzanie „szkolnictwem wyższym” (art. 1 ustawy). Natomiast w celu sprawnego administrowania podzielono terytorium państwa na tzw. okręgi szkolne, a minister został zobowiązany do ich tworzenia (według czasu i kolejności) oraz do wskazania obszaru okręgu i wskazania jego siedziby (art. 2 ustawy). Proces tworzenia okręgów szkolnych okazał się zadaniem czasochłonnym, gdyż dopiero od 1 września 1932 r. ostatecznie uregulowano te kwestie w formie rozporządzenia⁷. W ten sposób zdecydowano się na powstanie 8 okręgów szkolnych w: Brześciu nad Bugiem, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Warszawie, Wilnie, Łucku i we Lwowie⁸.

Kuratorzy okręgu szkolnego stali na jego czele i byli mianowani przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego „uchwalony przez Radę Ministrów”. W art. 4 ustawy dość szeroko określono zakres zadań kuratorów okręgu szkolnego i na pierwszym miejscu umieszczono kompetencje związane z administrowaniem szkołami oraz „nadzorem, opieką i kontrolą nad szkolnictwem, wychowaniem przedszkolnym, pozaszkolnym oraz oświatą w okręgu”. Zobowiązano ich także do rozstrzygania odwołań od orzeczeń i zarządzeń podległych im władz i urzędów oraz do przygotowywania projektu budżetu okręgu (ten miał być przedstawiany ministrowi) oraz do „asygnowania funduszków na utrzymanie szkolnictwa w okręgu w ramach zatwierdzonego budżetu”. Inne zadanie związane było z zatwierdzaniem na stanowiska dyrektorów prywatnych szkół średnich i seminariów nauczycielskich. Inne kreujące uprawnienie kuratorów okręgu nadane na

⁶ Dz.U. poz. 304.

⁷ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 12 maja 1932 r. w sprawie utworzenia okręgów szkolnych (Dz.U. Nr 63).

⁸ Okręg brzeski obejmował ziemie wchodzące w skład województw poleskiego, białostockiego, ale bez powiatów suwalskiego, augustowskiego, grodzieńskiego i wołkowyskiego. Te powiaty razem z województwami wileńskim i nowogródzkim „przeniesiono” do okręgu z siedzibą w Wilnie. Okręg krakowski został utworzony z ziem należących do województw krakowskiego i kieleckiego, okręg lubelski obejmował tylko ziemie należące do województwa lubelskiego, tak samo jak w przypadku okręgu łuckiego (ziemie województwa wołyńskiego). Do okręgu lwowskiego włączono ziemie z województw: lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. Z kolei ziemie województw poznańskiego i pomorskiego utworzyły okręg poznański z siedzibą w Poznaniu. Natomiast okręg szkolny warszawski tworzyły ziemie należące do województw warszawskiego i łódzkiego.

podstawie ustawy to mianowanie urzędników szkolnych do VII kategorii płacy włącznie oraz mianowanie kierowników szkół średnich ogólnokształcących i seminariów nauczycielskich. Kolejne także konstytutywne zadania kuratorów związane z prawem przedstawiania ministrowi wniosków w sprawie mianowania wizytatorów okręgowych, inspektorów szkolnych, dyrektorów i nauczycieli państwowych szkół średnich ogólnokształcących i seminariów nauczycielskich oraz urzędników do VI kategorii płacy wwyż. Kuratorzy okręgów szkolnych mieli także za zadanie mianować członków rad szkolnych powiatowych i rad opiekuńczych państwowych szkół średnich ogólnokształcących i seminariów nauczycielskich. Przyznano im też uprawnienia o charakterze kadrowym, polegające na udzielaniu urlopów podwładnym urzędnikom i nauczycielom w granicach zakreślonych przez ministerstwo oraz przenoszenia ich w stan spoczynku (na podstawie odrębnych przepisów)⁹.

Analizowana ustawa wprowadzała także przepisy uchylające akty prawne obowiązujące wcześniej, a własne rozwiązania określiła jako tymczasowe do „czasu wydania ustawy o ostatecznym ustroju władz szkolnych i ustroju samorządu szkolnego”. Stąd też zdecydowano przykładowo o tym, że minister *in temporis* może powoływać radę szkolną okręgową złożoną z czynników zawodowo-pedagogicznych, społecznych i przedstawicieli wyznań religijnych uznanych przez Rzeczpospolitą Polską, do których w danym okręgu znaczna część ludności się przyznaje. Innym intertemporalnym rozwiązaniem był wymóg zaprzestania działalności wszystkich organów administracji szkolnej w okręgu (za wyjątkiem powiatowych, gminnych i lokalnych), skoro utworzone zostały okręgi i „zamianowano” kuratora okręgu szkolnego. W art. 9 ustawy zniesiono zależność władz i urzędów szkolnych od administracji politycznej wszystkich stopni, co w praktyce oznaczało apolityczność oświaty. Jednocześnie (art. 8 ustawy) rady szkolne okręgowe, istniejące w chwili wejścia w życie tej ustawy, nazwano radami szkolnymi powiatowymi (miejskimi) a dotychczasowi inspektorzy szkolni okręgowi *ipso iure* stali się inspektorami szkolnymi¹⁰.

Jednak w późniejszej praktyce oświatowej nie do końca udało się rozdzielić kompetencje między władzami szkolnymi a administracją polityczną. Najpierw dopuszczono możliwość kontrolowania przez wojewodę polityki personalnej kuratorów i inspektorów szkolnych, a potem faktycznie scentralizowano sprawy oświatowo-szkolne w ten sposób, że ograniczono władzę oświatową na rzecz wojewodów i starostów powiatowych. Przepisy w takim kształcie zostały oprotestowane przez samorząd oświatowy i finalnie w 1932 r. odstąpiono od zmian w zarządzaniu oświatą polegających na wzmocnieniu

⁹ Przenoszenie w stan spoczynku (nie na emeryturę) świadczyć może o zaufaniu publicznym dla nauczycieli, ale także o możliwości ewentualnego wykorzystania ich kwalifikacji do realizacji zadań ogólnopaństwowych w razie wprowadzenia stanów ekstraordynaryjnych, np. wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej.

¹⁰ I. Moszczeńska-Rzepecka, *W sprawie reformy szkolnictwa*, Lwów–Warszawa 1927, s. 5.

pozycji sanacyjnego rządu. Tym samym uchylono obowiązywanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działalności władz administracji ogólnej¹¹.

Samorząd oświatowy

Już w *Przepisach tymczasowych o szkołach elementarnych* z 1917 r. określono tryb powoływania i skład organów samorządu oświatowego. Członkiem tego gremium można było zostać z wyboru lub mianowania. Do pierwszej kategorii należeli trzej przedstawiciele wybierani przez sejmik powiatowy, jeden wybrany przez radę miasta, w którym znajdowała się siedziba okręgu, i jeden będący przedstawicielem okręgowej konferencji nauczycieli publicznych szkół elementarnych. Ponadto członkami z wyboru byli także kierownicy seminarium nauczycielskiego wybierani na jednym z pierwszych posiedzeń okręgowej rady szkolnej. Opcjonalnie zamiast nich można było wybierać kandydatów spośród osób będących nauczycielami miejscowych szkół średnich albo spośród kierowników wieloklasowych publicznych szkół elementarnych. Natomiast nominatami z urzędu były dwie osoby wskazane przez Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, a także przedstawiciel kościołów. Obowiązkowo w skład tego samorządu wchodził duchowni rzymskokatolicki, natomiast reprezentacja innych wspólnot religijnych mogła być powoływana tylko wówczas, gdy w danym okręgu liczba wyznawców przekraczała 1% ogólnej populacji. Jednak w przypadku wszystkich duchownych wymagano pisemnego porozumienia władz religijnych i „ministerialnych” (w 1917 r. formalnie ministerstwo jeszcze nie funkcjonowało). Ponadto przepisy uwzględniały także obecność okręgowego lekarza szkolnego. Na posiedzeniach wymagano obecności przedstawicieli okręgowego inspektora szkolnego i starosty. Wprowadzono także tzw. dozory szkolne, których skład uzależniono od wielkości miejscowości i obszaru działania. Ich skład zależał od kategorii dozorów (tych było trzy). Poza tym nowym rozwiązaniem posiadającym cechy kontroli szkoły ze strony instytucji pozaszkolnych miały stać się tzw. opieki szkolne¹².

Z oczywistych względów najprężniej rozwijały się samorzady w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców, gdzie przewidywano też największą liczbę osób desygnowanych do nich przez radę miejską oraz duchownych. W przypadku miejskich rad oświatowych przedstawiciela religijnych wybierano dopiero wówczas, gdy liczba wierzących należących do danego wyznania na terenie działalności tej rady przekraczała 500 osób. Z kolei w gminach wiejskich, osadach

¹¹ Dz.U. Nr 11, poz. 86.

¹² B. Wierzchowska-Konera, *Sieć szkolnictwa średniego ogólnokształcącego w województwie lubelskim w latach 1918–1939*, [w:] R. Kuchta (red.), *Szkolnictwo Lubelszczyzny w XVIII–XX wieku. Studia i rozprawy*, Lublin 1993, s. 111.

tworzących samodzielne gminy lub osadach wyłączonych z gmin, wobec braku osób duchownych, można było powołać do rady szkolnej osobę świecką. We wszystkich rodzajach rad szkolnych występował lekarz (w zależności od lokalnych uwarunkowań: miejski, wiejski, szkolny), a okazjonalnie nawet architekt miejski lub powiatowy. Podstawowym warunkiem ubiegania się o wybór na dwuletnią kadencję stało się kryterium domicylu. Zasada ta nie dotyczyła członków rad powoływanych przez uprawnione organy, np. ministerialne.

Trzeba zauważyć, że systemy samorządów oświatowych były wyraźnie zróżnicowane według kryterium regionalnego. Po 1918 r. obowiązywały przepisy pochodzące z okresu zaborów (np. część przepisów ustawy galicyjskiej z 1899 r.), nowe unormowania dotyczące obszarów byłej Galicji czy rozporządzenie ministerialne dotyczące obszaru województw poznańskiego i pomorskiego. Dopiero w 1939 r. udało się usystematyzować przepisy i wprowadzić w formie ustawy jednolite zasady¹³. Choć ustawa weszła w życie na krótko przed wybuchem wojny (bo 1 kwietnia 1939 r.) i nie obowiązywała na obszarze województwa śląskiego, tym niemniej poważnie zrewidowała dotychczasowe zasady samorządu oświatowego, gdyż wprowadziła komisje oświatowe gminy wiejskiej lub miejskiej zamiast wcześniejszych rad szkolnych. Do zadań nowych organów samorządowych zaliczono przede wszystkim opiniowanie gminnego preliminarza wydatków na cele szkolne, także wyrażanie opinii na temat projektu sieci szkół w gminie oraz we wszelkich sprawach związanych z gminnym systemem szkolnictwa. Poza tym komisje miały współdziałać z lokalnym samorządem terytorialnym, np. w przedmiocie budowy nowych szkół lub opieki zdrowotnej albo społecznej na rzecz dzieci i młodzieży. Ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw szkolnictwa do wydania przepisów wykonawczych, chociaż sam przewidział możliwość wprowadzenia odrębnych rozwiązań prawnych lokalnych w przypadku gmin będących siedzibami największych polskich miast (Warszawy, Krakowa, Łodzi, Poznania, Wilna i Lwowa)¹⁴. Jednocześnie ustawa z 1939 r. nałożyła obowiązek utworzenia w każdej szkole publicznej tzw. Komitetu Szkolnego, będącego podstawową komórką samorządu oświatowego na najniższym szczeblu. Tworzone dla jednej lub kilku placówek szkolnych miały wspierać nauczycieli w procesie wychowania i zajęć kulturalnych¹⁵.

¹³ Ustawa z dnia 23 lutego 1939 r. o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 92 i 93).

¹⁴ Do 1 września 1939 r. przepisy wykonawcze do ustawy nie zostały opracowane.

¹⁵ K. Mucha, *Organizacja i struktura oraz zakres kompetencji społecznych organów nadzorujących szkolnictwo powszechne na terenie województwa łódzkiego w okresie międzywojennym*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2015, R. XIV, nr 2, s. 141.

Budowa i finansowanie szkół

„Przepisy tymczasowe” z 1920 r. odnosiły się także do kwestii zasad finansowania szkół elementarnych w miastach i w gminach oraz przyjęły koncepcję zwierzchnictwa w tym zakresie sprawowanego przez dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W terenie kompetencje związane z wykonaniem tzw. planu potrzeb szkół w okręgu przekazano według właściwości miejscowej okręgowym kuratorom szkolnym, do których zadań należało także opiniowanie wniosków kierowanych do departamentu w sprawie wydawania koncesji na zakładanie szkół prywatnych i nadawanie takim szkołom charakteru szkół publicznych. Jednak obowiązek zakładania szkół elementarnych zaliczono do obowiązków gminy, tak samo jak i w zakresie utrzymania tychże szkół. Gminy mogły utrzymywać szkoły, o ile posiadały wystarczające środki. Te zadania mogły być finansowane z przychodów z podatków, funduszy przekazanych od samorządu powiatowego, ze środków Skarbu Państwa, fundacji, zapisów i darowizn. Nie uszczegółowiono jednak ustawowo proporcji w tej kwestii, a jednocześnie wyraźnie zobligowano gminy do wykonania zadań związanych z utrzymaniem szkół. Takie rozwiązanie było trudnym do realizacji przedsięwzięciem, zwłaszcza w przypadku gmin o niskich dochodach, a tych było zdecydowanie więcej aniżeli gmin zasobnych.

Należy także podkreślić, że w ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych¹⁶ dokładnie podzielono zadania między organami samorządowymi a administracją oświatową. Z tego przepisu wynikała zasada, że tzw. plan sieci szkolnej (czyli rozmieszczenie placówek szkolnych) zatwierdzał kurator szkolny, ale po uzyskaniu opinii rady szkolnej szczebla powiatowego. Ten sam kurator decydował o zakładaniu szkół powszechnych (dotyczyło to kolejności i czasu zakładania). Natomiast już plan tworzenia sieci szkolnej i nanoszenia ewentualnych zmian należał do kompetencji kuratora szkolnego, ale ten musiał liczyć się z przedmiotową opinią organów samorządu szkolnego z terenu danej gminy. Ostateczna decyzja kuratora mogła zapaść dopiero po uzyskaniu opinii powiatowej rady szkolnej, która wyrażała swoje stanowisko końcowe po uprzednim wysłuchaniu stanowiska samorządów gminnych¹⁷.

In genere podstawowe koszty „oświatowe” ponosił Skarb Państwa, które były związane z wydatkami placowymi dla nauczycieli i pracowników szkół. Z budżetu państwa pochodziły także środki na zakup pomocy dydaktycznych, materiałów do nauki, książek do bibliotek szkolnych i druków szkolnych (materiały te wymieniono w formie katalogu będącego załącznikiem do ustawy).

¹⁶ Dz.U. Nr 18, poz. 143.

¹⁷ Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej (Dz.U. Nr 129, poz. 918).

Osobne uregulowania poświęcono samej budowie szkół publicznych, które zostały zawarte w ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie szkół powszechnych i w rozporządzeniu ministerialnym z dnia 5 lipca 1923 r. Na podstawie tych przepisów budżet państwa miał finansować w połowie koszty związane z budową i przebudową szkół oraz domów dla nauczycieli. Druga połowa środków miała pochodzić z pieniędzy uzyskanych w ramach długoterminowych pożyczek zaciągniętych przez gminy. Takie rozwiązanie było jednak czasowe, a cały ciężar finansowy spadał finalnie na gminy i obszary dworskie. To one, a nie państwo miały ponosić w całości wydatki rzeczowe związane nie tylko z budową nowych szkół, ale także dotyczące konserwacji starych obiektów. Dodatkowo gminy miały za zadanie umeblować pomieszczenia szkolne i wyposażyć je w niezbędne sprzęty. W praktyce oznaczało to także zakup opału oraz ponoszenie kosztów ubezpieczenia i pracowników do utrzymania porządku i czystości w szkole i na zewnątrz. Mając świadomość funkcjonowania skromnych budżetów gminnych, przyjęto opcjonalne wsparcie ze strony państwa w taki sposób, że odpowiednie sumy pieniężne były przekazywane szkołom na wniosek samorządu szkolnego gminnego i inspektora szkolnego za pośrednictwem kuratora okręgu szkolnego. Informowano przy tym także władze nadzorcze gminy, a zaległości na rzecz szkół działających na obszarach dworskich podlegały egzekucji administracyjnej¹⁸.

W ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych¹⁹ wyraźnie sprecyzowano obowiązki gminy w tym zakresie. Głównym obowiązkiem było wznoszenie nowych budynków szkolnych z własnych środków (obowiązek ten dotyczył także mieszkań dla nauczycieli i budynków gospodarczych). Poza tym gmina miała też troszczyć się o sprzęt szkolny i we własnym zakresie dokonywać zakupów, które w żaden sposób nie były pokrywane *ex post* przez Skarb Państwa. Jednocześnie ustawowo określono parametry powierzchni dla poszczególnych obiektów szkolnych (obszar gruntu wraz z boiskiem i ogrodem szkolnym dla szkół jednoklasowych, dwuklasowych i trzyklasowych nie mógł być mniejszy niż 0,56 ha, a w przypadku szkół czteroklasowych, pięcioklasowych i sześcioklasowych powierzchnia – nie mniej niż 0,85 ha). Także dokładnie sprecyzowano (i to w formie ustawy) powierzchnię gruntu pod dom nauczycielski razem z podwórzem na jedno mieszkanie, która miała wynosić co najmniej 500 m². Wszelkie zmiany w tym zakresie wymagały zgody powiatowej rady szkolnej, chociaż ta posiadała także prawo dokonania oceny istniejących warunków szkolnych i pomieszczeń dodatkowych. Funkcje kontrolne w przedmiotowych sprawach wypełniały nie tylko odpo-

¹⁸ M. Pollak, *Stan obecny szkolnictwa ogólnokształcącego*, „Oświata i Wychowanie” 1938, nr 1, s. 36.

¹⁹ Dz.U. Nr 18, poz. 144.

wiednie samorządy oświatowe, ale nade wszystko ministerstwo, kuratorzy okręgowi i inspektorzy szkolni²⁰.

Powojenna rzeczywistość związana z infrastrukturą szkolnictwa, zwłaszcza w regionach zacofanych gospodarczo, była bardzo skomplikowana. Względy pragmatyczne spowodowały konieczność propagowania idei społecznego poparcia na rzecz budowy nowych placówek szkolnych. W latach 30., począwszy od 1933 r., na początku każdego nowego roku szkolnego w całej Polsce przeprowadzano akcję pod nazwą „Tydzień Szkoły Powszechnej”, którego celem było zaznajomienie społeczeństwa z koniecznością budowy szkół powszechnych oraz zbiórka funduszy na ten cel. Dlatego też założono Towarzystwo Popierania Budowy Publicznych Szkół Powszechnych po to, żeby poprzez ten podmiot udzielać gminom nieoprocentowanych pożyczek przeznaczonych na pokrycie wydatków związanych z budownictwem szkolnym. Chodziło o aktywizację samorządów gminnych, gdyż nie wszystkie one właściwie rozumiały doniosłość oświaty szkolnej. W praktyce oznaczało to przyjęcie takiego mechanizmu, według którego gmina przekazywała nieodpłatnie teren pod budowę oraz drewno potrzebne do budowy obiektu, a członkowie towarzystwa zobowiązywali się do złożenia składki rocznej w wysokości 2 zł. Akcja miała dosyć powszechny charakter, skoro tylko w województwie wołyńskim w 1936 r. liczba członków stowarzyszenia wynosiła ok. 13 tys. osób. (tym czasie na terenie Wołynia funkcjonowało ok. 1,5 tys. „ciasnych i niehigienicznych izb mieszkalnych”)²¹. Efekty finansowe takich zbiórek na tym terenie były imponujące. W wyniku akcji prowadzonej w ramach IV Tygodnia Szkoły Powszechnej na Wołyniu (2–9 października 1936 r.) Towarzystwo Popierania Budowy Szkół Powszechnych uzyskało kwotę 34 769,42 zł, a rok wcześniej udało się zebrać 21 372 zł. Popularność tej pożytecznej akcji związana była z właściwie prowadzonymi wówczas działaniami agitacyjnymi, gdyż w każdej wołyńskiej szkole umieszczono odezwy do rodziców w rodzaju: „Każdy kto posyła swoje dzieci do szkoły, powinien poczuwać się do obowiązku zapisania się do Towarzystwa Popierania Budowy Publicznych Szkół Powszechnych!”²².

²⁰ B. Suchodolski, *Ustrojowe i pozaustrojowe elementy szkolnictwa*, „Przegląd Pedagogiczny” 1928, nr 17, s. 399.

²¹ W. Bukowiński, *Popierajmy budowę szkół powszechnych na Wołyniu*, „Życie Katolickie” 1936, nr 40, s. 28.

²² Poparcie dla idei budowy szkół na Kresach Rzeczypospolitej było powszechne i miało charakter państwowy, o czym może świadczyć wypowiedź jednego z chłopów z Polesia, który stwierdził, że „rząd polski jest lepszy od rosyjskiego, bo buduje szkoły, czego nie czynił rząd rosyjski”. Komentarz dziennikarski do tej wypowiedzi został utrzymany w tym samym propaństwowym tonie – *Kto popiera budowę szkół, ten popiera polski rząd, ten wzmacnia i rozbudowuje Rzeczpospolitą Polską!*, „Wołyń” 1937, nr 48, s. 2.

Reforma jędrzejewiczowska

Pierwsze kompleksowe próby reformy systemu oświatowego to projekt reformy szkolnej ministra Stanisława Grabskiego z 1925 r. Idea skodyfikowania całego ustroju szkolnego polegała na wprowadzeniu cyklu siedmioletniego nauczania w systemie powszechnym i ośmioletnim kształceniu na poziomie gimnazjalnym podzielonym jednak na stopnie licealne. Jednak ten pomysł nie został zrealizowany, chociaż prace legislacyjne były mocno zaawansowane. Wycofano się z nich z dwóch powodów – główny to krytyka ze strony samorządu oświatowego, podnoszącego także inne zarzuty dotyczące np. konieczności ponoszenia nadmiernych nakładów finansowych niewspółmiernych do oczekiwanych rezultatów²³. Jednak już w 1918 r. minister Ksawery Prauss podjął starania dotyczące unifikacji systemów oświatowych będących spuścizną po zaborcach. Ogłosił je już 18 grudnia 1918 r. (późniejsza nazwa Program Oświatowy Praussa). Realizacja tego programu konsolidacji przepisów zaborczych w jeden akt prawny nie została zrealizowana m.in. z powodu zbyt długiego procesu tworzenia nowych granic RP po 1918 r.²⁴

Tzw. ustawa jędrzejewiczowska w zamyśle jego autora (autorów?) miała być zdecydowanym krokiem w celu ujednoczenia i podporządkowania szkolnictwa powszechnego władzom państwowym. Została uchwalona dopiero po długiej dyskusji i wieloletnich przygotowaniach 11 marca 1932 r. W rzeczywistości były to dwie ustawy datowane na ten sam dzień – pierwsza to ustawa o ustroju szkolnictwa²⁵, a druga – ustawa o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych²⁶. W obydwu normach realizowano przewodnią zasadę obowiązującą już wcześniej (bo od 1924 r.), w myśl której „jeden powinien być ustrój szkolny dla całego państwa”. Stąd też w ustawie „ustrojowej” zdecydowano się na przyjęcie modelu siedmioletniej szkoły powszechnej, a programy nauczania tak skonstruowano, żeby umożliwić dzieciom i młodzieży uzdolnionej przejście ze szkół jednego typu do drugiego i ze szkół niższych szczebli do wyższych. Istota tego typu rozwiązań (obowiązujących także po 1945 r.) była taka, aby obowiązek szkolny obejmował łącznie 7 lat i dotyczył dzieci od 7 roku życia (chodziło o te które w danym roku kalendarzowym kończyły 7 lat). W programie nauczania szkół powszechnych wyróżniono kilka szczebli. Pierwszy dotyczył podstawowego zakresu wykształcenia ogólnego (klasy od I do IV). W klasach V–VI realizowano poszerzoną edukację w stosunku do klas niższych, a ostatnia klasa (VII) miała obejmować przygotowanie młodzieży pod względem społecznym, politycznym i gospodarczym. Szkoły

²³ S. Sempolowska, *Rządowy projekt reformy ustroju szkolnictwa*, Warszawa 1925, s. 5.

²⁴ K. Konarski, *Dzieje szkolnictwa w byłym Królestwie Kongresowym 1915–1918*, Kraków 1923, s. 91.

²⁵ Dz.U. Nr 38, poz. 389.

²⁶ Dz.U. Nr 33, poz. 343.

I stopnia realizowały przez okres 7 lat pierwszy szczebel programowy i najważniejsze treści programowe ze szczebla drugiego i trzeciego. Z kolei szkolnictwo II stopnia kształciło na poziomie pierwszego i drugiego szczebla programowego łącznie z tym, co było najistotniejsze w programie trzeciego stopnia²⁷.

Siedmioletnia szkoła powszechna miała być bazą nauczania dla szkół średnich, a przyjęcie do szkoły średniej uwarunkowano ukończeniem 12 roku życia ucznia. Nie wymagano przy przyjęciu do takiej szkoły świadectwa ukończenia szkoły niższego stopnia. Dlatego też do pierwszej klasy szkoły gimnazjalnej przyjmowano albo tych, którzy ukończyli szkołę powszechną II stopnia, albo tych, którzy byli absolwentami sześciolletniej szkoły powszechnej III stopnia obejmującej dwa szczeble programowe.

Utworzone zostały także szkoły średnie ogólnokształcące, mające „dać młodzieży podstawy pełnego rozwoju kulturalnego, przygotować ją do wzięcia czynnego udziału w życiu zorganizowanego w ramach państwowych i przygotować ją do studiów wyższych” (art. 19 ustawy „ustrojowej”). Według pomysłodawców takich rozstrzygnięć szkoła ogólnokształcąca miała przygotowywać przyszłą polską inteligencję i umożliwić jej dalsze kształcenie na poziomie uniwersyteckim. Jednak nowe przepisy dotyczące zasad organizacyjnych dwuletnich liceów, jako kontynuacji programów realizowanych w gimnazjach, przygotowano dopiero w 1937 r. (w formie aktu wykonawczego do ustawy „ustrojowej”)²⁸.

Trzeba jednak zauważyć, że już ustawa „ustrojowa” z 1932 r. przewidywała opcję tworzenia liceów samoistnych, a w przepisach wykonawczych z 1937 r. zupełnie zignorowano takie rozwiązanie, skoro uznano za zasadę, że dyrektorem liceum miał być każdorazowo dyrektor gimnazjum, przy którym liceum zostało utworzone. Taka opcja bez wątpienia może świadczyć albo o niedostatecznym przygotowaniu przepisów, albo o tymczasowości przyjętych rozwiązań. Wydaje się jednak, że bardziej chodziło o swego rodzaju „prowizorkę” sieci państwowych liceów ogólnokształcących. Tego rodzaju działania z pewnością nie służyły dobrze idei reformy szkolnictwa państwowego w okresie międzywojennym i świadczyły o słabości systemu²⁹.

Także w regulaminie z dnia 22 lutego 1937 r.³⁰ przyjęto sztywne raczej reguły co do wieku kandydatów do tych szkół. Do pierwszej klasy mogły być przyjęte osoby w wieku od 16 do 20 lat, do drugiej – w wieku od 17–20 lat, a jednoroczne odstępstwa przewidziano za zgodą kuratora okręgu szkolnego.

²⁷ F. Śliwiński, *Zasady nowego ustroju szkolnictwa polskiego*, Lwów–Warszawa 1934, s. 11–12.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 2 marca 1937 r. o organizacji państwowego liceum ogólnokształcącego (Dz. Urz. MWRiOP Nr 3, poz. 55).

²⁹ M. Pollak, op. cit., s. 39.

³⁰ Zarządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 22 lutego 1937 r. o regulaminie przyjmowania uczniów do państwowego liceum ogólnokształcącego (Dz. Urz. MWRiOP Nr 3, poz. 59).

Poza tym wymagano złożenia egzaminu wstępnego z języka polskiego (pisemny) i ustnego z dwóch wybranych przez siebie przedmiotów szkolnych. Egzamin wstępny obowiązywał przy przyjęciu do wszystkich typów liceów, choć w wyjątkowych wypadkach rada pedagogiczna liceum mogła zwolnić z tego egzaminu, ale tylko tych, którzy uzyskali odpowiednio wysokie oceny na świadectwach ukończenia gimnazjum i na świadectwach gimnazjalnych rocznych. Zasadniczo egzamin kwalifikacyjny miał być z założenia testem na inteligencję przyszłego licealisty w szkole ogólnokształcącej³¹.

Podsumowanie

Lata międzywojenne to czas tworzenia podwalin pod zupełnie nowy system oświatowy w Polsce. Tamten okres charakteryzował się wielością rozwiązań prawnych przyjętych zarówno w formie ustawowej, jak i przepisów wykonawczych, głównie zredagowanych w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Sama polityka oświatowa była realizowana nie tylko przez państwowe władze szkolne różnego szczebla, ale także organy samorządu oświatowego oraz podmioty samorządu terytorialnego. Jako regułę przyjęto kształcenie w szkołach państwowych o charakterze publicznym, a pierwszym i podstawowym zadaniem państwa stała się idea skutecznego podniesienia poziomu wiedzy, kultury ogólnej i tradycji narodowej organizmu państwowego obciążonego spuścizną po zaborcach. Ważne było przy tym zaangażowanie środków publicznych w wydatki związane z budową i utrzymaniem substancji materialnej nie tylko budynków szkolnych, ale także obiektów „towarzyszących” (np. mieszkań dla nauczycieli). Udział Skarbu Państwa, jakkolwiek zasadniczy, wymagał jednak wsparcia pochodzącego ze źródeł lokalnych (samorządowych), a rola samorządów oświatowych gminnych i powiatowych miała się sprowadzać do wspierania państwa i samorządu lokalnego. W praktyce, wobec wciąż rosnących potrzeb związanych z szeroko rozumianą infrastrukturą szkolną, ciężar odpowiedzialności był „przerzucany” z jednego podmiotu na drugi.

Jednocześnie modyfikowano ustrój szkolny i reformowano oświatę począwszy od 1920 r., wprowadzając okręgi szkolne z szerokimi uprawnieniami kuratorów szkolnych, nadając im prawa związane z administrowaniem, nadzorem personalnym i finansowym. Utworzono szkolnictwo wyższe, gimnazja, szkoły ogólnokształcące, szkoły zawodowe, seminaria nauczycielskie oraz realizowano wychowanie przedszkolne i pozaszkolne. W 1932 r. przeprowadzona została „duża” reforma oświatowa, ale i nie obyło się bez jej krytyki, głównie z powodu niskich nakładów państwa i słabego wykształcenia kadry nauczycielskiej. Przy tym reformę szkolną z lat 30. wprowadzano bez wcześniejszych ekspery-

³¹ W. Ozga, *Organizacja szkolnictwa w Polsce*, Warszawa 1960, s. 89.

mentów. Projekt stworzony w ministerialnym zaciszu wzorowany na rozwiązaniach innych państw z oporami wdrażał się w Polsce. Obok szkolnictwa państwowego pojawiła się także konkurencja w postaci szkół prywatnych (np. w roku szkolnym 1928/1929 na 759 gimnazjów tylko 272 stanowiły szkoły państwowe). Poza tym władze państwowe miały zdecydowanie większy wpływ na funkcjonowanie szkolnictwa prywatnego aniżeli publicznego, zwłaszcza na etapie koncesyjnym (łącznie z zamknięciem takiej szkoły) oraz uzyskania uprawnień przynależnym szkołom państwowym.

Z kolei samorząd oświatowy (nauczycielski) w okresie II RP uzyskał poważne kompetencje, głównie opiniodawcze, dotyczące funkcjonowania całego systemu szkolnictwa. Samorządność oświatową związane z realizacją uprawnień zarządczych, wspierających i inspirujących rozwój oświatowy i tworzenie nowych rozwiązań modelowych. Stąd też organy samorządu oświatowego aktywnie uczestniczyły w procesie reformowania oświaty przez całe dwudziestolecie międzywojenne.

Z drugiej strony światowy kryzys gospodarczy ujemnie wpłynął na możliwość reformowania systemu szkolnego wymagającego przede wszystkim nakładów rzeczowych. Ostatecznie słuszne idee wzmocnienia formalnej pozycji oświaty nie mogły być w pełni zrealizowane wobec wybuchu wojny. Po jej zakończeniu przyjęto zupełnie odmienny niż wcześniej system kształcenia i wychowania dzieci i młodzieży, a przepisy prawne w tym zakresie zostały całkowicie zmienione.

Wykaz literatury

- Bukowiński W., *Popierajmy budowę szkół powszechnych na Wołyniu*, „Życie Katolickie” 1936, nr 40.
- Konarski K., *Dzieje szkolnictwa w byłym Królestwie Kongresowym 1915–1918*, Książnica Polska, Kraków 1923.
- Kto popiera budowę szkół, ten popiera polski rząd, ten wzmacnia i rozbudowuje Rzeczpospolitą Polską!*, „Wołyń” 1937, nr 48.
- Mizgalski J., *Samorząd oświatowy okresu II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych*, „Prace Naukowe. Pedagogika” 1994, nr 5.
- Moszczeńska-Rzepecka I., *W sprawie reformy szkolnictwa*, Książnica – Atlas, Lwów–Warszawa 1927.
- Mucha K., *Organizacja i struktura oraz zakres kompetencji społecznych organów nadzorujących szkolnictwo powszechne na terenie województwa łódzkiego w okresie międzywojennym*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2015, R. XIV, nr 2.
- Ozga W., *Organizacja szkolnictwa w Polsce*, PZWS, Warszawa 1960.
- Pęcherski M., Świątek M., *Organizacja szkoły w Polsce w latach 1917–1969. Podstawowe akty prawne*, PWN, Warszawa 1972.
- Pollak M., *Stan obecny szkolnictwa podstawowego*, „Oświata i Wychowanie” 1938, nr 1.
- Przepisy tymczasowe o szkołach elementarnych obowiązujące na obszarze byłej Rosji*, „Głos Nauczycielstwa Polskiego” 1917, nr 1.

- Sempełowska S., *Rządowy projekt reformy ustroju szkolnictwa*, Warszawa 1925.
- Suchodolski B., *Ustrojowe i pozaustrojowe elementy szkolnictwa*, „Przegląd Pedagogiczny” 1928, nr 17.
- Śliwiński F., *Ustawodawstwo szkolne i organizacja polskich władz szkolnych oraz szkolnictwa wszystkich stopni w pierwszym dziesięcioleciu istnienia Odrodzonego Państwa Polskiego*, Rada Szkolna Okręgowa Łódzka, Łódź 1928.
- Śliwiński F., *Zasady nowego ustroju szkolnictwa polskiego*, Książnica/Atlas, Lwów–Warszawa 1934.
- Wierzchowska-Konera B., *Sieć szkolnictwa średniego ogólnokształcącego w województwie lubelskim w latach 1918–1939*, [w:] R. Kuchta (red.), *Szkolnictwo Lubelszczyzny w XVIII–XX wieku. Studia i rozprawy*, Wyd. UMCS, Lublin 1993.

Summary

The basic regulations regarding educational law during the Second Polish Republic

Keywords: education law, interwar period in Poland, educational reforms.

The period of the Second Polish Republic was the time of creating a new education system after the partition period. The educational policy was coordinated by the Ministry of Religious Denominations and Public Enlightenment and implemented by state authorities and local government bodies. After 1920, school districts were introduced and in 1932 a thorough educational reform was carried out. The establishment of an educational self-government, tasks related to the construction and financing of schools, as well as those related to higher education, lower secondary education, teacher training seminars and pre-school and extra-school education – these are the basic issues of statutory regulations regarding education in Poland in the years 1918–1939. Despite the difficulties, it was possible to modify the school system, and introduce an educational reform and strong teacher self-government. The aim of the article is to indicate the difficulties in creating a uniform system of educational law in Poland in the period after regaining independence.