

Stanisław Majewski

Kształtowanie się systemu zarządzania oświatą w Polsce od XVIII do XX wieku (zarys historyczny)

Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne 14, 169-205

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Majewski

KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ W POLSCE OD XVIII DO XX WIEKU (ZARYS HISTORYCZNY)

Wstęp

Problematykę zarządzania można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia: teoretycznego i praktycznego. Jest to bowiem, z jednej strony, rodzaj praktycznej działalności kierowniczej, a z drugiej – dziedzina wiedzy i dyscyplina naukowa ciesząca się wielkim respektem w świecie współczesnym. Dynamiczny rozwój pierwszych teorii zarządzania rozpoczął się już w drugiej połowie XIX wieku i trwa po dzień dzisiejszy. Wkroczyły one już do wszystkich dziedzin życia społeczno-ekonomicznego. Można stwierdzić, że dotyczy to także sfery edukacji. Dla tworzenia teoretycznych podstaw rozwiązywania bieżących problemów zarządzania oświatą ważne jest spojrzenie historyczne na proces kształtowania się władz oświatowych – zarówno centralnych, jak terytorialnych i lokalnych – od czasu, kiedy edukacją zaczęto ogarniać ogół społeczeństwa, a szkolnictwo i oświata stały się ważnym elementem funkcjonowania państwa. Powstawać wówczas zaczęły państwowe władze oświatowe, które podjęły trud realizowania jednolitej polityki oświatowej, zgodnej z oczekiwaniami narodu.

Polska w dziedzinie kierowania oświatą ma bogate tradycje. Już w XVIII wieku powstała tu pierwsza państwowa, centralna władza oświatowa – Komisja Eduka-

cji Narodowej (1773–1795) działająca do momentu upadku Rzeczypospolitej. Pozostawiła ona po sobie tak bogatą spuściznę, że nawiązywano do niej w okresie 123-letniej niewoli narodowej, a także w czasach Polski Odrodzonej (1918–1939). Do dorobku KEN chętnie nawiązujemy w czasach współczesnych, a zwłaszcza w przełomowych momentach naszych dziejów, kiedy podejmowane są kolejne próby reformowania narodowego systemu edukacji.

W procesie zarządzania systemem oświaty na przestrzeni ostatnich ponad dwustu lat zachodziły różnorodne zmiany. Szczególne uwarunkowania dla modelu zarządzania wynikały z przemian ustrojowych państwa polskiego. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że model państwa demokratycznego (np. okres I Rzeczypospolitej do 1795 roku czy też obecny okres transformacji ustrojowej w Polsce od 1989 roku) wręcz narzuca demokratyczne rozwiązania w zarządzaniu oświatą. I odwrotnie – w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy państwo ze względów ideologicznych usiłowało przejąć na siebie większość obowiązków związanych z zaspokajaniem potrzeb obywateli i objąć kontrolą wszystkie dziedziny życia, widoczne były tendencje centralistyczne w zarządzaniu – narzucające podstawowym podmiotom systemu edukacyjnego cały szereg szczegółowych rozwiązań prawno-organizacyjnych, ograniczających do minimum autonomię szkół i placówek oświatowo-wychowawczych.

W dziejach zarządzania oświatą przez państwowe władze oświatowe można wyróżnić kilka charakterystycznych okresów. Pierwszy to druga połowa XVIII wieku, kiedy dzieło reformy szkolnictwa podjęła KEN. Grunt pod jej działalność przygotował reformator szkolnictwa pijarskiego ks. Stanisław Konarski. W okresie niewoli narodowej i braku państwowości na szczególną uwagę zasługują prace organizatorskie i legislacyjne Izby Edukacyjnej Księstwa Warszawskiego i Rady Szkolnej Krajowej. Trzeci ważny okres historyczny to dwudziestolecie międzywojenne, kiedy stworzono nowoczesny i sprawnie działający aparat administracji oświatowej. Jego działalność przyczyniła się niewątpliwie do ujednoczenia szkolnictwa i integracji społeczeństwa wokół ideałów wychowawczych szkoły polskiej. Kolejny etap – czasy II wojny światowej – stworzył zupełnie inny, bo podziemny system kierowania szkolnictwem przez struktury Polskiego Państwa Podziemnego.

Po II wojnie światowej w zarządzaniu oświatą można wyróżnić dwa charakterystyczne etapy: okres PRL i czasy III Rzeczypospolitej.

Niniejszy artykuł jest próbą zasygnalizowania głównych tendencji zmian w zarządzaniu oświatą i kierowaniu szkołą od XVIII do końca XX wieku. Ma on charakter przeglądowy i został oparty głównie na źródłach drukowanych i literaturze przedmiotu. Spełni swoje zadanie, gdy okaże się pomocny dla studentów, pracow-

ników administracji oświatowej i nadzoru pedagogicznego oraz kadry kierowniczej szkół i placówek oświatowo-wychowawczych.

1. Działalność Komisji Edukacji Narodowej w zakresie organizacji i zarządzania szkolnictwem

Polski system edukacyjny kształtował się w warunkach nieporównywalnych (często) z sytuacją w innych państwach europejskich. Pierwszym okresem, w którym nadano sprawom oświaty narodową rangę, były czasy działalności pierwszej w Europie państwowej władzy oświatowej – Komisji Edukacji Narodowej. W drugiej połowie XVIII wieku, mimo słabości ekonomicznej i politycznej państwa, ukształtowały się w Rzeczypospolitej sprzyjające warunki dla rozwoju działalności oświatowej i połączenia reformy szkolnictwa i wychowania z programem szerokiej naprawy państwa. Wielu świątliwych działaczy oświatowych epoki oświecenia podkreślało, że naprawę Rzeczypospolitej należy zacząć od przebudowy szkolnictwa w duchu narodowym i obywatelskim. Taki właśnie program podjęła i w znacznej mierze zrealizowała Komisja Edukacji Narodowej.

Jej zasługi w dziedzinie organizacji i zarządzania szkolnictwem były wielorakie. Jak powszechnie wiadomo, KEN, będąc centralną władzą oświatową o charakterze kolegialnym, podlegała bezpośrednio Sejmowi. Król Stanisław August Poniatowski objął nad jej działalnością honorowy protektorat i sprawował władzę wykonawczą. Zarówno styl pracy, sposób podejmowania decyzji, ustawodawstwo szkolne, system nadzoru pedagogicznego, jak i prawne usytuowanie nauczycieli stanowią o zasługach Komisji nie tylko w skali Polski, ale także w wymiarze ogólnoeuropejskim¹.

Polska była pierwszym państwem, w którym zarządzanie szkolnictwem w drugiej połowie XVIII wieku miało charakter demokratyczny. Michał Balicki przypomina, że w pracach KEN brało w latach 1775–1795 bezpośredni udział 38 osób zarówno świeckich, jak i duchownych.

O demokratycznym charakterze tego organu świadczyć może m.in. kolegialny styl pracy: nie było tu kogoś najważniejszego, np. ministra, który swoją pozycją mógłby zdominować poglądy pozostałych członków Komisji. Nawet prowadzący posiedzenie był *primus inter pares*. Interesujący przeto był tok urzędowania tej nowej władzy oświatowej. Większość spraw i problemów rozstrzygano na ogólnych posiedzeniach, które

¹ R. Dutkova, *Komisja Edukacji Narodowej. Zarys działalności. Wybór materiałów źródłowych*, Wrocław 1973, s. 6 i n.

przypominały rodzaj debaty, gdzie każdy z obecnych miał obowiązek zakomunikowania swojej opinii na rozważany temat. Wolno też było własne propozycje i pomysły przekazywać na piśmie sekretarzowi protokołującemu każde zebranie. Materiał ten był później wykorzystywany w toku dalszych prac prowadzonych już przez znacznie większe grono osób².

Zarówno M. Balicki, jak i historycy dziejów KEN podkreślają, że przyświecała jej idea szerokich konsultacji społecznych przy podejmowaniu decyzji dotyczących reformowania oświaty polskiej. Już w uniwersale o powstaniu KEN czytamy prośbę o nadsyłanie projektów reform, z jaką zwracała się ta zwierzchnia władza oświatowa w Polsce do znawców i osób zainteresowanych powyższą problematyką.

Po latach przygotowań KEN wydała w 1783 roku kodeks prawa oświatowego zatytułowany *Ustawy Komisji Edukacji Narodowej dla stanu akademickiego i na szkoły w krajach Rzeczypospolitej przepisane*. W tym akcie prawnym uwzględniono wszystkie zasadnicze problemy reformy: organizację szkolnictwa, zarządzanie i nadzór pedagogiczny nad szkołami oraz kwestie statusu prawno-zawodowego stanu nauczycielskiego.

KEN wprowadziła nowoczesny system zarządzania szkolnictwem. Jak podkreśla Renata Dutkova, Komisja stanęła na czele scentralizowanej organizacji, podporządkowując sobie wszystkie szkoły Korony i Litwy w sposób hierarchiczny. Funkcję zwierzchnią dla szkół w Koronie pełniła Akademia Krakowska zwana od reformy w 1780 roku Szkołą Główną Koronną, a na Litwie Akademia Wileńska – zwaną Szkołą Główną Litewską.

Szkołom głównym podlegały wydziałowe, z kolei wydziałowym podwydziałowe, a tym – parafialne. Szkoły główne były powiązane z wydziałowymi poprzez kształcenie nauczycieli, którzy po pewnym okresie nauczania w szkołach średnich mieli pierwszeństwo w ubieganiu się o katedry uniwersyteckie, a także poprzez wizytacje i przekazywanie sprawozdań rocznych, uprawnienia sądownicze rektora szkoły głównej.

Nauczyciele szkół akademickich, wydziałowych i podwydziałowych należeli do wspólnego stanu akademickiego, odrębnej grupy społecznej mającej własne uprawnienia oraz obowiązki i posiadającej autonomię, co umożliwiała wspólne działania na rzecz przebudowy szkolnictwa polskiego³.

Niezwykle trafna z interesującego nas punktu widzenia organizacji szkolnictwa i zarządzania nim jest ocena działalności legislacyjnej KEN przeprowadzona

² M. Balicki, *Zarządzanie szkolnictwem w Polsce (studium historyczno-porównawcze)*, Białystok 1978, s. 74–75.

³ R. Dutkova, *Komisja Edukacji Narodowej...*, s. 25.

przez wspomnianą R. Dutkową. Przypomina ona, że ustawy z 1783 roku były pierwszym kodeksem w dziejach szkolnictwa polskiego i europejskiego odnoszącym się do wszystkich typów i szczebli szkolnictwa,

... regulowały rytm życia szkolnego w całym państwie, od szkół najniższych do uniwersytetów, wprowadzały nowe – w skali europejskiej – zasady jego organizacji, nowe zasady nauczania i wychowania, łącząc szczęśliwie współczesne postulaty pedagogiki Oświecenia z potrzebami, tradycjami, a także możliwościami szkolnictwa polskiego. Rękojmnią realizacji Ustaw miała być dobrze obmyślana i sprawnie w praktyce funkcjonująca sieć nadzoru szkolnego, powiązana ze stopniami hierarchii szkolnej i umożliwiającą szczegółowy wgląd w ich życie przez częste wizytowanie szkół⁴.

Funkcje wizytatorów powierzono wybitnym fachowcom, ówczesnym znawcom problematyki oświatowej zaangażowanym w przebudowę szkolnictwa.

... wystarczy przypomnieć – pisze M. Balicki, że w początkowym okresie funkcje wizytatorskie pełnili m.in. A. Czartoryski, I. Massalski, M. Poniatowski, A. Zamojski czy I. Potocki. Później szeregi wizytatorów zasilili tej miary uczeni jak: H. Kołłątaj, J. Wybicki, J. Śniadecki i inni. W ciągu całego okresu pracy Komisji w nadzorze zatrudnionych było ogółem 45 wizytatorów. Na ogół byli to ludzie starsi i doświadczeni (wiek 40–60 lat), umiejący zachować właściwe proporcje między obiektywizmem i koleżeńskością. Legitymowali się ponadto bardzo starannym wykształceniem: tak np. spośród 22 tzw. wizytatorów generalnych aż 17 posiadało dyplomy doktorskie, a 5 spośród nich było profesorami szkół głównych⁵.

Środowiska nauczycielskie miały wpływ na realizację reformy szkolnictwa w zakresie spraw programowych i organizacyjnych. Zasada szerokiej konsultacji społecznej nie była bynajmniej fasadowa. Świadczy o tym choćby fakt, że w 1790 roku po siedmioletnich doświadczeniach wskutek sugestii szkół-głównych i rektorów szkół wydziałowych wprowadzono zmiany w ustawach z 1783 roku w kilku punktach odnoszących się do uniwersytetów, wyboru rektorów, obsady katedr uniwersyteckich oraz zarządzania szkołami.

Komisja przez cały okres działalności odpierała też ataki przeciwników. Wystąpiła przeciwko niej konfederacja targowicka, dokonując podziału jednej magistratury na dwie: Koronną i Litewską, sprzeciwiając się samodzielności organizacyjnej i materialnej szkół głównych. KEN odbyła swoje ostatnie posiedzenie 10 kwietnia 1794 roku, a wraz z upadkiem Rzeczypospolitej jej działalność ustała.

⁴ Tamże, s. 27.

⁵ M. Balicki, *Zarządzanie szkolnictwem...*, s. 79–80.

Znaczenie KEN wielokrotnie już opisywano w literaturze historyczno-oświatowej. Przypomnijmy jedynie, że wartość wielu rozwiązań prawno-organizacyjnych tej najwyższej władzy oświatowej okazała się ponadczasowa. Kolegialne podejmowanie decyzji, zasięganie opinii społecznej w rozwiązywaniu problemów oświatowych, udział nauczycielstwa w reformie, pozostawienie nadzoru pedagogicznego w rękach wybitnych fachowców – to zasady, które położyły podwaliny pod demokratyczny porządek w rozwiązywaniu problemów oświaty.

2. Nadzór nad szkolnictwem polskim w okresie zaborów

W okresie ponadstuletniej niewoli narodowej (1795–1918) społeczeństwo polskie pozbawione było warunków normalnego rozwoju zarówno w dziedzinie społeczno-ekonomicznej, jak też kulturalno-oświatowej. Zaborcy prowadzili bowiem politykę zdecydowanie antypolską, co nie oznacza oczywiście, że jej wymiar był jednakowy w całym XIX i w początkach XX wieku. Ponadto sytuacja była zróżnicowana w odniesieniu do poszczególnych zaborów. Na terenie zaboru rosyjskiego represje przeciwko Polakom nasilały się w okresach popowstaniowych, kiedy to zmuszano Polaków do emigracji, wybitnych działaczy zsyłano w głąb Rosji, konfiskowano ich majątki, odsuwano od stanowisk, ograniczano swobody Kościoła katolickiego, russyfikowano szkolnictwo.

Na terenie zaboru pruskiego (w Wielkopolsce, na Pomorzu i Górnym Śląsku) nasilenie germanizacji miało miejsce za rządów Ottona von Bismarcka. Poprzez walkę z Kościołem katolickim, wprowadzenie języka niemieckiego w szkolnictwie, uniemożliwienie Polakom dostępu do szkół wyższych szczebli i do administracji zmierzano do likwidacji podstaw polskości.

Inaczej przedstawiała się sytuacja w Galicji, która po 1867 roku uzyskała autonomię. W dziedzinie oświaty autonomia ta oznaczała możliwość organizowania polskich placówek z programami nawiązującymi do narodowych tradycji, z ojczystym językiem nauczania. Znane jest jednak zacofanie ekonomiczne Galicji, nędza mieszkańców wsi, jej przeludnienie itp., co w znacznym stopniu ograniczało możliwości rozwojowe oświaty i kultury.

Nadzieje na odzyskanie niepodległości towarzyszyły Polakom od początków XIX wieku. Pierwszym okresem historycznym, w którym się ujawniły, były czasy Księstwa Warszawskiego. Na niwie oświatowej lata 1807–1815 były w pewnym sensie kontynuacją dokonań KEN – w odmiennych jednak warunkach historycznych. Izba Edukacyjna Księstwa Warszawskiego jako naczelna magistratura oświatowa, powołana oficjalnie 23 stycznia 1807 roku do „dozoru ogólnego edukacji narodowej i oświecenia publicznego”, w styczniu 1812 roku przekształcona zo-

stała w Dyrekcję Edukacji Narodowej. W ciągu pięcioletniej działalności Izba wraz ze swym organem opiniodawczym – Towarzystwem do Ksiąg Elementarnych – powzięły ponad 11 tysięcy uchwał regulujących sprawy oświatowe w Księstwie Warszawskim. Z myślą o rozwoju najniższego szczebla szkolnictwa, szkół elementarnych, Izba Edukacyjna w 1808 roku wydała ustawę *O urządzeniu szkół miejskich i wiejskich elementarnych*, w myśl której szkolnictwo to miało być utrzymywane z funduszy publicznych, a opiekę nad szkołami powierzono dozoram szkolnym, które istniały przy szkołach, w powiatach i departamentach. Idea dozorów, czyli opieki nad szkołami z ramienia społeczeństwa, była bardzo słuszna, a należeli do nich ludzie mający potencjalnie duży wpływ na sprawy szkolnictwa (dziedzice, wójtowie, proboszczowie). Omawiana ustawa wprowadzała obowiązek szkolny dla dzieci miejskich w wieku od 6 do 11–12 lat i dzieci wiejskich od 8 do 11–12 roku życia.

Aby zapewnić szkołom odpowiednio przygotowanych nauczycieli, uruchomiono trzyletnie seminaria nauczycielskie w Poznaniu i Łowiczu ze szkołami ćwiczeń.

Mimo zróżnicowanej troski dozorów o szkoły, a także bardzo ograniczonego funduszu na utrzymanie szkół, w okresie działalności Izby Edukacyjnej nastąpił dynamiczny wzrost liczby szkół elementarnych – około sześciokrotny w porównaniu z pierwszymi latami zaborów⁶.

Księstwo Warszawskie przestało istnieć po klęsce Napoleona, a o losach ziem polskich wchodzących w jego skład zdecydował kongres wiedeński w 1815 roku. W utworzonym Królestwie Kongresowym funkcjonowały początkowo polskie organy administracyjne, a szkolnictwem zarządzała Komisja Rządowa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Liczba szkół elementarnych stale rosła, a stan taki trwał do lat dwudziestych XIX wieku. W 1820 roku wyodrębniono z Komisji Dyrekcję Wychowania Publicznego, ale kierował nią dyrektor Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych.

Klęska powstania listopadowego przyniosła likwidację Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i oddanie szkolnictwa pod nadzór Rady Wychowania Publicznego, a w 1839 roku nastąpiło zniesienie odrębności szkolnej Królestwa. Ustawa z 1833 roku dla szkół elementarnych, czyli parafialnych, powierzała nadzór nad nimi proboszczom – liczba tych placówek systematycznie wzrastała. Z drugiej jednak strony szybki proces rusyfikacji szkolnictwa,

⁶ Problemy te omawiają autorzy licznych podręczników do historii wychowania. Por.: S. Wołoszyn, *Dzieje wychowania i myśli pedagogicznej w zarysie*, Warszawa 1964; R. Wroczyński, *Dzieje oświaty polskiej 1795–1945*, Warszawa 1980; J. Krasuski, *Historia wychowania. Zarys syntetyczny*, wyd. 2, Warszawa 1989; S. I. Możdżeń, *Historia wychowania 1795–1918*, Kielce 2000.

jaki następował od lat czterdziestych, hamował inicjatywy dalszej rozbudowy szkolnictwa elementarnego. W końcu, gdy w 1851 roku władze carskie zwolniły chłopów od opłacania przymusowej składki szkolnej, formalnie nie egzekwowało obowiązku szkolnego. Następował systematyczny spadek liczby szkół elementarnych, co oznaczało w krótkiej już perspektywie poważny wzrost analfabetyzmu. W 1839 roku powstał Okręg Naukowy Warszawski, którego szef nosił tytuł służbowy kuratora.

W związku z sytuacją polityczną Rosji i jej klęskami w wojnie krymskiej (1853–1856) na początku lat pięćdziesiątych zaistniała w Królestwie możliwość przeprowadzenia ograniczonych reform społeczno-politycznych. Wśród tych prób należy wymienić dążenia Aleksandra Wielopolskiego do zreformowania szkolnictwa. W 1861 roku wskrzeszono Komisję Rządową Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego a pod kierunkiem A. Wielopolskiego opracowane zostały założenia nowej ustawy szkolnej, w której nawiązywano do dorobku i wzorów KEN i Izby Edukacyjnej. Jak zaznacza M. Balicki

... w miejsce dotychczasowej centralistyczno-biurokratycznej formy zarządzania szkolnictwem autorzy nowej ustawy zaproponowali przekazanie opieki nad szkołami w ręce instytucji bardziej zdecentralizowanych oraz władz samorządowych. W ten sposób np. szkolnictwo elementarne miało pozostać pod bezpośrednią opieką miejscowego dozoru szkolnego, a bezpośrednio pod nadzorem rad powiatowych i rządów gubernialnych. Szkoły zaś wyższego szczebla, zwane powiatowymi, miały podlegać bezpośrednio Komisji Rządowej WRiOP⁷.

Upadek powstania styczniowego ostatecznie przekreślił wszelkie nadzieje na poprawę sytuacji oświaty w Królestwie Polskim. Rozpoczął się proces intensywnej rusyfikacji szkolnictwa, a także eliminowania Polaków z administracji oświatowej. Wznowiono też działalność Okręgu Naukowego Warszawskiego, którym kierowali kuratorzy wyznaczani przez władzę carską. Również na terenie zaboru pruskiego, zwłaszcza w drugiej połowie XIX wieku, nasilił się proces germanizacji. Władze zaborcze ingerowały brutalnie we wszystkie sfery życia społecznego, ekonomicznego i oświatowo-kulturalnego. Jak pisze M. Balicki „Polacy nie uczestniczyli już w pracach centralnych organów aparatu państwowego. Również i niższe ogniwa administracji zostały obsadzone przez Niemców, którzy mieli ujarzmić i germanizować społeczeństwo polskie⁸.”

Odmienne potoczyły się losy ziem polskich, które były pod zaborem austriackim. Od lat sześćdziesiątych XIX wieku Galicja uzyskała autonomię w obrębie

⁷ M. Balicki, *Zarządzanie szkolnictwem...*, s. 90.

⁸ Tamże.

monarchii habsburskiej. Fakt ten umożliwił między innymi obsadzanie stanowisk w administracji oświatowej Polakami. Najwyższą władzą oświatową w Galicji stała się Rada Szkolna Krajowa, której działalność wznowiono postanowieniem cesarskim z 25 czerwca 1867 roku. Podobnie jak w przypadku KEN, Rada Szkolna Krajowa była organem kolegialnym, a decyzje zapadały większością głosów. Podlegały jej szkoły ludowe i średnie, a dzieliła się na trzy sekcje: 1) szkół ludowych i seminariów nauczycielskich, 2) szkół średnich, tj. gimnazjów i szkół realnych, 3) szkół handlowych i przemysłowych. „Do obowiązków Rady należało m.in. przygotowanie projektów budżetu dla szkół średnich i ludowych, planów i programów nauczania, sprawowanie bieżącego administrowania i nadzoru nad szkolnictwem. Ponadto istniały rady szkolne okręgowe na szczeblu powiatów oraz rady szkolne miejscowe dla jednej lub kilku miejscowości”⁹.

Odmienność polityki, jaką w odniesieniu do Galicji prowadziły władze Austro-Węgier spowodowała, że na terenie tym mogło rozwijać się polskie szkolnictwo z narodowym językiem nauczania. Kształcono w duchu polskim nauczycieli dla szkół ludowych, rozwijało się szkolnictwo wyższe. Na przeszkodzie właściwemu i pełnemu rozwojowi szkolnictwa w Galicji stały jednak ograniczone możliwości ekonomiczne tej dzielnicy. Niemniej schyłek XIX wieku zaowocował ożywieniem działalności Rady Szkolnej Krajowej. Pogląd ten wyraziła między innymi Kamilla Mrozowska, pisząc:

Działalność Rady Szkolnej Krajowej ożywiła się po roku 1890, kiedy na jej czele stanął Michał Bobrzyński, profesor historii prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, świetny organizator i zręczny polityk. Zapewnił on Radzie większą samodzielność i spowodował większe jej zainteresowanie i żywszą działalność na rzecz rozbudowy szkolnictwa realnego, przemysłowego i handlowego. Z jego inicjatywy i przy jego poparciu powstało szereg polskich podręczników, zapelniając dotychczasową dotkliwą lukę. Nowy klimat, jaki zapanował w szkolnictwie doprowadził do porządkowania i systematyzowania kształcenia nauczycieli szkół średnich, z drugiej zaś strony pobudził samych nauczycieli do działań organizacyjnych. Zmiany programowe, zróżnicowanie się typów szkolnictwa oraz docieranie do Galicji najnowszej literatury pedagogicznej wzbudzały szersze zainteresowanie problemami szkolnictwa, w tym także metodami i celami nauczania. Niektórzy nauczyciele wyjeżdżali za granicę, gdzie mieli możliwość zetknąć się bezpośrednio z metodami i wynikami badań oraz nawiązać kontakt z tamtejszymi organizacjami nauczycielskimi¹⁰.

⁹ A. Smolański, *Historyczne podstawy teorii organizacji szkolnictwa w Polsce*, t. 3, Kraków 1999, s. 14.

¹⁰ K. Mrozowska, *Zarys dziejów wychowania w Polsce od XI do XX wieku*, Kraków 1998, s. 57.

3. Problemy organizacji i zarządzania oświatą w Polsce Odrodzonej (1918–1939)

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku po 123 latach niewoli, stanowiło dla rozdartego między zaborców narodu fakt fundamentalny, od początku też wyzwoliło ogromny entuzjazm i dążenia do umacniania niepodległego bytu. We wszystkich dziedzinach życia politycznego, społecznego i ekonomicznego ujawniały się wielkie zadania, których zrealizowanie mogło decydować o sile państwa i jego miejscu wśród narodów europejskich. Po udanej walce dyplomatycznej o miejsce Polski jako państwa na mapie świata w okresie I wojny światowej, w 1918 roku przyszedł czas na działania o umocnienie jego granic, kształt terytorialny i ustrojowy. Należało zbudować także podstawy życia ekonomicznego i komunikacji, gdyż sieć dróg i linii kolejowych najczęściej dostosowana była do potrzeb byłych zaborów.

W kręgu najważniejszych zadań znalazły się także sprawy oświaty, które mimo zasygnalizowanych wyżej potrzeb nie zeszły na dalszy plan. Słusznie zauważają Mieczysław Pęcherski i Maciej Świątek, że „w dziedzinie szkolnictwa sytuacja w poszczególnych zaborach była bardzo zróżnicowana i wysiłki polskich władz oświatowych po odzyskaniu niepodległości zmierzały głównie do ujednoczenia szkolnictwa na terenie kraju. Różnice dotyczyły zarówno sytuacji prawnej szkolnictwa, jak jego ustroju i organizacji”¹¹.

Pierwsza wielka debata na temat kształtu polskiego systemu oświatowego w odrodzonym państwie odbyła się w dniach 14–17 kwietnia 1919 roku na Sejmie Nauczycielskim. Mimo że obradował on u progu niepodległości, gdy trwały walki o granice, gospodarka wyniszczona była wojną, a dyskusje nad przyszłą konstytucją dopiero się zaczynały, przedstawiciele różnych organizacji nauczycielskich mieli już przygotowane wizje i projekty kształtu systemu oświatowego w niepodległym państwie. Stanisław Mauersberg przypomina, że w obradach Sejmu uczestniczyło 802 delegatów reprezentujących aż 44 stowarzyszenia z różnych ziem polskich zrzeszonych w Związku Polskich Towarzystw Nauczycielskich, powołanym do życia w sierpniu 1918 roku na Zjeździe w Piotrkowie¹².

Podczas obrad poruszono wszystkie najważniejsze sprawy systemu szkolnego: organizację i ustrój szkolnictwa, kształcenie nauczycieli, problemy oświaty dorosłych, kwestie zarządzania szkolnictwem. Z referatami w tej ostatniej dzie-

¹¹ M. Pęcherski, M. Świątek, *Organizacja oświaty w Polsce w latach 1917–1977. Podstawowe akty prawne*, Warszawa 1978, s. 17.

¹² S. Mauersberg, *Sejm Nauczycielski (14–17 kwietnia 1919 r.)*, „Rozprawy z Dziejów Oświaty” 1980, t. 23, s. 139–140.

dzinie wystąpili: Stefania Sempołowska i Władysław Radwan. Oba referaty, choć przewidywały nieco odmienne koncepcje zarządzania, zawierały propozycje demokratycznego modelu zarządzania, w którym dużo miejsca pozostawiono przedstawicielom społeczeństwa oraz nauczycielstwa. Sprawy zarządzania oświatą przeżywały się w dyskusjach różnych sekcji, znalazły także odzwierciedlenie w końcowych rezolucjach zjazdu.

W sprawie ustroju szkolnego przyjęto aż 17 wniosków, których analiza świadczy o dążeniach delegatów do zbudowania w Polsce demokratycznego systemu szkolnictwa. Dużą rolę nadawano uspołecznieniu kierowania szkolnictwem. Uznano, że przedstawiciele społeczeństwa powinni mieć większość w radach szkolnych, udział zaś nauczycielstwa winien wynosić 45%. Niższe instancje rad szkolnych miały delegować wybieranych przedstawicieli do instancji wyższych. Zjazd wypowiedział się także za stosowaniem procedur demokratycznych przy angażowaniu nauczycieli, kierowników szkół, inspektorów oraz dyrektorów okręgowych. Stanowiska te, zdaniem delegatów, miały pochodzić z wyboru.

Opowiedziano się za rozwiązaniem rad szkolnych miejscowych i gminnych komisji szkolnych z okresu poprzedzającego odzyskanie niepodległości¹³.

Bardzo ważnym etapem w kształtowaniu państwowego nadzoru nad szkolnictwem stało się uchwalenie ustawy o tymczasowym ustroju władz szkolnych z dnia 4 czerwca 1920 roku¹⁴. Stanowiła ona, że kierownictwo naczelne i nadzór zwierzchni nad wychowaniem publicznym w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, który szkolnictwem wyższym zarządza bezpośrednio.

Dla celów administrowania szkolnictwem podzielono państwo na okręgi szkolne. Na czele okręgu stał kurator mianowany przez naczelnika państwa na wniosek ministra WRiOP, uchwalony przez Radę Ministrów. Kurator administrował instytucjami wychowawczymi i oświatowymi oraz szkołami ogólnokształcącymi i podległymi państwu, a także szkołami zawodowymi w zakresie przekazanym przez ministra WRiOP, a ponadto sprawował nadzór, opiekę i kontrolę nad szkolnictwem, wychowaniem przedszkolnym i oświatą w okręgu.

Do kompetencji kuratora należało również zatwierdzenie powołanych dyrektorów prywatnych szkół średnich ogólnokształcących i seminariów nauczycielskich oraz mianowanie kierowników publicznych szkół powszechnych. Kurator przedstawiał ministrowi WRiOP wnioski w sprawie mianowania wizytatorów

¹³ S. Majewski, *Zagadnienia ustrojowo-organizacyjne szkolnictwa na zjazdach pedagogicznych w Polsce 1918–1961 (Wskazania dla współczesności)*, „Przegląd Historyczno-Oświatowy” 1996, nr 3–4, s. 188.

¹⁴ DzURP 1920, nr 50, poz. 304.

okręgowych inspektorów szkolnych, dyrektorów i nauczycieli państwowych szkół średnich ogólnokształcących i seminariów nauczycielskich oraz urzędników od szóstej kategorii płacy wzwyż. Mianował także członków rad szkolnych powiatowych, rad opiekuńczych państwowych szkół średnich ogólnokształcących i seminariów nauczycielskich.

Ustawa znosiła zależności władz i urzędów szkolnych od organów administracji politycznej, ujednotaczała też funkcjonowanie administracji oświatowej. Dla współdziałania z kuratoriami minister WRiOP mógł powoływać radę szkolną okręgową złożoną z przedstawicieli różnych grup zawodowo-pedagogicznych, społecznych i religijnych. Ustawa zmieniała także nazewnictwo rad szkolnych. Dotychczasowe rady okręgowe otrzymywały nazwę rad powiatowych względnie miejskich, inspektorzy zaś szkolni okręgowi zostawali inspektorami szkolnymi. „W przepisach ustawy dostrzec można tendencje ówczesnej polityki oświatowej do respektowania zasad: kierowniczej roli i nadzoru państwa nad całokształtem spraw oświaty i wychowania, autonomii administracji szkolnej, udziału społeczeństwa w zarządzaniu oświatą i szkolnictwem oraz zasady centralizmu”¹⁵.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku potwierdzała zasadę zwierzchności państwa nad całością spraw kształcenia i wychowania, stwierdzając, że „wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze, zarówno publiczne jak i prywatne podlegają nadzorowi władz państwowych w zakresie przez ustawy określonym”¹⁶.

Dla kształtowania się demokratycznego państwa niezwykle istotne były postanowienia Konstytucji RP przyznające każdemu obywatelowi prawo inicjatywy oświatowej. Artykuł 117 stwierdzał bowiem, że „badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować nimi, skoro uczyni zadość warunkom w ustawie przepisanej w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa”¹⁷.

Konstytucja gwarantowała obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych, wyznaniowych lub językowych równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i prowadzenia na własny koszt zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych oraz używania w nich swobodnie swej mowy i religii. Kierownictwo i kontrola nad nauką

¹⁵ M. Pęcherski, *Historyczna droga kształtowania się systemu administracji oświatowej w Polsce do roku 1939*, „Studia Pedagogiczne” Wrocław 1976, t. 38, s. 65.

¹⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, DzURP 1921, nr 44, poz. 267, s. 653–655.

¹⁷ Tamże.

religii w szkołach należały do właściwego związku religijnego, z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych.

Zarówno w latach dwudziestych, jak też trzydziestych proces formowania, doskonalenia i przebudowy administracji oświatowej był kontynuowany. Jak w każdej dziedzinie tak i tu ścierało się wiele poglądów i koncepcji funkcjonowania administracji oświatowej i nadzoru pedagogicznego nad szkołami. Tak na przykład ważnym krokiem w kierunku ograniczenia liczby stanowisk w administracji były postanowienia rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 4 lipca 1933 roku o organizacji obwodowych władz szkolnych. Tworzone na mocy tego aktu prawnego obwody szkolne obejmowały jeden lub więcej powiatów, a władzą oświatową był tam inspektor szkolny podlegający kuratorowi okręgu szkolnego. Inspektor sprawował nadzór nad szkolnictwem powszechnym i wychowaniem przedszkolnym zarówno publicznym, jak też prywatnym oraz opiekę nad oświatą pozaszkolną.

W II Rzeczypospolitej ukształtował się zatem trzystopniowy model zarządzania oświatą i wychowaniem. Władzą naczelną był minister WRiOP, drugą instancją kurator okręgu szkolnego, a trzecią inspektor szkolny. Działały także różne organy społeczne. Jedną z najważniejszych była Rada Oświecenia Publicznego – instytucja o charakterze doradczym i opiniodawczym przy ministrze WRiOP. Na drugim szczeblu zarządzania funkcjonowały instytucje doradcze w postaci rad szkolnych okręgowych. Z kolei z inspektorami szkolnymi w powiatach współpracowały rady szkolne powiatowe oraz opieki szkolne działające przy szkołach. Jak słusznie stwierdzają historycy oświaty i wychowania, działalność tych doradczych organów społecznych była bardzo zróżnicowana, często uzależniona od uwarunkowań lokalnych, a nierzadko i układów politycznych¹⁸.

W dniu 23 lutego 1939 roku uchwalona została ustawa o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym, na mocy której powołano „specjalne organy samorządu terytorialnego: komisje oświatowe oraz komitety szkolne dla współdziałania z władzami szkolnymi i dla wypełniania zadań w zakresie realizacji powszechnego nauczania i doksztalcania, zakładania, utrzymywania i budowy publicznych szkół powszechnych i doksztalcających oraz dla wykonywania innych prac, podejmowanych przez samorząd terytorialny w dziedzinie oświaty i kultury”¹⁹. Ustawa ta na skutek wybuchu II wojny światowej nie weszła w życie.

Podsumowując funkcjonowanie systemu zarządzania oświatą w Polsce w latach 1918–1939, należy stwierdzić, że problematyka ta nie doczekała się jeszcze ostatecznych ocen historyków wychowania. Przeważa opinia, że lansowane były tendencje centralistyczne, zwłaszcza w latach trzydziestych, kiedy kompetencje

¹⁸ Por.: M. Balicki, *Zarządzanie szkolnictwem...*, s. 116.

¹⁹ M. Pęcherski, M. Świątek, *Organizacja oświaty...*, s. 67.

ministra WRiOP wyraźnie się zwiększyły. Pracownicy administracji oświatowej byli na ogół dobrze przygotowani do pełnienia swych obowiązków: starannie wykształceni, doświadczeni, znający problematykę oświatową. Wielu z nich było znanymi pedagogami, twórcami koncepcji reform szkolnictwa (np. Marian Falski, Antoni Bolesław Dobrowolski). Zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym wielu urzędników i wizytatorów zatrudnionych w administracji posiadało stopnie naukowe doktora i cieszyło się zasłużonym autorytetem w społeczeństwie.

Należy podkreślić ogromny wysiłek legislacyjny administracji oświatowej. Od roku 1918 dzięki inicjatywie centralnych władz oświatowych wydano szereg ważnych aktów prawnych: ustaw, dekretów i zarządzeń normujących działalność szkolnictwa i oświaty, integrujących cały system edukacyjny niepodległego państwa. Jednym z najważniejszych aktów prawnych były dwie ustawy sejmowe: z 11 marca 1932 roku o ustroju szkolnym oraz ustawą o prywatnych szkołach i zakładach naukowych i wychowawczych²⁰.

Obie ustawy uznawały ministra WRiOP za naczelną władzę oświatową, przyznając mu szerokie uprawnienia w zakresie organizacji szkolnictwa, także prywatnego. W tej ostatniej kwestii ustawa o prywatnych szkołach stwierdzała, że „opiekę i nadzór nad prywatnymi szkołami, zakładami naukowymi i wychowawczymi sprawuje minister WRiOP, który może przekazać swe uprawnienia podległym władzom szkolnym”²¹.

Wydaje się, że władze zarządzające szkolnictwem i oświatą w II Rzeczypospolitej wywiązały się dobrze ze swych powinności, przyczyniając się przede wszystkim do pełnej integracji systemu oświaty, stworzenia ogólnonarodowego, zgodnego z interesami państwa ideału wychowania, w czym także poważny udział mieli naukowcy reprezentujący nauki pedagogiczne oraz wielu twórczych nauczycieli Rzeczypospolitej. Najlepszym świadectwem ich wysiłków była patriotyczna postawa młodego pokolenia Polaków w okresie II wojny światowej.

4. Sytuacja szkolnictwa polskiego i zarządzanie nim w okresie II wojny światowej (1939–1945)

W okresie II wojny światowej sytuacja szkolnictwa polskiego zmieniła się zasadniczo. Na ziemiach włączonych do III Rzeszy oraz terenach zajętych przez Związek Radziecki system szkolnictwa włączono do systemów szkolnych okupantów i całkowicie tym systemom podporządkowano. Nieco inaczej potoczyły

²⁰ DzURP 1932, nr 38, poz. 389.

²¹ DzURP 1932, nr 33, poz. 343.

się losy szkolnictwa polskiego na obszarze Generalnego Gubernatorstwa. Tu także stosunkowo wcześniej ujawniły się niemieckie plany w stosunku do szkolnictwa. Jednym z nich był memoriał zatytułowany „Sprawa traktowania ludności byłych polskich obszarów z rasowo-politycznego punktu widzenia” autorstwa dr. Erharda Wetzla i dr. Gerharda Hechta z 25 listopada 1939 roku. W trzeciej części tego dokumentu znalazły się propozycje dotyczące organizacji polskiego szkolnictwa. Czytamy tam między innymi:

Uniwersytety i inne szkoły wyższe, szkoły zawodowe, jak również średnie były stale ośrodkami polskiego szowinistycznego wychowania i dlatego zasadniczo powinny być zamknięte. Dozwolone będą tylko szkoły powszechne, mają one jednak udzielać najprostszych wiadomości podstawowych, jak rachowanie, czytanie, pisanie. Nauka ważnych z narodowego punktu widzenia przedmiotów, jak: geografia, historia literatury, jak również gimnastyka jest wykluczona [...]. Ponieważ polski nauczyciel, a po części jeszcze bardziej polska nauczycielka są wybitnymi krzewicielami polskiego szowinizmu, z czym politycznie należy się bardzo liczyć, więc nie będzie ich można pozostawić w służbie szkolnej. Wydaje się zatem celowe, aby później emerytowani, wysłużeni funkcjonariusze policji polskiej zostali mianowani nauczycielami w takich szkołach ludowych. W ten sposób zakładanie instytucji kształcenia nauczycieli stanie się zbyt kosztowne. Polskie nauczycielki należy od razu bezwzględnie wyłączyć z nauczania, ponieważ posiadają nierównie większy wpływ na polityczne wychowanie dziecka niż nauczyciele²².

W dniu 31 października 1939 roku ukazało się rozporządzenie gubernatora Hansa Franka w sprawie szkolnictwa na terenie Generalnego Gubernatorstwa. Wprowadzało ono segregację narodowościową dzieci, zawierało bowiem stwierdzenie, że „dzieci narodowości niemieckiej uczęszczać mogą tylko do szkół niemieckich, dzieci polskie do szkół polskich”²³. W szkołach niemieckich mieli uczyć tylko nauczyciele niemieccy, a we wszystkich miejscowościach, w których zamieszkiwało więcej niż 10 dzieci niemieckich podlegających obowiązkowi szkolnemu, należało uruchomić szkołę.

Natomiast w odniesieniu do szkolnictwa polskiego rozporządzenie postanawiało, że polskie szkoły powszechne winny rozpocząć swoją działalność tak jak i szkoły fachowe. Jednocześnie zaznaczono, że nazwa gimnazjum lub liceum dla szkół fachowych jest zakazana. Uruchomienie szkół prywatnych wymagało specjalnego zezwolenia władz niemieckich. Informowano w cytowanym rozporządzeniu,

²² Cyt. za: J. Krasuski, *Oświata i szkolnictwo w okresie okupacji (1939–1945)*, w: *Historia wychowania. Wiek XX*, pod red. J. Miąsy, wyd. 3, Warszawa 1984, s. 221.

²³ Cyt. za: J. Krasuski, *Tajne szkolnictwo polskie w okresie okupacji hitlerowskiej 1939–1945*, wyd. 2, Warszawa 1977, s. 35.

że wydane zostaną odrębne przepisy dotyczące wyższych polskich zakładów naukowych i uczelni.

Okupant hitlerowski zademonstrował wkrótce swoje zamiary odnośnie do szkolnictwa wyższego. W dniu 6 listopada 1939 roku zaproszono do Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego pracowników naukowych tej uczelni oraz Akademii Górniczej pod pretekstem przedyskutowania spraw szkolnictwa wyższego. Efektem spotkania było aresztowanie 183 pracowników, których następnie wywieziono do obozów koncentracyjnych.

Na początku 1940 roku okupanci hitlerowscy zaczęli organizować niemiecką administrację oświatową na wszystkich szczeblach. Jak wynikało z rozporządzenia o strukturze zarządu szkolnego w Generalnym Gubernatorstwie (ordynacja zarządu szkolnego z 16 marca 1940 roku);

... całe szkolnictwo w Generalnym Gubernatorstwie będzie zarządzane według wytycznych Wydziału Nauki Wychowania i Wykształcenia Ogólnego przy Urzędzie Generalnego Gubernatorstwa. Na szczeblu okręgu tworzone będą odpowiednie wydziały szkolne przy urzędach szefów okręgowych. W miejscu siedziby starostów powiatowych (starostów miejskich) ustanowione będą urzędy powiatowych radców szkolnych (miejskich radców szkolnych). Autorzy rozporządzenia podkreślali, że funkcjonariusze zarządu szkolnictwem muszą być obywatelami niemieckimi lub mieć przynależność do narodu niemieckiego, jedynie inspektorami szkolnymi mogą być dla szkół polskich i ukraińskich Polacy lub Ukraińcy. Ustanowienie niemieckiej administracji szkolnej, a następnie jej umocnienie spotęgowały dyskryminację szkolnictwa polskiego. Na terenie całej Generalnej Guberni pojawiło się wiele różnego rodzaju zarządzeń i okólników wydawanych przez wszystkie instancje oświatowe²⁴.

Jeszcze przed uformowaniem się okupacyjnej administracji oświatowej Polacy zaczęli organizować tajne nauczanie, które stopniowo przybierało szeroki zasięg. Powstały także władze kierujące konspiracyjnym szkolnictwem. Najwcześniej działalność oświatową rozpoczął Związek Nauczycielstwa Polskiego, który ukonstytuował się już w październiku 1939 roku przyjmując kryptonim Tajna Organizacja Nauczycielska. Oprócz centralnego kierownictwa powstały także ogniska terenowe TON w okręgach, powiatach, miastach i gminach.

Po ukształtowaniu się władz Polskiego Państwa Podziemnego najpierw we Francji, a potem w Anglii, w ramach Delegatury Rządu na Kraj powstał Departament Oświaty i Kultury. Powołano także władze w okręgach, powiatach, większych miastach i gminach o nazwie: komisja oświaty i kultury. Kierowały one sprawami tajnego szkolnictwa, wydając wytyczne do tej pracy, rejestrując jego

²⁴ J. Krasuski, *Tajne szkolnictwo...*, s. 222.

zasięg, dbając o zabezpieczenie finansowe. Od czasu powstania tajnych władz oświatowych system podziemnego szkolnictwa przybrał ramy organizacyjne. Chodziło bowiem o to, aby zachować ciągłość pracy według programów przedwojennych, a także żeby można ją było kontynuować po zakończeniu wojny. Dzięki sprawnej organizacji tajnego nauczania przynajmniej częściowo zapobieżono luce edukacyjnej, jaka mogła wytworzyć się na skutek eksterminacyjnej polityki okupantów w stosunku do narodu polskiego.

5. Przeobrażenia w systemie zarządzania oświatą w Polsce Ludowej

Na kształtowanie się i przeobrażenia modelu zarządzania szkolnictwem w Polsce po II wojnie światowej największy wpływ wywarły przemiany ustrojowe w państwie. Zaczęły one przybierać na sile od momentu letniej ofensywy wojsk radzieckich w lipcu 1944 roku. Już w roku szkolnym 1944/45 po powołaniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego zaczęła tworzyć się administracja oświatowa na wszystkich szczeblach zarządzania. W ramach PKWN powołano Resort Oświaty, którym kierował dr Stanisław Skrzyszewski – członek Polskiej Partii Robotniczej. Na uwalnianych spod okupacji hitlerowskiej terenach powstawały także władze oświatowe, wojewódzkie i powiatowe kierowane przez kuratorów okręgów szkolnych i inspektorów oświaty. W pierwszych miesiącach roku szkolnego zarówno w organizacji szkolnictwa, jak też w tworzeniu administracji przestrzegano porządku prawnego z okresu II Rzeczypospolitej. Przyjęto jednak zasadę, że w każdym województwie władzą oświatową będzie kurator okręgu szkolnego. Tym samym liczba urzędów administracji oświatowej na szczeblu województw zwiększyła się. Pamiętamy bowiem, że w okresie międzywojennym kuratoria tworzone dla jednego lub większej liczby województw.

Przypomnieć należy, że niezależnie od procesu budowania administracji oświatowej w kraju, w strukturze rządu Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie istniało Ministerstwo Oświaty, którym w końcu II wojny światowej kierował ks. Zygmunt Kaczyński. Zarówno Resort Oświaty Rządu Tymczasowego, jak też władze oświatowe w Londynie ogłaszały programy dotyczące przebudowy szkolnictwa w Polsce po II wojnie światowej. Wytyczne polityki kulturalno-oświatowej Rządu RP w Londynie przedstawił minister ks. Z. Kaczyński w exposé wygłoszonym 17 lutego 1944 roku na posiedzeniu Rady Narodowej. Ten obszerny program zawierał zarówno naczelne cele wychowania, jak też zasady budowy demokratycznego systemu oświaty. W pierwszej sprawie opierał się na chrześcijańskim ideale wychowania. Praca wychowawcza miała być oparta na wartościach religijno-moralnych, miłości bliźniego, patriotyzmie i zasadach humanitaryzmu. Ks. Z. Kaczyń-

ski w swym wystąpieniu akcentował harmonię między kształceniem a wychowaniem. MWRiOP opowiadało się za szkołą demokratyczną i doceniało obowiązek państwa zapewnienia wszystkim obywatelom wykształcenia średniego i wyższego – każdemu bez względu na jego pozycję społeczną, a jedynie w zależności od zdolności. Te zadania szkoła może spełniać, gdy jest obowiązkowa, bezwzględnie bezpłatna na szczeblu powszechnym i – w miarę możliwości – średnim, gdy daje równe szanse w studiach, gdy rozwija i uszlachetnia indywidualność jednostki oraz zmierza do podniesienia ogólnej kultury mas²⁵. Ten niewątpliwie demokratyczny program czerpał z dorobku polskich środowisk katolickich, ale zawierał też elementy wczesnej selekcji szkolnej i za to jest krytykowany przez historyków oświaty²⁶.

W kraju najważniejszym wydarzeniem po powołaniu Rządu Tymczasowego i utworzeniu w nim Ministerstwa Oświaty było zorganizowanie, z inicjatywy resortu, Ogólnopolskiego Zjazdu Oświatowego w Łodzi, który odbył się w dniach 18–22 czerwca 1945 roku. Przedyskutowano na nim sprawy reformy szkolnej oraz polityki oświatowej państwa. Występujący na zjeździe z referatem pt. *Podstawowe zagadnienia wychowania i oświecenia publicznego w nowej Polsce* S. Skrzyszewski poddał totalnej i jednostronnej krytyce całą spuściznę edukacyjną II Rzeczypospolitej, podkreślając między innymi, że polityka oświatowa sanacji zmierzała do tego, by szkoła stała się narzędziem klasowej selekcji społeczeństwa, w szkołach wyższych zaś rozwieliły się wyłączenie wpływy sanacji, a za fałszywem szedł jak cień nieodłączny antysemityzm²⁷.

Tenże sam S. Skrzyszewski deklarował utrzymanie w okresie przejściowym ustawodawstwa oświatowego z okresu II Rzeczypospolitej stwierdzając: „W celu ułatwienia odbudowy szkolnictwa nie wprowadziliśmy z początku zasadniczo żadnych zmian w ustroju szkolnictwa, ani w programach, ani w ustroju administracji szkolnej”²⁸. Stan taki nie trwał jednak długo. Ministerstwo już w pierwszych wytycznych i zarządzeniach naruszało postanowienia ustaw jędrzejewiczowskich z 1932 roku, na których opierał się ustrój i organizacja szkolnictwa. Pociągnięcia takie motywowano potrzebą demokratyzacji szkolnictwa. Wprowadzono zatem zasadę bezpłatności w szkołach średnich państwowych oraz zlikwidowano podział szkoły powszechnej na stopnie organizacyjne. W budowie administracji w okręgach szkolnych przyjęta została zasada powoływania kuratoriów we wszyst-

²⁵ A. Wojtas, *Wpływ środowisk katolickich na politykę oświatową Rządu RP w latach II wojny światowej*, „Kultura i Edukacja” 1992, nr 1, s. 49.

²⁶ S. Mauersberg, *Reforma szkolnictwa w Polsce w latach 1944–1948*, Wrocław 1974, s. 21.

²⁷ *Ogólnopolski Zjazd Oświatowy w Łodzi (18–22 czerwca 1945)*, Warszawa 1945, s. 49–50.

²⁸ Tamże, s. 50 i n.

kich województwach. W ten sposób wzrosło zapotrzebowanie na kadry dla tych urzędów, i to w okresie, gdy dotkliwie brakowało nauczycieli dla odbudowującego się szkolnictwa. Mimo to proces tworzenia administracji oświatowej postępował naprzód. W połowie czerwca 1945 roku w Polsce funkcjonowało już 11 kuratoriów oraz 266 inspektoratów oświaty, które kierowały pracą 14 958 szkół powszechnych, 536 gimnazjów i 344 liceów ogólnokształcących oraz 742 szkół i kursów zawodowych²⁹.

W pierwszych latach po II wojnie światowej (1945–1948) polski system oświaty zachowywał jeszcze wiele cech charakterystycznych dla demokratycznych systemów edukacyjnych, zarówno w strukturze instytucji oświatowych, jak też w programach i treściach kształcenia. Istniały szkoły państwowe (publiczne), jak też prywatne zakładane i utrzymywane przez organizacje społeczne, religijne, osoby prywatne. Wszystkie one podlegały nadzorowi państwowych władz oświatowych. Duży był udział samorządów lokalnych w prowadzeniu szkół powszechnych i średnich. Utrzymano ważną dla administracji oświatowej zasadę wydzielenia jej z ogólnej administracji państwowej, co pozwalało terenowym władzom oświatowym na autonomiczne podejmowanie ważnych dla szkolnictwa decyzji. Z drugiej strony w omawianym okresie historycznym, w miarę jak komunistyczny obóz władzy likwidował legalną opozycję i umacniał zasady nowego ustroju, ujawniały się tendencje do niwelowania wpływu społeczeństwa na bieg spraw oświatowych.

W 1949 roku wprowadzono poważne zmiany w administracji oświatowej. Powołany został wówczas Centralny Urząd Szkolenia Zawodowego (CUSZ), a dla zarządzania szkołami wyższymi – resort szkolnictwa wyższego (1950). Większe jeszcze znaczenie dla modelu zarządzania miała ustawa z 1950 roku o jednolitych organach władzy terenowej w postaci rad narodowych i ich prezydiów. W wyniku utworzenia tej jednolitej władzy zniesiono zasadę autonomii administracji szkolnej. Została ona podporządkowana poziomo i pionowo administracji. Zmieniono nawet tradycyjne nazwy organów administracji oświatowej i administracji państwowej. Sprawy oświaty i szkolnictwa przejęły obecnie wydziały oświaty jako organy wykonawcze prezydiów rad narodowych wojewódzkich i powiatowych. Podwójne podporządkowanie administracji oświatowej: prezydiom rad narodowych oraz władzom oświatowym (np. kierownik wydziału oświaty prezydium WRN podlegał przewodniczącemu tegoż prezydium, ale także ministrowi oświaty) miało – zdaniem M. Pęcherskiego – dobre i złe strony. Dobre:

... gdyż umożliwiało dostosowanie szkolnictwa do konkretnych – bardzo przecież różnych – potrzeb i warunków lokalnych, zobowiązywało też miejscowe władze admini-

²⁹ M. Balicki, *Zarządzanie szkolnictwem...*, s. 169.

stracyjne i społeczeństwo do większego zainteresowania się sprawami oświaty i szkolnictwa oraz do roztaczania nad nimi opieki. Jednakże w latach odbudowy państwa ze zniszczeń wojennych – w latach pełnych trudności związanych z szybką industrializacją i stwarzaniem ekonomicznych podstaw egzystencji państwa – miało to dla oświaty niekiedy skutki ujemne. Przejawiały się one w nieuwzględnianiu w dostatecznym stopniu potrzeb oświaty i szkolnictwa, zwłaszcza wobec ich „nieprodukcyjnego” charakteru i permanentnych trudności finansowych w terenie. Nie były też rzadkie wypadki wykorzystywania nauczycieli i aparatu administracji szkolnej do celów pozaoświatowych (np. egzekwowania podatków)³⁰.

Dodać należy, że utworzenie takiego modelu zarządzania oświatą miało jednoznaczny wymowę polityczną: było ściśle związane z lansowaną powszechnie teorią tzw. centralizmu demokratycznego. Administracja oświatowa nie była zresztą pod tym względem odosobniona. W pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, w okresie nasilonej stalinizacji zlikwidowano autentyczny samorząd lokalny, cały szereg autonomicznych organizacji społeczno-kulturalnych i oświatowych, wspomniane już szkolnictwo samorządowe i prywatne. Państwo mające coraz więcej cech państwa totalitarnego łatwiej mogło sterować systemem oświaty, gdy cała administracja została uzależniona od władz państwowych, a *de facto* – od aparatu partyjnego. Wszystkie zmiany w szkolnictwie, zanim wprowadzone zostały w życie na podstawie zarządzeń resortowych, były najpierw rozpatrywane, zatwierdzane na plenarnych posiedzeniach odpowiednich gremiów partyjnych.

Oświata została uzależniona także finansowo od rad narodowych, gdyż budżet był ustalany i przekazywany za pośrednictwem prezydów miejskich (powiatowych) i wojewódzkich rad narodowych. Administracja oświatowa stawiała się nadmiernie zbiurokratyzowana i upolityczniona, przesyłała do szkół nadmierną ilość zarządzeń, okólników, wytycznych, uchwał partyjnych itp., zobowiązując placówki do ich ścisłej realizacji. Odbierano w ten sposób szkołom resztki autonomii i możliwość podejmowania decyzji na pierwszym szczeblu zarządzania.

Całego okresu Polski Ludowej nie można jednak pod względem modelu zarządzania oświatą traktować jednakowo. Po okresie silnego ideologizowania systemu oświaty i aparatu administracyjnego na wszystkich szczeblach kierowania szkolnictwem nastąpił w drugiej połowie lat pięćdziesiątych czas odnowy życia społeczno-politycznego w Polsce.

Nadzieje społeczeństwa polskiego na autentyczną demokratyzację życia po wydarzeniach październikowych 1956 roku nie ominęły także sfery oświaty i wychowania. Wyraziły się one między innymi w ożywieniu naukowych środowisk

³⁰ M. Pęcherski, *Tworzenie się systemu zarządzania oświatą w Polsce Ludowej*, „Studia Pedagogiczne” Wrocław 1976, t. 38, s. 74.

pedagogicznych, próbach odpolitycznienia programów nauczania. Znacznie ograniczono indoktrynację ideologiczną młodzieży. Zaczęto poszukiwać różnych możliwości przebudowy systemu edukacji, a także demokratycznego stylu kierowania tym systemem.

Model zarządzania szkolnictwem w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych oraz styl pracy administracji tego okresu spotkał się z ostrą krytyką podczas obrad Zjazdu Oświatowego 2–5 maja 1957 roku w Warszawie. Wydaje się, że warto poświęcić nieco uwagi wnioskowi, jakie wypracowano na zjeździe, gdyż obradował on jeszcze w okresie, gdy społeczeństwo miało nadzieję na autentyczną odnowę życia społecznego i demokratyzację systemu edukacyjnego w ramach ustroju socjalistycznego. W tezach zjazdowych Komisji Administracji Szkolnej niezwykle krytycznie oceniono dotychczasową działalność terenowej władzy oświatowej. Stwierdzono między innymi, że

... w wydziałach oświaty panował prymat doraźnej, źle rozumianej pracy politycznej nad pracą zawodową. Wydział Oświaty przestał być władzą szkolną, która ma realizować stojące przed nią zadania zgodnie z założeniami nadrzędnej władzy oświatowej i potrzebami terenu. Faktycznie wydziałem oświaty „rządził” komitet partyjny oraz resortowy (zwykle niefachowy) „opiekun” wydziału oświaty z ramienia prezydium rady narodowej. Również ZMP [Związek Młodzieży Polskiej] rościł sobie pretensje do „ustawiania” wydziałów oświaty, a bardzo często faktycznie je „ustawiał”. Na skutek poleceń różnych dysponentów wydziały oświaty zaniedbywały swoje podstawowe obowiązki, a przeprowadzały (niekiedy wielkim nakładem sił i kosztów) różne akcje. Prowadziło to do zwichnięcia pracy wydziałów, którą cechował brak systematyczności, aktywności i nerwowość³¹.

Na zjeździe zauważono także, że wydziały oświaty zatraciły charakter władzy oświatowej i stały się urzędami, w których zajmowano się zadaniami gospodarczymi, planowaniem, sprawozdawczością i czynnościami kontrolnymi, a wszystkie te działania również nie przebiegały w sposób racjonalny. Funkcjonalizm i aktywność na wszystkich szczeblach w dużym stopniu dezorganizowały prace wydziałów oświaty. Przejawem tego były bezplanowe i dublujące się wizytacje i kontrole, które zamiast podporządkować, dezorganizowały jeszcze bardziej pracę wydziałów oświaty³². Krytycznie odniesiono się także do istniejącej wówczas struktury organów administracji szkolnej stwierdzając, że:

... jest zbyt skomplikowana, cechuje ją nadmiar jednostek organizacyjnych (departamentów, wydziałów, oddziałów, sekcji), zwłaszcza administracyjno-usługowych, nad-

³¹ *Zjazd Oświatowy 2–5 maja 1957 r.*, Warszawa 1957, s. 384–385.

³² Tamże, s. 385.

mierne rozczłonkowanie zadań pomiędzy jednostki organizacyjne, co prowadzi do szkodliwego funkcjonalizmu, dublowania się czynności i zadań, komplikacji kompetencyjnych, trudności uzgodnień, przerosłów zatrudnienia, bezmiaru tzw. papierowej roboty, zalewającej niższe instancje i szkoły nie kończącym się potokiem drobiazgowych zarządzeń, poleceń, instrukcji, wykazów, utrudniających pracę, krępujących inicjatywę i odrywających pracowników nadzoru pedagogicznego, kierownictwa szkół i nauczycieli od właściwej pracy pedagogicznej³³.

Komisja Administracji Szkolnej w swych wnioskach zauważyła poważne błędy w polityce kadrowej, nieuzasadnione i krzywdzące odwoływanie ze stanowisk kierowniczych w oświacie ludzi posiadających wysokie kwalifikacje, co podrywało zaufanie nauczycieli do władz terenowych³⁴. Jej członkowie zgłosili cały szereg postulatów i propozycji poprawy jakości, stylu i poziomu pracy administracji oświatowej. Najważniejsze z nich to przywrócenie niezależności szkolnictwa od władz administracji ogólnej oraz usamodzielnienie organów szkolnictwa poprzez wyłączenie spraw oświaty, nauczania i wychowania oraz opieki nad dzieckiem z zakresu bezpośredniego działania rad narodowych. Uznano, że nad całością spraw oświaty i wychowania czuwać winien minister oświaty i należy dążyć do scalania nadzoru nad całym szkolnictwem (z wyjątkiem szkół wojskowych) w tym ministerstwie. Administracja szkolna winna być trójstopniowa, organy tej administracji zaś nie wchodziłyby w skład aparatu rad narodowych. Podstawowym zadaniem administracji oświatowej działającej w myśl wytycznych ministra oświaty winno być „organizowanie, przekształcanie i zamykanie szkół oraz zakładów opiekuńczych i wychowawczych podległych Ministerstwu Oświaty, kierowanie ich pracą, dbanie o warunki organizacyjne i materialne oraz sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad działalnością szkół i zakładów podległych innym resortom, instytucjom i stowarzyszeniom społecznym”³⁵.

W celu podkreślenia specyfiki organizacji kierowania szkolnictwem zaproponowano przywrócenie tradycyjnych nazw urzędów administracji i tytułów zawodowych kierowników tych urzędów. Tak więc wydziały oświaty prezydiów WRN miały być przekształcone na kuratoria okręgów szkolnych, obejmujące zakresem działania w zasadzie obszar jednego województwa. Na czele kuratorium miał stać kurator okręgu szkolnego. Na szczeblu powiatu kierownictwo oświatą sprawować miał powiatowy inspektor oświaty, a dotychczasowe wydziały oświaty prezydiów PRN powinny znów być przekształcone w inspektoraty oświaty. Niezwykle istotnym warunkiem uniezależnienia administracji oświatowej był sposób powoływania na sta-

³³ Tamże, s. 391–392.

³⁴ Tamże, s. 390.

³⁵ Tamże, s. 389.

nowiska kierownicze w oświacie. I tak na przykład kuratora oraz pracowników nadzoru pedagogicznego w kuratorium okręgu szkolnego miał mianować i zwalniać minister oświaty po zasięgnięciu opinii prezydium WRN oraz ZG ZNP; w powiatach i miastach inspektora mianować miał także minister oświaty na wniosek właściwego kuratora, prezydium rady narodowej i odpowiedniej instancji ZNP.

Komisja Administracji Szkolnej zaproponowała także nowe zasady finansowania oświaty (podział zadań między budżet centralny i budżet terenowy)³⁶.

Powstaje pytanie, jak te, niewątpliwie demokratyczne postulaty Komisji Administracji Szkolnej, idące w kierunku decentralizacji zarządzania oświatą, przywrócenia autonomii organom administracji oświatowej, zostały spożytkowane w następnych latach. Odpowiedzi udzielił już M. Pęcherski, stwierdzając w jednej ze swych publikacji, że realizacja tych postulatów nie była możliwa w państwie, które za podstawę ustroju politycznego przyjęło zasadę centralizmu demokratycznego³⁷.

Mimo że na Zjeździe Oświatowym w Warszawie, jak również bezpośrednio po nim nikt w zasadzie nie negował, ani – tym bardziej – nie atakował podstaw ustroju socjalistycznego, władze polityczne i oświatowe nie zdecydowały się na autentyczną odnowę w szkolnictwie. Próby odpolitycznienia programów nauczania uznano za atak sił rewizjonistycznych na szkołę. W zakresie administracji oświatowej zmiany były raczej połowiczne. Ustawa z 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych ustalała bowiem podległość organów administracji szkolnej prezydiom odpowiednich rad narodowych³⁸.

W sposób ostateczny zarządzanie szkolnictwem uregulowała (pierwsza po II wojnie światowej w PRL) ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 15 lipca 1961 roku. Utrwalała ona centralistyczny model zarządzania oświatą w Polsce. Ustawa poświęcała sprawom zarządzania rozdział III, w którym czytamy między innymi, że:

1. Sprawy kształcenia i wychowania należą do zakresu działania ministra oświaty. 2. Minister oświaty kieruje bezpośrednio lub za pośrednictwem organów administracji szkolnej prezydiów rad narodowych kształceniem i wychowaniem, z wyłączeniem spraw objętych ustawą o szkołach wyższych³⁹.

Centralistyczny model zarządzania uwidacznia też zapis art. 39., w którym czytamy:

³⁶ Tamże, s. 389–392.

³⁷ M. Pęcherski, *Tworzenie się systemu...*, s. 75.

³⁸ Tamże, s. 75–76.

³⁹ Por.: *Organizacja i funkcjonowanie współczesnych systemów edukacyjnych*, cz. 2: *Organizacja systemu edukacyjnego w Polsce w latach 1932–1993*, oprac. T. Gumuła, J. Krasuski, S. Majewski, Kielce 1994, s. 183.

1. Szkoły, placówki oświatowe, wychowawcze, opiekuńczo-wychowawcze i inne zakłady lub placówki szkolące mogą być prowadzone przez organizacje zawodowe, młodzieżowe, instytucje społeczne oraz inne organizacje i instytucje, osoby prawne lub fizyczne tylko za zezwoleniem ministra oświaty, na określonych przez niego zasadach i warunkach i pod jego nadzorem. 2. Wszelka pozaszkolna działalność oświatowa i wychowawcza oraz inne formy pracy z dziećmi i młodzieżą podlegają nadzorowi ministra oświaty, który może ustalić zasady i warunki prowadzenia tej działalności lub pracy⁴⁰.

Natomiast na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1961 roku w sprawie tworzenia wydziałów przez prezydium rad narodowych kuratoria okręgów szkolnych stawały się wydziałami oświaty w prezydium wojewódzkiej rady narodowej, inspektoraty szkolne zaś wydziałami oświaty prezydiów powiatowych rad narodowych. Wydziały oświaty z czasem zaczęły zajmować się także sprawami kultury, kultury fizycznej i turystyki, co spowodowało rozszerzenie ich struktury organizacyjnej i powołanie dodatkowych stanowisk i referatów⁴¹.

Kolejnym okresem przeobrażeń w strukturze zarządzania szkolnictwem były lata siedemdziesiąte. Przekształcenia te zostały zintegrowane ze zmianami ogólnego modelu administracji państwowej w PRL i nowym podziałem administracyjnym kraju.

W 1972 roku zniesiono podział na gromady i osiedla, wprowadzono zaś gminy jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego. Organem wykonawczym gminnej rady narodowej stał się naczelnik gminy, a jego urzędem wykonawczym – urząd gminy. Również w powiecie dotychczasowego przewodniczącego prezydium PRN zastąpił naczelnik powiatu, a jego organem wykonawczym stał się urząd powiatowy; w mieście funkcjonował prezydent i urząd miejski; w województwach – wojewoda i urząd wojewódzki. Omawiane zmiany wprowadzono w latach 1973–1975. W roku 1975 zrealizowano zasadniczą reformę podziału terytorialnego kraju. Zlikwidowano powiaty, powiększono liczbę województw do 49. Tym samym od 1975 roku funkcjonował dwustopniowy podział terytorialny kraju (gmina i województwo). Administracja oświatowa miała być dostosowana do przekształconej administracji ogólnej i nowego podziału kraju. W tym też celu na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1972 roku utworzono stanowisko gminnego dyrektora szkół do „realizacji jednolitej polityki oświatowej oraz sprawowania nadzoru nad szkołami i innymi placówkami oświatowo-wychowawczymi na terenie gminy, koordynacji ich zadań dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych, zapewnienia im właściwych warunków pracy”⁴².

⁴⁰ Tamże, s. 75–76.

⁴¹ DzU 1961, nr 53, poz. 300.

⁴² M. Pęcherski, *Tworzenie się systemu...*, s. 78.

Do gminnego dyrektora szkół należało więc rozwiązywanie całokształtu problemów oświatowych na terenie gminy. Od 1 czerwca 1975 roku struktura terenowej administracji oświatowej stała się dwustopniowa. Władze pierwszej instancji administracji oświatowej stanowili: gminny dyrektor szkół, miejski dyrektor szkół (w miastach do 20 tysięcy mieszkańców jako organ wykonawczy w sprawach oświaty naczelnika miasta), inspektor oświaty i wychowania (jako kierownik wydziału oświaty i wychowania urzędu miejskiego – organu wykonawczego naczelnika lub prezydenta miasta w miastach powyżej 20 tysięcy mieszkańców). Utworzono także stanowiska inspektorów oświaty i wychowania w dzielnicach dużych miast.

Władzą drugiej instancji administracji oświatowej pozostał nadal kurator oświaty i wychowania. W związku z powstaniem 49 województw we wszystkich utworzono kuratoria oświaty i wychowania. Część dotychczasowej administracji oświatowej z powiatów przeszła do pracy w kuratoriach, część objęła stanowiska gminnych dyrektorów szkół i inspektorów oświaty i wychowania.

Zarządzanie oświatą na szczeblu gminy stanowiło zupełne *novum* w dziejach polskiej administracji oświatowej. Wprowadzenie w życie tego modelu stwarzało więc wiele problemów. Jednym z najważniejszych była obsada stanowisk ludźmi mającym pewne doświadczenie w pracy administracyjnej oraz posiadającymi znajomość prawa szkolnego i teorii zarządzania. Badania naukowe prowadzone w latach osiemdziesiątych i obecnie potwierdzają, że inspektorzy oświaty i wychowania, którzy jako pierwsi od 1972/73 roku powoływali w porozumieniu z naczelnikami miast i gmin gminnych dyrektorów, natrafili w praktyce na wiele barier kadrowych. Część z dotychczasowych dyrektorów szkół nie posiadała na przykład odpowiedniego wykształcenia do zajęcia tych stanowisk, wymagano bowiem przynajmniej wykształcenia wyższego zawodowego. Przejęcie nowych zadań przez osoby, które dotychczas nie kierowały szkołą czy też nie pracowały na innych szczeblach zarządzania oświatą, okazało się dla nich trudne. Szczegółowy zakres czynności gminnego dyrektora szkół był bardzo szeroki. Należało do niego między innymi:

- opracowywanie wniosków w sprawie lokalizacji, powoływania, przekształcania i likwidacji szkół,
- zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół i ich planów pracy,
- kontrola obowiązków szkolnego,
- współdziałanie w dziedzinie doksztalcania i doskonalenia nauczycieli,
- wnioskowanie o powoływanie na stanowiska kierownicze w podległych szkołach, awansowanie i zwalnianie pracowników administracyjnych i obsługowych,
- rozwijanie doksztalcania młodzieży i dorosłych,

- organizacja dowożenia dzieci do szkół,
- wdrażanie skutecznych metod nauczania i wychowania w podległych placówkach,
- kontrolowanie prac dyrektorów i kierowników podległych szkół i punktów filialnych,
- opracowywanie planów i budżetów w zakresie oświaty, prowadzenie księgowości dla podległych szkół i placówek,
- opracowywanie planów remontów i sprawowanie nadzoru nad nieruchomościami,
- sporządzanie zbiorczych sprawozdań z realizacji budżetu, zatrudniania i funduszu płac.

Jak widać z powyższego skróconego zakresu obowiązków, gminny dyrektor szkół spotykał się w swej pracy z wielością problemów: organizacyjnych, pedagogicznych, ekonomicznych, finansowych, prawnych i tak dalej. Nic więc dziwnego, że pierwsze lata funkcjonowania nowego modelu administracji oświatowej na szczeblu podstawowym były okresem licznych szkoleń, narad, przesyłania wytycznych, poszukiwania najlepszych rozwiązań, ale i poważnych trudności organów pierwszej instancji administracji oświatowej. Przypomnijmy, że w 1975 roku zlikwidowano powiaty, a z nimi drugi szczebel administracji oświatowej – inspektora oświaty i wychowania. Od 1975 roku gminni dyrektorzy szkół podlegali już bezpośrednio kuratorom oświaty i wychowania, którzy musieli wypracować nowe zasady współdziałania i nadzoru administracji oświatowej.

W wyniku tego, że resort oświaty i wychowania nie dość precyzyjnie określił kryteria tworzenia struktur organów administracji oświatowej stopnia podstawowego, zaczęły powstawać w terenie różne wersje i odmiany struktur organizacyjnych tejsze administracji. I tak na dzień 1 VI 1984 roku istniało zamiast 4 aż 9 różnych modeli organizacyjnych stopnia podstawowego:

- gminni dyrektorzy szkół w gminach wiejskich;
- gminni dyrektorzy szkół w miasto-gminach, kierujący oświatą tylko w obrębie miasta;
- gminni dyrektorzy szkół w miasto-gminach kierujący oświatą tylko w obrębie gminy;
- gminni dyrektorzy szkół kierujący oświatą w całej miasto-gminie;
- inspektorzy oświaty i wychowania, kierujący oświatą w miastach;
- inspektorzy oświaty i wychowania, kierujący oświatą w dzielnicach;
- w jednym przypadku w województwie skierniewickim i w trzech przypadkach w województwie zielonogórskim powołano wspólną administrację oświatową w dwóch jednostkach administracyjnych przy istnieniu dwóch urzędów;
- gminni dyrektorzy szkół w miasto-gminach, w których nie pełnili funkcji dyrektorów zbiorczych szkół gminnych;

- tytułem eksperymentu w województwie siedleckim, lubelskim, częstochowskim utworzono stanowiska inspektorów oświaty i wychowania⁴³.

Cytowany wyżej Józef Pająk zwraca słuszną uwagę na wielce skomplikowany status gminnego dyrektora szkół w gminach wiejskich oraz miejskiego dyrektora szkół (czy też miejsko-gminnego dyrektora szkół), a przypomnijmy jeszcze, że w większych miastach utworzono stanowiska inspektorów oświaty i wychowania. W świetle rozporządzenia Rady Ministrów z 13 grudnia 1972 roku gminny dyrektor sprawował nadzór nad szkołami na terenie gminy, będąc jednocześnie dyrektorem zbiorczej szkoły gminnej, a status naczelnika gminy czynił go współpracownikiem w realizowaniu zadań oświatowo-wychowawczych. W świetle wytycznych ministra oświaty i wychowania z 17 stycznia 1973 roku gminny dyrektor był władzą oświatową pierwszego stopnia⁴⁴.

Pracownicy administracji oświatowej byli różnie usytuowani pod względem prawnym. I tak na przykład gminny dyrektor szkół był traktowany jako nauczyciel oddelegowany do pełnienia funkcji kierowniczej i podlegał przepisom *Karty praw i obowiązków nauczyciela* (1972), a potem *Karty nauczyciela* (1982), natomiast inspektor oświaty i wychowania jako pracownik urzędu miejskiego podlegał przepisom ustawy z 1974 roku o pracownikach państwowych⁴⁵.

Po 1984 roku nastąpiły kolejne zmiany w strukturze administracji oświatowej. Spowodowane były wprowadzeniem w życie ustawy z 20 lipca 1983 roku o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. Zgodnie z jej postanowieniami ujednociającymi zarządzanie na szczeblu gmin i miast-gmin utworzono we wszystkich tych jednostkach terytorialnych stanowiska inspektorów oświaty i wychowania, sytuując ich w strukturze urzędów miast, miast-gmin i gmin⁴⁶. Zmiana ta spowodowała poważne trudności kuratoriów oświaty i wychowania oraz organów administracji państwowej z obsadą stanowisk inspektorów oświaty. Powodem był fakt, że inspektorzy włączeni do struktury urzędów administracji państwowej wynagradzani byli według stawek tam obowiązujących, a te były niższe niż uposażenia dotychczasowych gminnych dyrektorów szkół. Inspektorzy nie podlegali też przepisom *Karty nauczyciela*, prawnie traktowani byli jako pracownicy administracji państwowej, ich status zaś określała ustawa o pracownikach tej grupy zawodowej. Skutek tej decyzji był taki, że wielu dotychczasowych gminnych dy-

⁴³ J. Pająk, *Organizacja terenowej administracji oświatowej. Teoretyczne i praktyczne aspekty doskonalenia struktur i funkcjonowania*, Katowice 1922, s. 22.

⁴⁴ Tamże, s. 23.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Por.: Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jednolity), DzU 1988, nr 26, poz. 783.

rektorów nie zgodziło się objąć stanowisk inspektorów. Jak pisze J. Pająk „w wyniku tego w pierwszej fazie dokonywanych zmian nie obsadzono w całym kraju ponad 370 stanowisk inspektorów oświaty i wychowania, w szczególności na wsi”⁴⁷.

6. Zarządzanie oświatą w Polsce doby przemian społecznych od 1989 roku

W okresie transformacji ustrojowej w Polsce, zapoczątkowanej obradami „okrągłego stołu” nastąpiły przekształcenia we wszystkich dziedzinach życia ekonomicznego, społeczno-politycznego i kulturalnego. Oświata i szkolnictwo nie pozostawały na uboczu tych przemian. System prawny, na którym się opierały, łącznie z ustawą z 15 lipca 1961 roku o rozwoju systemu oświaty i wychowania w PRL, nie przystawał do tworzonych podstaw państwa demokratycznego. Warto przypomnieć, że cytowana ustawa nie zabraniała wprowadzenia zakładania szkół prywatnych, ale był w niej zapis, iż „państwo zakłada, prowadzi i utrzymuje szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze”⁴⁸ oraz że „szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są instytucjami świeckimi”⁴⁹. W pierwszym okresie przemian społecznych w Polsce władze oświatowe podejmowały szereg działań dostosowujących polski system edukacyjny do nowych warunków pluralizmu w życiu społeczno-kulturalnym i mechanizmów rynkowych w gospodarce.

Początek zmian w szkolnictwie, nienaruszających zasadniczo jego organizacji i struktury, nastąpił już w okresie, gdy premierem pierwszego niekomunistycznego rządu w Polsce został Tadeusz Mazowiecki, a tekę ministra edukacji narodowej objął prof. Henryk Samsonowicz. Władze oświatowe przyzwoliły na zakładanie szkół prywatnych, wprowadziły też naukę religii do szkół. Przystąpiono także do prac legislacyjnych nad przebudową polskiego prawa szkolnego i dostosowania go do reguł obowiązujących w państwie demokratycznym. Zasadniczym krokiem w tej dziedzinie było uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o systemie oświaty z 7 września 1991 roku, która była już wielokrotnie nowelizowana⁵⁰.

⁴⁷ J. Pająk, *Organizacja terenowej administracji oświatowej...*, s. 24.

⁴⁸ DzU 1961, nr 32, poz. 160.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Ustawa z dnia 7 IX 1991. Tekst ujednolicony, w: Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Ustawa o systemie oświaty wraz z podstawowymi przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995. Por. także dalsze nowelizacje cytowanej ustawy: *Ujednolicono ustawa o systemie oświaty po zmianach z 21 stycznia i 18 lutego 2000 r.*, Poznań 2000.

Ustawa o systemie oświaty wprowadza, po okresie półwiecza, zasadę wolności nauczania, tworząc prawne możliwości zakładania i prowadzenia szkół przez różnych organizatorów. Szkoła lub placówka oświatowo-wychowawcza może być publiczna lub niepubliczna. Może zatem być zakładana, prowadzona i utrzymywana przez:

- jednostkę samorządu terytorialnego,
- inną osobę prawną,
- osobę fizyczną.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Omawiana ustawa uznaje niezbywalne prawo rodziny do wyboru kierunku wychowania dzieci. W związku z tym uznaje ona prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci. Publiczne przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadgimnazjalne na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów. Po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie. W ustawie mocno wyeksponowana została problematyka zarządzania. Sprawom tym poświęcony został rozdział trzeci zatytułowany „Zarządzanie szkołami i placówkami publicznymi”. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty.

Nowelizowana w latach 2000–2002 ustawa o systemie oświaty precyzuje kompetencje ministra, który w drodze rozporządzenia określa warunki i tryb przyjmowania uczniów do szkół i placówek oraz tryb przechodzenia z jednych typów szkół do drugich. Minister ustala ponadto:

- warunki i tryb przyjmowania do szkół i placówek osób niebędących obywatelami polskimi oraz zasady odpłatności tych osób za naukę i opiekę w szkołach i placówkach,
- zasady organizowania kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą oraz wspomaganie nauczania historii, geografii i języka polskiego wśród Polonii,
- zakres świadczeń dla nauczycieli skierowanych do pracy za granicą,
- ogólne przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy obowiązujące w szkołach i placówkach⁵¹.

Analizując kompetencje ministra, warto zaznaczyć, że ustala on w odniesieniu do systemu oświaty zasady, które umożliwiają jego funkcjonowanie w sposób jednolity w całym państwie. Tak więc minister ustala:

⁵¹ Tamże.

- ramowe plany nauczania,
- podstawy programowe wychowania przedszkolnego, kształcenia ogólnego i zawodowego,
- warunki i tryb dopuszczania do użytku szkolnego programów nauczania, podręczników, środków dydaktycznych,
- zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów,
- standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów,
- sposób prowadzenia przez szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzaje tej dokumentacji,
- warunki i zasady prowadzenia przez szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, wychowania i opieki,
- zasady i warunki prowadzenia przez szkoły działalności innowacyjnej i eksperymentalnej,
- organizację roku szkolnego,
- organizację i zasady prowadzenia konkursów, turniejów i olimpiad przedmiotowych,
- zasady organizowania opieki nad uczniami niepełnosprawnymi, ich kształcenie oraz zasady organizacji kształcenia specjalnego,
- zasady organizowania przez szkoły i placówki gimnastyki korekcyjnej i nadobowiązkowych zajęć z wychowania fizycznego,
- zasady organizowania w placówkach oświatowych krajoznawstwa i turystyki,
- zasady organizowania przez szkoły i placówki pomocy psychologiczno-pedagogicznej wspomagającej rozwój uczniów⁵².

Ustawa, precyzując kompetencje ministra edukacji narodowej, wspomina o jego współpracy z innymi ministrami w zakresie kształcenia zawodowego i zastrzega, że przepisy ustawy nie naruszają uprawnień ministra właściwego do spraw obrony narodowej do zakładania, prowadzenia i nadzorowania szkół na podstawie przepisów o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Rada Ministrów może poprzez rozporządzenie określić wykaz szkół, które prowadzą ministrowie właściwi do spraw: wewnętrznych, obrony narodowej i sprawiedliwości.

Na szczeblu województwa władzą oświatową jest kurator oświaty, którego powołuje i odwołuje wojewoda w porozumieniu z właściwym ministrem do spraw oświaty i wychowania. Kuratora wyłania się w drodze konkursu ogłaszanego przez wojewodę. Kandydatami na to stanowisko mogą być nauczyciele i nauczyciele

⁵² Szerzej zob.: A. Bogaj, S. M. Kwiatkowski, M. J. Szymański, *Edukacja w procesie przemian społecznych*, Warszawa 1998, s. 90–100.

akademiccy legitymujący się przynajmniej siedmioletnim stażem pracy w swoim zawodzie.

Ważną decyzją okresu transformacji ustrojowej było wydzielenie kuratora i jego urzędu ze struktury urzędu wojewódzkiego i uczynienie go partnerem wojewody w rozwiązywaniu problemów edukacyjnych regionów. Była to w pewnym sensie próba przywrócenia autonomii administracji oświatowej i uniezależnienia jej od regionalnych i lokalnych układów politycznych. Ten stan nie utrzymał się jednak długo. W 1996 roku po decyzjach Sejmu RP dotyczących reformy centralnych organów wykonawczych powrócono do zasady podporządkowania organów administracji oświatowej na szczeblu województwa organom administracji państwowej. Ten model funkcjonował do końca XX wieku, choć w polskiej tradycji zarządzania, na przykład okresu międzywojennego, administracja oświatowa była wydzielona z administracji państwowej i funkcjonowała na zasadzie autonomicznej.

Prerogatywy kuratora jako organu władzy oświatowej są stosunkowo szerokie. Sprawuje on swoje zadania na obszarze województwa w imieniu wojewody. Kurator realizuje politykę oświatową państwa, a ponadto jest animatorem regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, współpracując w tym zakresie z jednostkami samorządu terytorialnego. Ta polityka winna być jednakże z woli ustawodawcy zgodna z polityką oświatową państwa.

Wykonując swe zadania i kompetencje, kurator jest wspomagany przez swój urząd – kuratorium oświaty. Na wniosek wojewody może on tworzyć delegatury, których kierownik z upoważnienia kuratora może sprawować nadzór pedagogiczny i wydawać decyzje administracyjne.

W sprawowaniu władzy oświatowej na szczeblu centralnym przez ministra edukacji narodowej, innych ministrów, kuratorów oświaty w województwach, a także dyrektorów szkół i placówek oświatowo-wychowawczych jednym z najważniejszych zadań jest nadzór pedagogiczny. Sprawny nadzór pedagogiczny jest niewątpliwie warunkiem podnoszenia poziomu pracy szkół i nauczycieli, zawsze zajmował ważne miejsce w ustawodawstwie szkolnym i był stale modernizowany w celu wypracowania jego optymalnego modelu.

Polskie prawo szkolne mocą omawianej ustawy precyzuje pojęcie nadzoru pedagogicznego, którego głównym koordynatorem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. W świetle omawianej ustawy nadzór polega na:

- ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli,
- analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek,
- udzielaniu pomocy szkołom, placówkom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych,

- inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

Ustawa o systemie oświaty określa organa nadzoru pedagogicznego, którymi są:

- minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, który oprócz koordynowania całości nadzoru sprawuje bezpośredni nadzór pedagogiczny nad szkołami dla dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, szkołami i szkolnymi punktami konsultacyjnymi przy placówkach dyplomatycznych i konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz zespołami tych szkół, publicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym a także szkołami o charakterze eksperymentalnym,
- minister właściwy do spraw kultury, który sprawuje nadzór nad placówkami artystycznymi; może on w porozumieniu z ministrem do spraw oświaty utworzyć specjalistyczne jednostki do sprawowania tego nadzoru i określić zakres ich kompetencji.

Przypomnijmy, że przepisy omawianej tu ustawy nie naruszają uprawnień ministra obrony narodowej do nadzorowania szkół powoływanych na podstawie przepisów o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Z kolei minister właściwy do spraw sprawiedliwości i podporządkowane organy sprawują nadzór pedagogiczny nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich, ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi oraz nad szkołami w tych zakładach i schroniskach, a także nad szkołami przy zakładach karnych, z wyjątkiem nadzoru nad nauczaniem przedmiotów ogólnokształcących.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania nadzoruje działalność kuratorów, ustalając podstawowe kierunki realizacji przez nich polityki oświatowej państwa. Może też kontrolować sprawność i efektywność sprawowania tegoż nadzoru, żądać informacji, dokumentów i sprawozdań, organizować narady z kuratorami itp. Kurator oświaty sprawuje nadzór pedagogiczny nad placówkami publicznymi i niepublicznymi, w tym także placówkami doskonalenia nauczycieli, nie wyłączając niepublicznych o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się na obszarze danego województwa. Rozszerzenie kompetencji kuratora także o nadzór pedagogiczny nad placówkami niepublicznymi jest wyrazem troski o właściwy poziom ich pracy dydaktyczno-wychowawczej i nawiązuje do uregulowań prawnych z okresu II Rzeczypospolitej.

Jednym z najważniejszych organów nadzoru pedagogicznego jest dyrektor szkoły sprawujący ten nadzór nad nauczycielami w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych, a w szkołach zawodowych także nad nauczycielami praktycznej nauki zawodu. Jest charakterystyczne, że ustawodawca mocno podkreślił, iż dyrektor sprawujący nadzór pedagogiczny sam winien posiadać uprawnienia pedagogiczne. W wyjątkowych wypadkach, na przykład w szkołach podległych

ministrowi właściwemu do spraw kultury, gdzie stanowisko kierownicze (dyrektora lub inne) powierzono osobie nieposiadającej kwalifikacji pedagogicznych, nie może ona sprawować nadzoru pedagogicznego. Wówczas sprawuje ten nadzór nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce⁵³.

Sprawowanie nadzoru pedagogicznego nie jest jedynym zadaniem dyrektora szkoły czy placówki. Kieruje on działalnością instytucji oświatowej i reprezentuje ją na zewnątrz. Sprawuje opiekę nad uczniami i stwarza im warunki do harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. Dyrektor dysponuje także zasobami finansowymi kierowanej przez siebie placówki i odpowiada za ich prawidłowe wykorzystanie. Jest kierownikiem zakładu pracy dla wszystkich zatrudnionych tam pracowników, podejmuje decyzje w sprawach zatrudniania i zwalniania, przyznawania nagród, wyróżnień i odznaczeń dla nauczycieli i pozostałych pracowników szkoły lub placówki.

Ustawa o systemie oświaty wyraźnie rozgranicza sprawy nadzoru pedagogicznego od zagadnień dotyczących prowadzenia szkoły. Organ prowadzący szkołę sprawuje jedynie nadzór w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. W szczególności podlegają temu nadzorowi takie zagadnienia jak:

- prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole środkami finansowymi oraz gospodarowania mieniem,
- przestrzeganie obowiązujących zasad i przepisów bhp w stosunku do uczniów i pracowników,
- przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy placówki.

Organ prowadzący szkołę może także występować z wnioskami do dyrektora szkoły lub organu sprawującego nad nią nadzór pedagogiczny w sprawach dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych.

Jak wynika z dotychczasowych wywodów, w procesie zarządzania oświatą w Polsce po 1989 roku widoczne są tendencje do zwiększenia kompetencji organów prowadzących i dyrektora szkoły, co oznacza decentralizację, a kolejną zmianą jest proces uspołeczniania w kierowaniu oświatą i szkołą. Przy ministrze edukacji, a także innych ministrach mogą być powoływane rady – organy opiniodawcze i wnioskodawcze w sprawach oświaty i szkolnictwa. Podobne organy mogą działać także w województwach przy kuratorach oświaty. Także organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego mogą powoływać rady oświatowe, którym ustawodawca daje duże uprawnienia. Należą do nich:

- badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego oraz przygotowanie projektów ich zaspokajania,

⁵³ Szczegółowe zasady sprawowania nadzoru pedagogicznego określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 VIII 1999, DzU nr 67, poz. 759.

- opiniowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej wydatków na oświatę,
- opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i placówek,
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących problemów oświatowych,
- wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty,

Proces uspołeczniania w zarządzaniu szkołą i zwiększenie jej autonomii widoczny jest także w kompetencjach organów wewnątrzszkolnych. Jednym z najważniejszych jest rada pedagogiczna, która współuczestniczy w zarządzaniu szkołą czy placówką oświatową. Jest to organ kolegialny działający zgodnie ze statutowymi zadaniami szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Tworzą ją wszyscy nauczyciele, ewentualnie także pracownicy zakładów pracy pełniący funkcje instruktorów praktycznej nauki zawodu lub prowadzący pracę wychowawczą z młodzieżą w miejscu jej zakwaterowania. W posiedzeniach rady mogą brać także udział osoby zaproszone z zewnątrz przez jej przewodniczącego na wniosek i za zgodą rady. Osoby te mają jednak tylko głos doradczy. Kompetencje rady, której przewodniczącym jest dyrektor szkoły, są szerokie. Przygotowuje ona projekt statutu szkoły czy też zmian w nim i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły.

Do kompetencji stanowiących rady pedagogicznej należy:

- zatwierdzanie planów pracy szkoły lub placówki po zaopiniowaniu przez radę szkoły,
- zatwierdzanie wyników klasyfikacji i promocji uczniów,
- podejmowanie uchwał w sprawie innowacji i eksperymentów pedagogicznych po zaopiniowaniu ich projektów przez radę szkoły,
- ustalanie organizacji doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- podejmowanie uchwał w sprawach skreślenia z listy uczniów.

Rada pedagogiczna opiniuje ponadto: organizację pracy w szkole lub placówce, projekt planu finansowego, wnioski dyrektora w sprawach przydziału nauczycielom zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Dyrektor szkoły jako przewodniczący rady pedagogicznej może wstrzymać wykonanie uchwał rady, które są niezgodne z obowiązującym prawem. W takim wypadku winien niezwłocznie zawiadomić organ prowadzący szkołę i sprawujący nad nią nadzór pedagogiczny. Rozstrzygnięcie organu prowadzącego jest ostateczne.

W szkołach jako społeczne organy współrządzące działają ponadto: samorząd uczniowski, rada szkoły, rada rodziców. Samorząd, mający w polskim systemie szkolnym bardzo bogate tradycje, tworzą wszyscy uczniowie danej placówki oświatowej. Samorząd może przedstawiać radzie szkoły, radzie pedagogicznej, dyrektorowi szkoły wnioski i opinie we wszystkich sprawach dotyczących danej placówki, a szczególnie odnoszących się do uczniów i ich praw, jak np.: prawa do

jawnej i umotywowanej oceny, zapoznanie się z programem i stawianymi wymaganiami, organizowanie kulturalnego, oświatowego, sportowego życia szkoły itp.

Rada rodziców jest natomiast reprezentacją wszystkich rodziców uczniów i może występować do rady szkoły, rady pedagogicznej i dyrektora z wnioskami i opiniami dotyczącymi wszystkich spraw danej placówki oświatowej.

Ważną rolę w kierowaniu szkołą odgrywa rada szkoły. Pochodzi ona z wyboru, a w jej skład wchodzi w równej liczbie:

- nauczyciele wybrani przez ogół nauczycieli,
- rodzice wybrani przez ogół rodziców,
- uczniowie wybrani przez ogół uczniów.

Rada szkoły winna liczyć co najmniej 6 osób. W posiedzeniach rady może uczestniczyć z głosem doradczym dyrektor szkoły lub inne osoby. Rada ma stosunkowo duże uprawnienia. Uchwala statut placówki, przedstawia wnioski w sprawie rocznego planu finansowego, może wystąpić do organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad daną placówką o zbadanie i dokonanie oceny jej pracy, a także dyrektora czy też zatrudnionego nauczyciela. Ponadto rada szkoły opiniuje plan pracy szkoły, projekty innowacji i eksperymentów pedagogicznych oraz inne istotne dla placówki sprawy. Może także z własnej inicjatywy ocenić sytuację oraz stan szkoły, występować do organów kierujących szkołą czy wojewódzkiej rady oświatowej, w szczególności w sprawach organizacji zajęć pozalekcyjnych i przedmiotów nadobowiązkowych.

Spółeczne organy w zarządzaniu w pewnym zakresie ograniczają władzę dyrektora, są też przejawem uspołecznienia szkoły i całego procesu zarządzania oświatą.

Uwagi końcowe

Polski system edukacyjny w okresie ostatnich ponad dwustu lat przechodził różnorodne przeobrażenia prawno-organizacyjne, które determinowały także zarządzanie oświatą. Te procesy były uzależnione od ustroju państwa i prowadzonej polityki oświatowej. W okresach ustroju demokratycznego widoczne były tendencje do decentralizacji zarządzania, chociaż zawsze zachowywano także elementy modelu centralistycznego. Historycy oświaty na ogół pozytywnie oceniają działalność na niwie organizacji szkolnictwa i zarządzania nim Komisji Edukacji Narodowej, Izby Edukacyjnej Księstwa Warszawskiego czy władz szkolnych II Rzeczypospolitej. Nie doczekał się natomiast ostatecznych ocen proces kierowania oświatą doby Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W pierwszych latach po II wojnie światowej, w okresie odbudowy i organizowania administracji oświato-

wej można było obserwować jeszcze autonomię władz oświatowych, które nie były włączone do ogólnej administracji państwa. Natomiast od roku 1950, kiedy Sejm uchwalił ustawę o jednolitych organach władzy państwowej w terenie w postaci rad narodowych i ich prezydium, władze oświatowe objęła zasada ich podwójnego podporządkowania: poziomego i pionowego – prezydium miejskich, powiatowych czy wojewódzkich rad narodowych oraz władzom oświatowym wyższego szczebla. Co więcej, w latach pięćdziesiątych silnie uzależniono oświatowe władze administracyjne od aparatu partyjnego, narzucając im wiele zadań ideologicznych. Krytykę tego, w gruncie rzeczy totalitarnego, modelu zarządzania podjęto na Zjeździe Oświatowym w Warszawie w 1957 roku, nigdy jednak postulatów tego forum w okresie PRL nie zrealizowano.

W latach następnych mimo wyraźnego osłabienia nacisku politycznego władze oświatowe nie wyzwoliły się spod dyrektyw partyjnych, a głównie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

Niewątpliwie inne uwarunkowania pojawiły się po 1989 roku, kiedy Polska wkroczyła w okres głębokich przemian ustrojowych. Polski system edukacyjny nie mógł funkcjonować pod rządami ustawy z 15 lipca 1961 roku, która umacniała monopol państwa na organizowanie i prowadzenie szkół i placówek oświatowo-wychowawczych. Ważnym wydarzeniem w dziejach oświaty było uchwalenie przez Sejm RP nowej ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty. W okresie transformacji ustrojowej obserwujemy w dziedzinie zarządzania tendencje decentralistyczne, dążenia do uspołecznienia oświaty i wysiłki, by zapewnić szkołom coraz większą autonomię. Słusznie stwierdzają Andrzej Bogaj, Stefan Kwiatkowski i Mirosław Szymański, że szkoły mają możliwości twórczego podejścia do programów, a także mogą projektować programy własne oraz tworzyć klasy autorskie. Dyrektorzy nie są wyznaczani arbitralnie przez władze oświatowe – jak to było przed 1989 rokiem, ale wybierani poprzez konkursy. Zwiększyły się kompetencje dyrektorów, od których wymaga się też specjalistycznego przygotowania do zarządzania szkołą. W procesie zarządzania coraz aktywniej uczestniczą kolegiałne organy szkoły, jak rady pedagogiczne czy rady szkoły reprezentujące wszystkich uczestników procesu dydaktyczno-wychowawczego: nauczycieli, uczniów, rodziców. Widać dążenia władz oświatowych do doskonalenia nadzoru pedagogicznego⁵⁴.

Polska, podobnie jak w innych dziedzinach życia, w sferze edukacji i zarządzania oświatą jest pod baczna obserwacją różnych organizacji europejskich. W 1995 roku opracowany został, po wizytacji przeprowadzonej przez Organiza-

⁵⁴ A. Bogaj, S. M. Kwiatkowski, M. J. Szymański, *Edukacja w procesie przemian...*, s. 99.

cję Współpracy Gospodarczej i Rozwoju obszerny raport, w którym znalazły się także zalecenia dotyczące doskonalenia systemu zarządzania oświatą. Chodzi w nich o doskonalenie funkcjonowania wszystkich struktur i szczebli zarządzania, poczynając od instytucji centralnych, poprzez biura regionalne i władze lokalne. Partnerzy z Zachodu zalecają nam pilne inwestowanie w ten obszar działalności, łącząc z tym nadzieje na poprawę funkcjonowania całego systemu edukacyjnego.