

Jerzy Mizgalski

Samorząd oświatowy okresu II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych

Prace Naukowe. Pedagogika 5, 77-101

1994

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Jerzy Mizgalski

Samorząd oświatowy okresu II Rzeczypospolitej w świetle podstawowych aktów prawnych¹

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu głównie w aktach ustawodawczych pochodzących z okresu międzywojennego używa się terminu samorząd szkolny. Ponieważ we współczesnej literaturze pod pojęciem samorządu szkolnego najczęściej rozumie się samorząd działający w wewnętrznej strukturze organizacyjnej szkoły np.: uczniowski, nauczycielski przeto w celu nie zaciemniania obrazu współczesnemu czytelnikowi określiłem omawiany samorząd jako oświatowy, działający w zewnętrznej strukturze wspierania a nawet zarządzania szkołą. Problematyka uspołecznienia oświaty przybrała w nowej rzeczywistości charakter nie tylko teoretycznych rozwiązań czy różnorodnych eksperymentów w zarządzaniu oświatą. W przyjętej przez Sejm RP w 1991 r. ustawie oświatowej wyraźnie wyartykułowano rolę samorządu oświatowego w całokształcie ustroju szkolnego.

Również i w okresie międzywojennym doniosłą rolę odgrywały rozstrzygnięcia prawne dotyczące udziału społeczeństwa w zarządzaniu szkolnictwem. Stwarzały one potencjonalną możliwość łączenia ambicji edukacyjnych środowisk lokalnych z interesem państwa jako całości. W praktyce jednak okazało się, że z tych potencjalnych możliwości korzystano w różnym stopniu, zależnie od konkretnych aspiracji oświatowych środowisk lokalnych, regionów itp. Aktualnie byłoby niezmiernie interesujące poznanie tych regionów i doświadczeń samorządności oświatowej w tamtym okresie,

¹ Zamieszczony artykuł jest rozwinięciem problemu badawczego zasygnalizowanego przeze mnie na ogólnopolskiej konferencji naukowej "Myśl pedagogiczna i psychologiczna w Polsce Odrodzonej", która odbyła się w dniach 5-6 czerwca 1992 roku w Częstochowie. W publikacji pokonferencyjnej pod tytułem "Wybrane problemy polskiej oświaty i pedagogiki. (W latach 1918-1992) omówiłem szerzej obowiązki i uprawnienia organów samorządu oświatowego w II Rzeczypospolitej, tym samym problem ten pomijam w zamieszczonym poniżej opracowaniu. Zainteresowanych odsyłam do artykułu: Jerzy Mizgalski, Samorządność oświatowa II RP, (W:) Wybrane problemy polskiej oświaty i pedagogiki. (W latach 1918-1992), Częstochowa 1992, s. 119-135.

gdzie rozwój szkolnictwa był intensywny i rozległy. Jest to jednak zadanie wymagające dalszych studiów.

W obecnym opracowaniu problematykę tę ujmuję jednostronnie w świetle przepisów prawa ustanawianego centralnie.

W okresie walki o wyzwolenie narodowe problem samorządu szkolnego wiązał się z problemem walki o szkołę narodową. Ogólnonarodowy entuzjazm i nadzieje całego społeczeństwa związane z odzyskaniem niepodległości uzewnętrzniały się w różnorodnych formach społecznej aktywności na rzecz stworzenia silnej Polski czyli państwa, które swym potencjałem politycznym i militarnym będzie w stanie obronić się przed ponowną utratą wolności. W tym ogólnospołecznym entuzjazmie kierowano się dążeniem do budowy demokratycznej, sprawiedliwej i silnej Polski. W utrwalaniu realizacji owych założeń ogromne znaczenie nadawano wychowaniu młodego pokolenia. W systemie oświaty upatrywano narzędzie umacniania jedności narodowej, mimo że państwo było wielonarodowe.

1. Pierwsze rozstrzygnięcia prawno-ustrojowe

W polityce trzech zaborców szkoła, oprócz zrozumiałej funkcji cywilizacyjnej, miała stanowić zorganizowany, sprawny i skuteczny instrument, służący wychowaniu w duchu lojalności wobec państwa zaborczego a nawet wynarodowienia młodzieży polskiej. Stan oświaty w poszczególnych zaborach wyraźnie odzwierciedlał poziom rozwoju ekonomicznego oraz cele polityczne, jakie przyświecały zaborcy w stosunku do ziem zaanektowanych. Po zaborach dziedziczyła Polska ustrój szkolny posiadający wprawdzie wspólne pewne cechy, jednak odrębności w systemach ekonomicznych, politycznych, społecznych i prawnych Prus, Austrii i Rosji spowodowały poważne różnice w szkolnictwie pod względem organizacyjnym, programowym i dydaktycznym. Ze względu na ogromne różnice dzielące zaborców ich władze musiały popierać wszelkie procesy dezintegracyjne wzmocniając odrębności poszczególnych ziem polskich, stosując na nich zgoła różną politykę ekonomiczną, narodowościową i oświatowo-kulturalną.

Jedną z płaszczyzn walki o zachowanie narodowego charakteru szkolnictwa było dążenie do samorządu oświatowego. Narastanie wpływów samorządu na system oświatowy, a szczególnie szkół elementarnych, wiązało się z narastaniem trudności ekonomicznych i politycznych wewnątrz państw zaborczych przed i w czasie pierwszej wojny światowej. Tradycje samorządów sięgają więc głęboko w tradycje walki o powszechną oświatę narodową. W każdym zaborze samorząd lokalny i najniższe ogniwa administracji państwowej działały inaczej. Różna też była pozycja prawna szkoły elementarnej wobec organów samorządowych. Zrastanie tych obcych systemów administracji i samorządu lokalnego w jeden organizm odradzającego się pań-

stwa polskiego i tworzenie szkół współdziałających z tymi organami wymagało wielkiego wysiłku dla prawodawcy i dla wykonawcy prawa. Był to szczególnie trudny okres tworzenia jednolitego systemu szkolnego.

Wraz z różnymi drogami do niepodległości rodziły się różne wizje budowy odrodzonego państwa. W owych programach politycznych istotne miejsce zajmowała problematyka edukacji narodowej. W polemikach wokół Niepodległej nie zabrakło głosów nauczycieli i działaczy oświatowych. Społeczny ruch oświatowy i nauczycielski posiadał u progu niepodległości wiele konkretnych rozwiązań. Zawierały one elementy z praktycznego i teoretycznego dorobku oświaty w poszczególnych zaborach. Istotną rolę w opracowaniach spełniała twórcza percepcja zachodnioeuropejskiej i amerykańskiej myśli pedagogicznej. Prym wiodli działacze oświatowi, nauczyciele i naukowcy z Galicji i Królestwa. Po wybuchu I wojny światowej Warszawa, Kraków i Lwów stały się głównymi ośrodkami twórczej inspiracji dla oświaty polskiej.

Za pierwsze zręby tworzenia się polskiego ustroju szkolnego można uznać powołanie przez Komitet obywatelski miasta Warszawy Wydziału Oświecenia. Wydział utworzony 5 sierpnia 1915 r., czyli z chwilą opuszczenia przez wojska rosyjskie stolicy działał wprawdzie krótko, bo do 17 lutego 1916 r. czyli do momentu, gdy pod naciskiem okupanta niemieckiego Komitet Obywatelski musiał go rozwiązać. W tym krótkim czasie zdołano skupić wokół Wydziału wielu wybitnych pedagogów z Bogdanem Nawroczyńskim na czele, dokończono rozpoczęte jeszcze przez Komisję Pedagogiczną prace nad systemem edukacji dla Niepodległej², przejęto rzeczywisty zarząd nad szkolnictwem polskim w Warszawie.

W Krakowskim ośrodku przy Naczelnym Komitecie Narodowym z inicjatywy nauczycieli i działaczy oświatowych powołano w dniu 30 maja 1915 r. Centralne Biuro Szkolne. Działo ono przy NKN w ramach Departamentu Organizacyjnego a ściślej jego Komisji Oświatowej. Terenem oddziaływania objęto ziemie Królestwa okupowane przez Austrię, częściowo Niemcy. Za siedzibę obrano Dąbrowę Górniczą, później przeniesiono ją do Piotrkowa. Na czele biura stanął Kazimierz Prauss, a w składzie znalazło się wielu wybitnych pedagogów, jak: H. Radlińska, I. Moszczeńska, W. Weychert-Szymanowska oraz M. Falski, S. Nowak, Z. Szybalska, M. Raciborski, Z. Praussowa, A. Szcówna, J. Chrzanowski, M. Siedlecki, S. Zalewski. W ramach Biura działały cztery sekcje: szkoły początkowej, szkolnictwa średniego, kursów uzupełniających, planów i podręczników szkolnych.³ Biuro dokonało znacznego postępu w zakresie przejmowania pod zarząd polski szkolnictwa, przyczyniło się do polonizowania szkół po zaborcach między innymi przez wprowadzenie polskich podręczników.

² Prace Komisji Pedagogicznej przy Stowarzyszeniu Nauczycielstwa Polskiego (W:) "Wychowanie w Domu i Szkole", 1915 B. Nawroczyński (red.) Nasza walka o szkołę polską 1901-1917 T. II, Warszawa 1933, K. Konarski, Dzieje szkolnictwa w byłym Królestwie Kongresowym 1915-1918, Kraków 1923.

³ Archiwum Państwowe miasta Krakowa. Zespół NKN, sygn 1, k. 4-7 13, k. 19 193, k. 2-17.

W dniu 28 grudnia 1916 r. z inicjatywy Biura zwołano w Radomiu zjazd nauczycieli szkół początkowych z całego Królestwa.⁴

Niepomyślny dla państw centralnych rozwój wydarzeń wojennych spowodował zmianę taktyki w stosunku do społeczeństwa polskiego. Między innymi wyrażono zgodę na powołanie do życia Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przy generał gubernatorze warszawskim. Powołany 23 stycznia 1917 r. Departament z siedzibą w Warszawie przyjął od 1 października 1917 r. zarząd nad szkolnictwem w Królestwie Polskim. Dnia 7 grudnia 1917 r. przemianowano Departament na Ministerstwo WRiOP.

W Departamencie jak i w Ministerstwie stosunkowo dużą grupę stanowili działacze z ośrodka krakowskiego. Za najważniejszy kierunek swojej działalności zarówno Departament jak i później Ministerstwo przyjęło organizację kształcenia na stopniu podstawowym. 10 sierpnia 1917 r. Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydał "Przepisy tymczasowe o szkołach elementarnych obowiązujące na obszarze byłej Rosji".⁵ Intencją prawodawcy było nadanie znamion polskości ówczesnej oświacie elementarnej. Departament i Ministerstwo stwarzały możliwość podjęcia międzydzielnicowych kontaktów w celu wypracowania wspólnej koncepcji ustroju szkolnego w niepodległej Polsce.

Istotną rolę w wypracowaniu ustroju szkolnego odegrało założone z inicjatywy Towarzystwa Nauczycieli Szkół Wyższych w dniu 27 maja 1917 r. w Krakowie Biuro Szkolnictwa Polskiego na czele z K. Dawidowskim. Biuro zainicjowało zorganizowanie trzech zjazdów oświatowych w dniach 6-9 stycznia 1918 r. w Krakowie, w dniach 25-27 sierpnia 1918 r. w Piotrkowie oraz w dniach 3-4 stycznia 1919 r. w Warszawie zwanego Sejmem Nauczycielskim.⁶

Dwa pierwsze zjazdy odbyły się w atmosferze politycznej Polski stojącej na przełomie swych dziejów. Trzeci przebiegał już w okresie stabilizacji rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Na jego obrady duży wpływ wywarło opracowanie Ministra WRiOP w rządzie J. Moraczewskiego, Ksawerego Praussa ogłoszone 18 grudnia 1918 r., w literaturze przedmiotu często określane jako Program Oświatowy Praussa. Po odzyskaniu niepodległości Ministerstwo WRiOP zaczęło przejmować inne tereny wchodzące w skład odrodzonego państwa polskiego. Proces ten przebiegał stopniowo i trwał do 1922 r., a w przypadku Śląska do wygaśnięcia Konwencji Genewskiej, czyli do 1937 r. Pierwsze wydawane przez Ministerstwo WRiOP akty prawne skierowane były do terenów tzw. "Kongresówki", dopiero później stopniowo rozszerzano ich zasięg oddziaływania. Wydłużony w czasie, bogatszy w wydarzenia polityczne był proces rozszerzania oddziaływania centralnej administracji szkolnej na ziemiach tzw. kresowych.

⁴ "Głos Nauczycielstwa Ludowego", 1917 nr 1.

⁵ Dz.Urz.Dep.WRiOP, 1917 nr 1, poz. 1.

⁶ Sprawozdania ze zjazdów zawierają publikacje "O szkołę polską" cz. 1. Kraków 1918, cz. 2. Warszawa 1919.

Na ziemi poznańskiej w okresie powstania wielkopolskiego od stycznia do sierpnia 1919 r. przebudową szkolnictwa kierowała sekcja oświaty w Wydziale Organizacji Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej (NRL). W efekcie działań Rady funkcje inspektorów szkolnych oraz wizytatorów (radców) regencyjnych objęli Polacy.⁷ W styczniu 1919 r. Wojciech Trąmpczyński, prezes prowincji poznańskiej wydał rozporządzenie, na mocy którego anulowano wszelkie akty prawne władz niemieckich zakazujące lub ograniczające naukę języka polskiego w szkolnictwie.⁸ Decyzją władz rejencji z 19 kwietnia 1919 r. wprowadzono do szkół polskich w poznańskim nowe plany i programy nauczania.

Na Pomorzu Gdańskim utworzono w listopadzie 1918 r. Wydział Oświaty przy Podkomisariacie NRL z siedzibą w Gdańsku. Do 1919 r. zakres jego działania był jednak niewielki.

Dopiero po ogłoszeniu w czerwcu 1919 r. decyzji państw alianckich o przyznaniu części ziem pomorskich Polsce nastąpiło ożywienie działań oświatowych. Pozytywnym faktem dla przyspieszenia owych działań było przejęcie Pomorza w lutym 1920 r. przez wojsko polskie. Nastąpiła wówczas wymiana urzędników i tworzenie polskiej administracji. Przejmowaniem wszystkich instytucji i urzędów na terenie Poznańskiego i Pomorza z rąk niemieckich i przystosowaniem ich do potrzeb państwa polskiego zajęło się utworzone 1 sierpnia 1919 r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polski Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej z siedzibą w Poznaniu. Uchwałą sejmową z dnia 1 sierpnia 1919 r. zostały zlikwidowane dotychczasowe formy administracyjne w postaci prowincji i rejencji a na ich miejsce utworzono województwo poznańskie i pomorskie. Sprawami oświaty w byłej Dzielnicy pruskiej zajął się Departament Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Do czasu utworzenia kuratoriów sprawami oświaty kierować miały komisje do spraw wyznaniowych i szkolnych.⁹ W ustawodawstwie obowiązującym na tych ziemiach pozostało jednak wiele pruskich aktów prawnych jak i norm administracyjno-organizacyjnych.¹⁰

Nowy etap w procesie unifikacyjnym rozpoczął się z początkiem 1921 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 stycznia 1921 r. wyłączono szkolnictwo spod kompetencji Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej i przekazano je Ministerstwu WRiOP w Warszawie. Na miejsce Departamentu WRiOP przy Ministerstwie byłej Dzielnicy Pruskiej utworzono kuratoria okręgu szkolnego pomorskiego i poznańskiego.¹¹

⁷ "Muzeum" 1919, z 3-4 s.137.

⁸ "Urzędowa gazeta szkolna" Poznań 1919, nr 7, s. 17.

⁹ "Urzędowa gazeta szkolna dla województwa poznańskiego i pomorskiego" Poznań 1920 nr 1/2, s.2-3.

¹⁰ "Studia i Materiały do Dziejów Wielkopolski i Pomorza" 1960, T. VI, z 1, s. 155.

¹¹ Dziennik Ustaw RP 1921 r. nr 7, p. 38.

W początkach 1919 utworzono na Górnym Śląsku Podkomisariat Naczelnej Rady Ludowej dla Śląska. W jego strukturze znalazł się Wydział Szkolnictwa Podkomisariatu Śląskiego NRL. Rozwojowi szkolnictwa polskiego na tym obszarze sprzyjało przyjęcie z dniem 11 lutego 1920 r. władzy na śląskim obszarze plebiscytowym przez międzysojuszniczą Komisję Rządzącą i Plebiscytową z siedzibą w Opolu. Na życzenie polskich rodziców komisja umożliwiała wprowadzenie języka ojczystego do nauczania w szkole powszechnej.

Na podstawie statutu organicznego Śląska uchwalonego przez Sejm RP w dniu 15 VII 1920 r. organizacją i zarządzaniem szkolnictwem zajęł się Wydział Oświecenia Publicznego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.¹² Posiadając autonomię Śląsk organizował całokształt życia ekonomicznego i kulturalno-oświatowego według własnych potrzeb i zasad ustalonych przez Sejm Śląski. Z własnego budżetu finansował działalność oświatową i kulturalną. Na szczeblu powiatu szkołami powszechnymi kierowali inspektorzy szkolni, którzy podlegali Wydziałowi Oświecenia Publicznego w Urzędzie Wojewódzkim. Śląskie władze szkolne zachowały ośmioletnie obowiązkowe szkoły powszechne, program MWRiOP Rzeczypospolitej Polskiej. Zasadniczy proces przekształcania szkolnictwa niemieckiego na polskie został zakończony w roku szkolnym 1922/23.

Na zakres tych przekształceń wpływ miały postanowienia Konwencji Genewskiej z dnia 15 VII 1922 r. obowiązującej na terenie Śląska. Zawarta między Polską a Niemcami na okres 15 lat (1922-1937) konwencja określała szczegółowo między innymi obustronne obowiązki terytorialnych władz górnośląskich w zakresie tworzenia publicznych szkół wszystkich szczebli dla mniejszości narodowych. Z chwilą wygaśnięcia postanowień konwencji w roku 1937 na obszarze województwa śląskiego wprowadzono zasady organizacji szkolnictwa według tak zwanych ustaw Jędrzejowiczowskich. Tryb wprowadzania owych zasad określiła ustawa Sejmu Śląskiego z dnia 30 sierpnia 1937 r.

Skomplikowany był także proces ujednolicania systemu oświatowego na ziemiach wschodnich. W tak zwanej Małopolsce Wschodniej po długotrwałych walkach w latach 1918-1920 dokonano mocą traktatu ryskiego z 1921 r. wytyczenia granicy państwowej. Wkrótce po podpisaniu traktatu utworzono województwa: stanisławowskie, tarnopolskie i lwowskie. Organizowano na tych terenach administrację państwową i nadzór pedagogiczny. Przez cały okres między wojnami kością niezgody był stosunek władz polskich do ukraińskiego szkolnictwa mniejszościowego oraz polityka kadrowa preferująca do władz oświatowych i na stanowiska nauczycielskie przede wszystkim Polaków.

¹² Dziennik Ustawa RP 1920 r. nr 73, p. 497.

Także na terenach białorusko-litewskich będących przedmiotem sporów i walk w latach 1918-1920 inkorporacja do ogólnopaństwowego systemu przebiegała z oporami. Na tych terenach w latach 1918-1922 kilkakrotnie zmieniały się władze polityczne. Zmianom tym podlegały czynniki kierujące oświatą.

Od kwietnia 1919 r. do drugiej połowy 1920 r. zagadnieniami oświaty zajmowała się na tych terenach Centralna Rada Oświatowa, a po utworzeniu tzw. Litwy Środkowej - Departament Oświaty przy Tymczasowej Komisji Rządzącej. W ramach Departamentu funkcjonował specjalny Wydział dla szkolnictwa białoruskiego, przemianowany później na Referat. Przy MWRiOP w Warszawie działała również odpowiednia komórka dla oświaty białoruskiej.¹³ Po podpisaniu pokoju ryskiego na terenach litewsko-białoruskich, utworzono województwa: wileńskie, nowogródzkie, poleskie i wołyńskie. Zaczęto stosować podobną politykę kadrową jak na terenach Małopolski Wschodniej. W roku 1922 zlikwidowano referat białoruski w Departamencie Oświaty Zarządu Litwy Środkowej.

Decyzją Rady Ambasadorów z dnia 14 marca 1923 r. uznającą granicę wschodnią zakończył się proces terytorialnego tworzenia II Rzeczypospolitej Polskiej. Szkolnictwo na całym obszarze RP nie było ujednoczone pod względem programów, organizacji wewnętrznej, podstaw finansowania.

Ustawa z dnia 4 czerwca 1920 r. "O tymczasowym ustroju władz szkolnych" regulowała sprawę organizacji MWRiOP, okręgowych i powiatowych władz szkolnych jako doradczych organów społecznych.¹⁴ Ustawa ta uprawomocniała ministra MWRiOP do tworzenia okręgów szkolnych, wyznaczania ich obszarów, siedziby władz, wnioskowania do Naczelnika Państwa o mianowanie kuratorów. Artykuł 6. ustawy mówił, że z chwilą utworzenia okręgu i mianowania w nim kuratora "przestają działać na obszarze okręgu wszelkie organy administracji szkolnej z wyjątkiem powiatowych, gminnych i miejscowych, a sprawowana przez nie władza o ile nie została tą ustawą zastrzeżona kuratorowi, będzie rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego bądź zastrzeżona MWRiOP, bądź przeniesiona na podwładne mu organy".¹⁵ Mocą tej ustawy w styczniu 1921 r. zniesiono Radę Szkolną Krajową i utworzono Kuratorium Okręgu Szkolnego Lwowskiego.¹⁶ Zniesiono również Departament WRiOP w Ministerstwie byłej Dzielnicy Pruskiej.

Artykuły 5. i 8. ustawy z 4 czerwca 1920 mówiły o roli i miejscu w systemie zarządzania oświatą organów samorządowych. "Do czasu wydania ustawy o ostatecz-

¹³ J. Grzymała-Grabowiecki. Tablica synchroniczna rozwoju Polski współczesnej 1918-1933, Warszawa brw. chronologia historyczna, ustawodawstwo prawne i administracyjne.

¹⁴ Dz. MWRiOP 1920 nr 18. poz. 111, Ustawodawstwo Szkolne i Prawo Nauczycielskie, Warszawa, Lwów, Poznań, 1932, s. 38-41.

¹⁵ Ustawodawstwo Szkolne ... s. 40.

¹⁶ J. Grzymała-Grabowiecki. Tablica synchroniczna rozwoju Polski.

nym ustroju władz szkolnych i organów samorządu szkolnego. Minister WRiOP może powołać do współdziałania z kuratorami radę szkolną okręgową, złożoną z czynników zawodowo-pedagogicznych, społecznych i przedstawicieli wyznań religijnych, uznanych przez Rzeczpospolitą Polską, do których w danym okręgu znaczna część ludności się przyznaje".¹⁷

Istotnym artykułem w omawianej ustawie było postanowienie znoszące zależność władz i urzędów szkolnych od organów administracji politycznej wszelkich stopni. Postanowienie to uniezależniało nauczyciela od władz terenowych. Formalnie polityka kadrowa należała do administracyjnych organów oświatowych. Zdecydowanie wiodącą rolę w organizacji, koordynacji i kontroli szkolnictwa szczególnie powszechnego przyznano inspektorom szkolnym, z którymi miała współpracować rada szkolna powiatowa. Instancję wyższą stanowiły kuratoria okręgów szkolnych obejmujące jedno lub więcej województw. Przy nich funkcjonowały rady szkolne okręgowe.

Ostatecznie proces tworzenia okręgów szkolnych zakończony został rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z 1932 r.¹⁸ Rozporządzenie to wchodziło w życie z dniem 1 września 1932 r. Wyszczególniono następujące okręgi:

- okręg brzeski – w jego skład wchodziły ziemie województw poleskiego, białostockiego, bez powiatów: suwalskiego, augustowskiego, grodzieńskiego i wołkowskiego. Siedziba kuratora okręgu szkolnego znajdować się miała w Brześciu nad Bugiem;
- okręg krakowski – z ziem województwa krakowskiego i kieleckiego. Siedzibą okręgu był Kraków;
- okręg lubelski – ziemie województwa lubelskiego. Siedzibą kuratora był Lublin;
- okręg lwowski – ziemie województw lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego. Siedzibą kuratora był Lwów;
- okręg poznański – ziemie województw poznańskiego i pomorskiego. Siedzibą kuratora był Poznań;
- okręg warszawski – miasto stołeczne Warszawa, województwo warszawskie i łódzkie. Siedzibą kuratora była Warszawa;
- okręg wileński – ziemie województw wileńskiego, nowogródzkiego oraz powiatów: suwalskiego, augustowskiego, grodzieńskiego i wołkowskiego. Siedzibą kuratora było Wilno;
- okręg łucki – ziemie województwa wołyńskiego. Siedziba kuratora była w Łucku.

¹⁷ Ustawodawstwo Szkolne ... s. 40.

¹⁸ Dz.U.RP nr 63, 1932 r.

Problem kształtowania ustroju szkolnego wiąże się z określeniem kompetencji pomiędzy poszczególnymi segmentami systemu zarządzania jak i czynnikami politycznymi i społecznymi oddziaływającymi na oświatę. Pierwszy pionowy system zależności w oświacie został stosunkowo szybko ukształtowany przez akty prawne zarówno niższego jak i wyższego rzędu. Drugi jednak odnoszący się do wpływu organizacji politycznych i społecznych był w całym okresie międzywojennym płaszczyzną walki różnych ugrupowań politycznych i różnych środowisk społecznych, w tym i narodowościowych. Przyczyną sporów był model organizacyjny szkolnictwa, powszechność i dostępność do oświaty, programy nauczania i wychowania, stosunek do oświaty mniejszości narodowych i wyznaniowych itp. Zagadnienia te, aczkolwiek szeroko opracowane w literaturze przedmiotu wymagają jednak bardziej wszechstronnego, głębszego i nowszego spojrzenia na istotę toczących się wówczas sporów. Spory pomiędzy endecją, obozem legionowym czy lewicą należałoby rozpatrywać nieco szerzej niż tylko z punktu widzenia interesów owych ugrupowań czy nawet ówczesnego państwa.

Problem należy rozpatrywać na tle dyskusji toczącej się wokół wychowania w ówczesnej Europie, Ameryce czy byłym Związku Radzieckim. Polska myśl w zakresie polityki oświatowej w wielu punktach zbieżna była z europejskimi nurtami.

Polski model wychowania tzw. narodowy miał wprawdzie wiele znamion zaczerpniętych z rodzimej tradycji, ale nie odbiegał od wielu modeli narodowych szczególnie małych państw powstałych po I wojnie światowej. Również w programie wychowania państwowego można doszukać się wielu wspólnych cech z ówczesnymi programami wychowawczymi naszych sąsiadów z zachodniej i wschodniej granicy.

Otwartym zagadnieniem pozostaje realność różnorodnych koncepcji oświatowych i wychowawczych lansowanych przez różne ugrupowania polityczne. Na ile odpowiadały one możliwościom ekonomicznym ówczesnego państwa i społeczeństwa. Na ile zaspokajały aspiracje, rozbudzały inwencje i inspirowały do kształcenia się. Na ile przyczyniały się do ogólnego podniesienia kultury życia i warunków ekonomicznych.

Zarówno na szczeblu centralnym jak i w najmniejszych gminach spór o model oświaty, szczególnie powszechnej, rozbił się zawsze o dwa fundamentalne problemy: środków finansowych i kadry nauczycielskiej. Chroniczny brak jednych i niedostatki drugich wywoływał dodatkowe emocje polityczne.

Szczupłe możliwości budżetowe państwa oraz samorządów terytorialnych zmuszały organy ustawodawcze i rząd do szczegółowego rozgraniczania w formie ustaw i zarządzeń rzeczowego pokrywania kosztów utrzymania oświaty powszechnej, która przez cały okres międzywojenny miała ogromne niedobory.

Należy jednak podkreślić, że w okresie II RP utrzymywała się wypracowana przez ministra Praussa zasada stabilizacji w zawodzie i wynagrodzeniu nauczycieli szkół powszechnych. Przewidywała ona ustalanie kwalifikowanych nauczycieli w służbie,

co dawało możliwość spokojniejszej pracy zawodowej nauczyciela i w pewnym stopniu uniezależnienie się od miejscowych czynników politycznych. Akty prawne z 1918, 1919, 1920 r., wyraźnie podnosiły prestiż społeczny nauczyciela w stosunku do ustawodawstwa z czasów zaborów zarówno austriackiego jak i rosyjskiego. Zaszeregowano ich od XI do VIII grupy uposażeniowej, a w niektórych wypadkach można było awansować nauczyciela szkoły powszechnej do grupy VII. Nauczyciel, szczególnie wiejski, miał prawo do 2 mórg ziemi, bezpłatnego opału. Do 30 godzin tygodniowo unormowano także liczbę godzin pracy nauczyciela szkoły powszechnej.¹⁹

Rozdzielenie kompetencji pomiędzy władzami szkolnymi a administracją polityczną na mocy ustawy z 4 czerwca 1920 r. dwukrotnie zostało zakłócone. Po raz pierwszy rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1924 r. rozciągnięto nadzór władz administracji ogólnej nad terenowymi organami Ministra WRiOP. Artykuł 3. i 4. tegoż rozporządzenia dawał wojewodzie możliwość kontrolowania polityki personalnej kuratorów i inspektorów szkolnych.²⁰ Po raz drugi w okresie, gdy rząd sanacyjny dążył do scentralizowania całokształtu spraw oświatowo-wychowawczych i zamierzał także ograniczyć kompetencje terytorialnych władz szkolnych. Rozporządzeniem Prezydenta z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działalności władz administracji ogólnej kuratorzy okręgów szkolnych i inspektorzy powiatowi zostali podporządkowani wojewodom i starostom.²¹ W pierwszym i drugim przypadku pod wpływem opinii społecznej, głównie związków nauczycielskich, rząd musiał wycofać się z owych zmian w zarządzaniu oświatą. W 1932 r. zniesiono rozporządzenie w sprawie podporządkowania nadzoru pedagogicznego powiatowym i wojewódzkim władzom administracyjnym. W omawianym okresie ukształtował się system, w którym nauczyciel był oceniany za swoją merytoryczno-metodyczną, czyli nauczającą pracę przez władze oświatowe a za działalność wychowawczą zarówno przez władze oświatowe jak i miejscowe, czyli głównie przez samorząd oświatowy.

Aż do 1922 roku główną podstawą organizowania i funkcjonowania szkół powszechnych były: akty prawne z czasów zaborów i okupacji, dekrety o obowiązku szkolnym i kształceniu nauczycieli szkół powszechnych wydane w 1919 r.²² ustawa o ustroju władz szkolnych z 1920 r.²³ różne zarządzenia i wytyczne Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

W pierwszych latach niepodległości na terenie byłego Królestwa aktem prawnym regulującym działalność szkół powszechnych były "Przepisy tymczasowe o szkołach

¹⁹ Dz.P.P.P., 1918, nr 21, poz. 65, 1919 nr 44 poz. 311, nr 50, poz. 331.

²⁰ Rocznik Pedagogiczny 1928 s. 197.

²¹ Dz.U.RP. 1928, nr 11, poz. 86.

²² Dekret ogłoszony dnia 7 lutego 1919 (W:) "Monitor Polski" 1919, nr 167 Dz.U. MWRiOP 1919 r., nr 2, poz. 3.

²³ Dziennik Urzędowy MWRiOP 1920 nr 18, poz. 111. Wg Ustawodawstwo Szkolne s.38-41.

elementarnych" - wydane 10 sierpnia 1917 r. przez Tymczasową Radę Stanu Królestwa Polskiego.²⁴ Od początku 1919 r. przygotowywane były akty prawne, które miały uregulować ten zakres spraw jednolicie dla całego państwa polskiego.

W czerwcu 1920 r.²⁵ drogą ustawy uregulowana została sprawa organizacji MWRiOP, okręgowych i powiatowych władz szkolnych oraz rad szkolnych jako doradczych organów społecznych. Podkreślano w niej rolę czynnika społecznego w zarządzaniu szkolnictwem. Zakres działania powiatowych i gminnych organów samorządu oświatowego oraz władz oświatowych pozostał prawie taki sam, jak przewidywały "Przepisy tymczasowe" z 1917 r. Akt ten oraz wydane nieco później akty dla byłej dzielnicy zaboru pruskiego i austriackiego wyraźnie wyodrębniały samorząd oświatowy od samorządu terytorialnego. Samorząd oświatowy miał odrębny, bardzo rozbudowany pion z bardzo skomplikowanym systemem powoływania jego członków. System powoływania i odwoływania członków oraz coraz silniej zinstytucjonalizowana jego struktura, praktycznie stwarzały z owego samorządu ciało mniej sprawne. W miarę umacniania się państwa i jego administracji malało zainteresowanie tych czynników aktywnością samorządów. Wraz z narastającą w latach trzydziestych falą ograniczania działalności wszelkich form samorządowych w 1939 r. włączono samorząd oświatowy do samorządu terytorialnego.²⁶

2. Tryb powoływania i skład organów samorządu oświatowego

W "Przepisach tymczasowych o szkołach elementarnych" z 10 sierpnia 1917 r. określono, że w skład okręgowej rady szkolnej wchodził członkowie z wyboru, nominacji i z urzędu.²⁷

Członkami rady okręgowej z wyboru byli:

- trzech przedstawicieli wybierani przez sejmik powiatowy przy czym zaznaczono, by przynajmniej jeden z nich był członkiem owego sejmiku,
- jeden przedstawiciel wybrany przez radę miasta, w którym była siedziba okręgu,
- jeden przedstawiciel wybrany na okręgowej konferencji nauczycieli publicznych szkół elementarnych,
- kierownik seminarium nauczycielskiego wybrany na jednym z pierwszych posiedzeń okręgowej rady szkolnej. Rada mogła wybrać w zamian za kierownika seminarium nauczycielskiego jedną z miejscowych szkół średnich lub, w przypadku braku na jej terenie działania seminarium nauczycielskiego, mogła dokooptować do swojego składu kierownika jednej z wieloklasowych publicznych szkół elementarnych.

²⁴ Dziennik Urzędowy Departamentu WRiOP, 1917 nr 1, poz. 1 wg Ustawodawstwo Szkolne, s. 72-94.

²⁵ jw. przypis nr 22.

²⁶ M. Pęcherski, M. Świątek, Organizacja szkoły w Polsce w latach 1917-1969. Podstawowe akty prawne, Warszawa 1972, s. 205-209.

²⁷ Ustawodawstwo szkolne ... s. 76-78.

Członkami rady z nominacji zostawali:

- dwaj obywatele powoływani przez Dyrektora Departamentu WRiOP,
- osoby duchowne reprezentujące kościół rzymskokatolicki oraz inne wyznania. Stwierdzono jednak, że powołanie przedstawiciela określonego wyznania może nastąpić wówczas, gdy w danym okręgu liczba wyznawców jest większa niż 1% ogółu ludności. W przypadku powoływania osób duchownych Dyrektor Departamentu zobowiązany był do porozumienia się z władzami odpowiedniego wyznania,
- okręgowy naczelny lekarz szkolny.

Na posiedzeniach rady z urzędu winni brać udział okręgowy inspektor szkolny lub jego zastępca oraz starosta. Czas trwania mandatów dla członków mianowanych i nauczycieli określono na trzy lata, a dla delegatów Sejmików i rad miejskich długość mandatów wiązała się z długością mandatu w Sejmiku i Radzie Miejskiej.

W celu utrzymania ciągłości pracy Rady przewidywano powołanie przez kolegia wyborcze oprócz członków czynnych zastępców członków rady. Zastępca stawał się pełnoprawnym członkiem rady z chwilą zwolnienia w niej miejsca przez ustępującego członka rady. Organem odwoławczym oraz nadzorującym prawidłowość wyborów do rad był Departament WRiOP.

Skład powoływanych dozorów szkolnych uzależniono od wielkości miejscowości i terytorium jakie miały one obejmować. Na podstawie tego kryterium dozory podzielono na trzy grupy.²⁸ Grupę pierwszą stanowiły gminy wiejskie, osady tworzące samodzielne gminy lub osady wyłączone z gmin. Grupę drugą stanowiły gminy miejskie liczące mniej niż 20 tys. ludności. Trzecią, gminy miejskie liczące powyżej 20 tys. ludności.

W pierwszym przypadku członkami dozoru z wyboru byli:

- jeden członek rady gminnej oddelegowany przez tę radę,
- mieszkaniec gminy wybrany na zebraniu ogólnym w gminie,
- przedstawiciel nauczycieli wybrany spośród nauczycieli gminnych szkół publicznych.

Członkami mianowanymi zostawali:

- reprezentant kościoła rzymskokatolickiego lub innego wyznania religijnego. W tym przypadku reprezentantów wyznań powoływała okręgowa rada szkolna po wcześniejszym porozumieniu się z władzami kościelnymi czy zwierzchnością gmin wyznaniowych. W większości przypadków reprezentantem kościoła rzymskokatolickiego była osoba duchowna. Jedynie w przypadku, gdy na określonym terenie brak było osoby duchownej, powoływano osobę świecką. Reprezentanta innych wyznań powoływano wówczas, gdy liczba wyznawców przekraczała więcej niż 2% ogółu mieszkańców danej gminy,

²⁸ jw. s. 83-86.

- jeden mieszkaniec gminy mianowany przez okręgową radę szkolną,
- jeden przedstawiciel nauczycieli publicznych szkół elementarnych mianowany również przez okręgową radę szkolną.

W drugiej grupie - ośrodków miejskich liczących poniżej 20 tys. mieszkańców - w skład członków dozoru z wyboru wchodził:

- oddelegowany członek magistratu,
- dwóch wybranych przez radę miejską przedstawicieli, przy czym podobnie jak i w okręgowych radach szkolnych jeden z desygnowanych przez radę miejską przedstawicieli powinien być jej członkiem,
- nauczyciel wybrany przez miejską konferencję nauczycieli,
- przedstawiciel szkoły średniej lub seminarium nauczycielskiego. Obsadzenie tego mandatu odbywało się podobnie jak w radach okręgowych.

Mianowanymi członkami pozostawali podobnie jak w pierwszym przypadku:

- reprezentanci kościoła rzymskokatolickiego i innych wyznań,
- jeden obywatel miasta.

Członkiem z urzędu zostawał lekarz miejski względnie szkolny.

W trzeciej grupie miast, powyżej 20 tys. mieszkańców wybór i powoływanie dozorów był podobny jak w drugiej grupie z wyjątkiem ilości desygnowanych przez radę miejską. W grupie tej rada miejska miała prawo desygnowania trzech swych przedstawicieli do składu dozoru.

Długość mandatów, tryb odwołań od wyników komisji wyborczej, wybór zastępców członków oraz powoływanie i zatwierdzanie wyborów członków dozorów był podobny jak w przypadku rad okręgowych z tą różnicą, że organem nadrzędnym dla dozorów były rady okręgowe, a nie departament WRiOP.

W skład opieki szkolnej wchodził:²⁹

- opiekun główny mianowany przez dozór szkolny z wskazaniem, by w miarę możliwości był on wybierany spośród grona rodziców, których dzieci uczęszczają do szkoły,
- jeden lub dwu mieszkańców tej miejscowości wybranych przez zebranie gromadkie. W miastach zalecano, by wyboru dokonać spośród rodziców, których dzieci uczęszczają do szkoły,
- osoby duchownej wykładającej religię odpowiedniego wyznania,
- kierownika szkoły,
- jednego nauczyciela wybranego przez ogólne zebranie nauczycielskie. W "Przepisach" podkreślono, że w posiedzeniach opieki szkolnej mogą brać udział wszyscy nauczyciele szkoły, lecz jedynie z głosem doradczym.

²⁹ jw. s. 90-91.

Mandat członków opieki trwał trzy lata a kolegia wyborcze oprócz członków czynnych wybierały po jednym zastępcy członka. Tryb zatwierdzania wyborów był podobny jak w wyższych szczeblach samorządowych.

Zaprezentowane zasady wyborcze szkolnych organów samorządowych dawały możliwość bezpośredniej ingerencji administracji szkolnej w dobór składu, zarówno rady okręgowej jak i dozorów i opieki szkolnej, niemniej jednak posiadały one dużą dozę demokratyzmu i mogły się przyczynić do rzeczywistego wpływu procesu oddziaływania na charakter i rozwój szkolnictwa elementarnego.

Dalsze zmiany zmierzające do ujednoczenia systemu samorządów oświatowych powodowały zmiany również w trybie powoływania ich składu. Rozporządzeniem ministra WRiOP z dnia 26 stycznia 1921 r. o tymczasowym ustroju władz szkolnych na obszarze byłej dzielnicy pruskiej skład i charakter działalności rad był podobny do okręgowych rad szkolnych.³⁰ Nie rozróżniano członków rady z wyboru, nominacji i urzędu. Wprowadzono zasadę, że obok duchownego kościoła rzymskokatolickiego w radzie zasiada również duchowny kościoła ewangelickiego. Nie przewidywano w rozporządzeniu tym udziału w radzie przedstawicieli innych poza wymienionymi wyznaniem.

W rozporządzeniu ministra WRiOP z dnia 8 lutego 1921 r. dotyczącym obszarów byłej Galicji w skład rad powiatowych miano powoływać:³¹

- inspektora szkolnego, a w powiatach, których liczba inspektorów była większa, w jej skład mieli wchodzić wszyscy inspektorzy,
- duchownych wszystkich wyznań i obrzędów, których ilość wiernych była w powiecie większa niż tysiąc,
- 3-4 nauczycieli, w tym dwóch wybranych na powiatowej konferencji nauczycielskiej, a dwóch wyznaczonych przez kuratora,
- jednego z kierowników państwowych seminariów nauczycielskich,
- jednego spośród dyrektorów ogólnokształcących szkół średnich,
- trzech delegatów rady powiatowej,
- po jednym delegacie rady gminnej z gmin posiadających prawa miejskie,
- starostę lub delegowanego przez niego urzędnika,
- trzech przedstawicieli społeczeństwa, których wyznaczał kurator spośród sześciu osób zaproponowanych mu przez radę szkolną powiatową,
- kurator wyznaczał dwóch zastępców członków rady spośród zaproponowanej mu szóstki osób,
- lekarza szkolnego wyznaczonego przez kuratora.

Zastępców członków rady wybierano spośród nauczycieli i delegatów rady powiatowej.

³⁰ jw. s. 45-47.

³¹ jw. s. 66-69.

W przypadku miejskich rad oświatowych przedstawiciela wyznań wybierano wówczas, gdy liczba wierzących danego wyznania na terenie działalności rady szkolnej przekraczała 500 osób. W radach miejskich przedstawicielstwo szkół powszechnych było większe i wynosiło 5 osób, z tego 3 przedstawicieli wybierano na konferencji miejscowej, a dwóch wyznaczał kurator. Również o jedną osobę większe było przedstawicielstwo rady miejskiej. Przewodniczącym powiatowej lub miejskiej rady oświatowej pozostawał inspektor szkolny, jego kompetencje pokrywały się z kompetencjami dotychczas działającej rady szkolnej okręgowej zastępcę przewodniczącego wybierano spośród członków rady powiatowej lub miejskiej. Zastępca nie posiadał jednak prawa wizytowania szkół. Poza tym w czasie nieobecności przewodniczącego przysługiwały mu pełne prawa przewodniczącego powiatowej rady szkolnej.

Podtrzymano w mocy paragraf 11 ustawy galicyjskiej z dnia 26 czerwca 1899 r. o okręgowych radach szkolnych, w myśl której wydział wykonawczy rad miał się składać z przewodniczącego rady szkolnej, dwóch członków rady szkolnej zamieszkałych w miejscowości, w której jest siedziba rady, a w przypadku miejskiej rady z trzech członków tej rady. Wygaśnięcie mandatu jak i powołanie na wakujące miejsca zastępców odbywało się na podobnych zasadach jak w okręgowych radach szkolnych.

W skład miejscowych rad szkolnych wchodził:

- wybrany przez radę gminną przedstawiciel, którego mandat wygaszał wraz z wygaśnięciem mandatu do rady gminnej,
- wyznaczeni przez powiatową radę szkolną dwaj przedstawiciele ludności,
- kierownik szkoły. W przypadku jednak, gdy na terenie rady miejscowej działało kilka szkół kierownika reprezentującego te szkoły wyznaczała powiatowa rada szkolna. Pozostali kierownicy mogli uczestniczyć w obradach głosem doradczym.

Podstawowym warunkiem wyboru wszystkich członków rady było posiadanie stałego miejsca zamieszkania na terenie podległym radzie szkolnej miejscowej. Przewodniczący miejscowej rady szkolnej wybierany był spośród jej członków. Kadencja członków rady trwała dwa lata.

Rozporządzeniem ministra WRiOP z dnia 27 października 1926 r. o radach szkolnych miejscowych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego³² członkiem miejscowej rady szkolnej mógł być wybrany każdy obywatel państwa polskiego, który ukończył 30 rok życia, przynajmniej rok mieszkał na terenie, w którym działała rada, posiadał pełnię praw honorowych i obywatelskich, nie był pod opieką lub kuratelą i władał dostatecznie językiem polskim. Do rady miejscowej przedstawiciele ludności w gminach wiejskich wybierani byli przez rady gminne lub zebrania gminne, w gminach miejskich przez rady miejskie, na obszarach dworskich przedstawiciele swych wybierali mieszkańcy na zebraniach ogólnych.

³² jw. s. 51-58.

W gminach, w których istniały szkoły dla mniejszości narodowych do rady szkolnej miejscowej wybierano przedstawiciela owej ludności. W każdym takim przypadku ilość przedstawicieli wyznaczała powiatowa rada szkolna.

Odmowa przyjęcia mandatu lub złożenie urzędu członka miejscowej rady szkolnej było jedynie możliwe w następujących warunkach, gdy członek rady:

- przez dłuższy czas chorował,
- podjął zajęcia wymagające dłuższej nieobecności w miejscu zamieszkania,
- przekroczył 60 rok życia,
- sprawował urząd państwowy.

Inne okoliczności rozpatrywać miał i przyjmować jako usprawiedliwiające inspektor szkolny.

Mandaty z wyboru członków miejscowej rady szkolnej trwały 6 lat, natomiast członków z nominacji aż do odwołania. Członek rady z wyboru mógł być odwołany ze swego mandatu przez kuratora szkolnego, w przypadku gdy przekroczył swe kompetencje, działał niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami miejscowej rady szkolnej, działał na szkodę szkolnictwa lub jeżeli przez swoje zachowanie okazał się niegodnym szacunku, zaufania i poważania, jakiego wymagało jego stanowisko.

W atmosferze politycznej i społecznej odmiennej od początkowych lat odradzającego się Państwa polskiego opracowywana i uchwalona ustawa z dnia 23 lutego 1939 r. określała skład powoływanych w miejsce samorządu szkolnego komisji oświatowych działających w ramach samorządu terytorialnego. Członkami owych komisji na szczeblu gmin wiejskiej i miejskiej byli:³³

- przełożony gminy jako będący zarazem przewodniczącym komisji,
- trzech wybrani przez radę gminną członkowie. Osoby te nie musiały być członkami rady gminnej,
- dwaj delegowani przez inspektora szkolnego nauczyciele publicznych szkół powszechnych,
- delegowany przez kuratora okręgu szkolnego dyrektor lub kierownik szkoły średniej ogólnokształcącej, zawodowej lub doksztalczącej,
- nie więcej niż dwie inne osoby powoływane przez komisje.

W ustawie zaznaczono, że w posiedzeniach gminnej komisji oświatowej mógł brać udział z prawem zabierania głosu poza kolejnością mówców - inspektor szkolny lub jego zastępca oraz delegat komisji oświatowej. Przewodniczący komisji miał prawo zapraszać na posiedzenia przedstawicieli prawnie uznawanych wyznań, lekarzy szkolnych, kierowników szkół, przewodniczących komitetów szkolnych. Osoby zaproszone miały jedynie prawo głosu doradczego.

³³ Pęcherski M. Świątek M. Organizacja ... s. 205-210.

Gminne komisje oświatowe mogły się same rozwiązać lub być rozwiązane przez wydział powiatowy w przypadku: "bezczyności, przekroczenia właściwości, naruszenia przepisów lub innego działania na szkodę interesu publicznego".³⁴

Skład i tryb powoływania komisji powiatowych był podobny do komisji gminnych z tą różnicą, że jej przewodniczącym był przewodniczący wydziału powiatowego a wyboru trzech członków dokonywała rada powiatowa a nie gminna. W obradach komisji powiatowej, podobnie jak i gminnej brali udział przedstawiciele władz oświatowych i osoby zapraszane przez przewodniczącego. Również z tych samych powodów co w gminach mogły być rozwiązywane komisje powiatowe. W ustawie określono, że członkami komisji oświatowych mogą być te osoby, którym przysługuje prawo wybierania ich do organów ustrojowych związków samorządowych. Kadencja komisji oświatowych wiązała się bezpośrednio z kadencją organów ustrojowych samorządu terytorialnego.

Skład komisji oświatowych, w których połowa członków była mianowana lub odelegowana przez władze oświatowe świadczył o dążeniu do zmiany charakteru i roli tych komisji w stosunku do uprzednio działających samorządów oświatowych. Główny ich cel widziano zatem w przenoszeniu problemów oświatowych na forum samorządu terytorialnego. Koncentrowano uwagę owych komisji na pozyskiwaniu środków finansowych i rzeczowych na rzecz oświaty.

3. Założenia organizacyjne i metody działalności organów samorządów oświatowych

Wśród aktów ustawodawczych dotyczących samorządów oświatowych w omawianym okresie najwięcej miejsca poświęcono założeniom organizacyjnym w "Przepisach tymczasowych o szkołach elementarnych" z dnia 10 VIII 1917 r.

Przepisy te nakreślały wewnętrzną strukturę organizacyjną Okręgowej Rady Szkolnej.³⁵ Na czele tego organu samorządowego stać miał przewodniczący i jego zastępca. Obaj mieli być wybierani spośród członków rady. Tej funkcji nie mogły jednak sprawować osoby, które zajmowały urzędowe płatne stanowiska w szkolnictwie lub stanowiska opłacane przez organa samorządu miejskiego. Ustalono czas trwania kadencji przewodniczącego i jego zastępcy na trzy lata. Wewnątrzorganizacyjnymi i administracyjnymi sprawami zajmować się miał sekretarz Rady. On jeden spośród jej członków mógł pobierać wynagrodzenie za wykonywaną pracę. Pozostali członkowie wykonywali swe obowiązki honorowo. Społeczny charakter działalności Rady wpływał w pewnym stopniu na uspołecznienie problemów związanych z edukacją elementarną młodego pokolenia i alfabetyzacją dorosłych. Przyczynił się również do odciążenia skarbu państwa od pełnego administrowania szkolnictwem elementarnym.

³⁴ . . .

³⁵ Ustawodawstwo szkolne ... s. 80-82.

W obradach Rady możliwy był również udział rzeczoznawców nie będących członkami Rady. Mieli oni prawo występowania w trakcie jej obrad z głosem doradczym. "Przepisy tymczasowe" określały, że posiedzenia Rady miały odbywać się nie rzadziej niż raz w miesiącu. Posiedzenia nadzwyczajne Rady mogły być zwoływane na wniosek okręgowego inspektora szkolnego lub przynajmniej dwóch członków Rady. W takim przypadku Rada powinna była zebrać się w ciągu 7 dni. Prawomocność wszelkich uchwał określano poprzez zwykłą większość członków Rady. W trakcie podejmowania uchwał musiał być obecny inspektor okręgowy lub jego zastępca. W głosowaniu większościowym decydowali tylko obecni w czasie posiedzenia członkowie.

W przypadku równej ilości głosów o rozstrzygnięciu decydował głos przewodniczącego. Kolejność zabierania głosu w trakcie posiedzeń ustalano drogą zapisywania się do dyskusji, przy czym zarówno okręgowy inspektor szkolny jak i starosta mieli prawo zabierania głosu poza kolejnością. W przepisach zaznaczono, że zarówno w głosowaniu jak i obradach nie może brać udziału członek Rady bezpośrednio związany z omawianą sprawą lub pośrednio, w przypadku gdy dotyczy to interesów jego krewnych czy powinowatych. Nad zgodnością podejmowanych uchwał z obowiązującym ustawodawstwem zobowiązany był do czuwania okręgowy inspektor szkolny. W przypadku niezgodności podejmowanej uchwały z obowiązującymi przepisami prawnymi miał on prawo powstrzymywania realizacji tej uchwały. Sprawy sporne pomiędzy inspektorem i Radą rozstrzygać miał Dyrektor Departamentu WRiOP. Organem odwoławczym od podejmowanych przez Radę uchwał był również Dyrektor Departamentu WRiOP. Termin wnoszenia odwołań określono na 7 dni od dnia następnego po dniu doręczenia lub opublikowania uchwały.

Rada mogła powoływać swój wydział wykonawczy, opracowywać regulamin wewnętrzny. Za zgodą przewodniczącego wykonanie pewnych uchwał mogła powierzyć swym delegatom, tworzyć komisje w skład których mogły wchodzić osoby nie będące członkami Rady.

Nieobecni na posiedzeniach członkowie Rady zobowiązani byli do usprawiedliwienia swojej nieobecności. Rygorystycznie oceniano również bierny udział w pracach Rady. W przypadku opuszczenia bez usprawiedliwienia trzech kolejnych posiedzeń oraz niestawienia się mimo specjalnego wezwania na kolejne posiedzenie pozabawiano takiego członka praw i w jego miejsce wprowadzano zastępcę członka rady.

Odpowiedzialnym za całość działalności okręgowych rad szkolnych był Dyrektor Departamentu WRiOP. Przysługiwało mu prawo rozwiązania Rady w przypadku, jak to określał artykuł 46 ustawy, "gdyby Rada nie spełniała swych obowiązków lub działalność jej była niezgodna z niniejszą ustawą".³⁶

³⁶jw. s. 83.

W omawianych przepisach prawnych założenia organizacyjne Dozorów były podobne jak założenia organizacyjne Rady szkolnej okręgowej. Różnice występowały jedynie w punktach dotyczących zwierzchnictwa. Organem zwierzchnim dozorów była okręgowa rada szkolna. Obecny na posiedzeniu dozoru przewodniczący lub delegat rady czy inspektor okręgowy nie mieli czynnych praw. Mogli jedynie występować z głosem doradczym, przy czym ich wystąpienia mogły nastąpić poza ustaloną kolejnością.

Artykuł 62 "Przepisów" określał, iż organem wykonawczym dozoru szkolnego jest przewodniczący. Do pomocy przewodniczącego dozór mógł ze swego grona powołać skarbnika i sekretarza. Samorząd oświatowy był kontynuacją tradycji walki o zachowanie oblicza narodowego, a następnie budowy w niepodległym kraju społeczeństwa zdolnego świadomie ponieść trudy tworzenia silnego państwa.

Dozory i opieki szkolne zajmowały istotne miejsce w rozwoju instytucji oświaty w społeczeństwie polskim na przełomie wieków oraz pierwszym okresie odrodzonej państwowości polskiej. Wiązały one interesy oświaty z interesami i aktywnością całego społeczeństwa. Zasięg oddziaływania na stan materialny szkół jak i oddziaływanie wychowawcze dozorów i opiek szkolnych należy do problemów, którym warto poświęcić uwagę. Ich rola i funkcjonowanie w terenie nie były jednorodną kartą. Paletę barw nakładały nie tylko ustawy i rozporządzenia. Wykorzystując dozory i opieki szkolne próbowano niejednokrotnie rozgrywać interesy grupowe, ideologiczne, polityczne czy zwykłe prywatne. Walka o serca i umysły młodzieży jest zawsze celem wszelkich ideologicznych i politycznych nurtów. Samorządy oświatowe w tej walce jako społeczne i kolegialne ciała odgrywały rolę dodatnią i ujemną w zależności od składu, tradycji i siły autorytetu swych członków a nie koniecznie tylko zawarowanych ustawowo praw i obowiązków. Różna była również rola organów samorządowych w sytuacjach spornych pomiędzy szkołą a nauczycielem.

4. Obowiązki i uprawnienia państwa wobec szkolnictwa powszechnego

Władze państwowe trzech mocarstw zaborczych stopniowo w ciągu XIX w. zwiększały swoje świadczenia w zaborach na rzecz szkół elementarnych. W polityce tej przodowały Prusy starając się tym samym podporządkować silniej oświatę i społeczeństwo władzy państwowej. W dobie autonomii galicyjskiej znacznie zwiększyło swoje świadczenia na rzecz ludności polskiej państwo austro-węgierskie. Najpóźniej na szerszą skalę, bo dopiero w latach dziewięćdziesiątych zaczęto obficie finansować szkoły elementarne w Królestwie. Niewspółmiernie więcej od własnego wkładu finansowego wpływały rządy zaborcze na polityczne oblicze szkolnictwa metodami administracyjnymi. Różnorodne warunki polityczne i prawne w poszczególnych zaborach rzutowały na różne konstrukcje systemów szkolnych.

W organizacji szkolnictwa elementarnego wszystkich trzech zaborów można jednak dostrzec pewne wspólne cechy. Pierwszą z nich jest fakt, że gminy, a w Prusach i w Galicji także obszary dworskie miały obowiązek zakładania i utrzymania szkół publicznych. Szkolnictwo elementarne było bezpośrednio bezpłatne. Jedyny w tym względzie wyjątek stanowił Śląsk, gdzie w publicznych szkołach ludowych pobierano czesne. W niektórych przypadkach pobierano również opłaty w Prusach. Istotną wspólną cechą był fakt, że szkołami elementarnymi zajmowały się społecznie działające dozory i opieki szkolne.

Na terenie odradzającego się Państwa Polskiego proces porządkowania organizacji szkolnictwa rozpoczął się w końcowej części I wojny światowej. Jednym z pierwszych aktów o charakterze państwowym były "Przepisy tymczasowe o szkołach elementarnych obowiązujące na obszarze byłej Rosji". Po odzyskaniu przez Polskę pełni władzy politycznej przepisy te zatwierdzono ustawą rządową z dnia 4 VI 1920 r. Jako szkoły publiczne określono w nich te, które utrzymywane były przez państwo, powiaty, gminy wiejskie lub miejskie czy też związki szkolne gmin i powiatów. Szkołami prywatnymi pozostawały zarówno szkoły utrzymywane przez osoby prywatne jak i różnego rodzaju zrzeszenia i instytucje prywatne. W szkołach publicznych mogły się uczyć wszystkie dzieci w wieku szkolnym bez względu na wyznanie religijne. Pobierana w nich nauka była bezpłatna.

Uprawnienia i obowiązki władzy państwowej w finansowaniu i zarządzaniu szkolnictwem elementarnym ulegały zmianie w zależności od siły władzy państwowej oraz możliwości finansowania państwa.

W "Przepisach tymczasowych" określono założenia organizacji i nadzoru państwowego nad szkolnictwem elementarnym jak również zasady finansowania tych szkół w miastach i gminach.³⁷ Zwierzchni nadzór państwowy sprawować miał Dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. W celu usprawnienia administrowania szkolnictwem elementarnym utworzono okręgi szkolne. Na czele okręgu postawiono Inspektora Okręgowego, który był organem Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na terenie danego okręgu szkolnego. Okręgowy inspektor szkolny nadzorował szkoły elementarne publiczne i prywatne, mianował w szkołach publicznych nauczycieli proponowanych przez radę szkolną okręgową, w szkołach prywatnych zatwierdzał kierownika szkoły prywatnej proponowanego przez właściciela oraz wyrażał akceptację na zatrudnianie nauczycieli. Ponadto brał udział w posiedzeniach rady szkolnej okręgowej, opracowywał wspólnie z członkami rady plan potrzeb szkół w okręgu, a po jego zatwierdzeniu przez radę czuwał nad wykonaniem. Miał obowiązek opiniowania wniosków kierowanych do Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego o wydawanie koncesji

³⁷ jw. s. 72-93.

na zakładanie szkół prywatnych oraz nadawanie tym szkołom charakteru szkół publicznych.

Obowiązkiem zakładania i utrzymania szkół elementarnych obarczono gminy. Środki na utrzymanie szkół publicznych gminy mogły czerpać z podatków, funduszków przeznaczonych przez organa samorządu powiatowego, skarbu państwa, fundacji, zapisów oraz darowizn. W "Przepisach tymczasowych" nie określono wyraźnie, jakie wydatki związane z utrzymaniem szkoły pokrywa skarb państwa, a jakie spoczywają na barkach administracji gminnej. Wyraźnie natomiast określono obowiązki, które miała ponosić gmina w związku z utrzymaniem szkół.

W ustawie z dnia 4 czerwca 1920 r. "o tymczasowym ustroju władz szkolnych" podzielono terytorium państwa na nowe okręgi szkolne.³⁸ Na czele okręgu stał mianowany przez Naczelnika Państwa kurator okręgu szkolnego. Wniosek o mianowanie kuratora przygotowywał minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na posiedzenie Rady Ministrów. Po podjęciu w tej sprawie uchwały przez Radę Ministrów Naczelnik Państwa podejmował decyzję o mianowaniu kuratora danego okręgu szkolnego. Kurator otrzymywał szeroki zakres kompetencji. Rozstrzygał między innymi wszelkie odwołania od orzeczeń i zarządzeń podległych mu władz i urzędów, układał projekt budżetu okręgu szkolnego, który następnie przedkładał ministrowi WRiOP. Czuwał nad prawidłowym wykorzystaniem przyznaných środków, mianował kierowników publicznych szkół powszechnych, wnioskował do ministerstwa o mianowanie wizytatorów okręgowych i powiatowych inspektorów szkolnych. W ustawie zaznaczono, że do momentu wydania ustawy o ostatecznym ustroju władz szkolnych i organów samorządu oświatowego minister WRiOP może powołać do współdziałania z kuratorami radę szkolną okręgową. Istniejące do tej pory okręgowe rady szkolne przemianowano na powiatowe rady szkolne lub miejskie. Dotychczasowi okręgowi inspektorzy szkolni mieli być przemianowani na powiatowych inspektorów szkolnych.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o zakładaniu i utrzymywaniu publicznych szkół powszechnych precyzowała jeszcze ściślej podział praw i obowiązków pomiędzy organami samorządowymi a administracją oświatową.³⁹ Plany sieci szkolnej, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady szkolnej, zatwierdzał kurator okręgu szkolnego. Również kurator rozstrzygał o kolejności i czasie zakładania publicznych szkół powszechnych. Plan tworzenia sieci szkolnej oraz nanoszenia wszelkich na nim zmian należał do obowiązków inspektora szkolnego. W tej sprawie był on zobowiązany do zasięgnięcia opinii organów samorządu oświatowego działającego na obszarze gminy. Inspektorzy szkolni zobowiązani byli przedstawiać bezpośrednio kuratorowi opinie samorządów

³⁸ jw. s. 38-41.

³⁹ jw. s. 17-34.

gminnych. Decyzje ostateczne podjąć mógł kurator po zasięgnięciu opinii powiatowej rady szkolnej. Rada ta wyrażała swą opinie po uprzednim wysłuchaniu stanowisk poszczególnych samorządów gminnych.

W ustawie tej wyraźnie zaznaczono, jakie wydatki związane z utrzymaniem publicznych szkół powszechnych ponosi skarb państwa, a jakie gminu i obszary dworskie. Główny wydatek na pensje nauczycieli i administracji szkolnej pokrywał skarb państwa. Skarb państwa pokrywał też wszelkie wydatki związane z zakupieniem pomocy naukowych, materiałów do nauki, zaopatrzeniem bibliotek i zakupami druków szkolnych. W aneksie do artykułu ustawy określającej obowiązki skarbu państwa wyliczono, co zalicza się do pomocy naukowych, materiałów do nauki i druków szkolnych.

Ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych wraz z rozporządzeniem wykonawczym z dnia 5 lipca 1923 r. państwo zobowiązało się do pokrycia połowy kosztów związanych z budową lub przebudową szkół i domów dla nauczycieli.⁴⁰ Przewidywano możliwość udzielenia długoterminowych pożyczek na pokrycie połowy wydatków. Szybko, bo już w 1925 r., z zobowiązań tych wycofano się.⁴¹ Ograniczono fundusze na pożyczki przewidziane dla gmin. Gminy i obszary dworskie ponosiły wszelkie wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem szkół. W tym również z budową nowych szkół, jak i konserwacją starych budynków. Miały one wyposażać budynki w niezbędne meble i urządzenia. Pokrywały koszty ubezpieczeń, oświetlenia, opału materiałów piśmiennych, utrzymania służby porządku i czystości.

W trosce o utrzymanie ciągłości pracy szkoły, w przypadku gdyby gmina czy obszar dworski nie wywiązywał się z nałożonych na nich obowiązków kurator okręgu szkolnego na wniosek inspektora miał prawo przekazania organom gminnego samorządu szkolnego odpowiednich sum pieniężnych ze skarbu państwa. O każdym takim przypadku inspektor szkolny zawiadamiał radę nadzorczą gminy, która tę sumę ściągała od gminy na rzecz skarbu państwa. Zaległe należności na rzecz szkół działających na obszarach dworskich były ściągane drogą egzekucji administracyjnej.

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 "o budowie publicznych szkół powszechnych" określała obowiązki gminy związane z utrzymaniem majątku szkolnego, wznoszeniem nowych budynków szkolnych i mieszkań dla nauczycieli, obszarów gruntów przeznaczonych na tereny szkolne. Gmina ze swych środków miała wznosić nowe budynki szkolne, mieszkalne dla nauczycieli i gospodarcze. Gmina miała zaopatrywać szkoły w niezbędny sprzęt. Określono, że obszar gruntu wraz z boiskiem i ogrodem szkolnym przeznaczony dla szkół 1, 2, 3 klasowych miał wynosić co najmniej 0,56 ha, a dla szkoły 4, 5, 6 i 7 klasowych co najmniej 0,85 ha. Obszar gruntu przeznaczonego na dom nau-

⁴⁰Jw. s. 17-37.

⁴¹Ustawa z dnia 22 grudnia 1925 r. o środkach zapewnienia równowagi budżetowej Dz.U.R.P. nr 129 poz. 918.

czycielski wraz z podwórzem na jedno mieszkanie wynosić miał co najmniej 500 m². Zmniejszenie tych norm powierzchni wymagało zgody powiatowej rady szkolnej. Powiatowa rada szkolna miała prawo oceny przydatności istniejących budynków do celów szkolnych oraz na mieszkania dla nauczycieli, określała kolejność podejmowanych inwestycji szkolnych. Nadzór nad realizacją postanowień tej ustawy pozostawał w rękach ministerstwa WRiOP, kuratorów okręgowych, inspektorów szkolnych oraz odpowiednich samorządów oświatowych.

Zniesione ustawą z dnia 4 czerwca 1920 r. wszelkie zależności władz i urzędów szkolnych od organów administracji politycznej dawały możliwość stworzenia pewnej autonomii i uniezależnienia szkolnictwa od bezpośrednich politycznych nacisków władz lokalnych. Po objęciu rządów przez sancję następował systematyczny spadek znaczenia czynników społecznych na szczeblu wojewódzkim. W nielicznych okręgach powoływano okręgowe rady szkolne jednocześnie pomniejszono ich rolę i znaczenie.

Krokiem w postępie ujednoczenia i podporządkowania szkolnictwa powszechnego władzom państwowym była ustawa z dnia 11 marca 1932 r. tzw. ustawa jędrzejowiczowska.⁴² Wyraźnie rozgraniczono w niej trzy typy szkół: szkoły publiczne utrzymywane wyłącznie przez państwo. Szkoły publiczne utrzymywane przez państwo wspólnie z samorządem terytorialnym lub gospodarczym. Szkoły prywatne, do których zaliczano wszystkie inne szkoły. Ustawa ta dawała więcej pełnomocnictw ministrowi WRiOP stwarzając lepsze możliwości podporządkowania edukacji społeczeństwa programowi wychowania państwowego. Umocnienie pozycji ministra w systemie zarządzania oświatą pociągało za sobą umocnienie pozycji terenowej administracji oświatowej. Tym samym malała faktyczna rola i znaczenie organów samorządowych. Dyrektorów i kierowników wszystkich typów szkół zatwierdzały władze administracji oświatowej. W artykule 6. ustawy o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych z dnia 11 marca 1932 r. stwierdzono, "że władza szkolna może zarządzać od kandydata na dyrektora, kierownika lub nauczyciela pisemnego stwierdzenia właściwych władz państwowych, że zachowywał się nienagannie pod względem moralności oraz w stosunku do Państwa. Władza szkolna może w danej szkole odmówić zatwierdzenia dyrektora, kierownika, lub nie dopuścić nauczyciela na nauczanie, jeżeli uzna, że tego wymagają względy pedagogiczne".⁴³

Proces stopniowego eliminowania z ustroju szkolnego roli samorządów oświatowych zakończył się w II Rzeczypospolitej postawieniami ustawy z dnia 23 lutego 1939 r. o zespoleniu samorządu oświatowego z samorządem terytorialnym. Ustawa ta zawiesiła działalność dotychczasowych organów samorządu oświatowego a jego kompetencje przeniosła na komitety szkolne i organa samorządu terytorialnego. W ramach

⁴² Dz.U.R.P., 1932, nr 38, poz. 389, s. 639-645.

⁴³ Dz.U.R.P., nr 33, poz. 343, s. 545-546; Ustawodawstwo szkolne ... s. 143.

samorządu terytorialnego powołane miały być komisje oświatowe i komitety szkolne. Ustawa określała kompetencje owych komisji na szczeblu gminy, miasta i powiatu stwierdzając, że "kompetencje dotychczasowych organów samorządu szkolnego nie wymienione w ustawie będą przekazane rozporządzeniem ministra WRiOP w porozumieniu z ministrem Spraw Wewnętrznych organom ustrojowym samorządu terytorialnego, władzom szkolnym lub władzom administracji ogólnej".⁴⁴ Postanowień tej ustawy nie wprowadzono w życie do wybuchu wojny.

Społeczny charakter szkół powszechnych był odzwierciedleniem panujących wówczas stosunków społecznych, poziomu wiedzy i kultury ogólnej, obyczajowości tradycji, kondycji ekonomicznej poszczególnych ziem itp. Ze względu na swą złożoność problemy te nie mogą być zaprezentowane w jednym artykule. Wymagają one znacznie szerszych ram, głębszych i bardziej gruntowych badań. W artykule tym ograniczyłem się do zaprezentowania podstawowych uregulowań prawnych funkcjonowania samorządów szkół elementarnych w okresie II Rzeczypospolitej. Przegląd tych dokumentów pozwala stwierdzić, że problem samorządów szkolnych okresu międzywojennego jest interesujący dla badacza, również z powodu nawrotu jego aktualności.

Obok ustaw duży wpływ na kształt i realizację założeń polityki oświatowej miały rozporządzenia szczegółowe ministra WRiOP, jak również postanowienia terenowych władz państwowych i samorządu terytorialnego. Studia owych aktów prawnych mogą stworzyć punkt odniesienia do analizy pozostałych po działalności samorządów szkolnych materiałów archiwalnych, literatury pamiątkarskiej, jak i artykułów prasowych z tego okresu, poświęconych tej problematyce. Tym samym lepiej pozwolą prześledzić ewolucję polityki oświatowej nie tylko w sferze założeń, ale i ich realizacji oraz osiągniętych efektów. W tym też kierunku należałoby przeanalizować obowiązki i uprawnienia państwa i organów pozapaństwowych, a szczególnie te które dotyczą:

- źródeł finansowania, organizacji i nadzoru szkolnictwa powszechnego,
- styku kompetencji organów państwowych i samorządowych, a zwłaszcza styku władzy inspektorów szkolnych i samorządu oświatowego,
- ewolucji uprawnień i obowiązków, organów miejscowych samorządu oświatowego, gminnych i powiatowych.

W sposób bardziej udokumentowany badania takie pozwolić mogą na zobrazowanie drogi zmierzającej ku jednolitości systemu, w którym centralne zarządzanie oświatą będzie harmonijnie współdziałać z samorządnością lokalną i szkolną.

Odrębnym zagadnieniem pozostaje stosunek nauczycielstwa do samorządów oświatowych. Liczne spory o kompetencje, próby narzucania nauczycielom programów, treści nauczania, ingerencja w metody i cele wychowania przez samorządy oświatowe spowodowały, że już na Sejmie Nauczycielskim postulowano, by sa-

⁴⁴Pęcherski M. Świątek M. ... s. 205-210.

morządy oświatowe składały się przede wszystkim z nauczycieli i delegatów wybranych przez ludność. Obsadzone najczęściej przez miejscowych notabli przekształciły się w organy władz szkolnych, a nie w ścisłym tego słowa znaczeniu samorządy oświatowe. Różna była w poszczególnych regionach aktywność samorządów. Najwidoczniej przejawiała się na szczeblu powiatowym, natomiast na szczeblu wojewódzkim zaznaczała się w okręgach szkolnych: pomorskim, poznańskim, łódzkim i warszawskim. Na terenach wschodnich w ogóle nie organizowano samorządów wojewódzkich. W okresie międzywojennym rola samorządu oświatowego ewoluowała od zarządzania (w niektórych rejonach) do wspierania, wspomaganie i inspirowania rozwoju oświaty. Stąd też z jednej strony samorządność oświatowa ze swymi rozbudowanymi przepisami formalnymi, składem osobowym i problemami ingerencji w proces dydaktyczny wywoływała konflikt między nauczycielem a samorządem. Z drugiej strony wobec ciągłego braku środków w kasach samorządów terytorialnych samorządy oświatowe przez cały okres II Rzeczypospolitej walczyły o przeniesienie kosztów budowy nowych izb lekcyjnych na skarb państwa. Dążyły do tego, by ich rola w sprawach finansowych sprowadzała się do roli wspierającej, a nie w pełni odpowiedzialnej za tworzenie i utrzymanie infrastruktury szkolnej.

Jerzy Mizgalski

Educational Self-Government of the II-nd Commonwealth of Poland Period in View of Basic Legal Acts

Summary

The problem of the role of self-government in general education system of the II-nd Commonwealth is discussed in the paper. Legal acts introduced by central government after restoration of independence were aimed at speeding up the process of uniting different systems of education inherited after the three invaders. They linked, in a rational way, attempts to integrate Polish nation with the goals of self-government and territorial democracy, including integration of educational systems. The experiences, especially those from the early stage of creating the educational system of the II-nd Commonwealth, can be very instructive and useful for our current decision on reforming the school system of the III-rd Commonwealth.

The paper consists of five sections. In a short introduction the author explains the range of the problem specified in the title in relation to contemporary reference sources on the subject. The second is a short synthesis of creation of the educational system in the II-nd Commonwealth of Poland stressing the role of educational self government within the system. Section three presents procedure of appointing and composition of educational self-government organs, on the grounds of legal acts. Organizational assumptions and methods of acting of educational self government organs are presented in section four. The last section lists duties and rights of the state towards general education system resulting from basic legal acts.