

# Salmonowicz, Stanisław

---

## Podstawy prawne funkcjonowania Komisji Edukacji Narodowej

---

Rozprawy z Dziejów Oświaty 23, 37-64

---

1980

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej Bazhum, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych tworzonej przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie ze środków specjalnych MNiSW dzięki Wydziałowi Historycznemu Uniwersytetu Warszawskiego.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



STANISŁAW SALMONOWICZ

## PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA KOMISJI EDUKACJI NARODOWEJ\*

Uwagi niniejsze, szkicowe w obecnym stanie badań, koncentrują się w zasadzie na problematyce polskiej. Należy jednakże słów parę wprowadzenia poświęcić sprawom ogólniejszym, a zwłaszcza wskazać, iż dzieje prawa szkolnego, dzieje podstaw prawnych systemów oświatowych epoki feudalizmu, jak i generalnie dzieje oświaty traktowane przez pryzmat problemów organizacyjno—strukturalnych przynależnych w dużej mierze do dyscypliny stosunkowo młodej, jaką jest historia administracji, należą do wyjątkowo zaniedbanych w badaniach. O tym, iż owa problematyka pozostawała z reguły na marginesach zainteresowań bądź wręcz była pomijana przez historyków oświaty, *sensu stricto* przekonywać, jak się zdaje, nikogo nie trzeba. Dodajmy, iż historycy prawa, badacze dziejów administracji do tej pory niezwykle rzadko sięgali do problematyki prawnej zarządzania oświatą w dawnych wiekach. Wskażmy przykładowo, iż monumentalna, dwutomowa synteza — podręcznik historii państwa i prawa niemieckiego, pióra Hermanna Conrada — doprowadzona do roku 1806 i zawierająca pieczołowite zestawienia bibliograficzne w istocie nie zawiera żadnej godnej uwagi wzmianki ani informacji co do problemów prawnych podstaw oświaty doby Średniowiecza, jak i czasów nowożytnych<sup>1</sup>. Podobnie bardzo niewiele dowiemy się, jeżeli chodzi o problem założeń prawnych, jak i struktur zarządzania oświatą, z polskiego zbiorowego podręcznika historii państwa i prawa Polski za okres przedrozbiorowy<sup>2</sup>. Fakt ten zresztą tylko wyraża ist-

---

\* Tekst niniejszy stanowi nieznacznie zmodyfikowaną wersję zagajenia wygłoszonego na zorganizowanej przez Instytut Historii Nauki, Oświaty i Techniki PAN sesji naukowej w dniach 5—7 września 1978 r. w Mogilanach, pod ogólnym tytułem: *Potrzeby i metody badawcze w zakresie historii szkolnictwa doby Oświecenia*.

<sup>1</sup> Por. H. Conrad, *Deutsche Rechtsgeschichte*, t. I—II, 2 wyd., Karlsruhe 1962—1966.

<sup>2</sup> Por. *Historia państwa i prawa Polski*, pod. red. J. Bardacha, t. I—II, 2 wyd., Warszawa 1964—1966. Znany francuski podręcznik pióra J. Ellul, *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, 4 wyd., Paris 1964, na s. 426—428

niejący stan literatury przedmiotu, skoro nie możemy właściwie wymienić ani jednej polskiej pracy historycznej ostatniego ćwierćwiecza, która uwzględniałaby problematykę szkolną dawnej Rzeczypospolitej w sposób szczegółowy z punktu widzenia prawnego. W opisanej sytuacji badawczej ograniczyć się więc należy do kilku słów wprowadzenia ogólnego i prowizorycznego do właściwego tematu, jaki stanowią problemy prawne Komisji Edukacji Narodowej.

Prawne i faktyczne podstawy organizacyjne szkolnictwa jako instytucji prawa publicznego (a nie tylko instytucji wewnętrznokościelnej) a problem teoretycznego postawienia, a następnie prób praktycznego rozwiązania problemu stosunku państwa do spraw oświaty — to dwie płaszczyzny badawcze, które należałoby badać kompleksowo i równocześnie, by uzyskać możliwie jasny obraz całości, a zwłaszcza uchwycić zachodzącą w tej dziedzinie ewolucję. Jest rzeczą jasną, iż rola państwa zarówno faktycznie, jak i z punktu widzenia pewnych zasad prawnych ogólnych właściwie minimalna w dobie Średniowiecza, zyskała sobie w toku stosunkowo może szybkiej ewolucji (tu zwłaszcza problem roli fundacji uniwersytetów w poszczególnych monarchiach narodowych z Polską Kazimierza Wielkiego na czele), w każdym razie już u progu epoki Odrodzenia i Reformacji, wysoką rangę w licznych wypowiedziach i rozważaniach teoretycznych bądź programowych, by wspomnieć dla warunków polskich znane wypowiedzi Frycza Modrzewskiego i Mari-ciusa<sup>3</sup>. Nadal przecież nie tylko na niwie praktycznej, ale i na płaszczyźnie doktryny prawa obowiązującego, nieraz czysto teoretycznie wysuwanych założeń, pozostawał problem wzajemnego stosunku instytucji państwowych i kościelnych na odcinku oświaty. Przewaga kleru, instytucji kościelnych w zarządzaniu sprawami szkolnictwa pozostawała w Polsce i nade wszystko w krajach katolickich, *mutatis mutandis*, ogromna, miażdżąca. Nie oznaczało to przecież, i o tym się niekiedy zapomina, że idea roli, praw i obowiązków państwa na polu oświaty nie robiła pewnych stałych postępów. Pamiętać tu należy po pierwsze o fakcie, iż instytucje kościelne, a zwłaszcza (rzecz tu zasadnicza) ich majątki, były oceniane z punktu widzenia prawa publicznego, a wielu autorów dzieł doktrynalnych bądź politycznych wręcz stało na stano-

zarysowuje w paru słowach stosunek państwa i instytucji kościelnych na polu oświaty.

<sup>3</sup> Wypowiedzi ogólnikowych, „odsświętnych”, zresztą nie brakowało przy różnych okazjach, problem jednakże zasadniczy, to w jakiej mierze owe wypowiedzi znajdowały realny grunt. Oto na przykład w tekście Statutów Wydziału Artystów Uniwersytetu Paryskiego z 1598 r. nadanych przez króla Henryka IV czytamy takie ogólne sformułowania: „Quum omnium regnorum et populorum felicitas, tum maxime Reipublicae christianae salus, a recta iuventutis institutione pendeat, quae quidem rudes adhuc animos ad humanitatem flectit, steriles alioquin et infructuosos Reipublicae muniis idoneos et utiles reddit...” — C. Jourdain, *Histoire de l'Université de Paris au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*, Paris 1862, s. 3, pièce justificative, nr 1.

wisku, iż Kościół zobowiązany jest wykonywać z natury rzeczy swe obowiązki oświatowe jako publiczną swego rodzaju daninę z posiadanych majątków. Widzimy więc, iż choć dalecy byliśmy wówczas od realizacji hasła „upaństwowienia oświaty”, to jednak zbliżaliśmy się coraz wyraźniej do oficjalnego i pełnego traktowania jej jako sprawy publicznej, a nie tylko jako wewnętrznej sprawy Kościoła — na równi na przykład z działalnością charytatywną tegoż Kościoła. Zasadniczy pozostawał na tym etapie rozwoju, z reguły rozwiązywany połowicznie i kompromisowo, problem ważki, czy i w jakich granicach i w jakiej mierze państwo może, powinno lub jest w stanie kontrolować działalność oświatową prowadzoną przez instytucje kościelne bądź inne (władze miejskie, nie mówiąc już o problemie oświaty prowadzonej z inicjatywy osób prywatnych). I o to właściwie rzecz będzie szła przez wiek XVII i I połowę XVIII w *gros* krajów europejskich: nie o zastąpienie Kościoła przez państwo działalnością na polu oświaty, a w każdym razie nie w pełni, ale o kontrolowanie, kierowanie tudzież uzupełnianie przez państwo tej działalności, którą nawet postępowi autorzy czas długi uważać będą raczej za obowiązek niż za przywilej Kościoła.

Dodajmy wreszcie, iż ogromną rolę w procesie przejmowania przez państwo nowożytnie roli aktywnej w oświacie odegrał protestantyzm, od wystąpienia Lutera poczynając. To nade wszystko w systemie państwa protestanckiego władza świecka podporządkowując sobie kościoły protestanckie, nadzorując generalnie wszelką działalność wyznaniową podporządkowała sobie sprawy oświaty. W rezultacie teoretycy prawa i reformatorzy pedagogiki z kół protestanckich XVII w., w dobie kształtowania się ustroju monarchii absolutnej w *gros* państw europejskich, dokonali tu zasadniczego kroku naprzód celem otworzenia drogi dla objęcia nadzorem, a następnie i zarządem administracyjnym spraw oświaty w państwie, choć — oczywiście — od teorii tej do praktyki szkolnictwa państwowego droga była z reguły jeszcze daleka. Ordynacje szkolne, wydawane w protestanckich krajach niemieckich już od XVI w., nie pozostały bez wpływu na przemiany w ogólnoeuropejskim procesie tworzenia administracji nowożytnego państwa absolutnego, tego państwa absolutnego, które już w XVII w. przejawiać będzie ambicje ogólnospołeczne, kreując teorią kameralistyki i „guter Polizey” drogę do objęcia zarządem biurokratycznym państwa wszystkich dziedzin życia<sup>4</sup>. Kraje katolickie wprawdzie z opóźnieniem szczególnym wszędzie tam, gdzie chodzić będzie o stosunek państwo—Kościół, pójdą przecież za ewolucją zapoczątkowaną przez kraje protestanckie. Nastąpi to jednakże na odcinku nas interesującym dopiero w XVIII w. i dzięki nowym, ideolo-

<sup>4</sup> Por. ogólnie o rozwoju państwa absolutnego i jego doktryny administracyjnej syntezę włoskiego uczonego P. Schiera, *Dall Arte di Governo alle Scienze dello Stato: Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano 1968, zwłaszcza s. 263 n.



gicznym, głębszym prawnonaturalnym uzasadnieniom koncepcji roli państwa, celów jego istnienia i granic jego działania. Jeżeli w krajach katolickich wiek XVII był nade wszystko wiekiem edukacji jezuickiej, jeżeli w rękach potężnego zakonu spoczywało w głównej mierze nauczanie elit krajowych na szczeblu średnim nauczania (a przy oporze przeciw jezuitom głównie ze strony instytucji uniwersytetów stanowiących z reguły korporacje niezależne, bezpośrednio podlegające monarchom), to właśnie wokół sprawy jezuickiego monopolu rozegrały się pierwsze wielkie batalie instytucjonalne przynależne już do dziejów oświaty wieku Oświecenia. Przypomnijmy tu ważki przykład Francji, która nie tylko była krajem formułującym liczne założenia wielkiej reformy oświatowej, lecz także pierwsza, jeszcze przed słynnymi decyzjami o kasacie zakonu jezuitów, wyrwała im z rąk zarząd — główną ówczesną dziedziną oświaty: w latach 1762—1763 śmiała akcja parlamentów francuskich (najwyższych sądów), opierająca się na silnych tradycjach gallikańskich, jak i nowych ideach wieku, spowodowała, iż jezuita musieli zaniechać swej działalności oświatowej, która podporządkowana została władzy administracyjnej i nadzorczej poszczególnych parlamentów francuskich<sup>5</sup>. Idea oświaty publicznej, która od dawna wisiała w powietrzu (wyrażali ją m.in. Voltaire, Diderot), znalazła wyraz w ówczesnych wystąpieniach. W głośnym memoriale pisał rzecznik tej reformy Le Chalotais: „Je pretends revendiquer pour la Nation une éducation qui ne dépende que de l'Etat parce qu'elle appartient essentiellement: parce que toute la Nation a un droit inalienable et imprescriptible d'instruire ses membres, parce que enfin les enfants de l'Etat doivent être élevés par des membres de l'Etat”<sup>6</sup>. Francuskie przemiany struktur oświatowych, a zwłaszcza francuskie nowe koncepcje reformy oświaty, wywarły znaczny wpływ na bieg wydarzeń w innych krajach europejskich, warto jednakże pamiętać o tym, iż podjęta przez parlamenty Ancien Régime'u działalność organizacyjna w zakresie oświaty nie została scentralizowana, nie wytworzyła jednolitej sieci organizacyjnej szkolnictwa, a po po-

<sup>5</sup> O tej reformie pisała w literaturze naukowej polskiej H. Pohoska, „*Rewolucja szkolna*” we Francji 1762—1772, Warszawa 1933. Praca ta pozostała, niestety, nie dostrzeżona przez naukę francuską. Ostatnio problem od strony instytucjonalnej podjął w stosunkowo słabym studium J. Morange, *La Réforme de l'enseignement à la fin de l'Ancien Régime et les milieux parlementaires*, w pracy zbiorowej pod nazbyt wiele obiecującym tytułem: J. Morange, J. F. Chassaing, *Le mouvement de réforme de l'enseignement en France 1760—1798*, Paris 1974. Morange, młody historyk prawa, nie dał nam jasnego obrazu sytuacji, ale przedstawił stosunkowo szczegółowo (s. 51—56) organizowaną przez parlament paryski, najważniejszy we Francji, administrację spraw oświatowych.

<sup>6</sup> Le Chalotais, *Essai d'éducation nationale ou plan d'études pour la jeunesse*, Paris 1763, s. 25. Memoriał ten stanowił pierwszy tak kompletny we Francji program edukacji państwowej. Nb. w kontekście tych rozważań słowo „national” zawsze oznacza „państwowy”.

czątkowych sukcesach znalazła się w pewnym impasie<sup>7</sup>, co między innymi było rezultatem połączenia funkcji wyższej władzy szkolnej z administracją wymiaru sprawiedliwości, jaka była główną, acz nie jedyną dziedziną działania parlamentów<sup>8</sup>.

Nim przejdziemy do spraw polskich, warto jeszcze krótko przypomnieć bieg wydarzeń w dwóch krajach sąsiadujących z Rzeczpospolitą: a to w państwie brandenbursko-pruskim oraz w krajach habsburskich. Warto także i dlatego, iż w rocznicowej euforii w badaniach nad KEN zapomniano o porównawczym punkcie odniesienia, mniej wyraziście kształtował się nasz rzeczywisty wkład i nasze osiągnięcia oświatowe tej epoki, które są tak dobitne, iż wszelka emfaza wydaje się zbyteczna.

Elektorzy brandenburscy od połowy XVI w. poświęcali już wiele uwagi sprawom oświaty, w czym i gorliwość przedstawicieli wyznań protestanckich znajdowała swój wyraz. Szkolnictwo rozwijało się odtąd pod pewną, z czasem rosnącą kontrolą państwową, pozostając przecież głównie w rękach poszczególnych wyznań bądź władz miejskich. Wielka era pruskiej oświaty została zainaugurowana w początkach XVIII w. pod rządami Fryderyka Wilhelma I (1713—1740), a pod wpływem wodza pietyzmu A. H. Francke. To wokół Franckego właśnie powstał pierwszy nowoczesny uniwersytet niemiecki w Halle w 1694 r. Tam działały słynne zakłady fundacji Franckego (Franckensche Stiftungen)<sup>9</sup> dostarczając ludzi, podręczników i idei tworzonemu szkolnictwu, które w tej epoce uzyskało w Prusach (także na terytorium Prus Wschodnich) znaczny postęp: pruska Volksschule powstawała z inspiracji pietystycznych, opartych na prawdziwie oświeceniowym programie utylitarnym (choć z inspiracji nadal religijnych co do pobudek krzewienia oświaty). Z tych wskazań wywodziła się idea szkoły ludowej powszechnej, obowiązkowej, państwowej. Sojusz pruskiego pietyzmu z biurokratycznym państwem Fryderyka Wilhelma I spowodował właśnie między innymi i to, że Francke i jego zwolennicy działali dla państwa i poprzez państwo pruskie<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Poza cytowanymi pracami por. dwie ogólne prace stanowiące dla Francji prowizoryczny bilans sytuacji badawczej: W. Frijhoff, D. Julia, *Ecole et société dans la France d'Ancien Régime*, Paris 1975, i R. Chartier, M. Compère, D. Julia, *L'éducation en France du XVIIe et XVIIIe siècles*, Paris 1975.

<sup>8</sup> Parlamentów i innych sądów najwyższych prowincjonalnych (*cours souveraines*) istniało łącznie w 1775 r. we Francji 12. Usiływały odgrywać nie tylko rolę sądową, ale i polityczną oraz wykonywały wiele uprawnień administracyjnych.

<sup>9</sup> Literatura o pietyzmie i jego roli w oświacie jest ogromna. O Francke por. zbiór szkiców syntetycznych: August Hermann Francke, *Festreden und Kolloquium*, Halle 1964.

<sup>10</sup> Por. K. Deppermann, *Der halleische Pietismus und der preussische Staat unter Friedrich III(I)*, Göttingen 1961, oraz C. Hinrichs, *Preussentum und Pietismus. Der Pietismus in Brandenburg-Preussen als religiössoziale Reformbewegung*, Göttingen 1971.

Popatrzmy, jak owe idee realizowane były na płaszczyźnie instytucji i norm prawnych. Jeżeli cofniemy się wstecz, to przypomnieć trzeba, iż jeszcze Wielki Elektor w 1654 r. mianował głośnego pedagoga Johanna Raua generalnym inspektorem szkół w Brandenburgii i powierzył mu prace nad reformą i rozwojem oświaty. Plany Raua stworzenia stałego, odrębnego urzędu do spraw oświaty nie zostały jednak zrealizowane, a wiele jego koncepcji dalekosiężnych upadło przeważnie ze względów finansowych, które stanowiły czas długi nieprzeparą niemal zaporę przed rozszerzaniem ingerencji państwa w sprawy oświaty. Sprawy kosztów oświatowych bowiem tradycyjnie rozwiązywano bądź w ramach społeczności lokalnych, bądź w ramach wspólnot wyznaniowych, a ingerencje państwowe pozbawione odpowiedniego zaplecza finansowego okazywały się nieefektywne.

Tak czy inaczej sprawy oświaty były administracyjnie traktowane w ramach polityki państwa wraz z zarządem i nadzorem państwa nad działalnością kościelną. W ramach pruskiej organizacji państwowej pewne sprawy należały do zarządu lokalnego poszczególnych terytoriów, z zastrzeżeniem spraw ważniejszych do decyzji czynnika najwyższego w państwie: władcy i jego organów centralnych. W XVIII w. państwo rozszerzając zakres swych działań na odcinku oświaty i dążąc nade wszystko do odgórnego rozwijania oświaty elementarnej przystąpiło do wydawania dla poszczególnych prowincji pruskich ordynacji szkolnych, które określały ramy organizacyjne i finansowe działania, jak i obowiązki pedagogiczne właściwych władz. Natrafiwszy na szczególne zaoferowanie i kłopoty ze szkolnictwem w Prusach Wschodnich (zniszczonych w toku wojny) Fryderyk Wilhelm I dopiero w 1732 r. utworzył tamże Królewską Komisję do Spraw Kościelnych i Szkolnych, polecając jej działania na odcinku oświaty ludowej. W 1736 r. wydany został dla prowincji akt prawny pod nazwą *Principia regulativa oder General-Schulen-Plan nach welchem das Landschulwesen im Königreiche Preussen eingerichtet werden soll*. Jest rzeczą zaskakującą, iż rządy oświeconego następcy — Fryderyka Wielkiego — nie przyniosły wielkiego postępu w pruskiej oświacie ani z punktu widzenia organizacyjnoprawnego, ani z punktu widzenia osiągnięć pedagogicznych. Ostatecznie powiemy, iż Prusy II połowy XVIII w. nie posiadały jeszcze jednolitej sieci szkolnej, a choć sprawy oświaty (w sposób dość skomplikowany kompetencyjnie) podlegały różnym organom administracji różnych szczebli, nie istniały koncepcje nawet w przybliżeniu tak dalekosiężne jak te, pod których hasłami występowała Komisja Edukacji Narodowej. Tradycja państwowego nadzoru nad sprawami oświaty była jednak już solidnie umocniona, a jej ukoronowaniem było utworzenie pierwszego prawdziwego centralnego urzędu do spraw oświaty w Prusach — już pod rząda-

mi następcy Fryderyka Wielkiego — w roku 1787 (Ober-Schulkollegium)<sup>11</sup>.

Monarchia austriacka (podobnie jak i w innych monarchiach absolutnych było to regułą) podejmowała już w I połowie XVIII w. kroki mające na celu poddanie w pewnej mierze kontroli i reglamentacji państwowej dotychczasowej sieci szkolnej pozostającej niemal w 100% w rękach Kościoła katolickiego. Dopiero jednakże w dobie józefinizmu (który zapoczątkowujemy w świetle najnowszych badań już w latach pięćdziesiątych, łącząc jego początki głównie z działalnością von Kaunitza<sup>12</sup>) widzimy zdecydowane przejmowanie przez państwo spraw edukacyjnych pod kontrolę administracji. W 1760 r. powstała w Wiedniu Studienhofkommission (Nadworna Komisja Naukowa), kolegialne ciało mające sprawować nadzór nad oświatą, aż do roku 1774 Komisja owa nie odgrywała jednakże praktycznie większej roli<sup>13</sup>. Wkrótce Komisji w Wiedniu podporządkowano tworzone w prowincjach krajowe komisje szkolne (w Galicji powstała taka w 1776 r.), a w guberniach referentów do spraw szkolnych. Sama wprawdzie Studienhofkommission (i jej formalna poprzedniczka Studiendirection istniejąca od 1756 r.) utraciła już w 1778 r. swą samodzielność organizacyjną i została wcielona do ponownie utworzonej najwyższej władzy administracyjnej centralnej: Kancelarii Nadwornej (Hofkanzlei). Tak więc Studienhofkommission ani nie miała pozycji ustrojowej, ani nie odegrała faktycznie roli zbliżonej do ważkiej roli KEN w Polsce. Pamiętać jednakże trzeba, iż pierwsza austriacka próba utworzenia centralnego wyspecjalizowanego organu administracji szkolnej wyprzedzała w czasie powstanie Komisji Edukacji Narodowej. Ogólnie zaś zauważyć należy, iż reformy szkolne austriackie Marii Teresy i Józefa II zasługują na pilną uwagę badaczy dziejów Komisji Edukacji Narodowej zwłaszcza w świetle ostatnio coraz wyraźniej podkreślonej tendencji józefińskiej w ówczesnym Kościele polskim (prymas M. Poniatowski). Warto jednak zaznaczyć, iż inicjowane początkowo z dużym rozmachem i emfazą tekstów reformy austriackie w praktycznej realizacji, i to już w okresie po kasacie jezuitów, napotkały tak lic-

<sup>11</sup> Por. dla całego okresu do roku 1740 R. A. Dorwart, *The Prussian Welfare state before 1740*, Cambridge Mass. 1971, s. 143—239. Bibliografię dla spraw administracji kościelno-szkolnej okresu rządów Fryderyka II podaje W. Hubatsch, *Friedrich der Grosse und die preussische Verwaltung*, Köln und Berlin 1973, s. 273—275.

<sup>12</sup> Stan badań nad józefinizmem w świetle najnowszej bibliografii por. E. Kovacs, *Burgundisches und thesesianisch-josephinisches Staatskirchensystem*, Österreich in Geschichte und Literatur, 22: 1978, 2, s. 74—89, por. także G. Klingenstein, *Staatsverwaltung und kirchliche Autorität im 18. Jahrhundert. Das problem der Zensur in der thesesianischen Reform*, Wien 1970.

<sup>13</sup> Por. ogólnie R. Meister, *Entwicklung und Reform des österreichisches Studienwesens*, Wien 1963, Sitzungsberichte d. Österreichische Akademie d. Wiss., phil.-hist. Klasse, 239.

ne trudności, iż częściowo pozostały w sferze projektów. Wśród przyczyn instytucjonalnych niepowodzenia można wydaje się położyć nacisk na fakt, iż w przeciwieństwie do ogromnej samodzielności działania KEN czynniki szkolne austriackie były w pełni zintegrowane i zależne od działania ogólnoaustriackiej silnie zresztą scentralizowanej biurokracji austriackiej, która już w dobie Józefa II okazała się nieudolnym organem reform i w sumie nie spełniła pokładanych w niej nadziei przez reformatorów wiedeńskich (Van Swieten, Felbiger, Sonnenfels i in.)<sup>14</sup>.

Rola władzy państwowej w dziejach oświaty staropolskiej, podobnie jak i problem poglądów ówczesnych na stosunek władzy państwowej do roli Kościoła w dziedzinie oświaty to kwestie dotąd nigdy szczegółowo nie badane. Dodajmy, iż nawet staropolski materiał normatywny nie jest dotąd w pełni przebadany. Wystarczy tu przypomnieć, iż *Volumina legum* nie odzwierciedlają w pełni obrazu działalności ustawodawczej, skoro królewskie edykty, dekrety i uniwersały bądź przywileje, odgrywające w niektórych dziedzinach pewną rolę jeszcze i w XVII w., nie zostały w zasadzie uwzględnione w *Volumina legum*. Wiemy, iż właśnie przywilejami bądź niekiedy edyktami królowie polscy rozstrzygali niektóre sprawy oświaty w XVI czy XVII w., choć gros spraw wszelkich wymagających interwencji oficjalnej władzy państwowej przechodziło w tym czasie nieuchronnie pod kontrolę i rozstrzygnięcia decyzjami sejmowymi. Zaznaczmy tu, iż sprawy oświaty nadal pozostawały generalnie poza zakresem oficjalnych zainteresowań sejmu. Inwentarz do *Volumina legum* za okres do roku 1764 nie wykazuje stosowania terminów oświata ani edukacja, nie oznacza to oczywiście, by wielokrotnie sejm nie ingerował w sprawy oświaty, samej nazwy problemu ani principów generalnych nie proklamując<sup>15</sup>.

Oświata parafialna i miejska pozostawała, rzecz jasna, całkowicie poza kręgiem zainteresowań sejmu szlacheckiego, który jedynie szkolnictwo średnie (praktycznie stanowo szlacheckie) i wyższe niekiedy obejmował zakresem swych decyzji. Jak wiemy, już od progu wieku XVII podstawową siłą szkolnictwa szlacheckiego stali się jezuiti: „Siła jezuitów w Polsce polegała głównie na popularności ich szkolnictwa wśród drobnej i średnio zamożnej szlachty”<sup>16</sup>. Stąd i ich przeciwnicy, którzy chętnie sięgali w polemikach antyjezuickich po argument konieczności państwowej edukacji wielkich szans sukcesu mieć nie mogli. Instytucją oświatową, którą mimo znacznych wpływów kościelnych (rola biskupa krakowskiego) uważano zawsze za instytucję państwową, była Akademia

<sup>14</sup> Por. ogólne uwagi H. L. Mikoletzky, *Österreich. Das Grosse 18. Jahrhundert. Von Leopold I bis Leopold II*, Wien 1967, s. 251—256.

<sup>15</sup> Terminy związane z dynamicznymi przemianami II połowy XVIII w. zasługiwałyby na liczne studia słownikowe.

<sup>16</sup> Ł. Kurdybacha, *Dzieje oświaty kościelnej do końca XVIII wieku*, Warszawa 1949, s. 177.



Krakowska, co potwierdziła — w toku ostrych bojów Akademii przeciw konkurencji jezuickiej — Konstytucja sejmowa z 1633 r.<sup>17</sup> Sejm w XVII—XVIII w. swoją zgodą obwarowywał wszelkie nowe fundacje szkół wyższych i kolegiów, głównie zresztą czyniąc to z właściwej szlachcie niechęci do rozszerzania przy tych okazjach dóbr martwej ręki<sup>18</sup>. Jeżeli w ten sposób szlachta chciała posiadać pewne prawo nadzoru i kontroli nad działalnością Kościoła w tej mierze, to praktycznie oddawała administrację oświaty w wyłączne niemal władanie instytucjom kościelnym.

Przechodząc do spraw związanych bezpośrednio z dziejami Komisji Edukacji Narodowej zauważamy, iż choć nie brakło wielu rozważań szczegółowych poruszających niektóre problemy strukturalne i organizacyjne związane z dziejami KEN, jak i wypowiedzi oceniających ogólny charakter prawny tej instytucji<sup>19</sup>, to przecież ani problemy kompetencji KEN, ani jej budowa i funkcjonowanie jako urzędu centralnego odpowiedzialnego za cały ówczesny system szkolny w Rzeczypospolitej<sup>20</sup> nigdy nie były przedmiotem rozważań historyka prawa. W niniejszych uwagach nie sposób będzie wielu problemów definitywnie rozwiązać. Stąd stawiając liczne tezy i proponując własne interpretacje zdajemy sobie sprawę, iż niejednokrotnie wiele kwestii ulegnie odmiennej weryfikacji w świetle studium decyzji Komisji Edukacji Narodowej, w świetle materiałów źródłowych, które dotąd wykorzystywane jedynie z punktu widzenia historyka oświaty będą musiały dostarczyć podstaw do definitywnego rozstrzygnięcia niektórych kwestii niejasnych, które jedynie są w niniejszych uwagach zasygnalizowane.

<sup>17</sup> VL, III, s. 798. Consens Rzeczypospolitej na fundowanie kolegiów jezuickich był *expressis verbis* wymagany w świetle konstytucji z 1633 r. o Akademii Krakowskiej (VL, III, s. 859, punkt 17). Sprawa ta wiązała się z głośną, ale do dziś niewystarczająco przebadaną z punktu widzenia prawnopolitycznego walką Akademii przeciw jezuitom w obronie głoszonego przez nią prawa do monopolu szkolnego i zwierzchnictwa nad siecią szkół w Koronie (tu problem rozwoju tak zwanych kolonii akademickich Akademii).

<sup>18</sup> Por. VL, III, s. 859; III, s. 871; s. 966; V, s. 111 i 382.

<sup>19</sup> Tu zwłaszcza wypowiedzi B. Leśnodorskiego, por. zwłaszcza w podręczniku *Historii państwa i prawa Polski...*, t. II, s. 503—504, tamże słuszne odrzucenie niesłusznej opinii S. Kutrzeby określającego KEN jako osobę prawną, a nie władzę. Literatura przedmiotu *sensu stricto* jednakże jest więcej niż skromna. Dotknął problematyki organizacyjnej KEN w ostatnich latach W. M. Grabski badając problemy podstaw finansowych działalności KEN. Pełna dyskusja i wykorzystanie jego tez (niekiedy wydają się dyskusyjne) będzie możliwa dopiero po publikacji całości dzieła poświęconego genezie finansów KEN.

<sup>20</sup> W referacie otwierającym obrady w Mogilanach prof. K. Mrozowskiej *Z problematyki badań nad działalnością Komisji Edukacji Narodowej*. Autorka wskazała m. in. na istotny fakt, iż konfrontacja zasad, na jakich miała się opierać KEN, z praktyką jej działań pozwoli dopiero na odpowiedź na pytanie, w jakiej mierze Komisja nie tylko i nie *tylę* przestrzegала określonych zasad, ale również je sama swą praktyczną działalnością tworzyła.

Problematyka genezy KEN może być rozpatrywana wielostronnie, a w pierwszym rzędzie z punktu widzenia idei samej instytucji mającej zarządzać i zreformować oświatę. Jest to więc problem doktrynalny, zagadnienie, w jakiej mierze pobudki i motywy, jakimi się kierowali twórcy KEN, wypływały z tradycji rodzimej, a w jakiej mierze z wpływów Oświecenia europejskiego. Geneza polityczna KEN to oczywiście problem tła politycznego i kulis decyzji jakie w sprawie KEN zapadały w określonym układzie sił politycznych decydujących o sprawach państwowych<sup>21</sup>. Nas interesuje jedynie ten aspekt badań genetycznych, który dotyczy kształtu instytucjonalnego KEN, jej kompetencji i roli w państwie, a więc pierwsze będzie tu pytanie, czy Komisja Edukacji Narodowej powstając opierała się na wzorach obcych, czy też rodzimych, czy nawiązywała, a jeśli tak, to do jakich wcześniejszych rozwiązań organizacyjnych krajowych bądź obcych. By podjąć próbę odpowiedzi na te pytania, przypomnijmy najważniejsze fakty.

Na Sejmie Elekcyjnym Stanisław August Poniatowski, raz jeszcze wracając do niemal odwiecznej sprawy obietnic kolejnych elektów powołania własnym sumptem Szkoły Rycerskiej dla szlachty, oświadczał w paktach konwentach: „W żywej zostawiając perswazji, iż uszczęśliwienie kraju każdego od sposobu myślenia obywatela, ten zaś sposób od wczesnych dobrej i cnotliwej edukacji zasiewków dependuje, amore boni publico, szkołę rycerską na młódz szlachecką postanowić pragniemy [...]”<sup>22</sup>. Takie było pierwsze publiczne zobowiązanie nowego króla (wkrótce spełnione) i nie ulega też wątpliwości, iż król Stanisław August już w pierwszych latach rządów popierać będzie różne wysiłki reformatorskie na odcinku oświatowym. Rzecz cała, wydają się niebłaha z punktu widzenia roli króla w genezie Komisji Edukacji Narodowej, zasługiwałyby na szczegółowe zbadanie. Kiedy zapadła decyzja o kasacie zakonu jezuitów „Papież traktował kasatę zakonu jako sprawę czysto kościelną

<sup>21</sup> Do spraw genezy KEN, a zwłaszcza tła politycznego, por. poniższe prace W. M. Grabskiego, z tym że sprawa pozycji, jaką sprawy KEN zajmowały w dziejach politycznych okresu 1773—1780, będzie musiała (zgodny tu jestem z W. M. Grabskim) zostać zweryfikowana poprzez całościowe rozważenie lat kluczowych: walki o kształt *Kodeksu Andrzeja Zamoyskiego* i dziejów odrzucenia *Kodeksu* przez sejm. Por. ogólnie: W. M. Grabski, *Pierwsza audiencja „ministrów” edukacji narodowej u Stanisława Augusta Poniatowskiego*, [w:] *Komisja Edukacji Narodowej*, „Zeszyty Naukowe UŁ”, seria I, z. 88, Łódź 1972; tenże, *Spór o cele Komisji Edukacji Narodowej*, „Przegląd Humanistyczny”, R. 17: 1973, nr 4. Podsumowaniem prowizorycznym W. M. Grabskiego spraw finansowych jest referat: *Polityka finansowa Komisji Edukacji Narodowej*, [w:] *W kręgu wielkiej Reformy. Sesja naukowa w Uniwersytecie Jagiellońskim w dwusetną rocznicę powstania Komisji Edukacji Narodowej 24—26 października 1973*, pod red. K. Mrozowskiej i R. Dutkovej, Warszawa—Kraków 1977.

<sup>22</sup> VI, VII, s. 209.

[...] Rzeczpospolita widziała w niej sprawę państwową”<sup>23</sup>. W dalekim Rzymie być może nie zdawano sobie sprawy, jak wielką zaiste rolę grał zakon jezuitów w polskiej oświacie, w Warszawie w każdym razie sejm postanowił sam decydować suwerennie o dalszych losach spraw i majątków jezuickich. Prawo państwa do decydowania o przyszłości dóbr jezuickich, nie bez związku ze wspomnianą ogólną tradycją traktowania dóbr martwej ręki, było powszechnie uznawane przez opinię szlachecką zarówno konserwatystów, jak i zwolenników oświeconych reform. Kiedy więc w obliczu kasaty jezuitów rzucono myśl o konieczności powołania najwyższej magistratury oświatowej, toczył się na sejmie czas jakiś ostry zakulisowy głównie spór o kształt tej nowej władzy, przy czym obok problemów dóbr pojezuickich i ich zarządu (w której to kwestii dochodziły do głosu nade wszystko łupieżcze zamysły) główny niemal spór toczył się o to, czy utrzymana zostanie prerogatywa królewska w sprawie oświaty, a więc czy to królowi zostanie w pełni podporządkowany nowy organ centralny. O prawa króla walczył nade wszystko Chreptowicz, opozycję (nie bez związku ze wspomnianą sprawą dóbr) reprezentował biskup Massalski. Koła staro-szlachecko-republikańskie, a także osobiści wrogowie Stanisława Augusta walczyli o czysto republikański charakter nowej władzy i oderwanie jej istnienia od kompetencji królewskich. Rzecz cała skończyła się kompromisem, który określił ostatecznie strukturę KEN i jej miejsce w organach władz Rzeczypospolitej. Kompromis ten przecież pozycji króla nie eksponował, choć ratował w pewnej mierze jego prestiż. Uprzedzając dalsze wywody pamiętajmy jednakże, iż Stanisław August był z reguły mistrzem w wykorzystywaniu swych jakże nieraz szczupłych kompetencji i wielokrotnie wywierał na bieg danych spraw o wiele większy wpływ, niż wynikałoby to z analizy czysto formalnej. Przed dalszymi wywodami należy przypomnieć najważniejsze fragmenty ustawy tworzącej Komisję Edukacji Narodowej, która to ustawa nazbyt często była w badaniach pomijana<sup>24</sup>. Preambula do konstytucji sejmowej głosiła, iż dotąd jezuita „większą część edukacji za dozwoleństwem Rzeczypospolitej wielu konstytucjami nadanym utrzymywali: więc ażeby z tych okoliczności Rzeczpospolita, tak co do edukacji młodzi krajowej, jako też co do dóbr i majątków,

<sup>23</sup> A. Jobert, *Komisja Edukacji Narodowej w Polsce (1773—1794)*, Wrocław 1979, s. 10. Klasyczna monografia Joberta nie wymaga pochwał. Sprawy administracyjno-strukturalne pozostały w niej zgodnie z koncepcją pracy na marginesie jego rozważań.

<sup>24</sup> Jest rzeczą charakterystyczną, że liczne wybory źródeł do dziejów KEN nie zawierają tekstu ustawy sejmowej powołującej KEN. Klasyczny zbiór tekstów w opr. S. Tynca, *Komisja Edukacji Narodowej (Pisma Komisji i o Komisji)*, Wrocław 1954, Błbl. Narodowa, S. I, nr 126, miast tekstu ustawy przedrukował *Uniwersał Komisji z 1773 r.*

nie ponosiła uszczerbku, takowe czyniemy rozrządzenie”<sup>25</sup>. Punkt I ustawy głosił:

„Ustanawiamy Komisją w Warszawie odprawować się mającą do edukacji młodzi szlacheckiej, pod protekcją J.K.Mci P.n.M., do której ex Senatu et Ministerio [...] wyznaczamy. Ta Komisja pod prezydencją wzmiankowanego Wielebnego Imci Księdza Biskupa Wileńskiego lub in absentia jego, pod prezydencją pierwszego in Ordine Komisarzów odprawiać się będzie. Funkcja Komisarzów teraz wyznaczanych do Sejmu Ordynaryjnego w roku, da Bóg, 1780 trwać ma, a na ów czas, gdy się Stanom Rzeczypospolitej tak zdawać będzie, ciż sami potwierdzeni albo odmienieni per sexennium też funkcją sprawować będą [...] Odtąd tedy wszystkie generalnie akademie, gymnasia, kolonie akademickie, szkoły publiczne, żadnych nie wyłączając, z tym wszystkim, co tylko do wydoskonalenia nauk i ćwiczenia w nich młodzi szlacheckiej ściągać się może, pod dozór i rozrządzenie Komisji tej oddajemy oraz ordynacji ułożenie względem czynności jej do approbacji albo poprawy przez Nas zlecamy”.

Czym była Komisja Edukacji Narodowej w systemie władz ówczesnej Rzeczypospolitej? Stała się ona centralną magistraturą (władzą) państwa do spraw wychowania i szkolnictwa. KEN była organem kolegiальnym i fakt ten otworzył drogę do wielu błędnych interpretacji charakteru prawnego. Nie brakło przecież i wielu trafnych określeń pozycji prawnej KEN, choćby przypomnieć próbę definicji Zygmunta Kukulskiego: „Jako samodzielna część rządu wykonawczego, stworzona na drodze parlamentarnej, Komisja Rzeczypospolitej Edukacji Narodowej odpowiadała tylko przed sejmem i stąd wypływa jej charakter prawdziwego ministerstwa oświecenia publicznego”<sup>26</sup>. Trzymając się przecież w tej chwili interesujących nas kwestii genetycznych stwierdzmy następujące fakty i wpływającą z nich ocenę. Kolegiальność działania miała swoje zakorzenione tradycje w dziejach demokracji szlacheckiej, podobnie jak i quasi-społeczny (to jest nieetatowy — powiedzielibyśmy) skład Komii-

<sup>25</sup> VL, VIII, s. 266—277, tamże w ramach Konstytucji Wielkiego Księstwa Litewskiego powtórzono i rozbudowano przepisy tej ustawy w odniesieniu do sprawy dóbr jezuitskich na Litwie, VL, VIII, s. 621—631. Należy tu wskazać, iż KEN powołana została do życia Konstytucją z dnia 14 X 1773 w toku działania skonfederowanego sejmu, który został zalimitowany i oficjalnie dopiero zamknięty w 1775 r. Ponieważ tradycyjnie konstytucje danego sejmu traktowano jako swego rodzaju całość, konstytucje lat 1773 i 1775 znalazły się łącznie w *Volumina legum* pod datą roku 1775. Postanowienia konstytucji o KEN weszły jednakże w życie niezwłocznie: pierwsze posiedzenie Komisja odbyła 17 X 1773, a 24 X 1773 ogłosiła słynny *Uniwersał* do społeczeństwa.

<sup>26</sup> Z. Kukulski [wyd.], *Pierwiastkowe przepisy pedagogiczne KEN z lat 1773—1776*, Lublin 1923, s. LXIII, por. także sformułowanie M. Mityry-Dobrowolskiej, *Komisja Edukacji Narodowej 1773—1794. Pierwszy urząd wychowania w Polsce*, Warszawa 1966, s. 16.

sji, której komisarze czy członkowie tworzący razem ową kolegialną władzę ministerialną byli mianowani przez króla. Jeżeli kolegialne działanie, zwłaszcza w tworzonych *ad hoc* komisjach, deputacjach przez sejmy polskie, było zjawiskiem dobrze znanym szlachcie, to epoka oligarchii magnackiej umocniła w kraju rolę jednoosobowych urzędów centralnych z hetmanem i podskarbinem koronnym na czele. W dobie stanisławowskiej stąd dążeniem silnym reformatorów (a zwłaszcza osobistym króla Stanisława Augusta) było ograniczenie władzy owych dożywotnich matadorów oligarchii magnackiej przez tworzenie centralnych komisji, które ograniczały ich władzę w danej dziedzinie. Tak to powstały w roku 1764, powołane osobno dla Korony i osobno dla Litwy, komisje wielkie skarbu i wojska. Wiemy także o ogromnym znaczeniu kolegialności w działaniu organów państwowych monarchii absolutnych. Wyrażmy jednakże przekonanie, iż poza ewentualnie ogólnie ówczesnie pomyślnymi wiatrami dla idei kolegialności czerpano w roku 1773 nade wszystko z tradycji i doświadczeń rodzimych. Nie wiemy jak dotąd, czy austriacka Studienhofkommission była ówczesnie w Warszawie przedmiotem dyskusji, podobnie jak nie można raczej szukać powiązań między francuską akcją parlamentów na polu administracji oświaty a tworzeniem struktur i kompetencji KEN. Na odmianę — ale to już wykracza poza ścisły zakres tego tematu — ówczesne drukowane bądź w inny sposób popularyzowane projekty i memoriały francuskie (z Le Chalotais na czele) wpłynęły niewątpliwie na koncepcje ogólne o konieczności ingerencji państwa w zarządzanie oświatą. Tak czy inaczej na pytanie — często stawiane — czy polska Komisja Edukacji Narodowej była pierwszym ministerstwem oświaty w Europie, odpowiemy twierdząco, uprzedzając dalsze wywody szczegółowe. Równocześnie jednak należy dodać, iż w różnych krajach europejskich istniały już w XVIII w. w ramach ogólnych administracji państwowej pewne mniej lub bardziej wyodrębnione organy, do których kompetencji należały sprawy oświatowe, ani jednakże znane nam przykłady francuskie, ani nawet austriacka Studienhofkommission nie osiągnęły rangi tak wysokiej w hierarchii władz danego państwa, jaką posiadała w systemie ustrojowym polskim Komisja Edukacji Narodowej.

Należy zwrócić tu szczególnie uwagę na fakt, iż KEN różniła się znacznie także od dawniejszych (z 1764 r.) wzorów polskich kolegialnych organów centralnych, które miały ograniczać bądź uzupełniać kompetencje jednego z już istniejących centralnych urzędów jednostkowych w Koronie bądź Litwie. Komisja Edukacji Narodowej była zaś centralnym organem władzy całkowicie nowym jako nowa magistratura, stworzonym do administrowania nowym zakresem spraw państwowych. Swą ogólną dla całego państwa polsko-litewskiego kompetencją terytorialną stanowiła także przełamanie tak żywego jeszcze podówczas dualizmu terytorialnego. Jeżeli stwierdzimy równocześnie, iż KEN nie miała pod-



legać w żadnej mierze żadnemu z istniejących organów centralnych władzy z wyjątkiem dwóch najwyższych czynników w państwie: króla i sejmu, pozycja jej w ustroju Polski stanisławowskiej zasługuje na określenie wyjątkowej. Stąd odrzucić należy wypowiedziany przez A. Joberta pogląd<sup>27</sup> stawiający KEN na równi ze wspomnianymi wyżej tzw. komisjami wielkimi. KEN w konsekwencji swego rozwoju (a zwłaszcza ustaw 1776 r.) była centralną magistraturą krajową, posiadającą własne finanse i własny system zarządu administracyjnego, a fakt, iż w późniejszym okresie nie została podporządkowana utworzonej jako główny organ zarządu państwem Radzie Nieustającej, definitywnie uwiadczenia nam tę szczególność pozycji KEN.

Komisja Edukacji Narodowej podlegała sejmowi i królowi, który został określony w konstytucji sejmowej powołującej KEN jako mający „protekcję” nad KEN. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż sprawa roli króla wobec KEN została przedstawiona w dotychczasowych wypowiedziach niezbyt jasno z naciskiem na niepowodzenie starań królewskich podporządkowania sobie nowej instytucji. Należy zauważyć, iż spór w momencie tworzenia KEN toczył się początkowo o zapewnienie królowi w y ł ą c z n o ś c i nadzoru i zwierzchnictwa wobec KEN<sup>28</sup>. Prawdopodobnie król pragnął, by cała oświata krajowa podlegała mu pośrednio, podobnie jak podlegała bezpośrednio jego władzy stworzona przez Szkoła Rycerska. Z takimi życzeniami zwolennicy króla się nie utrzymali i KEN podlegać miała generalnie sejmowi i jemu zdawać sprawę ze swej działalności<sup>29</sup>. Podkreślamy jednakże, iż metody działania sejmu wynikać musiały z jego charakteru jako ciała parlamentarnego, a więc nie mogły wykroczyć poza okresowy nadzór kontrolny oraz określanie

<sup>27</sup> A. Jobert, *op. cit.*, s. 14. A. Jobert był tym, który podkreślił wagę anonimowego projektu powstałego już w 1772 r., a więc jeszcze przed datą ogłoszenia kasaty jezuitów pt. *Projekt do ufundowania Universitatis Generalis...*, który opracowany został w bliskim otoczeniu króla (Wyrwicz?). Projektowane ciało zbiorowe miało pełnić zarazem funkcję akademii nauk w osiemnastowiecznym rozumieniu tego słowa, jak i urzędu do spraw oświaty. Projekt ten był niewątpliwie znany stronnikom królewskim w dobie dyskusji nad ustawą o KEN.

<sup>28</sup> Poseł piński, prawnik Ignacy Kurzeniecki, który zaciekle występował w obronie królewskich prerogatyw w toku dyskusji nad ustawą o powołaniu KEN, proponował powołanie kolegium do spraw oświaty, a „rozrządzenie tym wszystkim powierzyć Jego Królewskiej Mości Panu naszemu Miłościwemu jako panu mądrym i kochającemu nauki” — cyt. według S. T y n c a, *op. cit.*, s. 20—21.

<sup>29</sup> W cyt. podręczniku (s. 504) B. Leśnodorski podkreślając samodzielność KEN wskazał, iż „luźne były również jej związki z sejmem”. Stwierdzenie to praktycznie słuszne skoro okresowo jedynie zbierający się sejm sprawował swe funkcje kontrolne w sposób ogólny (głównie kontrolując budżet KEN) nie powinno jednakże prowadzić do wniosku, iż w tej mierze zależność KEN była wobec sejmu luźniejsza niż innych centralnych organów władzy państwowej. Fakt wąskich ram działania kontroli sejmowej nad KEN otwierał za to sporo możliwości działania królowi, zwłaszcza w okresach między obradami kolejnych sejmów.

ustawami bądź uchwałami sejmu kierunków czy też ram działalności KEN. Zwierzchnikiem natomiast KEN nie tyle i nie tylko z powodu sformułowania o jego protekcji nad KEN w ustawie 1773 r., ale i w ramach jego ogólnych kompetencji królewskich jako *ex definitione* zwierzchnika i szefa władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej był król. Królowi też przyznano istotną prerogatywę mianowania komisarzy KEN i on niewątpliwie mógł legalnie (a nie tylko korzystając ze swego osobistego autorytetu czy też umiejętności politycznego działania) interweniować wobec KEN jako jej zwierzchnik. W jakiej mierze król rzeczywiście dążył do oficjalnego wpływania na bieg prac KEN — sprawa jest w tej chwili otwarta i wymagałaby dodatkowych ustaleń. Być może zadowalał się pośrednim wpływaniem — poprzez bliskie związki z komisarzami, wśród których byli, nie można o tym zapominać, Michał Poniatowski, Joachim Chreptowicz, Adam Zamoyski, Adam Czartoryski, August Sułkowski.

Nowo utworzony urząd Rzeczypospolitej przeszedł do historii pod nazwą Komisji Edukacji Narodowej. Zwrócić należy uwagę, iż początkowo kwestia nazwy była płynna. Konstytucja sejmowa głosiła „Ustanowienie Komisji nad edukacją młodzi narodowej szlacheckiej dozór mającej”, używano także określenia kładącego nacisk na fakt, iż Komisja była utworzona dla „Rzeczypospolitej Obojga Narodów” przez sformułowanie „Komisja Rzeczypospolitej Edukacji Narodowej”. Już jednak w pierwszym swym uniwersale Komisja określiła się jako Komisja Edukacji Narodowej. Równocześnie jednak postanowiła ona, iż do aktów jej działania używać się będzie pieczęci z łacińskim napisem: *Collegium Praefectorum Publicae Institutioni*<sup>30</sup>.

Przechodząc do rozważań nad problematyką kompetencji, struktur organizacyjnych i zasad ich funkcjonowania rozpoczynamy od omówienia sprawy zakresu kompetencji KEN. Dzieje organizacyjne KEN, jak i ewolucja kompetencji Komisji zasługują na szczegółowe badania. Błędem byłoby traktowanie tych kwestii statycznie, gdyż w rzeczywistości mamy tu do czynienia ze zjawiskami o znacznym stopniu dynamizmu. Dla ewolucji kompetencji KEN należy naszym zdaniem rozważać je według dwóch głównych okresów rozwojowych: 1. Okres od powstania KEN do nowej, o zasadniczym znaczeniu Konstytucji sejmowej z 12 X 1776 r. 2. Okres od 1776 r. do momentu wprowadzenia w życie decyzją królewską z 24 XI 1791 r. podporządkowania KEN Straży Praw w wyniku realizacji przepisów Konstytucji 3 maja. Praktycznie już tylko

<sup>30</sup> Por. wydane przez Komisję z upoważnienia ustawy ją konstytuującej przepisy regulujące zasady działalności Komisji pn. *Ordynacja Komisji Rzeczypospolitej Edukacji Narodowej* z 21 II 1774, tekst przedrukował J. Lewicki [wyd.], *Ustawodawstwo szkolne za czasów KEN, ustawy pedagogiczne i organizacyjne (1773—1793)*, Kraków 1925, s. 6—8.

epilogiem działalności KEN będzie krótki chronologicznie okres istnienia ustroju majowego i następnie dzieje KEN pod rządami targowicy wraz z jej decyzjami ustawowymi, które drugi rozbiór i insurekcja kościuszkowska oraz trzeci rozbiór przekreślą. Wreszcie i dzieje władz oświatowych doby insurekcji stanowią swego rodzaju próbę kontynuacji dzieła KEN<sup>31</sup>. Dla wielu jednakże spraw swego rodzaju cezurę stanowić będą *Ustawy* KEN wprowadzone ostatecznie w 1783 r. Tak więc zależnie od aspektów organizacyjnych, strukturalnych i innych operować można także i takim podziałem na okresy: 1773—1776, 1776—1783, 1783—1791, 1791—1793.

Kiedy rozważamy kompetencje Komisji Edukacji Narodowej, podstawowym podziałem, który się nasuwa, jest podział na kompetencje natury ogólnej (organizacyjnej, administracyjnej) i związane z nimi różne kompetencje szczegółowe z jednej strony, a kompetencje *sensu stricto* oświatowe z drugiej, to jest problem, w jakim zakresie KEN posiadała lub realizowała swe uprawnienia przy zarządzaniu ówczesnym szkolnictwem krajowym. Naprzód rozważymy ów problem kompetencji oświatowych Komisji jako zasadniczy dla określenia jej roli w dziejach oświaty. Pytanie podstawowe tu brzmi: czy rzeczywiście KEN posiadała w swych rękach monopol państwowego zarządu i nadzoru spraw oświatowych oraz czy — jeżeli uznamy, iż taki monopol formalnie jej przysługiwał — czy rzeczywiście go wykonywała?

Jeżeli studiujemy teksty ustawowe dotyczące KEN stosując czysto modernistyczną interpretację prawną, kwestia cała wydaje się być łatwa do rozstrzygnięcia. Rozważając problem na tle ówczesnym historycznym i stosując interpretację genetyczną, systemową i funkcjonalną stwierdzimy, iż sprawa cała nie należy do łatwych do jednoznacznego rozstrzygnięcia. Podany powyżej tekst konstytucji sejmowej używa dwóch terminów kapitalnego dla całej sprawy znaczenia: mowa jest o edukacji „narodowej” i mowa jest o szkołach „publicznych”. Pamiętajmy jednakże, iż punktem wyjścia decyzji o powołaniu KEN była decyzja o likwidacji zakonu jezuitów, która stawiała ówczesny system średniego wykształcenia młodzieży szlacheckiej pod znakiem zapytania — i tej to sprawie w pierwszym rządzie poświęcone były ówczesne rozważania sejmowe. Nie ulega wątpliwości, iż grono reformatorów, głównie wokół króla skupionych, dążyło do nadania tworzonej Komisji kompetencji możliwie najszerszych, tytuł ustawy z 1773 r. mówił jednakże *expressis verbis* jedynie o edukacji „młodzi narodowej szlacheckiej”. Podobny zresztą zwrot znajdujemy w wydanej w parę dni później odezwie-universale Komisji, który głosił „ustanowienie Komisji nad edukacją mło-

<sup>31</sup> Por. H. Lutzowa, *Wydział Instrukcji w Radzie Najwyższej Narodowej w okresie powstania kościuszkowskiego*, „Przegląd Historyczno-Oświatowy”, R. 17: 1974, nr 4.

dzi narodowej szlacheckiej dozór mającej”. Słowa zaś o szkołach publicznych, które wszystkie podlegać odtąd miały KEN, należy rozpatrywać w pełnym kontekście owego zdania: „szkoły publiczne, żadnych nie wyłączając, z tym wszystkim, co tylko do wydoskonalenia nauk i ćwiczenia w nich młodzi szlacheckiej, ściągac się może [...]”. Tak więc stwierdzić należy, iż wstępne zakreszenie kompetencji KEN pozostawiało ją formalnie w orbicie szkolnictwa szlacheckiego. Wiemy dobrze, iż termin narodowy używany był w tradycyjnym szlacheckim rozumieniu tego słowa: naród w znaczeniu politycznym, czyli jedynie stan szlachecki. Podobnie w tym wypadku kiedy mowa o szkołach publicznych, rozumieć przez nie należy szkolnictwo średnie i wyższe i w tym rozumieniu słowa edukacja publiczna i edukacja narodowa były niemal synonimami — odnosiły się do edukacji „młodzi szlacheckiej”. Wiemy jednakże i to, że w toku dynamicznych przemian czasów stanisławowskich pojawia się nowe rozumienie zakresu terminu „narodowy”: tam gdzie szlachcic konserwatywny widział jedynie przepisy dotyczące młodzieży szlacheckiej, reformatorzy widzieli już naród w szerszym rozumieniu tego słowa bądź jako naród posesjonatów, bądź jako ogół społeczeństwa (naród = lud)<sup>32</sup>. Zwycięstwo nowego sposobu rozumienia terminu „narodowy” sytuuje badacz terminologii tej epoki<sup>33</sup> na lata osiemdziesiąte XVIII w., możemy jednakże chyba przyjąć zasadnie, iż konstytucją sejmowa w roku 1776 pod nazwą „Edukacja narodowa”<sup>34</sup>, uchwalona w momencie znacznego sukcesu sił postępowych nad skompromitowanymi grabieżą dóbr pojezuickich przeciwnikami, uchwalona wreszcie na tym samym sejmie, który kodyfikację praw zlecił Andrzejowi Zamoy-skiemu, wyrażała już koncepcję nową, szeroką narodu. Kiedy zaś czytamy w jej tekście: „Komisji Edukacji oddajemy dozór z u p e ł n y e d u k a c j i n a r o d o w e j w krajach Rzeczypospolitej i wszystkich funduszów w dobrach, sumach i ruchomościach na utrzymanie edukacji destynowanych” [podkr. moje — S.S.] możemy być w tym przekonaniu utwierdzeni, iż tym razem nie myślano już tylko o młodzi szlacheckiej.

Oczywiście powyższe moje rozważania mają charakter formalny i ostatecznie dla naszych rozważań nad dziejami KEN najistotniejsze będą wnioski, jakie zdołamy wyciągnąć z konkretnej działalności KEN:

<sup>32</sup> Badania powojenne znacznie posunęły naszą wiedzę o ewolucji pojęć i koncepcji epoki Oświecenia, nadal jednakże problem „narodu” w świadomości czasów stanisławowskich czeka na szczegółowe rozważenie.

<sup>33</sup> F. P e p ł o w s k i, *Słownictwo i frazeologia polskiej publicystyki okresu Oświecenia i Romantyzmu*, Warszawa 1961, por. w indeksie hasła: „naród”, „narodowy”, „lud”, zwłaszcza s. 105—114. Należy także pamiętać, iż za publicystyką oświeceniową pozostawało w tyle oficjalne słownictwo prawnopolityczne skoro pojęcie narodu jeszcze w tekście Konstytucji 3 maja używane jest zarówno w tradycyjnym, jak i w nowym rozumieniu tego słowa.

<sup>34</sup> VL, VIII, s. 861—864.



poznamy bowiem w ten sposób nie tylko literę prawa, ale faktyczny zakres kompetencji wykonywanych, poznamy wreszcie równocześnie, jakie szerokie granice zakreślała swemu działaniu w aktach i enuncjacjach różnych sama Komisja<sup>35</sup>. Kompetencje bowiem formalne KEN bądź jej dążenia owe kompetencje możliwie szeroko interpretujące to rzecz jednakże zgoła inna od zasadniczego pytania: jakie kompetencje Komisja rzeczywiście wykonywała? Nawet bowiem oficjalnie głoszona teza o prawie Komisji do decydowania w danym zakresie spraw spada w tej sytuacji do rzędu kompetencji jedynie postulowanych, a nie zrealizowanych. Przyjmując, iż KEN została powołana jako ogólnikowo pomyślany organ centralny do spraw oświaty, który praktycznie miał nade wszystko rozwiązywać problemy kształcenia młodzieży szlacheckiej, powiemy, iż szeroka tendencja ogarnięcia zakresem działania Komisji całokształtu spraw oświatowych znalazła od samego początku w świetle działań i aktów Komisji gorące poparcie, i nie ulega wątpliwości, iż grono komisarzy dążyło do zapewnienia władzy państwowej pełnego nadzoru nad sprawami oświatowymi i ogarnięcia tym nadzorem wszelkich ówczesnych form oświaty. Ten rozmach projektów i wypowiedzi programowych, jej ideowe akcentowane, a nie prawne aspekty należy szczególnie podkreślić jako dobro komisarzy KEN, ich współpracowników, jak i żywo interesującego się działaniami KEN Stanisława Augusta. Jak wiemy jednak, droga od pewnych założeń, formalnie zresztą z przepisu ustawy 1773 r. nie wpływających, do ich praktycznej realizacji była bardzo długa i ciężka i stąd konieczność — dla głównych faz w dziejach KEN — prześledzenia ewolucji kompetencji rzeczywiście wykonywanych przez KEN na odcinku zarządzania i kontroli szkolnictwa.

O jakie to szkoły oraz formy kształcenia młodzieży chodziło ówczesnie? Schematyczna odpowiedź da się ująć w 7 punktach:

1. Szkolnictwo jezuickie dotychczasowe oraz inne szkoły średnie analogicznego typu (pijarzy, kolonie Akademii Krakowskiej itd.).
2. Szkolnictwo wyższe.
3. Szkolnictwo specjalne i zawodowe. Prawie u progu okresu nie istniejące. Tu zaliczyć można Szkołę Rycerską i inne szkoły wojskowe.
4. Szkolnictwo parafialne. Szcebel szkół elementarnych w miastach.
5. Problem szkolnictwa dla dziewcząt.
6. Szkolnictwo prywatne *sensu stricto* (pensje prywatnych metrów itd.).
7. Odrębny problem szkół protestanckich w epoce szkoły wyznaniowej.

<sup>35</sup> Problem kompetencji KEN był już dyskusyjny w momencie pierwszej audjencji komisarzy KEN u króla, por. W. M. Grabski, *Pierwsza audjencja...*, s. 52 n. Spory o rzeczywisty zakres kompetencji oświatowych KEN ujawniły się z dużą siłą u progu lat osiemdziesiątych.



Rozważając problem stosunku KEN do poszczególnych grup szkół podjąć należy próbę schematycznej odpowiedzi na podstawie dotychczasowych ustaleń<sup>36</sup> co do roli KEN w zarządzaniu sprawami oświaty. Oto schemat takiej odpowiedzi, w szczegółach nadal dyskusyjny.

1. Komisja Edukacji Narodowej zawsze — od początku — wykonywała swe kompetencje centralnego urzędu oświatowego w zakresie takich spraw, jak planowanie i programowanie działalności oświatowej, szeroko pojęta działalność koncepcyjna i ogólnoorganizacyjna.

2. Dążąc do ustanowienia dla siebie monopolu zarządu bezpośredniego bądź pośredniego całością sieci szkolnej w państwie polsko-litewskim KEN osiągnęła na tym odcinku jedynie częściowe (i powolne) sukcesy, które należy zobrazować następująco:

a) W zakresie szkolnictwa wyższego KEN, acz nie bez trudu, podporządkowała sobie ostatecznie jako Szkoły Główne Akademii Krakowską i Wileńską.

b) Szkolnictwo średnie w zasadzie KEN przejęła bądź pod swój bezpośredni zarząd, bądź pod swój nadzór i kontrolę (pijarzy, bazylianów itd.). Wyjątkiem pozostały średnie szkoły protestanckie.

c) Sprawa szkolnictwa niższych szczebli pozostaje dwoistą. Faktem jest, iż KEN od niemal samego początku podejmowała wysiłki bezpośredniego i pośredniego kierowania siecią szkół parafialnych, które jednakże z reguły pozostały częściowo poza zasięgiem efektywnej roli KEN zarówno z punktu widzenia administracyjnego, kadrowego, jak i finansowego. KEN jednak w drodze mało dotąd badanych umów z poszczególnymi biskupami podejmowała wysiłki co do rozwoju szkół parafialnych<sup>37</sup>. Ogólnie należy przyjąć, iż przynajmniej od roku 1774, wydania przez KEN *Przepisu do szkół parafialnych*, sprawy te należą do kompetencji KEN, choć działalność jej na tym polu ograniczała się głównie do programowania oraz nadzorowania<sup>38</sup>.

Jeżeli roli KEN na odcinku oświaty dla wsi poświęcono już wiele uwagi w badaniach, to jakże niewiele wiemy na temat zainteresowań KEN szkolnictwem miejskim. Jeżeli było protestanckie, pozostało całkowicie poza kręgiem działań KEN. Jeżeli były to szkoły parafialne miejskie katolickie, sytuacja ich była analogiczna do szkół parafialnych wiejskich. Istnieje jednak problem pewnej liczby szkół miejskich, które były tworem władz miejskich i pozostawały w ich zarządzie. O kwestii tej

<sup>36</sup> Por. ogólnie mój artykuł, *Ewolucja luteranckiego szkolnictwa średniego w Polsce XVIII w.*, „Roczniki Humanistyczne”, R. 25: 1977, nr 2, s. 249—264.

<sup>37</sup> Sprawy te wymagają dopiero szczegółowych studiów, co postulował ostatnio dr W. M. Grabski.

<sup>38</sup> A. Jobert, *op. cit.*, s. 108, napisał wręcz: „W okresie prezydentury Michała Poniatowskiego Komisja Edukacyjna nie zajmowała się zupełnie szkołami parafialnymi”. Wypowiedzi K. Mrozowskiej i S. Litaka na obradach mogiłańskich dowodnie wskazują, iż szkolnictwo parafialne tej epoki to nadal *terra incognita*.

właściwie nic nie wiemy, a problem był istotny na terytorium Wielkopolski.

d) Całkowicie poza kontrolą KEN pozostanie szkolnictwo wewnętrzkościelne. Jedynie próba studiów nad oświeceniem w Kościele katolickim pozwoli ustalić, czy i w jakiej mierze wpływy KEN sięgały także do tych szkół. Także i Szkoła Rycerska, którą Stanisław August Poniatowski nie podporządkował KEN, pozostała poza jej gestią.

e) KEN podejmowała wysiłki, by także zająć się problemami szkolnictwa zawodowego, specjalnego i problemem edukacji młodych dziewcząt. Niewątpliwie w planach dalszego działania w koncepcjach programowych sprawy te uwzględniano, choć nie zdołano wiele praktycznie zdziałać na tym ówczesnie mało jeszcze rozbudowanym odcinku oświaty. Szczególnie przecież zainteresowanie KEN okazała sprawie edukacji młodych dziewcząt, z tym iż nie mogąc odejść praktycznie od koncepcji wykorzystania w tym zakresie pracy zakonów żeńskich KEN podjęła rokowania w tej mierze z czynnikami kościelnymi. Ich rezultatem było breve papieskie z 3 marca 1774 r. do nuncjusza w Warszawie *Octoviri iuventuti instituendae*, które wychodziło naprzeciw niektórym postulatam KEN. Sprawy te wymagają dalszych studiów<sup>39</sup>.

f) Mimo pewnych wysiłków podejmowanych przez KEN u progu swej działalności nie objęła ona praktycznie zakresem swych działań nielicznych już zresztą w Rzeczypospolitej szkół protestanckich<sup>40</sup>, które z reguły z pobudek wyznaniowych stawiały opór wszelkim próbom podporządkowywania ich przez KEN i jej organy (wizytatorów)<sup>41</sup>. Brak wyraźnie sprecyzowanych podstaw formalnych do narzucenia zwierzchnictwa tym szkołom nie decydował chyba o postawie biernej bądź niekonsekwentnej KEN w tej sprawie, lecz raczej ogrom najpilniejszych zadań podstawowych, ogólniejsze niedostatki co do egzekucji decyzji ówczesnych centralnych organów państwa w kłopotliwych sytuacjach lokalnych i wreszcie brak funduszy, którymi KEN obok swych zadań głównych mogłaby subwencjonować szkoły protestanckie, skoro radykalna, wysuwana parokrotnie u progu działalności Komisji, myśl stworzenia szkół ponadwyznaniowych okazała się całkowicie nierealna. Przy

<sup>39</sup> Por. uwagi A. Joberta, *op. cit.*, s. 36—37.

<sup>40</sup> Były to szkoły o wyłącznym niemal charakterze mieszczańskim utrzymywane przez miasta bądź gminy wyznaniowe. Od 1772 r. były tylko dwa skupiska tych szkół o pewnym znaczeniu: luterzańskie w Wielkopolsce i kalwińskie na ziemiach północnych W. Ks. Litewskiego. Tamże podjęła działalność tak zwana Komisja Edukacji Jednoty Litewskiej, która zasługuje zresztą na dalsze studia.

<sup>41</sup> Por. H. Pohoska, *Wizytatorzy generalni KEN*, Lublin 1957, s. 29, ogólnie mój cytowany artykuł oraz materiały z wizytacji w opr. T. Wierzbowskiego. Jeszcze w 1786 r. donosił wizytator D. Pilchowski ze Słucka: „W tymże mieście szkoły dydyndenckie konwiktem i dawnym sposobem uczenia wielu powabiają do siebie” *Raporty generalnych wizytatorów szkół KEN*, opr. K. Bartnicka I. Szybiak, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1974, s. 188.

tym wszystkim nie należy zapominać, iż oświeceni duchowni, którzy tak dużą rolę odgrywali w KEN, mogli mieć dodatkowe opory w odniesieniu do szkół protestanckich. Dodajmy jednak, iż istniała negacja działalności i kompetencji KEN przez koła protestanckie, luterańskie i kalwińskie. Była to obawa przed podporządkowaniem się czynnikowi państwowemu, ale i zarazem katolickiemu w oświacie. Była to także w pewnej mierze izolacja od programu odrodzenia kraju wynikająca nie tyle z resentymentów wyznaniowych, ile z faktu, iż pomijając Bojanowo oraz szlachecki kalwinizm litewski mieliśmy do czynienia w szkolnictwie protestanckim w Koronie z reguły z elementem obcym, napływowym, wiążącym swe osiemnastowieczne istnienie ze świeżymi głównie falami migracji pochodzenia wyłącznie niemal niemieckiego.

g) Na zakończenie tego przeglądu poruszyć należy problem prowadzenia działalności pedagogicznej przez osoby prywatne (pensje dla dziewcząt, nauka języków obcych itp.). KEN na tym odcinku uciekała się skuteczniej niż w innych przypadkach do swego imperium oświatowego i w jakiejś mierze zdołała uzależnić owe formy działalności pedagogicznej od swej zgody i kontroli. Sukcesy na tym odcinku ukazują dodatkowo słabość KEN tam, gdzie napotykała żywotne nadal formy organizacji szkolnej oparte na własnych źródłach finansowania i instytucjach miejskich bądź kościelnych. W ostatecznym rezultacie można wyróżnić w legalnie istniejących formach oświaty cztery grupy zakładów oświatowych: szkoły w gestii KEN, szkoły pod nadzorem efektywnym KEN, szkoły pozostające pod postulowanym raczej niż zrealizowanym nadzorem KEN oraz szkoły z nadzoru KEN wyłączone (Szkola Rycerska, szkoły protestanckie).

Po zarysowaniu właściwych kompetencji merytorycznych KEN należy rozważyć szczegółowiej inne jej kompetencje, formy działania oraz struktury organizacyjne. Poza sprawowaniem bowiem władzy pedagogicznej *sensu stricto* KEN sprawowała także zarząd administracyjno-finansowy i kadrowy sprawami szkolnictwa jej podporządkowanego, posiadała specyficzne kompetencje sądowe, jak i inne szczegółowe, przyznane jej przepisami. Realizacja uprawnień KEN przejawiała się nie tylko w rozlicznych działaniach natury programowej i organizacyjnej, lecz także w toku swej działalności KEN jako magistratura państwowa, której od początku przysługiwało (*ex definitione* statusu KEN jako organu władzy) imperium w zakresie przyznanych jej kompetencji, wydawała liczne nakazy i zakazy o powszechnym bądź jednostkowym charakterze i była kompetentna swe decyzje realizować w razie potrzeby w drodze przymusu administracyjnego lub sądowego z prawem uciekania się do pomocy właściwych organów wykonawczych administracji państwowej. Wyjaśnienia bliższego wymaga tu problem charakteru prawnego różnych aktów wydawanych przez Komisję pod różnymi, niekiedy mylącymi historyków, nazwami. Należy więc przypomnieć, iż terminologia, a zwłaszcza

cza hierarchia, źródeł prawa w Polsce XVIII w. była nadal niepewna, a termin „ustawa” był używany w różnych dość dalekich od dzisiejszego rozumienia tego słowa znaczeniach<sup>42</sup>. W epoce tej ustawami są uchwały sejmowe zwane konstytucjami sejmowymi. Akty prawne równorzędnego bądź niższego rzędu wydawał pod różnymi nazwami król. Wreszcie akty prawne niższego rzędu, jakbyśmy to dziś określili, wydawały także różne centralne organy władzy w ramach ich kompetencji ogólnych bądź korzystając ze specjalnych upoważnień sejmowych. Czynili to hetmani, później także komisje wielkie i Komisja Edukacji Narodowej i wreszcie Rada Nieustająca. Tak więc pamiętać trzeba, iż w ówczesnej polszczyźnie użycie słowa „ustawa” określało jedynie ustanowienie (uregulowanie) prawne jakichś zagadnień, samym użytym tytułem nie dawało jednakże temu aktowi żadnej wyższej mocy hierarchicznej. Najczęściej zresztą używanym ogólnym terminem na określenie ustaw obowiązujących był termin „prawa”. Problemy hierarchii aktów prawnych i terminologii uporządkowało dopiero burżuazyjne państwo konstytucyjne XIX w. Podsumowując stwierdzmy, iż KEN wydawała liczne decyzje i uchwały, których charakter prawny był bardzo różny, zależnie od treści merytorycznych, adresata itd. Były więc to bądź akty zwykłego zarządu, decyzje o charakterze administracyjnych aktów władzy, bądź wreszcie przepisy prawa wydawane przez KEN w granicach jej kompetencji. Istnieje niewątpliwie potrzeba szczegółowego przestudiowania z punktu widzenia formalnego różnych form decyzji KEN i stosowanej przez Komisję terminologii celem precyzyjnego określenia poszczególnych sytuacji. W tej chwili chciałbym wskazać jedynie ogólne i wstępne ustalenia w tej mierze przyjmując podział wszystkich uchwał i decyzji władz KEN z podziałem na 5 grup:

1. Przepisy ogólnie obowiązujące wydawane przez KEN w ramach jej kompetencji najczęściej w formie uniwersałów czy listów okólnych. Miały one charakter aktów normatywnych niższego rzędu, lecz mogły zobowiązywać liczne osoby (sprawy pojezuickie zwłaszcza od 1776 r.). Uniwersały mogły mieć niekiedy charakter czysto informacyjny, na przykład uniwersały informujące o zasadach działania KEN powtarzające odpowiednie teksty ustaw sejmowych.

2. Przepisy organizacyjne i finansowe wydawane do użytku samej KEN i organów jej podległych. Najczęściej pod nazwą ordynacji.

3. Przepisy pedagogiczne i programowe publikowane w formie aktów normatywnych, które miały obowiązywać w szkołach i administracji

---

<sup>42</sup> M. in. właściciele ziemscy w ramach swej władzy dominialnej nad chłopami wydając różnego typu przepisy reglamentujące życie wsi także posługiwali się tym terminem, por. na przykład *Ustawy powszechne dla dóbr moich rządców* wydane przez Annę Jabłonowską w latach 1783—1785. Drugie wydanie tego zbioru liczyło 8 tomów!

szkolnej. Tu należy zbiór przepisów szkolnych wydawanych przez KEN pod nazwą *Ustawy Komjsji Edukacji Narodowej dla stanu akademickiego i na szkoły w krajach Rzeczypospolitej przepisane...*, Warszawa 1783. Epokowe znaczenie tego przedsięwzięcia stanowiącego zbiór prawa szkolnego tworzonego przez Komisję nie wymaga akcentowania<sup>43</sup> i sądzić należy, że w niczym zasług KEN nie narusza stwierdzenie, iż ów zbiór przepisów był wyrazem jej „wewnątrzresortowej”, jak by należało powiedzieć, działalności legislacyjnej. Dodać także warto, i to spostrzeżenie nawiązuje do wypowiedzi prof. K. Mrozowskiej, że nie ulega wątpliwości, iż w dobie stanisławowskiej, kiedy dopiero tworzyliśmy (z dużym opóźnieniem generalnym za innymi) nowoczesne początki polskiej administracji, wiele kwestii było płynnych, a poszczególne władze, zwłaszcza te nowo tworzone miały znaczne pole do wykazania się własną inicjatywą. Przed powołaniem Rady Nieustającej (ale KEN jej też nie podlegała) można powiedzieć, iż różne organa władzy centralnej musiały się liczyć jedynie i nade wszystko z rolą suwerenną sejmu, ale w praktyce działania zachowywały dużą swobodę kształtowania swych metod i granic swego działania. Dlatego też przychylam się raczej do tezy, iż cała działalność KEN, wywodząca się z początkowej lakonicznej ustawy 1773 r., w znacznej mierze tworzyła sama nowe zasady działania i bardziej narzucała je sobie i w podległej sobie dziedzinie, niż tylko przestrzegała zasad dla niej ustanowionych.

4. Akty i decyzje o charakterze administracyjnym (finansowym), jednostkowym. Nie miały one z reguły nazwy, lecz były tylko uchwałami KEN.

5. Decyzje sądowe KEN, do której to sprawy jeszcze wrócimy poniżej.

Jak już wiemy, Komisja od pierwszych dni swej działalności wykonywała kompetencje centralnego urzędu oświatowego w zakresie takich spraw, jak planowanie i programowanie działalności oświatowej, szeroko pojęta działalność koncepcyjna i organizacyjna. Swą działalnością organizacyjną położyła podwaliny pod organizację centralnych biur oświatowych w Warszawie, rozwinęła następnie prace nad organizacją sieci administracji szkolnej stałej i delegowanej (wizytatorzy) w terenie, podobnie jak i prowadziła (od 1776 r.) działalność administracyjno-sądową i organizacyjną w zakresie funduszu edukacyjnego. To *Ordynacja* Komisji, drugi jej urzędowy druk z datą 21 II 1774, określiła sposób urzędowania, porządek obrad, zasady odpowiedzialności za podejmowane decyzje komisarzy KEN, a także i sprawy finansowe związane z działaniami KEN oraz ustaliła ówczesny, jakże skromny, skład biur Komisji,

<sup>43</sup> Por. w cyt. zbiorze S. Tynca, s. 61, wypowiedź G. Piramowicza, iż przystąpiono „tak do zebrania wypadłych w różnych czasach i przypadkach rozrządzeń, jak do ułożenia w jednymże duchu i związku innych potrzebnych, aby z nich utworzyć, iż tak rzekę statut edukacyjny”.



który warto dla ilustracji przytoczyć: 2 sekretarzy, 2 protokolistów, archiwista, kasjer, 2 kancelistów — łącznie tylko 8 urzędników. Sprawą otwartą jest zbadanie dalszego rozwoju *viae* kolejnych budżetów Komisji i list płac. Wiemy, iż od roku 1776, kiedy to kompetencje KEN uległy znacznemu rozszerzeniu, uległ także i rozbudowie personel, a struktura biur się skomplikowała, z tym iż wyróżniały się wyraziście trzy człony: kancelaria ogólna, aparat finansowy i archiwum. Sprawy te zasługują na szczegółowe badanie jako temat z historii administracji polskiej wieku Oświecenia. Biura centralne KEN, sposób ich działania, rola prawników w aparacie KEN zasługują na uwagę. Pamiętajmy, iż u progu tworzenia polskiej tradycji biurokratycznej kolegialny organ KEN miał nadal charakter instytucji obywatelsko-parlamentarnej, a nie urzędniczej. Było to zgodne z tradycją szlachecką preferowania form urzędowych działania drogą „publicznej służby” obdarzonych zaufaniem przedstawicieli narodu szlacheckiego z neglizowaniem rozwoju stałych, fachowych, zinstytucjonalizowanych form działania administracyjnego. KEN w dalszym swym rozwoju organizacyjnym stawała się coraz wyraźniej załączkiem fachowego ministerium do spraw oświaty, z tym że kierownictwo kolegialne tradycyjnie pozostawało w ręku przedstawicieli władzy politycznej nominowanych przez króla.

Zasadniczy przełom w kompetencjach administracyjnych i sądowych KEN przyniosła parokrotnie już wspomniana konstytucja sejmowa „Edukacja narodowa” z 1776 r., która likwidując osławione komisje Rozdawniczą i Sądowniczą, które w dużej mierze roztrwoniły majątek pojezuicki, przyznała odtąd Komisji po pierwsze zarząd dóbr pojezuickich i prawo do wszelkich decyzji z tym związanych oraz wyłączność zarządu finansowego dochodów i wydatków na cele oświatowe przeznaczonych pod bezpośrednią tylko kontrolę sejmu. W związku z powyższymi kompetencjami Komisja Edukacji Narodowej otrzymała także sprawowanie władzy sądowniczej w zakresie spraw związanych z dobrami pojezuickimi co do funduszu edukacyjnego się odnoszącymi. Ustawa przewidywała, iż organizacja kompetencji sądowniczych, jak i obowiązującej w tej mierze procedury sądowej nastąpi drogą decyzji królewskiej. Przepisy te wydane zostały osobnym reskryptem królewskim z 30 listopada 1776 r., zmiany następnie wprowadzone doń decyzją z 13 stycznia 1778 r. i podane do wiadomości publicznej uniwersałem KEN z 13 X 1783 r.<sup>44</sup> KEN otrzymała także i drugi zakres kompetencji sądowych, których nie należy mieszać z jej uprawnieniami jako władzy sądowniczej odnośnie do spraw funduszu edukacyjnego, a mianowicie ustawa z 1776 r. przyznała KEN moc sądenia we wszystkich, co do „karności i porządku osób

<sup>44</sup> Por. *Protokoły posiedzeń KEN 1773—1785*, w opr. M. Mitera-Doborowolskiej, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, „Archiwum do Dziejów Oświaty”, t. V, s. 267—276.

w akademiach i szkołach publicznych uczących się i uczących, należeć może". W ten sposób Komisja otrzymała swego rodzaju własne sądownictwo dyscyplinarne o szerokich kompetencjach.

Tak to od roku 1776 utrzymując swe dotychczasowe kompetencje i umacniając je dodawała do nich odtąd KEN władzę sądowniczą i skarbową, tak w zakresie jej ogólnych kompetencji oświatowych, jak i w związku ze sprawą dóbr pojezuickich. Odtąd więc najwyższa magistratura oświatowa Rzeczypospolitej posiadała niekwestionowane czołowe miejsce wśród ówczesnych organów władzy. Fakt, iż nie podlegała Radzie Nieustającej, lecz nadal jedynie królowi i sejmowi, nadawał KEN pozycję specjalną i wyróżniającą w łonie centralnych organów władzy Rzeczypospolitej.

Na zakończenie owych generalnych rozważań, które pozostawiły wiele kwestii szczegółowych poza obrębem niniejszych uwag, poruszyć jeszcze warto kilka konkretnych kwestii szczegółowych.

Co do kompetencji dodatkowych KEN, należy dorzucić jeden konkretny przykład: Konstytucja sejmowa z 2 VI 1780 r.<sup>45</sup> o obowiązkowym egzemplarzu bibliotecznym pt. *Powiększenie Biblioteki Publicznej* uczyniła KEN generalnym wykonawcą tej ustawy (dozór, egzekucja i jurysdykcja). Rzeczywiście KEN swym Listem okólnym skierowanym do wszystkich drukarni przystąpiła do realizacji przepisów tej ustawy<sup>46</sup>.

Wbrew może pozorom<sup>47</sup> istnieje nadal potrzeba szczegółowej analizy formalnej ewolucji etapów organizacji podziałów administracyjnych i hierarchii szkolnej. Plany, projekty i realizacja różnych form administracji szkolnej i nadzoru dydaktycznego, jakie były realizowane, zasługują na uwagę, przy czym na czoło wysuwa się tu z jednej strony rola urzędu wizytatora KEN (a później wizytatorów danej szkoły głównej) oraz rola ogólna szkół wyższych w nadzorze nad szkołami niższymi hierarchicznie. Sama koncepcja połączenia hierarchii szkół z hierarchią administracji szkolnej wydaje się, moim zdaniem, wywodzić bezpośrednio ze wzorów francuskich.

Istotną sprawą dla dziejów struktur KEN jest ustosunkowanie się do kwestii roli i pozycji formalnej Towarzystwa do Ksiąg Elementarnych. Sprawę tę jako ważką parokrotnie już poruszyła ostatnio prof. Kamilla Mrozowska. Przypomnijmy dawniejsze opinie: prof. Stanisława Kota, który kładł nacisk na fakt, iż Towarzystwo było podporządkowane KEN, ale i równocześnie w praktyce w pewnej mierze wykonywało jej

<sup>45</sup> VL, VIII, s. 587.

<sup>46</sup> Por. *Protokoły posiedzeń KEN 1773—1785...*, s. 165—166.

<sup>47</sup> Cenna praca H. Pohoskiej o wizytatorach rozwiązała w dużej mierze ten problem, potrzebne jednakże są jeszcze dodatkowe ustalenia formalne co do jego roli i uprawnień w systemie organów KEN zarówno dla okresu wcześniejszego, jak i przemian w hierarchii i kompetencjach wywołanych nową rolą Szkół Głównych. Mało jasne są m. in. kompetencje sądowe niekiedy wykonywane przez wizytatorów.

kompetencje, oraz J. Lubienieckiej, która w odrębnej rozprawie wręcz przyjmowała, iż Towarzystwo odgrywało rolę właściwego ministerium oświaty<sup>48</sup>. Sprawa zasługuje na bliższą analizę formalną, a także rozważenie faktycznej roli TKE i KEN. Zaczniemy od przypomnienia faktu zasadniczego, iż Towarzystwo, powołane zostało uchwałą Komisji Edukacji Narodowej z dnia 10 lutego 1775 r., prace swe wykonywało zawsze pod kierunkiem jednego z komisarzy KEN, wykonywało (opierając się na własnym przez Towarzystwo ułożonym regulaminie wewnętrznym) nałożone przez KEN obowiązki i zadania, a wszystkie rezultaty zewnętrzne tej działalności były ogłaszane decyzjami Komisji jako jej decyzje. Tak więc — pomijając ogromną rolę merytoryczną prac wykonywanych przez Towarzystwo — należy zauważyć, iż było ono niewątpliwie organem KEN i mimo mylącej dziś nazwy odgrywało rolę swego rodzaju departamentu programowego *vel* wydziału fachowego (pedagogicznego) Komisji, czyli wchodziło w skład struktury KEN, choć *expressis verbis* nie zostało to powiedziane<sup>49</sup>. Można także powiedzieć, iż TKE stanowiło swoisty komitet ekspertów KEN. Fakt, iż rola TKE nie została określona oficjalnie w formalnych przepisach, wydaje się wynikać raz jeszcze z tej nadal żywej tradycji niebiurokratycznego, lecz obywatelskiego działania, które wciągało TKE tylko poprzez luźne powiązania organizacyjne w skład struktur Komisji. Oczywiście bez względu na dużą rolę TKE w dorobku KEN należy odrzucić wszelkie sądy traktujące ją jako coś odrębnego od Komisji lub upatrujące w tym organie podporządkowanym efektywnie Komisji jakiejś rzeczywistej władzy. W każdej sytuacji TKE działało wyłącznie jako wykonawca decyzji KEN i podejmowało swe działania w ramach kompetencji KEN i z jej upoważnienia. Tak więc podsumujemy krótko: jedyną podstawą prawną działalności Towarzystwa do Ksiąg Elementarnych były decyzje KEN jego dotyczące, choć pozostawiające Towarzystwu dużą swobodę działania w zakresie spraw, o które Komisji chodziło. Dodajmy, iż tożsamość w dużej mierze personalna składu współpracowników Towarzystwa i komisarzy oraz współpracowników KEN powodowała, iż względy formalne nie grały tu praktycznie większej roli i nie powodowały konfliktów formalnych.

Wśród spraw szczegółowych, którym należałoby poświęcić nieco dodatkowej uwagi, wymienić należy ustawy KEN z 1783 r., które w sumie stanowiły pierwszą tego typu próbę w skali europejskiej i należałoby je

<sup>48</sup> Por. J. Lubieniecka, *Towarzystwo do Ksiąg Elementarnych*, Warszawa 1960.

<sup>49</sup> Kiedy w *Ustawach KEN* nie znajdujemy wzmianki o istniejącym już od lat Towarzystwie, nie jesteśmy w stanie pojąć przyczyny tego milczenia i do tej pory nie znalazło ono zadowalającego wyjaśnienia.

rozważyć analitycznie nie z punktu widzenia treści merytorycznych, lecz z punktu widzenia historycznoprawnego jako przykład kodyfikacji przepisów o charakterze administracyjnym, jak i fachowym (programowych). Ostatnia wreszcie kwestia w tym niewyczerpującym przeglądzie spraw szczegółowych, jaka nasuwa się, to problem nowych koncepcji dotyczących roli i struktury KEN na tle nowego ustroju opartego na Konstytucji 3 maja. Kwestie te nie były dotąd bliżej rozważane, ówczesne projekty rozszerzały merytorycznie i konsolidowały zakres działania KEN<sup>50</sup>, która jednakże równocześnie zgodnie z nową jednolitą strukturą władz państwa miała odtąd podlegać Straży Praw.

STANISŁAW SALMONOWICZ

#### LEGAL FOUNDATIONS OF THE FUNCTIONING OF THE NATIONAL EDUCATION COMMISSION

##### Summary

Not many studies have been devoted to the history of legal-administrative problems of education both in Poland and abroad. Basic issues concern the primacy of the Church over education, actually until the end of the 18th century. However, problems of State authority over schools recurred theoretically and practically since the Renaissance and Reformation — particularly in Protestant countries.

Searching for the provenance of the conception of establishing a central State office to manage education, we have to scrutinize initiatives of Protestant countries rooted in the middle of the 16th century. A doubtless semblage with the idea of the Polish National Education Commission may be found in Prussian and Austrian attempts at establishing similar offices in the 18th century. A considerable role was played by the French enlightenment thought propagating ideas of public education under the auspices of the State.

In Polish traditions there have been endeavours by the gentry to supervise education (by decisions of the Sejm concerning, for example, the function of colleges or academic schools), but these problems have not yet been investigated even in existing normative acts (*Volumine legum*). Elementary education remained entirely in the hands of Church authorities.

As regards problems linked directly with the National Education Commission, we should look at the role of the king in its creation and the emancipation into an independent, modern collegiate State office, established by the Sejm and — in respect to administrative, judicial and financial activities — responsible only to the Sejm. We have found certain traits of the traditional republican-gentry system in this institution (analogies to the so-called "Great Commission"), but both aid and competences were considerably modernized.

*Translated by J. Rudzki*

<sup>50</sup> Por. druk projektu w zbiorze J. Lewickiego, *Ustawodawstwo szkolne...*, s. 392—431.

СТАНИСЛАВ САЛЬМОНОВИЧ

## ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭДУКАЦИОННОЙ КОМИССИИ

## Содержание

История юридически-административных вопросов просвещения мало исследована равным образом в Польше, как и за границей. Основной проблемой является решающая роль Костела в области просвещения, в сущности до конца XVIII в. Однако проблемы перехода власти, в области просвещения, к государству появлялись уже в теоретическом и практическом плане начиная с эпохи Возрождения и Реформации, особенно в протестантских государствах.

В поисках истоков концепции создания центрального государственного органа для руководства системой народного образования необходимо проследить за границей инициативы протестантских государств, начиная уже с половины XVI в. Неоспоримую связь с идеей польской Эдукационной комиссии можно обнаружить в прусских и австрийских попытках организации похожих учреждений в XVIII в. Большую роль сыграло в данном случае французское Просвещение, популяризирующее идеи народного просвещения, возглавляемого государством.

В польских традициях есть попытки надзора над просвещением со стороны шляхты (путем решений принимаемых на сеймах, напр. по вопросам функций коллегий и высших школ), но эти вопросы еще не исследованы даже по сохранившимся нормативным актам (*Volumine legum*). Просвещение на элементарном уровне полностью оставалось в ведении церковных властей.

Из круга вопросов связанных непосредственно с Эдукационной комиссией стоит обратить внимание на роль короля в ее образовании и превращении ее в самостоятельное современное государственное коллегиальное учреждение, которое образовано по решению сейма и только перед сеймом отвечает за свою административную судебную и финансовую деятельность. В этом учреждении находим некоторые черты традиционного республиканско-дворянского строя (аналогии к т. н. „комиссии великих”), но равным образом помощь, как и компетенции были в значительной степени модернизированы.

*Перевела К. Клёша*