

JANUSZ HOMPLEWICZ

## PROBLEMATYKA PRAWNA SYSTEMU OŚWIATY I WYCHOWANIA W PRL

### Zagadnienia prawnych form działania

Założeniem wręcz ustrojowym całego naszego szkolnictwa jest zasada, że pracownicy pedagogiczni państwowych szkół i zakładów wychowawczych w zakresie swojej działalności pedagogicznej podlegają odpowiedzialnej władzy szkolnej. Wynika to z ustawowego określenia obowiązków nauczyciela<sup>1</sup>, których niewykonywanie pociąga odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną<sup>2</sup>, a nadto z szeregu władczych uprawnień organów szkolnych w stosunku do nauczyciela — np. pewna możliwość przenoszenia z urzędu<sup>3</sup>, czy też rozwiązywania stosunku służbowego<sup>4</sup>. Szczególnie poprzednia ustawa pragmatyczna z 1926 r. była pod tym względem przykładem aktu drobiazgowych rygorów służbowych.

Sprawą tu najistotniejszą jest sposób prawnego określenia obowiązków służbowych nauczyciela, w całym procesie realizacji przez szkołę jej zadań nauczania i wychowania. Stąd też wynika konieczność takiego określenia w prawie obowiązków nauczyciela — by móc je później, w razie potrzeby, prawnie egzekwować — a więc aby nimi objąć całą jego dydaktyczną i pedagogiczną działalność i aby w oparciu o te sformułowane w prawie jego obowiązki móc objąć oceną całą jego postawę i pedagogiczną działalność. Siłą rzeczy, jakkolwiek kazuistyka w tych przepisach do niczego tu nie prowadzi. Pozostaje drugie wyjście — generalne określanie obowiązków, i to nawet tak ogólne, aby w ten sposób objąć całość kształt podejmowanej przez niego działalności. Ponieważ jednak przepisami prawa z zasady nie ustala się przecież zasad pedagogiki i dydaktyki — na nic się zdaje układanie jakiegoś „kodeksu postępowania pedagogicznego” — powstaje kwestia prawnego i wiążącego sposobu określania

<sup>1</sup> Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 IV 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli (Dz. U. nr 12, poz. 63/56 r.).

<sup>2</sup> Art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 36.

<sup>3</sup> Art. 32 ust. 2—4 i 6,

<sup>4</sup> Art. 38 pkt 2 i 5.

w przepisach prawnych pedagogicznych obowiązków nauczycieli. Cechą charakterystyczną przepisów określających te obowiązki musi być zatem z natury rzeczy ramowość i szerokość stosowanych tu określeń — wypełniania następnie, z zasady już wiążącymi administrację szkolną i nauczyciela, przepisami wewnętrznymi o organizacji i działalności szkoły.

Określenie obowiązków nauczyciela w cytowanej wyżej ustawie pragmatycznej z 1956 r. polega przede wszystkim na określeniu głównego kierunku i celu całej jego wychowawczej i dydaktycznej działalności. Jest to przejawem owej generalności ujęcia tych kwestii. Ustawa stanowi bowiem, że „zadaniem nauczyciela jest wychowywać dzieci i młodzież na ideowych, wykształconych i kulturalnych obywateli-patriotów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, oddanych sprawie budownictwa socjalizmu i pokoju” i aby wykonać to zadanie, nauczyciel zobowiązany jest — cytuję przykładowo dla charakterystyki zagadnienia — „realizować programy nauczania i wychowania, dbać o godność i przykładną postawę moralną wychowawcy młodego pokolenia, systematycznie podnosić swój poziom ideologiczny, naukowy i zawodowy” (z art. 3, ust. 1 ustawy). To określenie celu działalności nauczyciela, a ponadto sformułowanie jego obowiązków prawnych przez generalne zobowiązanie go do: „realizacji programów szkolnych”, do „dbania o godność i przykładną postawę moralną wychowawcy” itd. jest wystarczającym kryterium dla wytyczenia kierunku i ustalenia profilu całej jego działalności, całego jego zachowania się, a ponadto granic odpowiedzialności służbowej. Analogicznym przepisem jest też zobowiązanie go do „troszczenia się o zdrowie i bezpieczeństwo młodzieży powierzonej jego opiece” (tamże) stanowiące również ramy, a nie enumerację jego powinności służbowych.

Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że ustawa pragmatyczna z 1926 r. w sposób zupełnie podobny i generalny określała całokształt obowiązków służbowych nauczyciela. Wystarczy przytoczyć z tej ustawy postanowienia, na mocy których nauczyciel zobowiązany był „dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej, szczególnie w zakresie wychowania i nauczania powierzonej sobie młodzieży i spełniać, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mu mogło szkodzić”<sup>5</sup>, oraz „kierować się zawsze względami na szczególne obowiązki, jakie nakłada nań piastowanie publicznego urzędu, a przede wszystkim stanowisko wychowawcy”<sup>6</sup>, a w służbie i poza nią „strzec powagi stanu nauczyciela, zachowywać się zawsze zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć godność i zaufanie, którego stanowisko nauczycielskie wymaga”<sup>7</sup>. Na gruncie drobiazgowych

<sup>5</sup> Art. 20 ustawy o stosunkach służbowych nauczycieli z 1 VII 1926 r. (Dz. U. nr 92, poz. 530/26 r. z późn. zm.).

<sup>6</sup> Art. 21.

<sup>7</sup> Art. 25.

przepisów ustawy z 1926 r. w całym stosunku służbowego podporządkowania nauczyciela przejawiała się tendencja czysto formalnego i administracyjnego traktowania jego pracy, ustawianego jako urzędnika administracji szkolnej, wykonującego, zgodnie ze służbowym przydziałem czynności, swoje służbowe obowiązki nauczania i wychowania pod kontrolą i nadzorem służbowym.

Istota pracy nauczycieli i wychowawców kwalifikuje ich jednak jako pracowników zupełnie specjalnej kategorii, jako pracowników *pedagogicznych*, działających według zasad ich zawodu i fachu. Ponieważ zaś są oni jednocześnie pracownikami państwowymi, państwowych szkół i zakładów — przeto normowanie przez państwo całej działalności tych zakładów prowadzi do określenia również i obowiązków wszystkich zatrudnionych tu osób. Odnośnie do nauczycieli i wychowawców będzie to jednak określenie jedynie ram tych obowiązków, a nie ich enumeracja, która zresztą byłaby tu niecelowa i niemożliwa, gdy chodzi o działalność polegającą na wychowywaniu i nauczaniu. W tym stanie rzeczy nie ze szczegółowych określeń, ale jedynie z ramowo, ogólnie sformułowanych obowiązków nauczyciela i wychowawcy czerpie się motywy do wszelkich ocen oraz zarzutów co do wykonywania przez niego obowiązków służbowych i całą podstawę prawną do konstruowania jego służbowej odpowiedzialności w tym zakresie. Wyżej przytoczone względy tłumaczą i uzasadniają przyjęcie takich rozwiązań.

#### I. ZAKRES DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI SZKOLNEJ W SFERZE WYCHOWANIA

Przy rozważaniach dotyczących prawnego określenia zakresu działania państwowego aparatu administracji szkolnej powstaje kwestia zakresu właściwości i możliwości ingerencji tego aparatu w sprawy oświaty i wychowania. Zagadnienie to — posiadające wręcz ustrojowe znaczenie — sprowadza się do ustalenia na gruncie obowiązującego prawa właściwego zakresu działalności i właściwości rzeczowej dla państwowej administracji szkolnej.

Analizując system starego prawa szkolnego uderza nas przede wszystkim „organizacyjny charakter” przepisów ustawy z 1932 r. o ustroju szkolnictwa<sup>8</sup>, określającej zakres działalności b. Ministra WRiOP i sprawozdającej całą sprawę w zasadzie do problematyki organizacyjnej podległych i nadzorowanych przez tego ministra szkół i zakładów wychowawczych. Natomiast w ustroju socjalistycznym, gdy przed państwem stoją odpowiednio szersze zadania na polu oświaty i wychowania, potwierdzające ogólną tezę o *twórczej* działalności administracji tego

<sup>8</sup> Ustawa z 11 III 1932 r. (Dz. U. nr 38, poz. 389/32 r.).

państwa, powstaje kwestia nowego, adekwatnego do tych nowych warunków, określenia zakresu właściwości administracji szkolnej.

Punktem wyjściowym jest tu dla nas ustawa z 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania<sup>9</sup>, ujmująca rzecz generalnie i stwierdzająca, że „sprawy kształcenia i wychowania należą do zakresu działania Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego (art. 35 ust. 1) i to nie tylko w zakresie podległych mu państwowych szkół i innych zakładów wychowawczych (art. 37), lecz również w zakresie szkół i zakładów niepaństwowych, prowadzonych „tylko za zezwoleniem tego ministra, na określonych przez niego zasadach i warunkach i pod jego nadzorem” (art. 39 ust. 1) oraz w zakresie wszelkiej pozaszkolnej działalności oświatowej i wychowawczej i innych form pracy z dziećmi i młodzieżą „podlegających nadzorowi tego ministra, który może ustalić zasady i warunki prowadzenia tej działalności lub pracy” (art. 39 ust. 2). Na gruncie przytoczonych postanowień nasuwają się co najmniej dwie możliwe tu, różne interpretacje odnośnie do ustalonego w ten sposób zakresu działania administracji szkolnej. Można sądzić, że po pierwsze, zakresem tym objęta została w ten sposób jedynie działalność wszelkich szkół i zakładów wychowawczych podległych władzom szkolnym, lub przez te władze nadzorowanych i to w granicach, w jakich to podporządkowanie i nadzór wynika z przepisów prawa — albo też, po drugie, że objęte tym zakresem zostają wręcz nie tylko wszelkie zakłady, lecz i wszelkie pozaszkolne „formy pracy z dziećmi i młodzieżą” (art. 39 ust. 2 cyt. ustawy z 1961 r.), czyli, jak można to rozumieć, wszelka działalność oświatowa — i to oczywiście znowu w granicach i formach wynikających z przepisów prawa<sup>10</sup>. Można by w tym miejscu podnieść łatwy argument o dokonanym właśnie w ten sposób rozszerzeniu całej sfery działalności administracji szkolnej w państwie typu socjalistycznego — gdyby nie pewne wątpliwości powstające na tle samej redakcji art. 39 ust. 2 cytowanej ustawy z 1961 r. Pomijając już kwestię prawną, czy przepis ten w swej obecnej redakcji stanowi zadość wymogom szczegółowej, czy też raczej ramowej delegacji prawodawczej dla administracji szkolnej, uderza nieprecyzyjność użytego tu określenia „tych innych, pozaszkolnych form pracy z dziećmi i młodzieżą” (art. 39 ust. 2). Taką „formą” może być ostatecznie niemal wszystko: przyjęta do prywatnego domu opiekunka do chorego dziecka, prywatna lekcja muzyki czy wakacje zorganizowane przez rodziców dla swych dzieci w Rabce, i należałoby się obawiać,

<sup>9</sup> Ustawa z 15 VII 1961 r. (Dz. U. nr 32, poz. 160/61 r.).

<sup>10</sup> Podobnie szerokie ujęcie zakresu działania organów administracji szkolnej w Polsce występowało również w ustawie z 4 VI 1920 r. o tymczasowym ustroju władz szkolnych (Dz. U. nr 50, poz. 304/20 r.), która oddawała pod zwierzchni nadzór ówczesnego Min. WRiOP całe wychowanie publiczne w państwie (art. 1), a kuratorom okręgów szkolnych — nadzór i opiekę nad całą oświatą w okręgu (art. 4, ust. 1).

ze minister, który w tych wszystkich przypadkach chciałby rozpocząć na mocy art. 39 ust. 2 ustawy ustalanie „metod i warunków powodzenia tej działalności lub pracy” wykroczyłby daleko poza ustrój państwa i prawem określony zakres działalności administracji szkolnej. Trzeba bowiem stwierdzić, że zakres ten obejmuje przede wszystkim tę działalność, którą w dziedzinie oświaty i wychowania, podejmuje, organizuje i prowadzi samo państwo i jego jednostki organizacyjne (w tych granicach znajdzie się dość miejsca również dla twórczej roli naszej administracji); natomiast całą pozostałą działalność w tej dziedzinie, gdy jest ona podejmowana w formach analogicznych lub zbliżonych do form działalności prowadzonej przez samo państwo, tj. przez szkoły (szkoły zakłady i różnego rodzaju placówki wychowawcze) wtedy, zupełnie podobnie jak i działalność jednostek państwowych, objęta jest ta działalność nadzorem państwa, przy odrębnej zresztą i specjalnej w tym zakresie podstawie prawnej. Gdy natomiast działalność ta zasadniczo odbiega od tych form i jest podejmowana przez podmioty niepaństwowe i przez osoby prywatne w ramach wynikającej z przepisów prawa ich swobody i prawa działania — wtedy wszelka w tym zakresie ingerencja władz szkolnych, a więc i podejmowanie w tym zakresie formy nadzoru i kontroli, wkraczając siłą rzeczy, w sferę uprawnień podmiotowych (np. obywateli) powinny opierać się wprost na przepisach ustawowych, lub co najmniej na przepisach ze szczegółowej i wyraźnej delegacji ustawowej<sup>11</sup>. Jest to formalno-prawny warunek dopuszczalności ingerencji organów administracyjnych w te sfery działalności.

## II. PRAWNE FORMY DZIAŁALNOŚCI SZKOLNICTWA

Różnorodny charakter prawny podejmowanych przez administrację państwową czynności zachęca do wyodrębniania poszczególnych rodzajów tych czynności i do konstruowania ich systematyki. J. Starościak swoją monografią o formach działania administracji<sup>12</sup> upowszechnił w tym względzie w piśmiennictwie polskim termin podstawowych „prawnych form działania administracji”<sup>13</sup>. Już nam nie wystarcza proste, dychotomiczne rozróżnienie na czynności prawne i faktyczne, dokonywane według tego, czy dana czynność jest skierowana na wywołanie określonych skutków prawnych<sup>14</sup>, jak również podział na czynności władcze

<sup>11</sup> W kwestii podstawy prawnej aktów określających prawa i obowiązki obywateli — to stanowisko zob.: J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 111; por. też: S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 164—170.

<sup>12</sup> J. Starościak, op. cit.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 13 i n.

<sup>14</sup> Zob. *Prawo administracyjne* pod red. W. Jaroszyńskiego, cz. II, Warszawa 1952, s. 91; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo admi-*

i zawiadowcze — nie władcze<sup>15</sup>. Powstają nowe i pośrednie formy działania, teoria „upoważnionego przedsiębiorstwa” uwypukla rozwój nowych sfer działalności państwa<sup>16</sup>, coraz większą rolę odgrywa owa działalność określana przez Hubera jako „privat-wirtschaftliche Tötigkeit der öffentlichen Hand”<sup>17</sup> — i twórcze, organizatorskie wkraczanie administracji w życie. Daje to nie tylko nowe formy działania administracji<sup>18</sup>, ale prowadzi wręcz do nowego spojrzenia na istotę stosunku administracyjno-prawnego, do podkreślenia, że obowiązki są i tutaj odpowiednio rozkładane na obie strony stosunku prawnego — również na poszczególne organy administracji<sup>19</sup>. To swoiste „równanie” organu administracji państwowej do społeczeństwa, a w tym i do każdej jednocześnie zobowiązanej i uprawnionej strony, występuje w naszej administracji również w formie stopniowego przemieszczania się państwowych i społecznych funkcji. Tę różnorodność prawnych form działania obserwuje się również w zakresie administracji szkolnej. Opierając się na proponowanej przez J. Starościa-ka systematyce tych form działania można stwierdzić, że podstawowe znaczenie ma w interesującej nas tu dziedzinie: a) wydawanie aktów normatywnych, b) wydawanie decyzji oraz c) podejmowanie działalności społeczno-organizacyjnej. Natomiast zawieranie umów i cała sfera czynności materialno-technicznych spada tu do roli drugorzędnej i usługowej. Władze szkolne mają oczywiście możliwość jednoczesnego stosowania wielu prawnych form działania. J. Starościak nazywa to „kompleksowym stosowaniem rozmaitych form działania” dla osiągnięcia określonego celu<sup>20</sup>, lecz z drugiej strony każdemu organowi specjalnie odpowiada stosowanie pewnej, określonej formy działania<sup>21</sup>, stosownie do charakteru jego działalności i zadań.

nistracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956, s. 321—322, oraz J. Starościak, op. cit., s. 13.

<sup>15</sup> Owemu, wywodzącemu się z nauki niemieckiej i austriackiej podziałowi na „hoheitliche und nichthoheitliche Tätigkeit”; występującemu w pracach G. Mayera, J. Hatscheka, F. Fleinera, a z autorów polskich u S. Kasznicy, T. Bigi, a ostatnio u T. Kuty, przeciwstawia się stanowisko reprezentowane ostatnio w nauce radzieckiej, wedle którego całokształt administracyjnej działalności państwa ma charakter władczy, co właśnie wyróżnia ją od działalności organów społecznych (zob. J. Starościak, op. cit., s. 16—18).

<sup>16</sup> Niemiecka konstrukcja „beliehene Unternehmung” (zob. E. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, t. I, Tübingen 1953, s. 533 i n.) i jej pokrewna francuska „établissement privé de service public” (np. u G. Jesè’a) są dowodem występowania i we współczesnych kapitalistycznych państwach procesów przekazywania jednostkom społecznym pewnych zadań i uprawnień administracji państwowej.

<sup>17</sup> E. Huber, op. cit., s. 53—54.

<sup>18</sup> J. Starościak, op. cit., s. 12—14.

<sup>19</sup> W tej kwestii zob. G. Pietrow, *Suszcznost sowietskowo-administratiwnowo prawa*, Moskwa 1959, s. 91 i n.

<sup>20</sup> J. Starościak, op. cit., s. 34—35.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 34—39 i 310,

W tym stanie rzeczy powstaje problem określenia podstawowej prawnej formy działania również dla szkół i zakładów wychowawczych, u których uderza duża odrębność celu i charakteru ich działalności. Pomijając dokonywane przez te zakłady czynności organizacyjno-administracyjne i wydawanie decyzji administracyjnych, dominuje tu cała sfera wychowawczo-dydaktycznej ich działalności. Jest to działalność charakterystyczna dla tych jednostek organizacyjnych, mogąca — wobec występującego tu odrębnego regulowania prawnego — stanowić oddzielną prawną formę ich działalności. To wyodrębnienie jest możliwe wraz z wykazaniem, że owa działalność wychowawczo-dydaktyczna szkół i innych zakładów nie jest po prostu prostą formą działalności społeczno-organizacyjnej oraz, że nie można jej prawnie potraktować bez reszty również jako pewnego rodzaju czynności materialno-technicznych.

Działalność społeczno-organizacyjna jest w rozumieniu J. Starościaka formą włączania obywateli do realizacji wspólnych zadań (np. organizowanie zebrań, narad, akcji)<sup>22</sup> i stanowi działalność organizatorską administracji państwowej w formach podobnych do tych, które może stosować każda organizacja społeczna<sup>23</sup>. Nie posiada ona sprecyzowanych przez prawo form, w znaczeniu procedury<sup>24</sup>, a co więcej „występuje (m. in.) wszędzie tam, gdzie normy prawa dotyczące bezpośrednio danego zagadnienia, bądź też normy ustrojowe czy kompetencyjne nakładają na administrację zadania nie wskazując środków, jakimi zadania te mają być wykonywane”<sup>25</sup>. Tych właśnie wszystkich elementów i warunków działalności społeczno-organizacyjnej nie można w zasadzie odnieść do wychowawczo-dydaktycznej działalności szkół i zakładów wychowawczych. Natomiast owa działalność wychowawczo-dydaktyczna tych zakładów wytyczana celami wychowania i nauczania, określona społecznymi potrzebami w zakresie oświaty i podejmowana na podstawie założeń pedagogiki i dydaktyki przy zastosowaniu metody przekonywania i wyjaśniania, jest w swym zasadniczym kierunku oraz całej swej organizacji regulowana przez przepisy prawa.

Cała specyfika działalności wychowawczo-dydaktycznej szkół i innych zakładów, podnoszona z prawnego punktu widzenia, polega właśnie na wiążącym wytyczeniu poprzez obowiązujące przepisy działalności, która w samej swej istocie polega już tylko na tłumaczeniu, wyjaśnianiu, przekonywaniu i opiece. Wynikające z tych przepisów zasady organizacji, formy działalności, obowiązki poszczególnych podmiotów itp. mogą być wprawdzie prawnie egzekwowane, lecz jednocześnie poszczególne czynności samego wychowania i nauczania w zasadzie już nie mogą być w ten

<sup>22</sup> Ibidem, s. 284—285.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 284.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 289.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 285..

sposób ani wyliczane ani prawnie dochodzone. Chociaż działalność ta w znacznym stopniu polega na różnych formach opieki i przekonywaniu, to jednocześnie nie można jej jednak sprowadzać do samego „przekonywania” i samej „opieki” skoro dla zapewnienia jej realizacji służą państwowe, władcze środki działania<sup>26</sup>.

Działalność wychowawczo-dydaktyczną tych zakładów charakteryzują też pewne cechy właściwe dla społeczno-organizacyjnej formy działania administracji. Działalność ta i poszczególne wchodzące tu w grę czynności są mianowicie czynnościami prawnymi, w tym sensie, że „ich cel musi się mieścić w ramach zadań postawionych przez prawo danemu organowi [...] oraz w ramach prawnie ustalonej właściwości tego organu”; co więcej, nie chodzi tu już o tworzenie jakichkolwiek nowych norm prawa, z czego jednak nie wynika, że działalność ta jest obojętna dla porządku prawnego i mimo braku jakiegokolwiek ściśłej i jednolitej procedury dla podejmowania tej działalności, mają tu jednak zastosowanie wszelkie formy kontroli, zupełnie podobnie jak do całej działalności administracji, podejmowanej na podstawie prawa<sup>27</sup>. Nie można też działalności wychowawczo-dydaktycznej szkół i innych zakładów wychowawczych bez reszty traktować jako „pozaprawnych” czynności materialno-technicznych. Nasuwają się bowiem tu te wszystkie argumenty, dla których J. Starościak całą działalność społeczno-organizacyjną wyodrębnił ze sfery czynności materialno-technicznych<sup>28</sup>. Odmienność charakteru prawnego działalności wychowawczo-dydaktycznej jest uderzająca przy zestawieniu jej chociażby z charakterem czynności biurowych i całej działalności administracyjno-usługowej urzędów, zakładów i innych instytucji państwowych. Charakterystyczne jej cechy to: a) specjalne uregulowanie prawne, obejmujące organizację, kierunek, a nawet metody działania, b) odmienność nadzoru nad tą działalnością (tzw. nadzór pedagogiczny) oraz c) w wyniku tejże działalności powstawanie określonych skutków administracyjno-prawnych (np. decyzje kwalifikacji, promocji, i in.). Działalność wychowawczo-dydaktyczną szkół i innych zakładów wychowawczych można przeto, z prawnego punktu widzenia, określić jako charakterystyczną, prawną formą działania aparatu państwowego (administracji szkolnej) w zakresie szkolnictwa, z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami odnośnie do: 1) wymogu odpowiedniej tu regulacji prawnej, 2) jej podstawy prawnej, oraz 3) prawnego określenia celów, zasad i granic nadzoru nad tą działalnością.

Prawne określenie wymienionych powyżej warunków działalności wychowawczo-dydaktycznej stanowi punkt wyjściowy do zapewnienia praworządności w pracy całej administracji szkolnej. Działanie poprzez każ-

<sup>26</sup> Por. ibidem, s. 288—298 oraz 290—292.

<sup>27</sup> Por. ibidem, s. 287—290.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 23—24 oraz 286—291.

dą z wymienionych prawnych form wymaga swoistej metody i „polityki” postępowania, lecz również i odwrotnie — swoistość celu wymaga odmienności działania na danym polu<sup>29</sup>, odpowiednio dla tej właśnie sfery. Ma to w pełni zastosowanie również do działalności wychowawczo-dydaktycznej.

Występuje tutaj jednak potrzeba oparcia tej działalności przede wszystkim na zasadach pedagogiki i dydaktyki (pojmowanych jako dyscypliny określające pewne zasady fachowości działania), i to nawet w takim stopniu, że również ustalenia prawne w tym zakresie powinny z tymi zasadami się liczyć i wiązać. Ponieważ dla całej administracji szkolnej jest nieodzowne dokonywanie ustaleń w drodze przepisów prawa, przeto podnieść można podstawową dla naszych rozważań tezę, że — uwzględniając istniejące w tej mierze potrzeby społeczne i płynące stąd uwarunkowanie — źródłem wyznaczników dla prawnego regulowania całej wychowawczo-dydaktycznej działalności szkół i innych zakładów wychowawczych winna być również pedagogika i dydaktyka, w których to dyscyplinach przepisy te powinny znaleźć swą fachową weryfikację.

### III. REGULACJA PRAWNA KWESTII PEDAGOGICZNYCH

Normatywne regulowanie prawne różnorodnych zagadnień życia społecznego jest problemem prawnym. Na tle prawnego regulowania interesującej nas tutaj działalności wychowawczo-dydaktycznej szkół i innych zakładów wychowawczych powstaje swoisty problem oparcia całej w tym zakresie regulacji na odpowiednich założeniach pedagogiki i dydaktyki. Stanowi to w pewnej mierze warunek poprawności rozstrzygnięć podejmowanych w formie prawa. Ten związek założeń pedagogiki z przepisami prawa regulującymi organizację i działalność szkół może wystąpić albo wręcz na płaszczyźnie tych przepisów, albo — w pewnym sensie — poza tymi przepisami. W tym drugim przypadku, w przepisach prawa znajdzie się tylko odniesienie do owych założeń pedagogiki, ogólne powołanie się na nie, bez ich formułowania w samych przepisach prawnych. Natomiast normowanie zagadnień pedagogicznych na płaszczyźnie tychże przepisów polega na tym, że z treści zasad podnoszonych przez pedagogikę budujemy dla administracji szkolnej normy prawne; zasady te stają się wtedy treścią norm prawnych, z wszystkimi tego prawnymi konsekwencjami. Przy prawnym określaniu działalności szkół związek, o którym mowa powyżej, istnieje jednak zawsze, w ten lub inny sposób uchwycony we właściwych przepisach prawnych. Związek ten J. Buzek upatruje w tym, że cały system szkolny musi działać według z góry opracowanego planu i jednocześnie stosować się do wymogów pedagogiki, a nauczyciel powi-

<sup>29</sup> Ibidem, s. 262 i n.

nien używać środków wskazanych przez pedagogikę, i chociaż całe tzw. „wewnętrzne urządzenie nauki szkolnej” jest głównie kwestią pedagogiczną<sup>30</sup>, to jednak znaczenie, jakie posiada dla całego społeczeństwa i państwa zorganizowany system wychowania i nauczania uzasadnia dla Buzka w pełni to, „iż państwo wydało, a w części nawet musiało wydać przepisy administracyjne, dotyczące także tej najważniejszej dziedziny pedagogiki”<sup>31</sup>, i że „dotyczy to zwłaszcza kwestii urządzenia planów naukowych i planów lekcyjnych, niekiedy nawet i metody nauczania, albo też doboru środków karności szkolnej”<sup>32</sup>. W ten sposób dochodzi do regulowania drogą prawa zagadnień pedagogicznych. Ponieważ działalność szkół i innych zakładów wychowawczych powinna opierać się na odpowiednich założeniach pedagogiki i dydaktyki, i ponieważ mamy działalność tych zakładów wytyczać przepisami prawa, jak również całą działalność administracji państwowej, przeto przyjmuję wyżej już sformułowaną tezę, że całą regulację prawną w tym zakresie należy oprzeć na odpowiednich założeniach pedagogiki i dydaktyki. Stanowi to element poprawności tej regulacji i warunek skuteczności działania szkolnictwa.

Zagadnienia pedagogiki i dydaktyki nauczania mogą znaleźć trojaki uwzględnienie w systemie obowiązujących norm prawnych (w systemie prawa szkolnego)<sup>33</sup>.

1) Można konstruować system prawa szkolnego, w którym w zasadzie nie formułuje się żadnych przepisów wypowiadających określone założenia pedagogiki i dydaktyki, jednocześnie odwołując się w tej mierze wprost do sposobów działania wynikających z pedagogiki i dydaktyki. Zarówno organa wykonawcze, jak i nadzorujące tę działalność, opierają się tu wprost na założeniach np. pedagogiki, a nie na normach prawa wywodzących swą treść z tych założeń. Regulacją prawną objęta tu zostaje jedynie organizacja szkół i cała ich działalność administracyjno-techniczna, a nie działalność wychowawczo-dydaktyczna. Wprawdzie przy takim postawieniu sprawy z powodzeniem omijamy jakąkolwiek kazuistykę przepisów, tak niebezpieczną przy normatywnych rozstrzygnięciach dotyczących działalności wychowawczo-dydaktycznej — to jednak system ten praktycznie jest nie do przeprowadzenia. Rozstrzygnięcia pewnych zagadnień pedagogiki i dydaktyki muszą się bowiem znaleźć w przepisach prawnych — chociażby przy formułowaniu celów nauczania, czy też obowiązków nauczycieli, a ponadto otwierałoby to w rezultacie olbrzymią dowolność działania, i to nie tylko w zakresie samej działalności wychowawczo-dydaktycznej, ale i w zakresie całego nadzoru nad tą działal-

<sup>30</sup> Zob. J. Buzek, *Studia z zakresu administracji wychowania publicznego. I. Szkolnictwo ludowe*, Lwów 1904, s. 205.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 205.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Por. tamże, — uwagi co do sposobów podejmowania przez państwo ustaleń w zakresie programów nauczania i metod oraz planów lekcyjnych — s. 210—211 in.

nością. Pedagogika bowiem będąc dyscypliną humanistyczną, nie jest przecież jedynie systemem zharmonizowanym założeń i reguł, lecz służy wykładaniu i naświetlaniu wielu punktów widzenia na określone zagadnienia, oraz ciągłemu szukaniu za możliwie najlepszym spośród wielu rozwiązań. W tym świetle uczynienie wprost z założeń tak pojętej pedagogiki jako dyscypliny humanistycznej nie tylko zasad działania, ale i kryteriów całego administracyjnego nadzoru, oznaczałoby w praktyce dużą jego dowolność. Wyjściem z tego impasu jest uściślenie tych kryteriów przez przyjęcie określonych rozwiązań, wysuwanych zresztą przez pedagogikę, w system obowiązujących norm prawa.

Stroną dodatnią systemu nieformułowania w przepisach prawa założeń samej pedagogiki i dydaktyki — obok uniknięcia niebezpieczeństwa kazuistyki, co ma szczególne znaczenie dla zachowania pedagogicznej zasady indywidualizacji procesu wychowawczego — jest natomiast zamknięcie całej regulacji prawnej w odniesieniu do działalności wychowawczo-dydaktycznej jedynie na określeniu ogólnych celów i programów wychowania i nauczania. Czyni to w pewnym stopniu zadość warunkowi uściślenia nadzoru oraz pełnego nieskrępowania w doborze dróg i metod działalności pedagogicznej.

2) Pośrednim i zbliżonym do wyżej przedstawionego jest system, w którym przepisami prawa szkolnego przedstawiamy i rozwijamy określone zasady pedagogiki i dydaktyki, lecz jedynie w tym sensie, że je tłumaczymy jak władze szkolne i nauczyciel ma je rozumieć i stosować. Przepisy te, uściślając działalność wychowawczo-dydaktyczną i cały nadzór nad nią, mają jednocześnie charakter jedynie aktów wyjaśniających i pouczających, w jaki to sposób, zdaniem władz szkolnych, najlepiej osiągnąć. oznaczone w obowiązujących przepisach zadania i cele. W systemie naszego prawa korzysta się w pewnym zakresie z tego sposobu określenia zagadnień pedagogicznych, a to przede wszystkim przy formułowaniu tzw. instrukcji programowych, przepisów o programach szkolnych i o zasadach ich realizacji.

3) Trzecim wreszcie systemem i sposobem regulowania problemów wychowania i nauczania przez przepisy prawne jest formułowanie przez te przepisy określonych zasad i rozstrzygnięć dotyczących wychowania i nauczania, otrzymujących w ten sposób charakter wiążących ustaleń prawnych. Są to konkretne wskazania dla władz szkolnych i nauczyciela, jak ma postępować w zakresie organizacji i realizacji działalności wychowawczo-dydaktycznej.

Jest to system reprezentowany w naszym prawie najsilniej i obejmujący ustaleniami prawnymi także zagadnienia, jak: programy i plany nauczania i wychowania, określenie celu działalności szkół, szczegółowego materiału nauczania, planów lekcyjnych, obowiązków nauczycieli itd. Wprowadzenie założeń pedagogiki w system przepisów prawnych ma bowiem i to uzasadnienie, że tym zasadom pedagogiki dodaje się w ten

sposób pewnej, nowej dla nich mocy wiążącej i autorytatywnego charakteru. Ma to też takie znaczenie, że niezależnie od tego, co powie pedagogika np. o optymalnej ilości uczniów w klasie, nauczyciela ostatecznie wiążą ustalenia przyjęte w tej mierze w przepisach prawa. W ten sposób nie następuje również żadna deprecjacja czy spłycenie zasad pedagogiki, lecz nawet odwrotnie, może nastąpić ich potwierdzenie i afirmacja.

Istnieje zatem pewna zasadnicza różnica odnośnie do konsekwencji prawnych pomiędzy „obowiązaniem” nauczyciela zasad formułowanych li tylko przez pedagogikę, a obowiązaniem, nawet tych zasad, powtórzonych i sformułowanych w przepisie prawa. I tak np. gdy pedagogika ustala, jakim powinien być nauczyciel, jakie posiadać cechy, umiejętności, a nawet obowiązki — to wykłada się w ten sposób jedynie ogólne postulaty, założenia, czy wzorce postępowania, przy czym z samej pedagogiki nie wynikają jeszcze żadne gwarancje przestrzegania tych zasad. Natomiast gdy prawo określa, jakim powinien być nauczyciel — wówczas przekłada się to na język określonych obowiązków ściśle określonych podmiotów, przy czym obowiązki te mogą być i będą również egzekwowane w przewidziany przez prawo sposób.

W tym miejscu nasuwa się znowu postawiony już wyżej postulat o możliwie najodpowiedniejszy wedle wymogów pedagogiki kształt dla tych przepisów prawa i konieczność możliwie najlepszej znajomości pedagogiki i techniki pracy pedagogicznej przy formułowaniu przepisów mających regulować działalność na polu oświaty i wychowania.

#### IV. SPRAWA OCEN LEGALNOŚCI W SFERZE PEDAGOGICZNEJ DZIAŁALNOŚCI SZKÓŁ

Jedną z podstawowych funkcji aparatu administracji szkolnej oraz podstawowych instytucji prawa szkolnego jest nadzór pedagogiczny nad wychowawczo-dydaktyczną działalnością szkół i innych zakładów wychowawczych. To określenie przedmiotu nadzoru pedagogicznego przesądza o jego organizacji i formach, w których jest przeprowadzany, a także o jego kryteriach. Ten ostatni problem jest dla nas szczególnie interesujący przy ocenie zgodności z przepisami prawa wychowawczo-dydaktycznej działalności szkół.

Stawiając pytanie, do jakiego stopnia, i w jakich granicach oceny nadzoru pedagogicznego opierają się na przepisach prawa, powstaje szereg szczegółowych kwestii, a mianowicie: czy kryteria tego nadzoru zawarte są w przepisach prawa, czy też są to kryteria pozaprawne, dyktowane przez pedagogikę przynajmniej w tych granicach, w jakich procesy wychowania i nauczania nie mogą już być ujmowane uogólnieniami przepisów. Powstaje też pytanie, w jakim zakresie przy ocenach tego nadzoru wchodzi w grę kryterium legalności, w jakim już tylko celowości, nota bene celowości pedagogicznej, z uwagi na ramowość przepisów określających działalność wychowawczo-dydaktyczną, oraz jaka jest

wreszcie możliwość i wartość prawnej oceny, w odniesieniu do działalności pedagogicznej aparatu szkolnego.

Celem całego nadzoru pedagogicznego, przeprowadzonego najczęściej w formie wizytacji szkoły, jest „planowe i systematyczne badanie treści, metod, organizacji i wyników działalności pedagogicznej [...] przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności, które tę działalność warunkują i roli, jaką dana szkoła [...] spełnia w swoim środowisku<sup>34</sup>”, oraz ocena tej działalności z punktu widzenia prawa i obowiązujących wytycznych. W konsekwencji wydaje się odpowiednie zarządzenia pokontrolne<sup>35</sup>. Przepisy, które mogą wchodzić tu w grę jako kryteria i wyznaczniki tego nadzoru, będą jednak z reguły przepisami ramowymi, wytyczając jedynie ogólną treść i kierunek tej działalności. W tym stanie rzeczy nadzór pedagogiczny obejmować będzie również pozaprawne treści i oceny, np. kwestii metod pracy wychowawczej danej szkoły czy też jej wychowawczych problemów środowiskowych. W takich przypadkach oceny nadzorcze, odnoszące się siłą rzeczy również do konkretnych czynności, będą podejmowane zarówno z punktu widzenia tych ogólnych ram prawnych, jak i z punktu widzenia zasad pedagogiki, dyktujących dla indywidualnych przypadków słuszność czy niesłuszność, celowość czy niecelowość konkretnych poczynań i rozwiązań z zakresu wychowania i nauczania.

Instrukcja o pracy wizytatorów nie precyzuje bliższych kryteriów dla tych ocen nadzorczych; wyraźnie nie ogranicza się również, zresztą zupełnie słusznie, do kryteriów ogólnych, wynikających z „zarządzeń i wytycznych władz oświatowych”, lecz mówi tu ogólnie o „badaniu i ocenie działalności pedagogicznej i organizacyjnej szkół<sup>36</sup>”. W ten sposób obok kryterium legalności ocen występujących w nadzorze pedagogicznym włącza się specjalne tu kryterium celowości, wynikającej z pedagogicznego punktu widzenia. To swoiste kryterium całego owego nadzoru nad wychowawczo-dydaktyczną działalnością szkół opiera się oczywiście na założeniach pedagogiki. Ten nadzór pedagogiczny, wykonywany zresztą przez pracowników o pedagogicznych kwalifikacjach zawodowych, obejmuje zatem także fachowe, pedagogiczne oceny. Nie rozstrzygnięta wyraźnie na gruncie obowiązujących przepisów jest sprawa wyłączności organów administracji szkolnej do podejmowania w trybie nadzoru owych ocen pedagogicznych. Gdy w kwestiach ocen z punktu widzenia legalności — nawet w sprawach szkolnictwa — w pewnych przypadkach mają prawo wypowiadać się również i inne organy, spoza aparatu admi-

<sup>34</sup> F. Herok, *Rola nadzoru pedagogicznego w realizacji reformy szkolnictwa* (Chowanna 1963, z. 1 s. 4).

<sup>35</sup> Zob. ibidem.

<sup>36</sup> Zob. zarządzenie Min. Oświaty z 17 VII 1956 r. w sprawie pracy wizytatorów szkół — zawierające w tej materii instrukcję — zob. Dz. I pkt 2 i 3 (Dz. Urz. Min. Ośw. nr 9, poz. 77/56).

nistracji szkolnej, chociażby prokurator — to jednocześnie organy te są niewłaściwe i niekompetentne do wypowiedzania się w kwestiach i ocenach pedagogicznych. Natomiast oceny te dokonywane przez wizytatora i nadzorcę aparatu administracji szkolnej są wiążące dla nadzorowanych jednostek i wywołują dla nich określone organizacyjno-służbowe konsekwencje. Uznanie wyłączności administracji szkolnej w tym zakresie, usytuowanie tych zagadnień w sferze jej „wewnętrznej polityki działania”, wzmacnia zasadniczo pozycję i pewną niezależność władz szkolnych w granicach sprawowanego przez nie nadzoru pedagogicznego. Z drugiej jednak strony, potrzeba fachowości i indywidualizacji działania w zakresie wychowania i nauczania dyktuje, zwłaszcza dla nauczycieli i wychowawców, pewną sferę samodzielności i wyłączności, i to nawet w odniesieniu do organów nadzoru pedagogicznego. Organy tego nadzoru mogą nie podzielać opinii czy stanowiska nauczyciela w danej sprawie z zakresu praktyki wychowania czy nauczania, mogą mu w przepisach formułować generalnie jego obowiązki, oceniać jego działalność, wyciągać nawet konsekwencje służbowe z jego rozstrzygnięć — ale nie mogą go zastąpić w jego czynnościach wychowania i nauczania. Jest to odrębne zagadnienie pewnych „wewnętrznych granic” owego nadzoru pedagogicznego, nie mniej istotne jak postawiona wyżej kwestia wyłączności ocen pedagogicznych organów nadzoru administracji szkolnej.

Jeżeli nawet przy nadzorze pedagogicznym będącym przejawem działalności administracyjnej istnieje konieczność oddzielnego traktowania ocen prawnych, opartych na przepisach prawa i ocen pedagogicznych, opartych na wiedzy i praktyce pedagogicznej, przeto mogłaby powstać wątpliwość co do zasadności i wartości, czy wręcz dopuszczalności lub potrzeby prawnej oceny odnośnie do działalności pedagogicznej. Rozważania na ten temat siłą rzeczy prowadzą nas w obręb zagadnień stanowiących pogranicze i wspólną problematykę dla prawa i pedagogiki, problematykę, jaką tworzy regulowanie dla aparatu szkolnego drogą przepisów prawa pewnych zagadnień pedagogiki. Szkoły i inne zakłady wychowawcze rozwijają działalność pedagogiczną, oczywiście na podstawie zasad pedagogiki, lecz w granicach, w jakich tę działalność wytyczamy przepisami prawa zostają one prawie zobowiązane do tego działania, a my do oceny tej działalności również z punktu widzenia przepisów prawa. Przepisy prawa przy całym ich generalizowaniu, ograniczeniach i wadach nie znoszą przecież zasad pedagogiki, lecz przydają im prawnych gwarancji realizacji. Nie znaczy to też, że wyznaczniki zawarte w przepisach prawa mogą być zupełnymi i jedynymi kryteriami oceny działalności pedagogicznej; wręcz przeciwnie, należy zauważyć, że wyznaczniki i kryteria te są raczej wtórnymi w zestawieniu z kryteriami i tezami samej pedagogiki, skąd w zasadzie winny się wywodzić. Zarysowuje to jednak ramy dla ocen legalności działalności pedagogicznej jednostek aparatu szkolnictwa.

# LA PROBLÉMATIQUE JURIDIQUE DU SYSTÈME DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DE L'ÉDUCATION DANS LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

## Formes juridiques de l'activité

### R é s u m é

L'organisation de la profession du professorat, dont les principes de base comprennent la pragmatique de service du corps enseignant est l'élément qui assure la réalisation régulière des devoirs de l'appareil scolaire. Dans cette pragmatique la définition juridique des obligations pédagogiques des instituteurs possède l'importance essentielle — conformément aux exigences de l'objet — ce qui peut être conçu ici seulement en cadres. Cela crée une base juridique générale à l'estimation juridique de toute activité pédagogique de l'instituteur. Puisque, dans le cadre de la définition juridique de l'activité générale publique, nous sommes également obligés au règlement juridique de la sphère de l'éducation et de l'activité didactique des écoles et des établissements d'éducation, alors dans ce domaine-ci naissent la base et la nécessité à déterminer juridiquement les buts, les devoirs et les limites de l'activité de l'appareil de l'administration scolaire, et en outre, la nécessité de vérification professionnelle pédagogique du contenu des prescriptions, réglant l'activité éducative et didactique de ces écoles. Le règlement juridique de cette activité crée pour ces unités une forme spécifique juridique de l'activité.

Le règlement juridique des questions pédagogiques peut se tenir sur trois différents niveaux, ou par trois différentes relations: ou sur le niveau des prescriptions du droit, où se trouvent seulement les ordres d'application des principes formulés par la pédagogie, ou, dans ces prescriptions on interprète seulement ces principes-là, ou les explique pour information, ou tout au contraire, de leur contenu „in extenso" on construit le contenu des prescriptions du droit!. Cette introduction directe des principes de la pédagogie dans le système des prescriptions du droit scolaire, largement appliquée chez nous, ajoute aux principes de la pédagogie de nouvelles sanctions juridiques, et permet de les traiter en tant que principes de rigueur juridiques. Cela crée également le fondement à l'estimation juridique de l'activité légitime pédagogique. Ces estimations sont soulevées par des organes de la surveillance pédagogique de l'administrations scolaire, avec les estimations professionnelles incluses, fondées uniquement sur des critères pédagogiques, donc hors du droit, déterminant la correction pédagogique, ou l'opportunité pédagogique des activités particulières. Les organes de cette surveillance sont seuls compétents à soulever ces estimations pédagogiques de surveillances. Cela renforce la position de ces organes du surveillance, mais, néanmoins cela n'élimine pas la sphère d'une certaine exclusivité dans l'activité de l'instituteur, au cours de ses fonctions en éducation et en enseignement, dans lesquelles les organes de surveillance ne peuvent plus les remplacer. Car ces fonctions-là constituent la sphère de son activité exclusive et les prescriptions juridiques en vigueur, ne déterminent que les buts et les cadres de cette activité.