

JANUSZ HOMPLEWICZ

PROBLEMATYKA PRAWNA SYSTEMU OŚWIATY I WYCHOWANIA W PRL

Zagadnienia ustrojowo-organizacyjne

I. PRZEDMIOT ROZWAŻAŃ *

Znany jest fakt podejmowania przez państwo w coraz to większym zakresie rozrastających się zadań społecznych z dziedziny oświaty, nauczania i wychowania publicznego. W tym zakresie kształtuje się powszechny system oświaty i wychowania, obejmujący swym zasięgiem nie tylko poszczególne środowiska wychowawcze i ośrodki kulturowe, lecz niemalże całą organizację społeczeństwa. Stwarza to grunt dla rozwoju działalności szczególnie właściwego w tym zakresie aparatu administracji szkolnej. Działalność tego aparatu — w myśl ogólnych zresztą założeń praworządności i prawnej regulacji działalności wszystkich organów państwowych — normują wykazujące tu pewne własne, nawet daleko idące cechy swoiste, przepisy prawa szkolnego. W tym stanie rzeczy powstaje potrzeba podjęcia bardziej szczegółowych badań nad instytucjami prawa szkolnego, oraz nad ogólnym prawnym systemem zasad i form prawnych działalności organów administracji szkolnej i całej polityki państwa w tym zakresie.

Konieczność regulacji prawnej w interesującej nas tu dziedzinie wynika z tego, że mamy do czynienia z działalnością jednostek aparatu państwowego. Z drugiej zaś strony przepisy odnoszące się do tej działalności uwzględniać powinny odpowiednie założenia pedagogiki i dydaktyki, co stwarza tu nie tylko swoiste merytoryczne uwarunkowanie tej regulacji, lecz również wskazuje na cechy szczególne instytucji prawa szkolnego.

Zanim jednak będzie można wskazać na instytucje obowiązującego u nas prawa szkolnego, należałoby, chociaż tylko roboczo, ustalić treść

* Artykuł opracowany na podstawie rozprawy doktorskiej autora pt. *Prawne zagadnienia kierownictwa państwowego w dziedzinie oświaty i wychowania*, Kraków 1964 (maszynopis).

zarówno samego pojęcia prawa szkolnego, jak i innych związanych z tym prawem podstawowych i wstępnych dla prowadzonych tu rozważań terminów, takich jak: administracja szkolna i administracja stosunków oświatowo-wychowawczych, szkolnictwo i władze szkolne.

II. PRAWO SZKOLNE I INNE POJĘCIA WSTĘPNE

Prawo szkolne jest oczywiście częścią prawa administracyjnego i stanowi fragment jego części szczegółowej. Obejmuje ono całokształt przepisów regulujących działalność państwa w dziedzinie oświaty i wychowania, a w szczególności organizację i funkcjonowanie działającego w tym zakresie aparatu administracji państwowej (administracja szkolna) oraz wszystkich podległych temu aparatowi szkół (szkolnictwo), placówek oświatowo-wychowawczych i innych jednostek organizacyjnych¹. Nazwałbym to szerokim określeniem przedmiotu. Natomiast prawo szkolne w ścisłym znaczeniu to całokształt przepisów prawa regulujących organizację i działalność jedynie szkolnictwa oraz nadzór nad tym szkolnictwem. W tym przypadku przepisy dotyczące organizacji administracji szkolnej oraz organizacji i działalności zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych nie będących szkołami nie wchodziłyby już w zakres tego pojęcia. Przepisy o organizacji administracji szkolnej to po prostu prawo administracyjne, a przepisy o organizacji i działalności wszelkich nie będących szkołami zakładów i innych placówek oświatowo-wychowawczych to przepisy dotyczące wręcz całej dziedziny działalności państwowej w zakresie stosunków oświatowo-wychowawczych. Wyżej wymieniane zakresy ściśle się jednak z sobą wiążą i w przepisach prawa traktowane są łącznie, przeto nie chcemy ich rozdzielać i będziemy traktować prawo szkolne w przytoczonym wyżej szerokim znaczeniu.

Tak rozumiane prawo szkolne to zespół norm prawnych wydanych przez organa państwowe, realizujących funkcje i zadania danego państwa w określonych warunkach jego istnienia, norm będących podstawowym środkiem kierownictwa państwowego w dziedzinie oświaty i wychowania oraz podstawą organizacji całej działalności państwowej w tym zakresie. Należy przy tym dodać, że prawem szkolnym wypada objąć także te przepisy, które określają prawa i obowiązki działających na polu oświaty i wychowania również podmiotów niepaństwowych, jak np. organizacji społecznych czy też rodziców i opiekunów dzieci.

Szkolnictwo oraz administracja szkolna stanowią dwa oddzielne nurty problemowe o odmiennej tematyce prawnej. Administracja szkol-

¹ Por. określenie prawa szkolnego zawarte w *Schulrecht und Schulverwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik* (L. Ansorg, H. Birnbaum i inni), Berlin 1956, s. 21.

n a jest to część aparatu administracji państwowej, a jej działalność — to z zasady działalność administracyjna, natomiast szkolnictwo to aparat bezpośredniej realizacji zadań w zakresie nauczania i wychowania, zorganizowany i działający na odrębnych zasadach. Państwowy aparat administracyjny sam bowiem ani nie naucza, ani nie wychowuje, jest natomiast powołany do organizowania tego nauczania i wychowania². Z kolei aparat szkół, tworzący system szkolny, w pewnej części swej działalności wykracza już poza ramy działalności administracyjnej, przeprowadzając procesy samego wychowania i nauczania. Szkoła jest jednak mimo to jeszcze ogniwem aparatu administracji (szkolnej), bowiem podejmować będzie również pewną organizującą realizację jej zadań działalność administracyjną.

Aparat administracji szkolnej składa się z szeregu jednostek organizacyjnych, a spośród tych niektóre wyposażone są w uprawnienia wynikające ze zwierzchniej władzy państwowej (organa państwa) i te nazywać będziemy władzami szkolnymi. Władze szkolne (organa administracji państwowej) są to zatem organa administracji państwowej powołane do realizacji kierownictwa państwowego w zakresie szkolnictwa (nauczania i wychowania).

W literaturze dotyczącej administracyjnej działalności państwa na polu oświaty i kultury spotyka się niekiedy oprócz terminu „administracja szkolna” również termin „administracja (w zakresie) stosunków oświatowo-wychowawczych” albo też „administracja stosunków kulturalnych”³. Można by w tym miejscu zastanowić się nad wzajemnym stosunkiem zakresu obu tych terminów.

O administracji szkolnej mówiliśmy już wyżej. Jeżeli tę administrację szkolną pojmować będziemy jako system organów i jednostek państwowych, których celem jest realizacja zadań państwa właśnie w dziedzinie oświaty i wychowania, to zainteresuje nas tu cała działalność wszystkich jednostek stanowiących ten aparat. Będzie tu zatem wchodzić w grę również przedsięwzięta przez te jednostki działalność pomocnicza w odniesieniu do celów oświaty i szkolnictwa (np. budownictwo szkolne, finansowanie działalności i administracyjna jej obsługa). Daje to możliwie pełny obraz całokształtu działalności zespołu organów stanowiących aparat administracji szkolnej.

Natomiast gdy mówimy o administracji stosunków oświatowo-wychowawczych, to interesuje nas nie tylko działalność aparatu administracji szkolnej, ale wręcz każdego organu państwowego, jeśli tylko ta działalność wiąże się — chociażby wycinkowo — z dziedziną oświaty i wychowania. Odpadnie zaś tutaj z pola widzenia cała owa działalność pomoc-

² Por. M. Jaroszyński, *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1962, s. 25.

³ Zob. M. Jaroszyński, J. Starościk, *Polskie prawo administracyjne*, Część szczegółowa, z. 1, Warszawa 1957, s. 5—51.

nicza, jako że treścią jej nie jest bezpośrednio organizowanie tychże stosunków, chociażby nawet była podejmowana przez jednostki administracji szkolnej. W tym przypadku daje to pełniejsze spojrzenie na całokształt poczynąń całego aparatu państwowego w zakresie oświaty i wychowania, bez względu na organizacyjne usytuowanie danych organów; chodzi tu zatem również np. o działalność sądu opiekuńczego, teatru czy radia, w granicach realizowanej przez nie działalności oświatowo-wychowawczej. Nie ograniczamy się tu do ram działalności jedynie aparatu administracji szkolnej, gdzie leży główny, choć nie jedyny nurt całej wychowawczej i oświatowej działalności państwa.

Termin „administracja szkolna” utożsamiamy z używanym często w piśmiennictwie terminem „administracja szkolnictwa”. Przy obu określeniach chodzi o administrację dotyczącą szkolnictwa i spraw wychowania, oraz o administrację, która wykonuje nadzór nad tym szkolnictwem.

III. PODSTAWY PRAWNE SYSTEMU SZKOLNEGO

Istotne znaczenie dla kształtowania podstaw ustroju i organizacji szkolnictwa ma zasięg regulacji ustawowej w tym zakresie. Chociaż w samej Konstytucji⁴ znalazły się jedynie ogólne postanowienia odnośnie do prawa do nauki (art. 61) i zapewnienia szczególnej troski państwa w sprawach wychowania młodzieży (art. 68), to jednak sprawa naczelnych założeń ustroju szkolnictwa jest sprawą regulacji ustawowej. Ogólne granice materii ustawowej dotyczącej szkolnictwa i spraw wychowania wytyczały pierwotnie ustawy: o tymczasowym ustroju władz szkolnych z 1920 r.⁵ i ustroju szkolnictwa z 1932 r.⁶, a następnie, już w warunkach ustroju socjalistycznego, nakreśliła je ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 1961 r.⁷ Ponadto problematyka obowiązku szkolnego⁸ oraz pragmatyka nauczycielska⁹ stanowią również materię ustawową. Podkreśla się w ten sposób znaczenie tych spraw i wytycza przez parlament ogólny kierunek rozwoju oświaty i szkolnictwa.

Brak określenia materii ustawowej w przedmiocie pozostałych spraw oświaty i szkolnictwa oznacza przejęcie prawodawstwa w tym zakresie przez administrację szkolną. Wyłaniające się na tym tle zagadnienie zakresu prawodawstwa administracyjnego ma rozwiązać generalne upo-

⁴ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. nr 33, poz. 232/52 r. z późn. zm.).

⁵ Ustawa z 4 VI 1920 r. (Dz. U. nr 50, poz. 304/20).

⁶ Ustawa z 11 III 1932 r. (Dz. U. nr 38, poz. 389/32).

⁷ Ustawa z 15 VII 1961 r. (Dz. U. nr 32, poz. 160/61).

⁸ Dekret z 23 III 1956 r. (Dz. U. nr 9, poz. 52/56).

⁹ Ustawa z 27 IV 1956 r. (Dz. U. nr 12, poz. 63/56).

ważnienie dla właściwego w tym zakresie ministra. Taką generalną delegację ustawową stanowił poprzednio dekret o organizacji szkolnictwa w okresie przejściowym z 1945 r.¹⁰, który w art. 1 upoważniał ówczesnego ministra oświaty do odmiennego niż to było przewidziane w ustawie o ustroju szkolnictwa z 1932 r. organizowania szkół i kursów, stosownie do nowych warunków i potrzeb. Stan ten zniósła dopiero ustawa z 1961 r., lecz i ona przewiduje w tym zakresie pewne pełnomocnictwa generalne. Zasadnicze sprawy ustrojowe znalazły się bowiem znowu w zakresie normowania administracyjnego. I tak na przykład właściwy minister określa zasady funkcjonowania i ustala (z wyjątkiem zasadniczej struktury szkół) zasady organizacyjne w stosunku do podległego szkolnictwa państwowego (art. 37 ust. 1 i 2), a wszelkie szkoły niepaństwowe mogą być prowadzone tylko za jego zezwoleniem i na określonych przez niego warunkach i zasadach (art. 39 ust. 1). Owe zatem zakresy spraw przekazane zostają do administracyjnej regulacji. W materii tej właściwego ministra nie krępują już bowiem z zasady żadne inne przepisy ustawy ponad te właśnie, które określają tak szeroko przedmiotowe granice jego kompetencji. Z punktu widzenia wzmocnienia roli Sejmu postulować by jednak należało poszerzenie regulacji ustawowej w przedmiocie naczelných założeń organizacyjnych systemu oświaty i wychowania oraz ściślejsze określanie granic delegacji ustawowych dla administracji szkolnej.

Zagadnienie ścisłego rozgraniczenia zakresu właściwości pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą występuje z całą ostrożnością w ustrojach burżuazyjnych, gdzie władze uwikłane w wewnętrznych sprzecznościach ustroju „hamować i miarkować się nawzajem muszą”, dając podłoże koncepcjom trójpodziału władzy. W warunkach ustroju socjalistycznego natomiast, przy koncepcji jednolitości władzy państwowej i zanikaniu sprzeczności pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, należy jednak utrzymać tezę, że wszelkie upoważnienia do stanowienia przez administrację przepisów powszechnie obowiązujących powinny wynikać z możliwie szczegółowo określonych delegacji ustawowych. Jest to również konsekwencja prymatu przepisów oraz tworzenia ustawowych powiązań z tymi przepisami.

Ustrojowe znaczenie ma także włączenie spraw szkolnictwa, oświaty i wychowania, i to nie tylko od strony zapewnienia bazy materialnej, do zakresu działania rad narodowych, jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej¹¹. Podporządkowanie władz szkolnych i podległych im zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych organom rady¹²,

¹⁰ Dekret z 23 XI 1945 r. (Dz. U. nr 2, poz. 9/46).

¹¹ Ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. nr 5 poz. 16), zob. art. 3 ust. 1 i 2 pkt 10 oraz art. 14 ust. 3 pkt 6 i art. 19 ust. 1 pkt 7 tej ustawy.

¹² Art. 55, 60, 61 ust. 2 i inne — tamże.

wgląd w ich działalność poprzez komisje rady¹³ oraz pewien wpływ na obsadę personelu i funkcjonowanie administracji szkolnej¹⁴ — to drogi realizacji zasady uczestnictwa możliwie szerokiego kręgu osób w administracji szkolnej oraz w sprawach oświaty i wychowania. Co więcej, zainteresowanie działalnością na odcinku kształcenia i wychowania nie tylko ze strony rad narodowych, ale również zakładów pracy oraz innych instytucji państwowych (i społecznych), a nawet urzędów — stwarza zupełnie nowe możliwości i warunki dla tej działalności. Szczególna rola zakładów pracy, przejawiająca się w podejmowaniu się opieki nad poszczególnymi szkołami i zakładami wychowawczymi, w prowadzeniu przez nie tzw. „szkół przyzakładowych”, a też, w miarę zachodzącej potrzeby, w prowadzeniu we własnym zakresie, pod nadzorem władz szkolnych, pewnej działalności kształceniowej i oświatowo-wychowawczej (np. organizacja przedszkola na terenie zakładu pracy dla dzieci pracowników, kursów dokształcających, fachowych i ogólnokształcących dla własnych pracowników, wczasów i kolonii dziecięcych itd.). Na odcinku oświaty i wychowania działają ponadto pewne instytucje społeczne (np. Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Towarzystwo Szkoły Świeckiej) i organizacje młodzieżowe. Cytowana ustawa z 1961 r. włącza i te instytucje i organizacje w system oświaty i wychowania, przewidując ich współdziałanie ze szkołą, a zatem pośrednio i z administracją szkolną (art. 23). Ustawa nie określa granic współpracy, ani nawet jej form, ustala jedynie, że zasady współdziałania tych organizacji ze szkołą będą uzgadniane z Ministerstwem Oświaty i Szkolnictwa Wyższego. Wynika z tego dla organizacji młodzieżowych i społecznych obowiązek współdziałania ze szkołą w realizacji jej zadań wychowawczych oraz obowiązek uprzedniego uzgodnienia z odpowiednim ministrem zasad owego współdziałania.

Najszerzym kręgiem osób bezpośrednio zainteresowanych w realizacji zadań wychowawczych szkoły są rodzice i opiekunowie dzieci. Prawne określenie pewnych ich obowiązków w dziedzinie wychowania to zagadnienie prawniczo odrębne. Osoby te nie podlegają bowiem administracyjnie władzom szkolnym, a określenie pewnych ich obowiązków w zakresie wychowania jest sprawą norm ustrojowych (jak np. pewne obowiązki prawne rodziców sformułowane w dekreście o obowiązku szkolnym). Wprawdzie ustawa o systemie oświaty z 1961 r. stwierdza, że „rodzice i opiekunowie współdziałają ze szkołami i prezydiami rad narodowych w organizowaniu kształcenia i wychowania dzieci i młodzieży” (art. 22), jednak przepis ten nie dotyczy całokształtu wychowawczej działalności rodziców, lecz jedynie sfery ich współdziałania ze szkołą, i w tych granicach formy owego współdziałania rodziców w realizacji zadań wy-

¹³ Art. 40, 42 ust. 1 i inne — tamże.

¹⁴ Art. 55, 60, 61 ust. 2, 62 — tamże.

chowawczych szkoły będą określane przez Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego. Organizacyjną formą współpracy rodziców w realizacji zadań szkoły są komitety rodzicielskie, traktowane jako organizacje wewnątrzszkolne i jako jednostki organizacyjne szkoły¹⁵.

Przedstawiona tendencja do możliwie pełnej integralnej aktywizacji społeczeństwa w sprawach oświaty i wychowania wynika z właściwej oceny doniosłości tych spraw i jest warunkiem rzeczywiście społecznej ich realizacji¹⁶. Wpływ organizacji politycznych, przede wszystkim kierowniczej partii robotniczej, stanowi dalszy fragment zagadnienia szerokiego zainteresowania szkolnictwem, które wyraźnie w tym układzie przestaje być traktowane jako jedynie „wewnętrzna” sprawa aparatu administracji szkolnej. Włączenie instytucji społecznych i politycznych w działalność na polu oświaty następuje poprzez prowadzenie przez te instytucje własnej działalności oświatowej i wychowawczej poprzez ich współdziałanie ze szkołami, zakładami wychowawczymi i administracją szkolną oraz wpływanie na działalność tych zakładów i organów państwowych.

IV. PRAWO DO NAUCZANIA

Istotne dla naszych rozważań nad zagadnieniami ustrojowymi jest wypływające z obowiązujących przepisów pytanie o prawo do nauczania i sprawowania innych funkcji wychowawczych w aparacie szkolnictwa. Kwestia ta ma jednak dwa zasadniczo różne aspekty, można bowiem ujmować ją jako zagadnienie kwalifikacji do nauczania, a ponadto również jako problem o znaczeniu ustrojowym, jako zagadnienie prawa do nauczania. Chodzi tu mianowicie o to, kto po zdobyciu odpowiednich, przepisanych kwalifikacji (co jest zresztą sprawą oczywistą, jak nauka medycyny przez kandydata na lekarza) ma prawo do nauczania i piastowania innych funkcji w szkolnictwie. Znaczenie tego zagadnienia jest olbrzymie, zakreśla je bowiem wielka rola nauczyciela, a pytanie „o prawo do nauczania” mogłoby nawet być rozumiane jako powszechne prawo obywatelskie.

Konstytucja lipcowa ustanawia dla wszystkich obywateli jednakowe prawa, a ponadto (w art. 69) podkreśla, że „obywatele [...] niezależnie od narodowości, rasy i wyznania mają równe prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego”. Z tej zasady i obywatelskiego prawa do nauki można wysunąć wniosek, że wszyscy obywatele mogą zdobywać kwalifikacje

¹⁵ Por. § 1 zarządzenia Ministra Oświaty z 30 V 1960 r. w sprawie organizacji i działalności komitetów rodzicielskich w szkołach i przedszkolach, oraz § 3 i 8 regulaminu komitetu rodzicielskiego (Dz. Urz. Min. Ośw. nr 8, poz. 132/60).

¹⁶ W kwestii prawnych form systemu oświaty w Polsce zob. J. Homplewicz,, *Założenia ustrojowe ustawodawstwa szkolnego PRL*, Chowania 1964, z. 3, s. 251—265 (wyd. K.O.S. Katowice).

do nauczania, a zdobywszy je uzyskują pewną zawodowo uwarunkowaną możliwość nauczania, tzn. możność jedynie ubiegania się o objęcie stanowiska nauczyciela. Z przytoczonych przesłanek logicznie możliwy byłby również i taki wniosek, że uzyskawszy te kwalifikacje uzyskują oni prawo do nauczania, tzn. mają prawo żądać tego, by nauczać, jeśli nie zostali pozbawieni praw obywatelskich lub właśnie owego prawa do nauczania, np. wyrokiem sądu czy orzeczeniem komisji dyscyplinarnej.

Na gruncie obowiązującego prawa można przyjąć jednak tylko pierwszą z przedstawionych ewentualności. Kwalifikacje zawodowe, pedagogiczne, nie są bowiem jedynym wymogiem stawianym przez prawo kandydatom na nauczycieli. Nauczycielami i wychowawcami mogą być osoby mające w myśl prawa odpowiednie kwalifikacje naukowe, zawodowe, pedagogiczne, oraz moralne, ideowe i fizyczne, określone przez ministra w rozporządzeniu (art. 34 ust. 1 ustawy o rozwoju systemu oświaty z 1961 r.). Co prawda, można by tu podnosić kwestię zbyt szeroko w ten sposób zakreślonej delegacji ustawowej dla ministra, jedno jest jednak bezsporne — że kwalifikacje fachowe nie są jedynym wymogiem stawianym kandydatowi na nauczyciela. Posiadanie kwalifikacji fachowych do nauczania daje prawo jedynie do ubiegania się o zatrudnienie w charakterze nauczyciela. Ponadto prawo do nauczania, w rozumieniu żądania tego, aby nauczać, gdyż posiada się przepisane kwalifikacje zawodowe, oznaczałoby żądanie o zatrudnienie na konkretnym stanowisku w systemie jednostek administracji państwowej. Nawet konstytucyjne prawo do pracy nie implikuje tak zrozumianego „prawa do nauczania” jako możliwości żądania objęcia określonego stanowiska w szkolnictwie, czy też do rozwijania określonej działalności.

Faktyczne stworzenie szerokiemu kręgowi obywateli warunków do zdobywania kwalifikacji nauczycielskich, zapotrzebowanie na nauczycieli i wreszcie tendencja do włączania możliwie szerokiego kręgu obywateli w urzeczywistnianie zadań oświaty i wychowania — oto drogi i elementy szeroko w ten sposób zakreślonej faktycznej realizacji „prawa do nauczania” przez osoby posiadające przepisane kwalifikacje zawodowe.

V. OBOWIĄZEK SZKOLNY

Jedną z cech charakteryzujących całe nasze szkolnictwo jest powszechność szkoły podstawowej, wynikająca z przesłanek ustrojowych i przesądzająca o programie tej szkoły. Powszechność szkolnictwa podstawowego występuje: 1) jako problem udostępniania wszystkim dzieciom uczęszczania do szkoły podstawowej; sprawę tę rozwiązuje organizacyjnie obowiązek utrzymania przez władze szkolne odpowiedniej sieci szkolnej, a ponadto ustawowe określenie maksymalnych długości drogi dziecka do szkoły; 2) jako problem prawnych środków zabezpie-

czenia pełnej realizacji powszechności nauczania w zakresie szkoły podstawowej; naczelną rolę odgrywa tu obowiązek szkolny, któremu jako charakterystycznej instytucji prawa szkolnego należy poświęcić nieco więcej uwagi.

Istotnym zagadnieniem prawnym jest ustalenie samego pojęcia i treści obowiązku szkolnego¹⁷. Wyżej zostało już powiedziane, że obowiązek ten służy realizacji powszechności nauczania w zakresie szkoły podstawowej. Otóż, jeżeli w przepisie ustawowym znajdziemy wyraźne postanowienie, że pełne wykształcenie, jakie daje szkoła początkowa, powinno być udziałem wszystkich dzieci w wieku odpowiednim do pobierania nauki szkolnej, wtedy przyjmuje się, że ustawa ta wprowadza powszechny obowiązek szkolny¹⁸. Najogólniej rzecz biorąc, treścią obowiązku szkolnego jest zatem obowiązkowa, w pewnych granicach, nauka dla wszystkich dzieci. Chociaż tak pojęty obowiązek szkolny nie musi oznaczać jeszcze obowiązku posyłania dziecka do szkoły (przymus szkolny) to już J. Buzek analizując tenże stan rzeczy dochodził do wniosku, że obowiązek szkolny de facto implikuje tę właśnie jego formę, jaką stanowi obowiązkowe uczęszczanie do szkoły początkowej¹⁹. Wprawdzie zakłada on, że „przez obowiązek szkolny rozumiemy nałożony na rodziców przez państwo lub gminę obowiązek dostarczenia dzieciom wykształcenia, uważanego za niezbędne [...] i z tego powodu udzielanego w szkole ludowej”²⁰, a rodzice w zasadzie mogą posyłać swe dzieci do tej czy innej szkoły (ludowej), albo w zakresie programu tej szkoły kształcić je w domu²¹, jednak sam przyznaje, że „ogromna większość rodziców nie może z powodu zbyt wielkich kosztów nauki domowej [...] dostarczyć swym dzieciom przepisanej nauki inaczej, jak tylko posyłając je do szkoły”. Dla tych rodziców obowiązek szkolny przemienia się faktycznie w obowiązek posyłania dzieci do szkoły, do czasu aż dziecko przyswoi sobie „treścią obowiązku szkolnego przepisane wykształcenie”, lub do czasu „aż zostanie ono od tego obowiązku uwolnione”²².

¹⁷ Ustalenia w tym zakresie zob. J. Homplewicz, *Obowiązek szkolny na tle przepisów prawa*, Nowa Szkoła 1964, nr 10, s. 13 i n.

¹⁸ Zob. J. Buzek, *Studia z zakresu administracji i wychowania publicznego. Szkolnictwo ludowe*, Lwów 1904, s. 93.

¹⁹ Ibidem, s. 93—94.

²⁰ Ibidem, s. 93.

²¹ Ibidem. To pojmowanie treści obowiązku szkolnego znajdowało się jeszcze w ustawie o ustroju szkolnictwa z 1932 r., której art. 9 stanowił, że „obowiązek szkolny wypełnia się przez pobieranie nauki: a) w publicznej szkole powszechnej, b) w innej szkole lub c) w domu”, na warunkach określonych przez ministra. Formalnie położony tu zastaje nacisk na obowiązek zdobycia określonego wykształcenia, a nie na obowiązek uczęszczania do określonej szkoły, lecz i wtedy obowiązkowe uczęszczanie do szkoły jest faktyczną regułą.

²² J. Buzek, op. cit., s. 94.

W tym stanie rzeczy trzeba już zauważyć, że obowiązek szkolny pojmowany jako środek prowadzący do obowiązującego osiągnięcia przez wszystkich pewnego minimum wykształcenia, szczególnie przez dzieci w określonym wieku, może jednak w sferze prawa oznaczać wręcz różne obowiązki prawne, nakładane na różne podmioty. Będą to poszczególne prawne formy realizacji tego obowiązku szkolnego, a J. Buzek mówi tu wręcz o różnych treściach obowiązku szkolnego²³. I tak, podnosi on, że obowiązek szkolny może oznaczać: 1) nałożony na rodziców obowiązek dostarczenia swym dzieciom w jakikolwiek sposób li tylko oznaczonego minimum wykształcenia²⁴; 2) do tego jeszcze obowiązek ponoszenia całych lub części kosztów wykształcenia dzieci posyłanych do szkół publicznych²⁵; 3) spoczywający na rodzicach obowiązek posyłania dzieci do określonej szkoły (przymus szkolny)²⁶, pod takimi czy innymi wynikającymi z tego sankcjami, lub obowiązek dzieci uczęszczania do szkoły; 4) „zakaz używania dzieci do pracy zawodowej uniemożliwiającej skuteczną naukę lub skuteczność wychowania”²⁷; 5) dla organów administracji szkolnej — obowiązek założenia i prowadzenia odpowiedniej liczby szkół, umożliwiających realizację powszechności nauczania.

Konstytucja lipcowa z 1952 r. mówiąc o „obowiązkowych szkołach podstawowych” przesądza w ten sposób o istnieniu obowiązku szkolnego, lecz nie ustala jeszcze jego treści²⁸. Przepis ten może bowiem oznaczać zarówno obowiązek uczęszczania do szkoły podstawowej, jak też obowiązkowe wykształcenie w zakresie programu tej szkoły (uzyskiwane np. poprzez egzamin eksternistyczny). Rozstrzygnięcie tej kwestii znalazło się dopiero w ustawie zwykłej, w ustawie o rozwoju systemu oświaty z 1961 r. Ustala ona czas trwania tego obowiązku szkolnego (art. 9 ust. 2) i jako akt zasadniczy dla organizacji i działalności całego szkol-

²³ Ibidem, s. 101.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem, s. 94. Autor chce ściśle odróżnić obowiązek szkolny (*allgemeine Schulpflicht*) od przymusu szkolnego (*Schulzwang*), za który uważa „obowiązek wszystkich rodziców posyłania swych dzieci do oznaczonych przez państwo szkół publicznych” (s. 94). F. Śliwiński wręcz utożsamia obowiązek szkolny z przymusem szkolnym (por. F. Śliwiński, *Organizacja szkolnictwa w Polsce współczesnej*, Warszawa 1932, s. 56), natomiast W. Ozga za przymus szkolny uważa możliwość „doprowadzenia do szkoły dziecka opornych rodziców”, (por. W. Ozga, *Organizacja szkolnictwa w Polsce*, Warszawa 1960, s. 46); notabene, prawo nasze nie zna tego, lecz inne środki realizacji obowiązku szkolnego.

²⁷ J. Buzek, op. cit., s. 101.

²⁸ Konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 118 (Dz. U. nr 44, poz. 267/21) stanowiła, że nauka w zakresie szkoły powszechnej jest obowiązkowa. Przepis ten w zestawieniu z cytowanym wyżej art. 9 ustawy o ustroju szkolnictwa z 1932 r. pozwala przypuszczać, że sformułowano w ten sposób nie tyle obowiązek uczęszczania do szkoły (przymus szkolny), ile obowiązek zdobycia wiedzy i wykształcenia w zakresie programu przewidzianego dla tej szkoły.

nictwa, w sprawie realizacji obowiązku szkolnego odwołuje się już do przepisów szczegółowych (art. 9 ust. 3), stanowiąc tylko, że „nauka w szkole podstawowej jest obowiązkowa” (art. 9 ust. 1). Przepis ten ustala zatem pewną formę przymusu szkolnego. W podobny też sposób rozumie obowiązek szkolny dekret o obowiązku szkolnym z 1956 r., stwierdzając, że „obowiązek szkolny wypełnia się przez regularne uczęszczanie do szkoły podstawowej i sumienny udział w nauce oraz innych zajęciach szkolnych”²⁹. Stanowi to prawne określenie treści obowiązku szkolnego, któremu podlegają dzieci w wieku szkolnym; rozpoczyna się on z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat (art. 2 ust. 1), i biegnie aż do ukończenia przezeń pełnej szkoły podstawowej lub do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko (młodociany) kończy 16 lat (art. 3 ust. 1 dekretu o obowiązku szkolnym z 1956 r.). Z tych obowiązków dziecka wynikają z kolei również pewne prawne obowiązki dla jego rodziców, ustawowych przedstawicieli lub dla osoby sprawującej nad nim pieczę³⁰, mianowicie: 1) obowiązek zapisania dziecka do właściwej szkoły i regularnego posyłania go na zajęcia szkolne (art. 7 ust. 1 pkt 1 dekretu); 2) obowiązek zapewnienia dziecku w domu możliwości odrabiania prac zadanych w szkole (art. 7 ust. 1 pkt 2 dekretu). Zagadnieniem dalszym jest sprawa sankcji za niewykonywanie tych obowiązków, wśród których wyróżniamy środki karnoadministracyjne, sądowo-opiekuńcze oraz społeczne³¹.

VI. ZASADA PAŃSTWOWOŚCI SZKÓŁ

Przyjęcie zasady państwowości szkół i zakładów oświatowo-wychowawczych jako generalnej podstawy ustawowej dla całego systemu oświaty i wychowania w Polsce Ludowej wynika z założeń socjalizacji społeczeństwa. Wprawdzie instytucja państwowych szkół i zakładów wychowawczych była już znana i polskiemu burżuazyjnemu prawu szkolnemu, jednak szkolnictwo państwowe jako bezwzględnie dominująca część całego szkolnictwa jest w warunkach naszego państwa rezultatem dopiero socjalistycznych reform społecznych.

Zasada państwowości szkół oznacza, że z samego założenia wszystkie

²⁹ Art. 4 ust. 1 dekretu z 23 III 1956 r. o obowiązku szkolnym (Dz. U. nr 9, poz. 52/56 z późn. zm.). Analiza prawna treści tego obowiązku zob. J. Homplewicz, *Obowiązek szkolny...*, op. cit., s. 14—15.

³⁰ Według dekretu o obowiązku szkolnym jest to „osoba, która przyjąwszy do siebie dziecko na pobyt stały lub czasowy, sprawuje nad nim pieczę” (art. 7 ust. 1), chociaż nie jest jego przedstawicielem w rozumieniu prawa.

³¹ Bliższe omówienie zob. J. Homplewicz, *Obowiązek szkolny...*, op. cit., s. 14—17.

działające na terenie państwa szkoły i zakłady wychowawcze są instytucjami państwowymi³², chyba że decyzją właściwej władzy szkolnej dopuszczona została działalność konkretnie oznaczonej, niepaństwowej, a więc społecznej lub prywatnej szkoły i zakładu wychowawczego. Istnienie tej zasady nie oznacza zatem u nas zakazu szkół i zakładów niepaństwowych — społecznych i prywatnych. Wynika to z przepisów art. 4 ust. 2, art. 39 ust. 1 ustawy o rozwoju systemu oświaty z 1961 r. Państwową szkołę, zakład oświatowo-wychowawczy i każdą państwową placówkę wychowawczą państwo zakłada, prowadzi i utrzymuje (art. 4 ust. 1 ustawy z 1961 r.), natomiast szkół i zakładów społecznych i prywatnych państwo ani nie zakłada, ani nie prowadzi, ani nie utrzymuje (z zastrzeżeniem dotacji i subwencji), lecz je jedynie nadzoruje. Mogą one być wtedy zakładane i prowadzone „tylko za zezwoleniem ministra oświaty, na określonych przez niego zasadach i warunkach i pod jego nadzorem” (art. 39 ust. 1 ustawy z 1961 r.).

Pojęcie państwowości szkoły (zakładu wychowawczego) było w ustawie o ustroju szkolnictwa z 1932 r. związane jedynie z wyłącznością utrzymywania danej szkoły przez państwo³³. Niepaństwowe natomiast, w ujęciu tej ustawy, były szkoły i zakłady wychowawcze utrzymywane przez państwo wspólnie z samorządem terytorialnym lub gospodarczym (szkoły publiczne) oraz wszystkie pozostałe (tj. nie utrzymywane ani przez państwo, ani przez samorząd), które otrzymały nazwę szkół i zakładów prywatnych³⁴. Kryterium rozgraniczenia sprowadzało się zatem w ustawie z 1932 r. wyłącznie do tego, kto utrzymywał daną szkołę, bowiem od strony organizacyjnej i programowej szkoły — zakłady niepaństwowe upodabniane były do odpowiednich zakładów państwowych. Celowi temu służyła szeroko rozwinięta jeszcze w okresie międzywojennym instytucja nadawania szkołom i zakładom prywatnym niepełnych lub pełnych praw zakładów państwowych. Uczniowie i absolwenci tych zakładów cieszyli się wtedy takimi samymi uprawnieniami, jak uczniowie i absolwenci analogicznych zakładów państwowych, zaś świadectwa i dyplomy wystawiane przez te szkoły i zakłady prywatne uznawane były za równorzędne ze świadectwami i dyplomami analogicznych szkół (zakładów) państwowych³⁵.

³² Wynika to z art. 4 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o rozwoju systemu oświaty.

³³ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z 11 III 1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz. U. nr 38, poz. 389/32 z późn. zm.).

³⁴ Art. 1 ust. 2 i 3 — ibidem.

³⁵ Pełne lub niepełne uprawnienia szkół (zakładów) państwowych mogły być nadawane, do odwołania lub na rok tylko, zakładowi prywatnemu, jeżeli spełniał on szereg warunków, z których najważniejsze to: a) realizowanie programu przewidzianego dla analogicznego zakładu państwowego (osiąganie tego samego poziomu i celów nauczania), b) realizowanie kierunku wychowawczego zakładów państwowych, c) posiadanie przez nauczycieli kwalifikacji pedagogicznych przewidzianych

Ustawa o rozwoju systemu oświaty z 1961 r. nie zna przeprowadzonego wyżej rozróżnienia, stanowiąc, że szkoły i zakłady wychowawcze (placówki oświatowo-wychowawcze i oświatowo-opiekuńcze) mogą być prowadzone przez państwo (art. 4 ust. 1 ustawy z 1961 r.) albo też „przez organizacje zawodowe, młodzieżowe, instytucje społeczne oraz inne organizacje i instytucje, osoby prawne lub fizyczne”, tzn. osoby i instytucje niepaństwowe (art. 39 ust. 1). Ustawa ponadto wiąże pojęcie państwowości szkoły (zakładu wychowawczego) z trzema aż elementami: zakładania, prowadzenia i utrzymywania szkoły czy też zakładu wychowawczego (art. 4 ust. 1), z czego okoliczność, kto prowadzi szkołę (zakład wychowawczy), jest dla określenia państwowego i prawnego charakteru tej jednostki sprawą pierwszorzędą i decydującą. Natomiast wysunięte przez ustawę z 1932 r. jako decydujące tu kryterium „podmiotu utrzymującego szkołę” stanowiło przesunięcie zagadnienia na płaszczyznę uprawnień przyznawanych temu podmiotowi, jako konsekwencja finansowania przezeń szkoły. Notujemy to jako szczególnie wymowne dla ówczesnego ustroju szkolnego.

Na skutek przesunięcia w ustawie z 1961 r. kryterium zagadnienia na podmiot, który prowadzi szkołę, wydobyty został chyba najistotniejszy tu element. Prowadzenie szkół i zakładów wychowawczych jest bowiem podstawowym w dziedzinie oświaty i wychowania obowiązkiem, przyjętym u nas w zasadzie całkowicie przez państwo i sprowadzającym się nie tylko do zakładania, organizowania i finansowania, ale również do ustalania wiążących programów, zadań i zasad funkcjonowania szkół, kierowania nimi oraz ich nadzorowania przez odpowiednie władze szkolne.

Zasada państwowości szkół i zakładów wychowawczych w sposób istotny charakteryzuje całe kierownictwo państwowe w dziedzinie oświaty i wychowania, przy czym w zasadzie konsekwentne jej przeprowadzenie wykluczyło jakąkolwiek większą rolę szkolnictwa prywatnego w całokształcie naszego systemu szkolnego. Nadzór nad szkolnictwem prywatnym należy do Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego (art. 39 ust. 1—3 ustawy z 1961 r.).

VII. ZASADA ŚWIECKOŚCI SZKÓŁ

Z zasadą państwowości wiąże się, i z niej wynika, następną ustrojową zasadą świeckości szkolnictwa. Świecki charakter całego nauczania i wychowania w państwowych szkołach i zakładach wychowawczych jest

przepisami ogólnymi, i in.; zob. art. 8 ustawy z 11 III 1932 r. o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych (Dz. U. Nr 33, poz. 343/32) oraz rozporządzenie MWRiOP z 1 V 1929 r. (Dz. Urz. Min. WRiOP nr 6, poz. 75/29), a także F. Śliwiński, op. cit., s. 148—150.

ustrojowym i politycznym założeniem całego szkolnictwa w Polsce Ludowej. Wynika to z oficjalnego przyjęcia przez to państwo założeń filozofii marksistowskiej i materialistycznej koncepcji światopoglądowej. W konsekwencji państwo przeprowadziło w pełni zasadę rozdziału kościoła od państwa (art. 70 ust. 2 Konstytucji lipcowej), a wszystkie instytucje państwowe i ich działalność mają charakter świecki (tzn. niereligijny). To ogólne założenie świeckości państwa i całej jego działalności nie obejmuje sfery osobistych spraw obywatela, które mogą mieć charakter religijny, czego wyrazem jest obywatelska i konstytucyjna wolność sumienia i wyznania (art. 70 ust. 1 Konstytucji lipcowej). Natomiast stosownie do zasady ustrojowej i ustawowej, „szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są instytucjami świeckimi”, a „całokształt nauczania i wychowania w tych instytucjach ma charakter świecki”³⁶. Oznacza to, że szkoła i zakład wychowawczy nie przewidują w swych programach nauki religii ani też całego procesu wychowania nie prowadzi się w duchu religijnym. Przekładając tę zasadę na obowiązki prawne należy powiedzieć, że wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze działające na terenie państwa realizują świecki charakter nauczania i wychowania³⁷, chyba że jakaś konkretnie oznaczona szkoła czy też zakład wychowawczy zostaną decyzją ministra zwolnione od owego wymogu świeckiego charakteru działalności³⁸.

VIII. NAUCZYCIELSKI STOSUNEK SŁUŻBOWY

Prawnym środkiem zapewnienia wynikającego z przepisów kierunku działania szkolnictwa jest organizacja pracy i służby w aparacie administracji szkolnej i szkolnictwie. Praca w charakterze nauczyciela i wychowawcy w państwowych szkołach i zakładach wychowawczych, a także i na innych stanowiskach w szkolnictwie i w aparacie administracji szkolnej, wymagających kwalifikacji pedagogicznych, ma charakter stosunku służbowego, charakter publicznoprawnego stosunku pracy.

Zatrudnianie w zakresie administracji szkolnej odbywa się na zasadach państwowej służby cywilnej, na podstawie przepisów o obsadzaniu stanowisk w aparacie rad narodowych oraz według zasad zatrudniania na podstawie umowy o pracę. Natomiast zatrudnianie i praca w szkolnictwie pracowników pedagogicznych zorganizowana jest na podstawie odrębnej służbowej pragmatyki nauczycielskiej. Pragmatyka ta

³⁶ Art. 2 ustawy o rozwoju systemu oświaty z 1961 r.

³⁷ Zob. art. 2 — ibidem.

³⁸ Zob. art. 39 ust. 3 powyższej ustawy. Dotyczy prywatnej szkoły i zakładu wychowawczego prowadzonego — zgodnie z wymogami art. 39 ust. 1 ustawy — przez organizację lub instytucję o charakterze wyznaniowym.

w naszym ustawodawstwie ma już swoją historię. Obecnie obowiązująca w tej mierze ustawa z dnia 27 IV 1956 r. o prawach i obowiązkach nauczycieli (Dz. U. nr 12, poz. 63) odbiega treścią znacznie od swej poprzedniczki z 1926 r.³⁹ Ustawa ta określa podstawę prawną dla form służbowej zależności nauczycieli i wychowawców zatrudnionych w państwowych szkołach, zakładach i innych placówkach wychowawczych. To służbowe podporządkowanie pracowników pedagogicznych ma stanowić element zapewnienia właściwej działalności szkół. Z tych też względów chcę podnieść tę sprawę jako wręcz ustrojową zasadę organizacji szkolnictwa, mając na uwadze rolę, jaką to podporządkowanie nauczycieli rzeczywiście odgrywa, jako prawny środek realizacji całego kierownictwa państwowego w tym zakresie.

INSTITUTIONS ET PROBLÈMES DU DROIT SCOLAIRE

Structure et système

R é s u m é

Le droit scolaire qui est l'expression du système de la direction de l'Etat dans le domaine de l'instruction publique et de l'éducation, constitue une partie du droit administratif. Il démontre de profondes différences, également dans la sphère des formes d'activité se fondant sur les principes de la pédagogie et de la didactique, juridiquement réglées, que dans la sphère de différentes institutions du droit scolaire. L'objet du droit scolaire est l'organisation et l'activité des écoles, des établissements et des postes de l'instruction publique et d'éducation, ainsi que l'ensemble d'appareil de l'administration scolaire dirigeant et surveillant ce domaine. En outre, l'activité des unités non-publiques, intentée dans le domaine de l'instruction et de l'éducation publiques, est soumise au droit et à la surveillance scolaires.

La loi de 1961 forme les principes de la structure de l'instruction publique dans notre Pays, et le développement du système de l'instruction et de l'éducation. Ce système est créé par la délimitation des domaines assez vastes des organes, des institutions et des personnes appelées à la réalisation des devoirs concernant l'instruction publique et l'éducation. Il y entreront non seulement la Diète, les conseils populaires et l'ensemble d'administration scolaire, mais aussi les établissements de travail, les organisations politiques, sociales et de jeunesse, ainsi que les parents, les éducateurs et les protecteurs des enfants et de la jeunesse.

Il résulte des droits à l'enseignement, en outre, la vaste possibilité d'acquisition des qualifications pédagogiques, ce qui conditionne leur utilité dans le travail pédagogique, pourtant, ce qui ne peut pas être identifié avec le droit à la réclamation à obtenir une situation déterminée dans l'appareil scolaire.

La démocratisation, le système d'Etat, la laïcité — voilà les traits caractéristiques constitutionnels de notre instruction publique. Le moyen juridique de base à assurer l'universalité de l'enseignement dans le domaine de l'école primaire, issu du

³⁹ Ustawa z dnia 1 VII 1926 r. o stosunkach służbowych nauczycieli (Dz. U. nr 92, poz. 530/26 z późn. zm.).

principe de la démocratisation, est le devoir scolaire qui constitue l'institution caractéristique du droit scolaire. Il détermine pour l'écolier l'obligation à fréquenter régulièrement l'école primaire, sa participation consciencieuse à l'enseignement et en autres occupations scolaires, et pour ses parents, sous réserve des sanctions juridiques, le devoir à garantir la réalisation des obligations imposées à leur enfant. Il résulte du principe de l'instruction publique que l'Etat fonde, entretient et mène les écoles et les établissements d'éducation, et en les menant l'Etat les dirige. Cet élément, le plus éminent, présente la conséquence de la forme d'Etat de ces unités. La laïcité de l'enseignement résulte pourtant du caractère laïque de l'activité totale de l'Etat.