

*Non scholae, sed vitae discimus*  
*/Uczymy się nie dla szkoły ale dla życia/*

## **Zasadność partycypacji w zakresie tworzenia projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym – tzw. Ustawy 2.0**

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego bardzo wyraźnie podkreśla, że przygotowywany plan zmian w resorcie nauki jest reformą inną niż wszystkie. *Konstytucja dla Nauki*<sup>1</sup> to projekt przemyślany i wypracowany wraz ze środowiskiem akademickim. Charakterystyczna dla analizowanego projektu tzw. *Ustawy 2.0* partycypacyjność ma stanowić podstawę do zmian w systemie szkolnictwa wyższego, podstawę do zmian w zakresie nakładów na rozwój badań, a także podstawę do zmian w zakresie podnoszenia jakości polskiej nauki.

O samej zasadności zmian nikt nie dyskutuje – ich konieczność jest powszechnie akceptowana. Dyskusje toczą się wokół kierunku proponowanych zmian. Dlaczego w związku z tym tak ważna pozostaje w tym przypadku partycypacja?

### **Partycypacja**

Badanie zasadności partycypacji w procesie tworzenia prawa należy zacząć od wyjaśnienia jego znaczenia. Słowo partycypacja posiada swój łaciński źródłosłów i oznacza uczestnictwo (*łac. participatio*). Analizując na przestrzeni lat jego znaczenie, a także kontekst w jakim było i jest wykorzystywane należy zwrócić uwagę na bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, publicznym i politycznym.

Mając na uwadze mnogość płaszczyzn i rozróżnień, a także odnosząc się do *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*<sup>2</sup> dostępnego na stronie Rządowego Centrum Legislacji należy wskazać, iż stopień zaangażowania i uczestnictwa obywateli w tworzeniu polityk publicznych można przedstawić za pomocą tzw. drabiny partycypacji.

U jej podstaw, tzn. na szczeblu najniższym znajdują się różnorodne formy informowania obywateli o działaniach i decyzjach, które zostały już podjęte. Kolejny szczebel

---

<sup>1</sup> Konstytucja dla Nauki stanowi I filar Strategii Gowina. W ramach tego projektu MNiSW zaplanowało i zrealizowało Narodowy Kongres Nauki, Ustawę 2.0, odbiurokratyzowanie uczelni, powołanie Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/>.

<sup>2</sup> Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego <https://www.rcl.gov.pl/book/141-czym-s%C4%85-konsultacje-publiczne>.

drabiny obejmuje wszelkie formy współdecydowania przez władze i obywateli których przykład mogą stanowić negocjacje prowadzone w ramach takich podmiotów jak np. Komisja Trójstronna<sup>3</sup>. Na samej górze opisywanej drabiny znajduje się decydowanie przez samych obywateli. Najbardziej dojrzałą formą takich działań jest referendum stanowiące również doskonały przykład demokracji bezpośredniej.

Kolejną, ważną przestrzeń umożliwiającą uczestnictwo w podejmowaniu pewnych decyzji i opiniowaniu rozwiązań stanowią konsultacje, w tym konsultacje publiczne. Plasują się one w przedstawionej hierarchii pomiędzy informowaniem opinii a współdecydowaniem czy też decydowaniem. Nie należy w tym zakresie utożsamiać konsultacji publicznych z konsultacjami społecznymi<sup>4</sup>.

Przyglądając się procesowi tworzenia projektu tzw. Ustawy 2.0 podkreślić należy rolę *konsultacji publicznych*, w ramach których „projekt przedstawia się organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu ustawy”. Zgodnie z dostępną definicją należy podkreślić, że konsultacje publiczne nie zastępują zasięgania opinii o projektach aktów prawnych, stanowią jedynie ich uzupełnienie.

W tym zakresie bardzo widoczne jest zaangażowanie szeroko pojętego środowiska akademickiego w proces przygotowania ustawy, która będzie dotyczyła przestrzeni w której funkcjonują. Czym więc tak właściwie jest Ustawa 2.0 wpisująca się w szeroki program „Strategii Gowina”<sup>5</sup>?

---

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Do roku 2014 w powszechnym użyciu funkcjonował termin konsultacji społecznych w odniesieniu do wszystkich procesów konsultacyjnych włączających aktorów spoza grona samej administracji. W ramach tego procesu projekt ustawy był przekazywany zarówno podmiotom zainteresowanym z uwagi na przedmiot ustawy, jak również podmiotom, z którymi obowiązek skonsultowania projektu wynikał bezpośrednio z obowiązujących przepisów. W chwili obecnej sytuacja znalazła regulację w zapisach Regulaminie pracy Rady Ministrów, który funkcjonuje właśnie od roku 2014.

<sup>5</sup> Strategia Gowina – strategia zmian w szkolnictwie wyższym przygotowana przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Wiceprezesa Rady Ministrów – Jarosława Gowina. Filary strategii wymienione przez MNiSW to: I filar - Konstytucja dla Nauki. Zmiany systemowe w szkolnictwie wyższym; II filar – Innowacje dla gospodarki. Komercjalizacja badań i partnerstwo z biznesem; III filar – Nauka dla Ciebie. Społeczna odpowiedzialność nauki. Beneficjentami zmian mają być m.in. środowiska akademickie i naukowe; dzieci, młodzież, seniorzy; właściciele firm, osoby prowadzące działalność gospodarczą; inwestorzy i przedsiębiorcy; ludzie kreatywni, ambitni, wynalazcy; nauczyciele, organizacje pozarządowe.

# USTAWA 2.0

## KONKURS NA ZAŁOŻENIA DO USTAWY PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM



Źródło: <http://www.nauka.gov.pl/ustawa20/>

23 lutego 2016 roku Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydał komunikat o ustanowieniu przedsięwzięcia pod nazwą „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego” (M.P. z 2016 r. poz. 191)<sup>6</sup>. Był to pierwszy krok w procesie tworzenia nowych założeń systemu szkolnictwa wyższego. Zgodnie z informacjami publikowanymi w kolejnych w miesiącach w konkursie *Ustawa 2.0* zgłoszono aż 15 projektów, a zainteresowanie ze strony środowiska akademickiego było bardzo duże. Transparentność działań wskazywanych przez resort nauki stanowiła wartość dodaną w zakresie prowadzonych działań i rozmów. Wśród autorów zwycięskich projektów znaleźli się Uniwersytet SWPS, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Instytut Allerhanda<sup>7</sup>. O ważności planowanych reform i zasadności partycypacji ze strony naukowców, ekspertów i badaczy świadczy forma przeprowadzonych konsultacji.

Podsumowaniem wielomiesięcznej debaty akademickiej był *Narodowy Kongres Nauki*. Według danych zamieszczonych na stronie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego: „Od października 2016 do czerwca 2017 odbyło się dziewięć konferencji programowych Narodowego Kongresu Nauki. Poświęcone one były kolejnym dziedzinom problematyki składającej się na funkcjonowanie nauki i szkolnictwa wyższego. Przedmiotem debaty był stan obecny i możliwości jego poprawy, w tym proponowane regulacje ustawowe. Podczas konferencji swoje stanowiska, jeszcze w trakcie prac, prezentowały zespoły przygotowujące projekty założeń do ustawy. Aby wciągnąć do dyskusji jak najszerszą reprezentację środowiska konferencje zorganizowano w dziewięciu ważnych ośrodkach akademickich Polski”<sup>8</sup>. Za główny punkt Kongresu uznano prezentację założeń Ustawy 2.0, nazywanej nową

<sup>6</sup> <http://www.nauka.gov.pl/ustawa20/>

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> <https://nkn.gov.pl/>

„konstytucją” dla nauki i szkolnictwa wyższego, która w chwili obecnej regulowana jest nie przez jedną a cztery ustawy.<sup>9</sup>



Źródło: <https://nkn.gov.pl/ustawa-2-0>

Należy także zwrócić uwagę, że Narodowy Kongres Nauki, który odbył się w dnia 19-20 września 2017 roku w Krakowie był jednocześnie początkiem konsultacji projektu nowej ustawy o nauce i szkolnictwie wyższym. Analizie i dyskusji poddano konkretne propozycje rozwiązań systemowych w ramach omawianego obszaru. Przygotowane i dobrane profilowo wystąpienia i panele dyskusyjne stanowiły okazję do zgłoszenia uwag i propozycji w zakresie proponowanych zapisów ustawowych.



Narodowy Kongres Nauki – źródło: <https://nkn.gov.pl/>

---

<sup>9</sup> Całość problematyki związanej w chwili obecnej z funkcjonowaniem szkolnictwa wyższego regulowana jest przez cztery ustawy, tj. : Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę o stopniach i tytule naukowym, ustawę o zasadach finansowania nauki, oraz ustawę o kredytach i pożyczkach studenckich.

Dalsze konsultacje w zakresie projektu Ustawy 2.0 były prowadzone m.in. podczas Zjazdu KRASP w Toruniu, a także spotkań ze środowiskiem doktorantów i studentów. W dość krótkim czasie środowisko naukowe przedstawiło kilkaset stron uwag.

22 stycznia 2018 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego Jarosław Gowin przedstawił projekt ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym (tzw. Ustawa 2.0), który po konsultacjach międzyresortowych zostanie skierowany zgodnie z procedurą do Sejmu.

W związku z powyższym można zapytać – czy takie konsultacje rzeczywiście były potrzebne? I czy spełniły oczekiwania dość zróżnicowanego środowiska akademickiego?

### **Zasadność i rola partycypacji**

Propozycja zmian w dziedzinie szkolnictwa wyższego, która zakłada całościowe ujęcie potrzeb Beneficjentów wymaga przede wszystkim realnego poznania opinii środowiska akademickiego. Z jednej strony jest to działanie naturalne, które powinno mieć miejsce w przypadku każdego projektu ustawy zakładającej tak szerokie zmiany. Z drugiej strony jest to doskonały przykład dojrzałości w zakresie stanowienia prawa, jak również świadomości bardzo istotnej roli uczestników danego ekosystemu. Nie ma bowiem możliwości stworzenia dobrego projektu ustawy bez dokładnej znajomości potrzeb, postaw i najlepszych rozwiązań w danym zakresie.

Środowisko akademickie w znacznej części może poczuć się współtwórcami projektu, który ma przyczynić się do poprawy jakości funkcjonowania uczelni wyższych. Środowisko akademickie miało i ma prawo do wyrażenia również swojej dezaprobaty w przypadku rozwiązań, które w ich opinii wydają się mało efektywne. Istotne z punktu widzenia twórców danych zapisów jest realne a nie pozorowane uczestnictwo obywateli w przygotowaniu projektów ustaw.

W tym przypadku poza głosami poparcia dla rozwiązań wypracowanych wspólnie, a ostatecznie przedstawionych przez MNiSW pojawiły się również głosy sprzeciwu. Przykładem jest list otwarty skierowany do Jarosława Gowina – ministra nauki i szkolnictwa wyższego, podpisany przez 145 profesorów<sup>10</sup>.

Odnosząc się zatem do całości procesu konsultacji, następnie legislacji, jak również odpowiadając na pytanie o zasadność partycypacji należy z pewną mocą podkreślić, że jest ona zjawiskiem niezbędnym do utrzymania pewnej równowagi w zakresie korzyści przypisanych

---

<sup>10</sup> <https://opinie.wp.pl/marcin-makowski-list-145-profesorow-do-jaroslaw-gowina-apeluja-o-zmiany-w-reformie-szkolnictwa-wyzszego-6224425275320449a>

uczestnikom danego systemu. Stanowi także swego rodzaju płaszczyznę do wyrażenia swojej aktywności przez obywateli w dojrzałym systemie demokratycznym.