

Agnieszka Dziedziczak-Foltyn

Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0

Konstytucja dla Nauki to projekt przemyślany i szeroko konsultowany, wypracowany na podstawie najczęściej postulowanych rozwiązań przez ekspertów i środowisko akademicki¹.

Stawiana jest przez gremia europejskie za wzór do naśladowania przy wszelkiego typu zmianach systemowych. W taki właśnie sposób powinno się reformować państwo².

STRESZCZENIE: Celem artykułu jest zarysowanie okoliczności powstawania *Ustawy 2.0* w latach 2015–2017. Można go potraktować jako studium przypadku ukazujące interesujące procesy konsultowania przygotowywanego wówczas nowego prawa dotyczącego nauki i szkolnictwa wyższego. Proponowana w tekście analiza odnosi się do tzw. fazy prelegislacyjnej, tj. fazy konceptualnej związanej z zapoczątkowaniem zmian oraz fazy konsultacyjnej w trakcie opracowywania projektu ustawy. Tekst ma być próbą weryfikacji tezy o spełnieniu przez decydentów w przypadku prac nad *Ustawą 2.0* wymogów konsultatywności rozumianej w kategoriach zdolności do przeprowadzania konsultacji społecznych zgodnych z zasadami rekomendowanymi w teorii i w praktyce.

SŁOWA KLUCZOWE: reforma szkolnictwa wyższego, Ustawa 2.0, konsultacje społeczne

Wprowadzenie

Proponowana w tekście analiza procesu legislacyjnego dotyczącego prac nad nową ustawą regulującą system szkolnictwa wyższego i nauki, tzw. *Ustawą 2.0*, wynika z zamiaru kontynuacji moich badań nad reformowaniem szkolnictwa wyższego, które objęły lata 1990–2015 (Dziedziczak-Foltyn 2017). Kolejna fala zmian legislacyjnych

¹ MNiSW, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/harmonogram-konsultacji> [10.04.2018].

² PAP, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosc/news%2C27992%2Cgowin-przedstawil-projekt-reformy-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-po> [10.04.2018].

w najnowszej historii reform szkół wyższych (2015–2017) stanowi nowy jakościowo etap reformatorski z punktu widzenia zasad stanowienia prawa w Polsce, nie tylko w oświadczeniach Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ale również obiektywnie – z racji faktycznych działań ministerstwa obejmujących bogatszy repertuar przedsięwzięć i szersze zaangażowanie interesariuszy w te prace, niż miało to miejsce wcześniej. Po raz pierwszy bowiem na tak dużą skalę MNiSW zaakcentowało i wykorzystało w praktyce konsultacyjny (czy też partycypacyjny) model projektowania prawa w tzw. fazie prelegislacyjnej (faza conceptualna związana z zapoczątkowaniem zmian oraz faza konsultacyjna w trakcie przygotowywania projektu ustawy). Świadczy to niewątpliwie o większym zaawansowaniu w sztuce reformowania w porównaniu z dotychczasowymi wysiłkami wprowadzania zmian w ustawodawstwie dotyczącym tego sektora. Dlatego okoliczności powstawania *Ustawy 2.0* zasługują na osobną bardzo szczegółową eksplikację w formie studium przypadku, którego zarys naszkicowany jest w niniejszym artykule.

Niezależnie jednak od wstępnej tezy o postępkach w uczeniu się polityki i sztuki reformowania przez MNiSW rzetelna ocena tych działań wymaga wielostronnego ujęcia uwzględniającego standardy konsultacyjne oraz opinie środowiska – w narracji ministerialnej tak szeroko włączonego do projektowania zmian w szkolnictwie wyższym.

Artykuł jest zatem próbą odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze: czy i na ile deklarowany przez resort model konsultacyjny w procesie ustawodawczym spełnia wymogi konsultatywności? Konsultatywność rozumiana jest tu w kategoriach zdolności do przeprowadzania konsultacji społecznych zgodnych z zasadami rekomendowanymi w teorii i w praktyce. W tym celu przytoczone zostały główne zasady procesu stanowienia prawa, w tym mechanizmów konsultacyjnych, opisane w literaturze przedmiotu. Zrekonstruowany kalendarz działań MNiSW dotyczący *Ustawy 2.0* posłużył jako przykład implementowania owego modelu konsultacyjnego. Po drugie: jak w debacie publicznej wokół wspomnianej ustawy oceniany był ów model? Opinie środowiska akademickiego na temat procesu projektowania ustawy w jej wymiarze konsultacyjnym dają możliwość weryfikacji tezy o realnej, a nie pozorowanej konsultatywności *Ustawy 2.0* w percepcji interesariuszy szkolnictwa wyższego³.

Wiedza naukowa o konsultacjach społecznych

Zgodnie z opisanymi w literaturze zasadami stanowienia prawa proces legislacyjny w fazie rządowej składa się z trzech głównych etapów: zapoczątkowania, zmian

³ W artykule pominięty został wymiar przedmiotowy konsultacji. Analiza treści zgłaszanych w konsultacjach uwag i opinii wykracza poza ramy tego tekstu ze względu na ogrom materiału empirycznego oraz brak ostatecznego kształtu *Ustawy 2.0* w lutym 2018 roku. Autorka planuje osobny artykuł na ten temat w późniejszym terminie, po uchwaleniu bądź odrzuceniu ustawy przez Sejm RP.

i zakończenia. Na etapie zapoczątkowania następuje określenie programu legislacyjnego i kalendarza dla jego wdrożenia oraz przygotowanie szczegółów polityki w danej dziedzinie i przełożenie jej na język prawny. Do etapu zmian zalicza się konsultacje z aktorami spoza rządu w trakcie przygotowywania wstępnego projektu ustawy, koordynację wstępnych projektów ustaw pomiędzy ministerstwami oraz pomiędzy ministerstwami i centrum rządu, jak również kontrolę pod względem zgodności z istniejącym prawem i zasadami techniki prawodawczej. Etap zakończenia polega na przedłożeniu przez ministerstwo wstępnego projektu ustawy rządowi do ostatecznej decyzji w celu przyjęcia lub odrzucenia wstępnego projektu ustawy przez rząd (Goetz i Zubek 2005: 18). Według badaczy prawa to od etapu zapoczątkowania – nazywanego etapem prelegislacyjnym – powinno rozpoczynać się konsultowanie projektowanego prawa, co nie wyklucza jednak udziału interesariuszy także na ostatnich etapach fazy rządowej stanowienia prawa. Generalnie „konsultacje społeczne mogą przyczyniać się do racjonalizacji procesu prawotwórczego, umożliwiając prawodawcy odpowiednio wczesne zapoznanie się ze stanowiskiem adresatów projektowanych norm do planowanej regulacji”, aby „usunąć rozbieżności pomiędzy projektodawcą a adresatami, ułatwiając w konsekwencji adaptację nowych rozwiązań prawnych w otoczeniu społecznym” (Patyra 2014: 499). Prawodawca ma obowiązek zapewnienia partnerom społecznym odpowiednich warunków do dyskusji o merytorycznej treści projektu, aby w konsekwencji „uspołecznienia” procesu tworzenia prawa wypracować w miarę możliwości wspólną i optymalną decyzję prawotwórczą (Patyra 2014: 499–500). Odrębną kwestią jest, na ile partnerzy społeczni wykorzystują możliwości konsultacji społecznych, za czym też kryje się przekonanie o mocy sprawczej ich uwag i opinii.

Uspołecznieniem w projektowaniu prawa poprzez proces konsultacyjny rządzą jednak określone procedury. Od 2009 roku obowiązują regulacje ustawowe oddzielające fazę conceptualną przygotowywania projektu ustawy (fazę o bardziej politycznym charakterze) od fazy techniczno-legislacyjnej (fazy formalnej). Do kompetencji ministrów należy projektowanie rządowych propozycji legislacyjnych od strony merytorycznej w postaci założeń do projektów ustaw, natomiast strona formalno-legislacyjna opracowania projektów ustaw (zgodnie z techniką prawodawczą) należy do Rządowego Centrum Legislacji. Procedura zakłada, że ministerstwo kieruje do konsultacji jedynie projekt założeń projektu ustawy, czyli ogólny dokument zawierający opis proponowanych zmian oraz stosowne informacje i wyjaśnienia wraz z odwołaniami do oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji (OSR) i wyników towarzyszących im konsultacji społecznych. W praktyce konsultacjom podlegają zatem nie konkretne treści normatywne, lecz ogólnie sformułowane cele i idee projektu. Konsultacje na późniejszym etapie prac (przygotowywania projektu ustawy) możliwe są jedynie w sytuacji, gdy w toku dalszych działań do projektu

zostały wprowadzone zmiany o takim charakterze, że zakwestionowałyby one zaopiniowane uprzednio podstawowe założenia projektu. Ze względu na brak jednolitych reguł i procedur przeprowadzania konsultacji społecznych projektów aktów normatywnych dochodzi do fasadowości tej instytucji, a w niektórych przypadkach nawet jej fikcyjności (Patyra 2014: 507–510). Praktyka nie nadąża zatem za teorią, która zaleca tego rodzaju partycypację społeczną w tworzeniu prawa.

Dotychczasowe badania dotyczące efektywności mechanizmów konsultacji społecznych dowodzą, że polskie instytucje publiczne często unikają konsultacji lub pozorują ich prowadzenie, a partnerzy społeczni nie dysponują odpowiednim przygotowaniem merytorycznym i koncentrują się jedynie na wąskim interesie własnej grupy. Obu stronom brakuje „treningu” konsultacyjnego (Makowski 2014: 4). W dokumencie opisującym koncepcję usprawnienia konsultacji publicznych⁴ na poziomie ministerialnym z 2013 roku wskazano na brak instrumentów pozwalających na dokonanie wstępnej merytorycznej oceny impulsów legislacyjnych, które pochodzą z resortów, niedostateczną gwarancję ze strony otoczenia prawnego udziału partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa, mankamenty regulacji dotyczących konsultacji społecznych, a na etapie resortowym – „brak precyzyjnych procedur i instytucji gwarantujących społeczną partycypację i konsultowanie kierunku prac legislacyjnych z zainteresowanymi podmiotami”⁵. Literatura przedmiotu podsuwa jednak wskazówki, jak uczynić z konsultacji narzędzie przydatne w partycypacyjnym prowadzeniu procesu tworzenia aktów prawnych, które niesie liczne korzyści zarówno dla władzy, jak i dla obywateli. Z raportu na temat tworzenia i konsultowania rządowych projektów ustaw w różnych resortach w 2012 roku wynika, iż na jakość konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw składa się kilka kluczowych elementów: jasne określenie celu konsultacji, właściwa identyfikacja grup docelowych i reprezentatywna liczba podmiotów, techniki konsultacyjne (badania ilościowe i jakościowe w zbieraniu opinii, konsultacje internetowe, prośby o opinie, spotkania publiczne/ konferencje, wysłuchania publiczne) i ich zastosowanie, wystarczający czas zebrania opinii czas trwania konsultacji, liczba konsultacji na różnych etapach przygotowania konsultowanego dokumentu, informacja zwrotna dla uczestników konsultacji (Kopińska 2014: 153–183). Konsultacje związane z przygotowaniem

⁴ Określenie „konsultacje publiczne” obowiązuje od 1 stycznia 2014 roku. Do tego czasu w powszechnym użyciu był termin „konsultacje społeczne”, który stosowano w odniesieniu do wszystkich procesów konsultacyjnych włączających aktorów spoza administracji publicznej. Konsultacje publiczne mają na celu zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag, zob. <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=node/540> [10.04.2018].

⁵ *Koncepcja usprawnienia konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz oceny skutków regulacji*, projekt z dnia 26 lutego 2013 roku, s. 2, 6, https://www.ms.gov.pl/Data/Files/_public/foto/2013/proces-legislacyjny---koncepcja.pdf [10.04.2018].

Ustawy 2.0 można zatem na tej podstawie scharakteryzować przez pryzmat jakości i ich partycypacyjnego charakteru.

Równoległe z pracami nad *Ustawą 2.0* w 2017 roku opublikowany został numer specjalny *Nauki i Szkolnictwa Wyższego* (2(50)), na łamach którego Jarosław Górniak (reprezentant nauk o polityce publicznej i osoba aktywnie zaangażowana w owe prace) w tekście „Ustawa 2.0: Partycypacyjny model istotnej zmiany regulacyjnej” podkreślił oczywiste w przypadku tej ustawy osadzenie partycypacji w wartościach demokratycznych oraz jej pragmatyczne walory, czyli sprzyjanie poprawie jakości rozwiązań oraz zmniejszeniu oporu środowiska wobec zmiany (Górniak 2017: 134–135). Stwierdzenie to uprawnia do przyjęcia tezy o partycypacyjnym charakterze procesu stanowienia prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w jego fazie rządowej (zwłaszcza na etapie prelegislacyjnym) w przypadku aktualnie tworzonego prawa. O otwartości na partycypację świadczą działania MNiSW opisywane na bieżąco w mediach (głównie internetowych), a przede wszystkim wszelkie medialne wypowiedzi ministra Jarosława Gowina i publiczne oświadczenia jego resortu.

Konsultacje według i pod szyldem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Prace przed i okołolegislacyjne nad *Ustawą 2.0* to wyjątkowe *case study* dla kwestii konsultatywności w reformowaniu, gdyż dostarcza ono wiedzy kontekstowej wynikającej z rzeczywistej historii zdarzeń i doświadczeń związanych z konkretnym procesem ustawodawczym. Punktem wyjścia dla tego studium jest stanowisko resortu i ministra Jarosława Gowina na temat ustawy w odniesieniu do jej powstawania. Zakłada ono, że to ustawa inna niż wszystkie, jako zbudowana na niezwykłym kapitale zaufania społecznego i kapitale intelektualnym, dzięki czemu jest ona wzorcowym przykładem reformowania⁶. Analiza zaproponowana w tym tekście jest próbą rzeczowej i usystematyzowanej weryfikacji tego stanowiska.

Pierwsze spostrzeżenie dotyczy tego, iż Ministerstwo deklaruje na stronie internetowej inspirację dla swoich inicjatyw projektowania prawa w dialogu ze środowiskiem Kodeksem Konsultacji i Siedmioma Zasadami Konsultacji przyjętymi w 2015 roku przez Radę Ministrów w *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*⁷. Linki do wskazywanych dokumentów nie są aktywne i potencjalny czytelnik niewyposażony w wiedzę na ten temat nie ma bezpośredniej możliwości zapoznania się z przywoływanymi wytycznymi. Przede wszystkim jest w nich mowa o tzw. drabinie partycypacji,

⁶ <https://wpolityce.pl/polityka/377711-jaroslaw-gowin-zaprezentowal-nowa-wersje-projektu-zmian-w-szkolnictwie-wyzszym-to-ustawa-inna-niz-wszystkie-sprawdz-szczegoly> [10.03.2018].

⁷ Zakładka „Konsultacje”: <http://www.nauka.gov.pl/konsultacje/> [2.01.2018].

czyli stadialnym przedstawieniu stopnia uczestnictwa obywateli w tworzeniu polityk publicznych: od braku informacji od administracji poprzez informowanie obywateli o podjętych decyzjach, konsultacje z obywatelami (które jednak jako niesymetryczny dialog pozostawiają administracji prerogatywy do podejmowania ostatecznych decyzji) po formy współdecydowania (negocjacje) i decydowania obywateli (referenda)⁸. Uwagę zwraca tu ów „niesymetryczny dialog”, który mieści się na drabinie partycypacji powyżej „informowania opinii publicznej”, a poniżej „współdecydowania” i „decydowania”, a który nie jest wiążący dla ministerstwa w procesie podejmowania decyzji.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż obecnie konsultacje społeczne dzielą się na dwa odrębne procesy: (1) konsultacje publiczne – projekt przedstawia się organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu ustawy; (2) opiniowanie – projekt przekazywany jest określonym podmiotom, gdy obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów lub gdy dotyczy działalności tych podmiotów. Zalecane jest rozpoczynanie konsultacji już na etapie koncepcyjnym, a w odniesieniu do ustaw na etapie opracowania założeń. Pożądane jest ich prowadzenie w sposób otwarty i powszechny, aby zapewnić każdemu obywatelowi dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się, a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Dlatego konsultacje publiczne nie są badaniami opinii, tj. nie zakładają poszukiwania opinii reprezentatywnej dla jakiejś populacji czy grupy, lecz otwartość na każdy głos i uwagę⁹. Biorąc pod uwagę zarysowane zalecenia dla procesu konsultacyjnego, można przyjąć, że MNiSW zastosowało się wobec nich, rozpoczynając konsultacje na najwcześniejszym etapie prac nad ustawą, czyli opracowania założeń. Zadbano też o stronę informacyjną związaną z tymi pracami i o dostępność konsultowanych dokumentów dla wszystkich zainteresowanych.

Według przywołanych dokumentów wzorcowe siedem zasad konsultacji (dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego) mogą być realizowane w trzech wariantach – minimum (pasywnym), szerszym (aktywnym i wieloetapowym) lub rozbudowanym (łączącym różne techniki obecne w szerokiej debacie publicznej)¹⁰. Wstępna konstatacja uwzględniająca bogaty harmonogram konsultacji prowadzonych przez MNiSW, bez odniesienia do poszczególnych zasad, wskazuje na wariant rozbudowany konsultacji. Konsultacje zainicjowały bowiem przedsięwzięcie niespotykane dotąd w Polsce, czyli ogłoszenie konkursu na projekty założeń nowej ustawy, co miało włączyć środowisko

⁸ <https://www.rcl.gov.pl/book/141-czym-s%C4%85-konsultacje-publiczne> [31.01.2018].

⁹ <https://www.rcl.gov.pl/book/141-czym-s%C4%85-konsultacje-publiczne> [31.01.2018].

¹⁰ Dokument „Siedem Zasad Konsultacji” przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie jest dostępny pod linkiem podanym na stronie MNiSW, można go znaleźć na stronie: https://www.gov.pl/documents/31305/0/7_zasad_30-04.pdf/ee8a74ef-of85-7fa5-fd00-abc105fd9067 [31/01/2018].

akademickie w prace ustawodawcze. Inną oryginalną inicjatywą MNiSW był cykl konferencji programowych zwieńczony Narodowym Kongresem Nauki. W ten sposób resort nauki i szkolnictwa wyższego zapoczątkował trwający dwa lata, wieloetapowy proces konsultacyjny, który na moment powstawania tego tekstu jeszcze się nie zakończył (skończyła się jedynie jego faza rządowa). Poszczególne etapy konsultacji rządowych przedstawia faktograficznie w ujęciu chronologicznym tabela 1.

Tabela 1. Harmonogram konsultacji Ustawy 2.0 (tzw. Konstytucji dla Nauki”) według MNiSW

Czas wydarzenia	Etap	Opis
luty–czerwiec 2016	Konkurs dla środowiska akademickiego – Ustawa 2.0	Konkurs MNiSW w celu wyłonienia zespołów przygotowujących projekty założeń do ustawy
wrzesień 2016	Ogłoszenie Strategii Jarosława Gowina	Strategia oparta na trzech filarach: Konstytucja dla nauki, Innowacje dla gospodarki, Nauka dla Ciebie
październik 2016	Konferencja NKN w Rzeszowie – Umiędzynarodowienie	Umiędzynarodowienie – szansa i wyzwanie dla polskich uczelni
listopad 2016	Konferencja NKN w Toruniu – Rozwój humanistyki	Rozwój humanistyki i nauk społecznych w Polsce
grudzień 2016	Konferencja NKN we Wrocławiu – Innowacyjność	Współpraca nauki z gospodarką i administracją dla rozwoju innowacyjności
styczeń 2017	Konferencja NKN w Katowicach – Kadra naukowo-dydaktyczna	Ścieżki kariery i rozwój młodej kadry naukowej
luty 2017	Konferencja NKN w Poznaniu – Doskonałość naukowa	Doskonałość naukowa – jak równać do najlepszych
marzec 2017	Debata środowiskowa w Warszawie – Prezentacja konkursowych założeń ustawy	Prezentacja wyłonionych w konkursie projektów założeń do Ustawy 2.0 trzech zespołów: SWPS, UAM, Instytutu Allerhanda
marzec 2017	Konferencja NKN w Lublinie – Doskonałość edukacji akademickiej	Doskonałość edukacji akademickiej – jak przeorientować uczelnie na jakość kształcenia?
kwiecień 2017	Konferencja NKN w Gdańsku – Modele uczelni	Zróżnicowanie modeli uczelni i instytucji badawczych – kierunek i instrumenty zmian
maj 2017	Konferencja NKN w Łodzi – Finansowanie	Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego
czerwiec 2017	Konferencja NKN w Warszawie – Zarządzanie uczelniami	Ustrój i zarządzanie w szkolnictwie wyższym

wrzesień 2017	Narodowy Kongres Nauki w Krakowie – Projekt „Konstytucji dla Nauki”	Podsumowanie debaty środowiskowej i zaprezentowanie założeń Ustawy 2.0
wrzesień–grudzień 2017	Konsultacje społeczne i uzgodnienia międzyresortowe	Konsultacje publiczne i opiniowanie projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce
styczeń 2018	Podsumowanie konsultacji – transmisja na żywo (on-line)	Wystąpienie Jarosława Górniaka i ministra Jarosława Gowina na temat konsultacji społecznych
luty 2018	Konferencja uzgodnieniowa	Działanie rekomendowane przez Rządowe Centrum Legislacji

Źródło: na podstawie danych MNISW <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/harmonogram-konsultacji> [31.01.2018].

Najbardziej spektakularnymi elementami konsultacji publicznych dotyczących ustawy była runda konkursowa oraz runda konferencyjna zwięźczone zorganizowaniem w Warszawie Narodowego Kongresu Nauki (NKN). Etap związany z konsultacjami społecznymi projektu ustawy ogłoszonego podczas NKN był mniej atrakcyjny medialnie i upubliczniony jedynie za pośrednictwem Rządowego Centrum Legislacji. Mimo, iż ma on największe znaczenie proceduralne wynikające z przyjętych zasad stanowienia prawa, najbardziej zaznaczył się debacie publicznej etap konkursowy i konferencyjny.

Historia konsultowania *Ustawy 2.0* zaczęła się zatem formalnie w lutym 2016 roku, gdy minister Gowin ogłosił konkurs na założenia do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

Adresatem konkursu jest środowisko akademickie, a wyłonić on ma trzy zespoły eksperckie, których zadaniem będzie przygotowanie szczegółowych założeń do ustawy oraz przeprowadzenie wokół nich możliwie jak najszerszych konsultacji środowiskowych. Każdy z zespołów otrzyma grant w wysokości do 300 000 zł. Efekty konkursu, a więc konkurencyjne projekty założeń wraz z wnioskami płynącymi z konsultacji, posłużą jako punkt wyjścia do następnego etapu prac, czyli zaplanowanego na rok 2017 cyklu konferencji, które złożą się na Narodowy Kongres Nauki. W toku debat kongresowych ustawa powinna uzyskać finalny kształt, a następnie trafić do prac legislacyjnych, tak aby wejść w życie od roku akademickiego 2018/2019¹¹.

W wyniku konkursu spośród 15 zespołów ekspertów wyłoniono trzy: pod kierownictwem prof. dr. hab. Huberta Izdebskiego (Uniwersytet SWPS, Warszawa),

¹¹ MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/ustawa-2-0-informacje/zaproszenie-do-udzialu-w-konkursie.html> [31.01.2018].

pod kierownictwem prof. dr. hab. Marka Kwieka (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań) oraz pod kierownictwem dr. hab. Arkadiusza Radwana (Instytut Allerhanda, Kraków). Każdy zespół wypracował swoje propozycje założeń w oparciu o półroczne konsultacje publiczne, z których raporty opublikował na stronie MNiSW¹². Ze wstępu do raportu Uniwersytetu SWPS wynika, że przewidziane we wniosku konkursowym przeprowadzone „konsultacje wpłynęły w sposób nierzadko istotny na ostatecznie przedstawione treści, co nadaje założeniom charakter w pewnym sensie środowiskowy”. Zespół za pośrednictwem Centrum Badania Opinii Publicznej (CBOS) przeprowadził w okresie wrzesień–październik 2016 roku ankietę na reprezentatywnej 500-osobowej losowej próbie środowiska naukowego i akademickiego. Efektem tych badań zatytułowanych *Kierunki zmian systemowych w szkolnictwie wyższym w opinii środowiska akademickiego* są m.in. wnioski dotyczące umiarkowanego poziomu akceptacji dla liberalnego kierunku zmian, nieco większego w politechnikach, a nieco mniejszego na uniwersytetach (załącznik do raportu nr 4). Dodatkowo członkowie Zespołu przeprowadzali konsultacje w ramach różnych konferencji i spotkań organizowanych przez podmioty trzecie, w raporcie wymienionych jest 5 takich konferencji. Z kolei autorzy raportu Zespołu Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza wskazali we wstępie do dokumentu na stosunkowo niewielkie zaangażowanie interesariuszy nauki i szkolnictwa wyższego w pisemne prace nad doskonaleniem założeń spowodowane nowatorskim charakterem tego przedsięwzięcia, jak również niepewnością odnośnie statusu i dalszych losów konsultowanego projektu. Wypowiedzieli się oni również na temat speyfikacji konkursu na propozycje założeń do ustawy:

Na wstępie należy podkreślić bardzo specyficzny status, jaki posiadał przedłożony do konsultacji publicznych dokument. Przeprowadzony przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego konkurs na stworzenie projektu założeń do nowej ustawy PSW, mającej fundamentalnie przekształcić krajobraz polskiego szkolnictwa wyższego, nie ma w historii polskiej legislacji precedensu: trzy konkurujące ze sobą zespoły, wyłonione w otwartym konkursie, miały za zadanie przedstawić i poddać konsultacjom publicznym swoje projekty założeń do ustawy PSW. Na tej podstawie, dopiero w kolejnym etapie, ma zostać wybrany projekt (lub powstanie hybryda pomysłów pochodzących ze wszystkich projektów). Za żadnym z zespołów nie stał ministerialny autorytet i propozycje żadnego z nich (nawet potencjalnie „zwycięskiego”) nie miały z założenia, w całości przełożyć się na tworzone dopiero prawo (7).

Konsultacje, które przeprowadził Zespół UAM, miały odmienny przebieg, gdyż konsultowano gotowy projekt założeń. W listopadzie 2016 roku na specjalnie

¹² MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/ustawa-2-o-prezentujemy-pomysly-zwyciezcow.html> [31.01.2018].

stworzonej stronie internetowej (<http://ustawa20.amu.edu.pl/>) udostępniono przygotowany przez Zespół dokument projektu (projekt założeń upubliczniono też poprzez społecznościowe portale dla naukowców Researchgate i Academia.edu). Ponadto wydrukowano 700 egzemplarzy, które zostały rozdane interesariuszom szkolnictwa wyższego w trakcie spotkań konsultacyjnych. Zbieranie opinii w internecie i opinii na piśmie trwało do 10 stycznia 2017 roku. Konsultacje były nagłośnione medialnie za pośrednictwem Polskiej Agencji Prasowej (Nauka w Polsce) a informacje te wykorzystywane były przez prasę i media internetowe. W ramach formalnych konsultacji odbyło się 14 spotkań, których wykaz znajduje się w raporcie Zespołu UAM. Raport zawiera szczegółowe omówienie konsultacji on-line, wyników spotkań konsultacyjnych, wyników konsultacji pisemnych i rekomendowane kierunki zmian projektu założeń ustawy PSW. Z raportu przygotowanego przez Zespół Instytutu Allerhanda wynika, że – podobnie jak w przypadku Zespołu z SWPS – konsultacje miały częściowo charakter diagnostyczno-analityczny. Kluczowe było dla Zespołu, „aby zastosowane metody nie tylko pozwalały dotrzeć do możliwie najszerszego kręgu osób/podmiotów, ale równocześnie włączały w proces konsultacji osoby najbardziej zainteresowane/aktywne”. Na cały proces konsultowania (od października 2016 roku do stycznia 2017 roku) złożyły się internetowe badania ankietowe skierowane do różnych grup (studentów, doktorantów, pracowników akademickich, pracowników administracyjnych), badania ankietowe skierowane do jednostek samorządu terytorialnego, do związków zawodowych oraz do ekspertów, badania w formie zogniskowanych wywiadów grupowych oraz badania eksperckie DEPPHI (obejmujące przedsiębiorców). Ponadto przedstawiciele Zespołu brali udział w 15 konferencjach i spotkaniach, Zespół publikował materiały w mediach, zbierał pisemne opinie od podmiotów zainteresowanych oraz organizował spotkania w swojej siedzibie. Trzy warianty konsultacji zorganizowane przez zespoły konkursowe pokazały różnorodne podejście do kwestii partycypacji i odmienne praktyki metodologiczne dotyczące zbierania opinii. Trudno na podstawie pobieżnej oceny osądzić, który z wariantów był najbardziej wiarygodny czy przydatny. Spełniły jednak swoje zadanie jako pre-konsultacje poprzedzające dalsze etapy projektowania prawa o szkolnictwie wyższym a materiały zebrane w ten sposób stanowią cenną bazę do wykorzystania również w przyszłości.

W marcu 2017 roku w Warszawie odbyła się uroczysta prezentacja wyłonionych w konkursie trzech projektów założeń i kolejna dyskusja środowiskowa. Poza stwierdzeniem, że przedstawione projekty są punktem wyjścia do finalnego kształtu *Ustawy 2.0* minister Gowin bardzo ogólnie i lakonicznie skomentował treść projektów:

To są projekty pełne bardzo interesujących inspiracji. Na pewno bardzo kontrowersyjnych. Najmniej kontrowersyjne byłoby utrzymanie *status quo*, tylko że ono oznaczałoby

przyzwolenie na marginalizację polskiej nauki i polskich uczelni. Te trzy prezentacje to były snopy światła skierowane w przyszłość¹³.

Przez kolejne miesiące prac MNiSW informowało głównie o kolejnych konferencjach programowych NKN. W lipcu 2017 roku minister Gowin opublikował na internetowej stronie kierowanego przez siebie resortu list zatytułowany „Ustawa 2.0 – co dalej?”, w którym podkreślił partycypacyjny charakter prac nad ustawą:

[...] to reforma inna niż wszystkie. Impuls do jej przeprowadzenia wyszedł z samego środowiska akademickiego. W prace nad ustawą włączyła się wielotysięczna społeczność, która poczuwa się do odpowiedzialności za przyszłość polskich uczelni i nauki. Po 1989 roku nie było reformy, która kształtowałaby się w tak intensywnym, podwójnym dialogu: między rządem a zainteresowanym środowiskiem oraz wewnątrz tego środowiska. Komisja Europejska przedstawia nasz dialog jako wzorzec wprowadzania wielkich reform systemowych¹⁴.

Wskazując autentyczną integrację środowiska akademickiego wokół prac nad docelowym modelem polskiego systemu szkolnictwa wyższego i nauki, minister odniósł się do roli resortu w tym procesie:

Podczas tej wspólnej drogi każdy głos miał znaczenie. Pod wpływem merytorycznych argumentów ministerstwo i ja sam wielokrotnie korygowaliśmy i udoskonaliśmy wstępne założenia. W projekcie proponujemy szereg rozwiązań, które są bezpośrednim efektem dialogu ze środowiskiem naukowym¹⁵.

Nie wynika z tych słów żaden konkretny przekaz dotyczący realnego wpływu środowiska na kształt ostatecznego projektu ustawy ani sygnał, w jakim stopniu zostały bądź zostaną wykorzystane w MNiSW projekty konkursowe. Kwestią zasługującą na osobną wnikliwą analizę jest społeczny odbiór przez środowisko akademickie rozwiązań zaproponowanych w owych projektach, co nie jest jednak przedmiotem tego artykułu.

Konkurs ministerialny na projekty założeń do *Ustawy 2.0* był elementem dużej inicjatywy nazwanej Narodowym Kongresem Nauki. „Cała para” ministerstwa poszła w przygotowanie właśnie tego przedsięwzięcia. Po fazie związanej z konkursem

¹³ MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/gowin-ustawa-2-0-jest-w-pierwszej-kolejnosci-dla-studentow.html> [31.01.2018].

¹⁴ MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/ustawa-2-0-co-dalej-list-wicepremiera-jaroslaw-gowina.html> [31.01.2018].

¹⁵ MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/ustawa-2-0-co-dalej-list-wicepremiera-jaroslaw-gowina.html> [31.01.2018].

rozpoczął się etap obejmujący cykl 9 konferencji, które miały doprowadzić do nagłośnionego w mediach podsumowania w postaci Kongresu. Konferencje poświęcone były odrębnym problemom nauki i szkolnictwa wyższego, co pozwalało skupić wokół danego problemu potencjalnie zainteresowanych nim uczestników. Program każdej z konferencji był zróżnicowany – oprócz indywidualnych wystąpień zaproszonych gości odbywały się dyskusje panelowe, seminaria i warsztaty. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż konferencje programowe były miejscem wymiany wiedzy i doświadczeń związanych z funkcjonowaniem szkolnictwa wyższego i nauki. Czy jednak okazały się przydatne MNiSW w procesie projektowania ustawy? W broszurze informacyjnej NKN pojawiła się wzmianka o wpływie konferencji programowych na kształt projektu ustawy:

Konferencje programowe poprzedzające Narodowy Kongres Nauki wywołały w środowisku akademickim, niemający precedensu w najnowszej historii, ferment intelektualny w odniesieniu do diagnozy stanu szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce, a także pożądaných w systemie kierunków zmian, mających na celu podniesienie jakości badań naukowych oraz kształcenia studentów i doktorantów. Koncepcje zgłaszane podczas konferencji przez przedstawicieli środowiska akademickiego nierzadko znajdowały uznanie wśród większości dyskutantów i w istotnym stopniu wpłynęły na kształt pierwszego projektu *Konstytucji dla Nauki*, prezentowanego podczas krakowskiego Kongresu¹⁶.

Nie ulega wątpliwości, że konferencje stały się platformą wymiany myśli, opinii, stanowisk reprezentantów środowiska akademickiego i innych interesariuszy szkolnictwa wyższego. W kontekście analitycznym stanowiły przestrzeń werbalizowania problemów, postulatów, propozycji rozwiązań, które zasługują na osobną uwagę jako tropy do uchwycenia w ostatecznym kształcie prawa. Niosły również z sobą dodatkową wartość dla samego środowiska:

Było to niewątpliwie wyjątkowe przedsięwzięcie, precedensowe nie tylko w skali Polski; dziesiątki spotkań i debat, dyskusje internetowe, tysiące zaangażowanych ludzi. Jak podkreślali członkowie Rady, oprócz wypracowanego dobrego projektu wielką wartością jest integracja środowiska, do której doszło w trakcie prac nad projektem ustawy. Środowiska, które pierwszy raz poczuło, że ma prawdziwy wpływ na tworzenie prawa, w ramach którego będzie działać¹⁷.

Jednak to Narodowy Kongres Nauki (NKN) zorganizowany we wrześniu 2017 roku w Krakowie wzbudził najwięcej zainteresowania i emocji, gdyż miał stanowić

¹⁶ <https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/08/NKN-KR-broszura.pdf> [31.01.2018].

¹⁷ <https://nkn.gov.pl/rada-narodowego-kongresu-nauki-podsumowanie/> [31.01.2018].

podsumowanie tych różnotematycznych dysput. Jak obliczono w podsumowaniu konsultacji transmitowanym przez internet w dniu 22 stycznia 2018 roku, na konferencji programowe zarejestrowało się łącznie 5257 osób, a 431 podczas nich wystąpiło, na sam NKN zarejestrowało się 3038 osób, a wystąpiło 111 osób. Natomiast w internecie pierwszy dzień Kongresu, gdy minister Gowin ogłaszał projekt ustawy, śledziło ponad 40 tysięcy osób.

To jest dzień, który zwieńcza długi proces. 574 dni – tyle trwały prace, a przede wszystkim konsultacje społeczne, konsultacje środowiskowe dotyczące *Konstytucji dla nauki*. Za nami są setki spotkań debat, paneli eksperckich, wielkich konferencji tematycznych [...]¹⁸.

Ten wyczekiwany punkt Kongresu, czyli prezentacja założeń nowej ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce – *Konstytucji dla Nauki* (mającej zastąpić dotychczasowe: *Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę o stopniach i tytułach naukowych, ustawę o zasadach finansowania nauki, oraz ustawę o kredytach i pożyczkach studenckich*) zainicjował kolejny etap konsultacji, tym razem stricte legislacyjnych.

Konsultacje takie, zgodnie z zapowiedzią, trwały przez trzy miesiące po narodowym Kongresie Nauki, gdzie projekt został zaprezentowany po raz pierwszy. Do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego napłynęło kilka tysięcy maili z uwagami, komentarzami i propozycjami zmian. Znaczącą ilość głosów uwzględniono¹⁹.

Zgodnie z oświadczeniem ministra w konsultacjach zebrano ponad 3300 uwag²⁰. Rzeczywiście na stronie RCL dotyczącej projektu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym zamieszczonego we wrześniu 2017 roku (<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102>) pod odpowiednimi odnośnikami widnieje imponujący zbiór stanowisk zgłoszonych w ramach uzgodnień, w ramach konsultacji społecznych oraz w ramach opiniowania. A jednak pod hasłem „Odniesienie się wnioskodawcy do uwag” tylko w kategorii „Uzgodnienia” załączony został dokument zawierający zestawienie 457 uwag zgłoszonych do projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych wraz ze stanowiskiem ministra nauki i szkolnictwa wyższego. Nie wiadomo zatem, czy brak odniesienia wnioskodawcy do uwag z konsultacji jest spowodowany zbyt dużą liczbą stanowisk i opinii, czy czymś innym. Pewną formą podsumowania tego etapu konsultacji przez ministerstwo jest wykaz instytucji i organizacji, które

¹⁸ <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1072043,gowin-ustawa-2-o.html> [31.01.2018].

¹⁹ <https://nkn.gov.pl/projekt-ustawy-po-konsultacjach-spoecznych-prezentacja/> [31.02.2018].

²⁰ MNiSW, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C27992%2Cgowin-przedstawil-projekt-reformy-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-po> [31.01.2018].

oficjalnie poparły projekt *Ustawy 2.0 – Konstytucję dla Nauki*, m.in. Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych, Sieć Małych i Średnich Publicznych Uczelni Akademickich, Konferencja Rektorów Uczelni Artystycznych, Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, Niezależne Zrzeszenie Studentów, Polska Unia Edukacyjna Konfederacji Lewiatan²¹.

Zakończenie oficjalnych konsultacji planowane na 19 października 2017 roku nie przerwało napływu uwag do MNiSW, gdyż na stronie RCL zamieszczono stanowiska nawet ze stycznia 2018 roku. Po tym etapie minister Gowin przewidział też jeszcze jedną możliwość włączenia się w dyskusję nad ustawą:

Gdy projekt zostanie skierowany do prac parlamentarnych, Jarosław Gowin podejmie starania o przeprowadzenie wysłuchania publicznego ustawy, aby jeszcze raz zapewnić zainteresowanym możliwość zabrania głosu w dyskusji. Resort nauki planuje, że ustawa wejdzie w życie 1 października 2018 roku²².

Według Kalendarza wydarzeń MNiSW w dniu 1 lutego 2018 roku odbyła się konferencja uzgodnieniowa dotycząca *Ustawy 2.0*. Zgodnie z procedurami RCL jest to zatem działanie rekomendowane ze względu na potencjalne prawdopodobieństwo zwrócenia projektu przez Komitet Rady Ministrów z zaleceniem zorganizowania takiej konferencji²³.

W wypowiedzi medialnej wiceministra Piotra Müllera z dnia 7 lutego znalazła się informacja o przekazaniu jeszcze w lutym 2018 roku *Konstytucji dla Nauki* do Sejmu. Wiceminister podkreślił, że „prace nad reformą przebiegały wręcz we wzorcowy sposób” oraz że nie widzi większych zagrożeń dla kształtu ustawy, jednak może ona ulec jeszcze korektom. Zazaczył przy tym, że nie rozumie, dlaczego w debacie publicznej nanoszenie jakichkolwiek korekt odbierane jest jako porażka, skoro jest to sposób na polepszenie projektu ustawy. Dlatego planowane wysłuchanie publiczne ma na celu doszlifowanie ostatecznego kształtu ustawy, aby nie zarzucono Ministerstwu, że jedynie skonsultowało projekt, a nie wprowadziło uwag w życie. Ministerstwo przewiduje, że w maju ustawa zostanie przedstawiona do podpisania Prezydentowi Andrzejowi Dudzie a wejdzie w życie w październiku 2018 roku²⁴.

Obok omówionego proceduralnego wymiaru procesu projektowania prawa wraz z jego fazą *stricte* ustawodawczą, który stanowi element polityki publicznej,

²¹ <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/o-reformie> [24.02.2018].

²² MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/konstytucja-dla-nauki-po-konsultacjach-jaroslaw-gowin-prezentuje-efekt-kolejnych-czterech-miesiecy-prac-nad-reforma.html> [31.01.2018].

²³ RCL, <https://www.rcl.gov.pl/opisy/book/1210-konferencja-uzgodnieniowa> [31.01.2018].

²⁴ <http://www.pulshr.pl/edukacja/piotr-m-ller-nie-widze-wiekszych-zagrozen-dla-kszaltu-ustawy-konstytucja-dla-nauki-jest-szansa-dla-uczelni,50847.html> [7.02.2018].

interesującym wątkiem w historii *Ustawy 2.0* jest jej osadzenie w kontekście polityczno-partyjnym. Oświadczenia dotyczące wdrożenia *Konstytucji dla Nauki* ministra Gowina, który jest wiceprzewodniczącym Klubu Parlamentarnego Zjednoczonej Prawicy i piastuje urząd wiceprezesa Rady Ministrów, konfrontowane były w debacie publicznej z ogólnym krytycznym stanowiskiem przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości oraz wicemarszałka Sejmu VIII kadencji w osobie Ryszarda Terleckiego. Wicepremier i minister Gowin konsultował się w sprawie *Konstytucji dla Nauki* z prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim²⁵. Niemal w przededniu przekazania *Ustawy 2.0* do Sejmu wielką niewiadomą jest zatem przegłosowanie przez większość sejmową rekrutującą się z PiS przygotowanego projektu prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.

Środowisko akademickie o konsultacjach

Na poparcie projektu ustawy dotyczącej szkolnictwa wyższego przez środowisko wskazuje choćby tytuł medialny „Rzadkość! Reformowanym podoba się reforma”. Choć oczywiście to jedynie przesłanka świadcząca o aprobacie dla ustawy przez rektorów. Prof. Jerzy Woźnicki, Prezes Fundacji Rektorów Polskich docenił „zasady i tryb działań MNiSW prowadzących do opracowania wstępnego projektu” oraz zwrócił uwagę na wycofanie się resortu pod wpływem krytyki środowiska z ostrzejszych elementów ustawy i złagodzenie brzmienia niektórych przepisów. Podkreślił przy tym, że bardziej krytyczni wobec projektu byli ci, którzy na wcześniejszym etapie nie angażowali się w dyskusje nad reformami²⁶. Zdaniem Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP) prof. Jana Szmida „tak dużych forów dyskusji akademickiej w Polsce nie było”, co więcej, osoby reprezentujące środowisko akademickie „zdołały w wielu sprawach przekonać ministerstwo, że argumenty, które przedstawiamy, są ważne i trzeba je wziąć pod uwagę”²⁷.

Również Parlament Studentów RP poparł *Ustawę 2.0*, podkreślając w pracach nad reformą realny dialog ze środowiskiem, w tym studenckim²⁸.

W swoim komentarzu do projektu ustawy Radosław Rybkowski w imieniu Obywateli Nauki odniósł się natomiast do konsultacji niejako z drugiej strony, uznając dużą liczbę zgłoszonych uwag (do pierwszego projektu z września 2017

²⁵ MNiSW, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C28408%2Cgowin-rozmawialem-z-prezesem-kaczynskim-o-ustawie-20.html> [25.02. 2018].

²⁶ <http://wgospodarce.pl/informacje/45839-rzadkosc-reformowanym-podoba-sie-reforma> [31.01.2018].

²⁷ PAP, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C414283%2Cszef-krasp-w-pracach-nad-ustawa-o-uczelniach-dazmy-do-kompromisow.html> [31.01.2018].

²⁸ PSRP, <https://psrp.org.pl/studenci-poparli-konstytucje-dla-nauki/> [31.01.2018].

roku) „za przejaw obywatelskiej odpowiedzialności ich uczestników oraz dowód wiary środowiska w celowość przeprowadzania zmian systemu prawnego”. Jednocześnie zaznaczył, iż wprowadzenie zmian do projektu „miało na celu uspokojenie szeregu podmiotów i środowisk, sceptycznych lub krytycznych wobec wersji wcześniejszej”²⁹.

Z powyższych wypowiedzi wynika, że przedstawiciele uczelni i przedstawiciele studentów docenili przeprowadzone przez MNiSW konsultacje społeczne, co więcej, dostrzegli wpływ tych działań na przygotowywany projekt ustawy. Nie całe jednak środowisko akademickie poparło reformę Gowina i pozytywnie oceniło sposób jej konsultowania. Krytycznie o *Ustawie 2.0* wypowiedział się już w październiku 2017 roku Aleksander Temkin, Przewodniczący Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej:

Konsultacje Ustawy 2.0. przypominały ustawkę: odrzucono, pod nieprzekonującym pretekstem formalnym, projekt zespołu prof. Piotra Steca. Minister Gowin twierdzi, że jego projekt popiera całe środowisko. Tymczasem krytykują je nie tylko szef klubu PiS, prof. Ryszard Terlecki, ale tak różne środowiska jak NSZZ „Solidarność” UW, Pracodawcy RP, Kongres Ruchów Miejskich czy Polskie Towarzystwo Socjologiczne³⁰.

W dniu 26 lutego 2018 roku do MNiSW wystosowany został list otwarty naukowców i pracowników akademickich (z blisko 150 podpisami) wyrażający zaniepokojenie planami reformy. Autorzy listu co prawda nie odnieśli się do dotychczasowego sposobu konsultowania *Ustawy 2.0*, zaproponowali jednak rozwiązanie związane z dalszymi konsultacjami, czyli „powołanie specjalnej podkomisji przy sejmowej Komisji właściwej ds. Nauki i Szkolnictwa Wyższego w celu przemyślenia tych wszystkich problemów na obecnym etapie postępowania legislacyjnego, gdyż ustawodawcy nie wolno zadowolić się deklaracjami rektorów, którzy są «za», gdyż otrzymają olbrzymią władzę”³¹.

Tego samego dnia Jarosław Gowin odniósł się pozytywnie do tej propozycji (podpisanej przez 145 osób), deklarując otwarcie na krytykę i gotowość spotkania

²⁹ ON, <http://obywatelenauki.pl/2018/01/komentarz-do-projektu-ustawy-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym-drugie-podejscie/> [31.01.2018].

³⁰ <https://wpolityce.pl/polityka/363135-nasz-wywiad-aleksander-temkin-przygotowana-reforma-szkolnictwa-wyzszego-to-maskarada-i-brudny-deal-gowina-z-establishmentem-i-rektorami> [31.01.2018].

³¹ <https://wpolityce.pl/polityka/383320-wazny-list-prawie-150-naukowcow-do-ministra-gowina-rewolucja-ktora-przygotowali-tworcy-tzw-konstytucji-dla-nauki-grozi-nieobliczalnymi-konsekwencjami> [26.02.2018].

z sygnatariuszami tego listu³². Na finiszu etapu rządowego procesu ustawodawczego atmosfera medialna wokół *Ustawy 2.0* wprowadziła zatem pewne „napięcie” i spowodowała niepewność co do etapu sejmowego konsultacji.

Podsumowanie i kolejne pytania

Wracając do pytań postawionych we wprowadzeniu, na oba należy udzielić twierdzącej odpowiedzi. Po pierwsze, omówiony w tekście model konsultacyjny wpisuje się w zalecenia dotyczące przeprowadzania konsultacji społecznych (w tym publicznych). Co więcej, reprezentował on wariant rozbudowany, w którym połączono różnorodne formy i metody konsultowania. Po drugie, model ten doceniony został przez środowisko akademickie i pozostałych interesariuszy szkolnictwa wyższego, o czym świadczą ich publiczne deklaracje. Są to niewątpliwie dowody na profesjonalne prowadzenie prac nad ustawą dotyczącą szkolnictwa wyższego i nauki, a jednocześnie na profesjonalne projektowanie polityki publicznej w tych obszarach. W debacie publicznej pojawiły się też słowa krytyki pod adresem ministerialnego modelu konsultacji, co być może wybrzmiałoby bardziej ze szczegółowej analizy zgłoszonych w konsultacjach uwag. Zaproponowana w tekście analiza pomijała jednak warstwę merytoryczną omawianych dokumentów, a zatem nie uprawnia na ten moment do szerszych wniosków na temat owej krytyki, a przede wszystkim na temat wpływu konsultacji na ostateczną treść projektu ustawy.

Pozostając wyłącznie przy kwestii konsultatywności, można jednak wskazać kilka wątpliwości (w formie dalszych pytań) związanych z potencjalnym wpływem dyskusji i uwag na kształt nowego prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. W transmitowanym on-line podsumowaniu konsultacji Przewodniczący Rady Narodowego Kongresu Nauki prof. Jarosław Górniak wspomniał o partycypacji jako sposobie na wykorzystanie rozproszonej wiedzy. Czy konkurs na propozycje założeń do projektu ustawy i wyłonienie trzech zespołów (połączone z ich finansowaniem z ministerstwa) można nazwać partycypacją rozumianą jako współdecydowanie? Czy rozbudowany wariant konsultacji obejmujący cykl konferencji nie rozproszył zbyt mocno potrzebnej wiedzy? Czy etapy poprzedzające właściwe konsultacje publiczne (konkurs i konferencje programowe) nie miały zbyt mocno zaakcentowanego charakteru marketingowego (PR-owego) gubiącego wartość merytoryczną debaty? Czy efekt końcowy tego rozbudowanego wariantu konsultacji nie przerósł ustawodawcy, skoro MNiSW nie odniosło się do uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych? Studium tej ustawy nie jest zatem wyczerpujące i wymaga pogłębionych analiz, również dotyczących dalszych etapów jej procedowania.

³² MNiSW, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,28436,gowin-nie-ma-zagrozen-dla-realizacji-konstytucji-dla-nauki.html> [26.02.2018].

Literatura

- Dziedziczak-Foltyn, A. (2017). *Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce w debacie publicznej: Bilans dyskusji o uniwersytetach (1990-2015)*, Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Goetz, K.H. i Zubek, R. (2005). *Stanowienie prawa w Polsce: Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*. Warszawa: Ernst & Young.
- Górniak, J. (2017). Ustawa 2.0: Partycypanyjny model istotnej zmiany regulacyjnej. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 2(50): 129–146.
- Kopińska, G. (2014). Jakość konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw. W: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski i M.M. Wiszowaty. *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Makowski, G. (2014). Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka. *INFOS Biuro Analiz Sejmowych*. 20(180): 1–4.
- Patyra, S. (2014). Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu. *Studia Iuridica Lublinensia*. 22: 497–510.

Strony internetowe

- <http://wgospodarce.pl/informacje/45839-rzadkosc-reformowanym-podoba-sie-reforma> [31.01.2018].
- <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1072043,gowin-ustawa-2-0.html> [31.01.2018].
- <http://www.pulshr.pl/edukacja/piotr-m-ller-nie-widze-wiekszych-zagrozen-dla-kszaltu-ustawy-konstytucja-dla-nauki-jest-szansa-dla-uczelni,50847.html> [7.02.2018].
- <https://nkn.gov.pl/projekt-ustawy-po-konsultacjach-spoecznych-prezentacja/> [31.02.2018].
- <https://nkn.gov.pl/rada-narodowego-kongresu-nauki-podsumowanie/> [31.01.2018].
- <https://nkn.gov.pl/wp-content/uploads/2017/08/NKN-KR-broszura.pdf> [31.01.2018].
- <https://wpolityce.pl/polityka/363135-nasz-wywiad-aleksander-temkin-przygotowana-reforma-szkolnictwa-wyzszego-to-maskarada-i-brudny-deal-gowina-z-establishmentem-i-rektorami> [31.01.2018].
- <https://wpolityce.pl/polityka/377711-jaroslawn-gowin-zaprezentowal-nowa-wersje-projektu-zmian-w-szkolnictwie-wyzszym-to-ustawa-inna-niz-wszystkie-sprawdz-szczegoly> [31.01.2018].
- <https://wpolityce.pl/polityka/383320-wazny-list-prawie-150-naukowcow-do-ministra-gowina-rewolucja-ktora-przygotowali-tworcy-tzw-konstytucji-dla-nauki-grozi-nieobliczalnymi-konsekwencjami> [26.02.2018].
- <https://www.rcl.gov.pl/book/141-czym-s%C4%85-konsultacje-publiczne> [31.01.2018].
- Koncepcja usprawnienia konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz oceny skutków regulacji*, Projekt z dnia 26 lutego 2013 r., s. 2, 6, https://www.ms.gov.pl/Data/Files/_public/foto/2013/proces-legislacyjny---koncepcja.pdf [31.01.2018].

- MAiC. Siedem Zasad Konsultacji. https://www.gov.pl/documents/31305/0/7_zasad_30-04.pdf/ee8a74ef-0f85-7fa5-fd00-abc105fd9067 [31.01.2018].
- MNiSW, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/o-reformie> [24.02.2018].
- MNiSW, <http://konstytucjadlanauki.gov.pl/harmonogram-konsultacji> [31.01.2018].
- MNiSW, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C27992%2Cgowin-przedstawil-projekt-reformy-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-po> [31.01.2018].
- MNiSW, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C28408%2Cgowin-rozmawialem-z-prezesem-kaczynskim-o-ustawie-20.html> [25.02.2018].
- MNiSW, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,28436,gowin-nie-ma-zagrozen-dla-realizacji-konstytucji-dla-nauki.html> [26.02.2018].
- MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/gowin-ustawa-2-o-jest-w-pierwszej-kolejnosci-dla-studentow.html> [31.01.2018].
- MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/konstytucja-dla-nauki-po-konsultacjach-jaroslaw-gowin-prezentuje-efekt-kolejnych-czterech-miesiecy-prac-nad-reforma.html> [31.01.2018].
- MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/ustawa-2-o-prezentujemy-pomysly-zwyciezcow.html> [31.01.2018].
- MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/ustawa-2-o-co-dalej-list-wicepremiera-jaroslaw-gowina.html> [31.01.2018].
- MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/konsultacje/> [2.01.2018].
- MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl/ustawa-2-o-informacje/zaproszenie-do-udzialu-w-konkursie.html> [31.01.2018].
- ON, <http://obywatelenauki.pl/2018/01/komentarz-do-projektu-ustawy-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym-drugie-podejscie/> [31.01.2018].
- PAP, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C27992%2Cgowin-przedstawil-projekt-reformy-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-po> [31.01.2018].
- PAP, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C414283%2Cszef-krasp-w-pracach-nad-ustawa-o-uczelniach-dazmy-do-kompromisow.html> [31.01.2018].
- PSRP, <https://psrp.org.pl/studenci-poparli-konstytucje-dla-nauki/> [31.01.2018].
- RCL, <https://www.rcl.gov.pl/opisy/book/1210-konferencja-uzgodnieniowa> [31.01.2018].

Consultability in designing higher education reforms in Poland – the case of the Law 2.0

ABSTRACT: The goal of this paper is to outline the circumstances of the development of the so-called Law 2.0 in the years 2015–2017, which may be regarded as a case study showing interesting processes at the stages of preliminary consulting of the then new law concerning science and higher education. The analysis included in the paper focuses on the pre-legislative phases, i.e.

the conceptual phase connected with the initiation of the changes and the consulting stage when the draft was being prepared. The paper is an attempt to verify the claim that the Law 2.0 decision-makers complied with the requirements of consultability perceived as an ability to carry out social consultations in accordance with the rules and principles recommended in theory and practice.

KEYWORDS: higher education reform, the Law 2.0, social consultation

CYTOWANIE: Dziedziczak-Foltyn, A. (2018). Konsultatywność w projektowaniu reformy szkolnictwa wyższego w Polsce na przykładzie Ustawy 2.0. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 1(51): 199–218. DOI: 10.14746/nisw.2018.1.10.

AGNIESZKA DZIEDZICZAK-FOLTYN – adiunkt w Katedrze Socjologii Sztuki i Edukacji w Instytucie Socjologii na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Jako socjolog edukacji początkowo zajmowała się problematyką kształcenia na poziomie wyższym w kontekście zapotrzebowania rynku pracy (opublikowany doktorat). Jej aktualne zainteresowania naukowe dotyczą polityki szkolnictwa wyższego, procesów reformowania i debaty publicznej wokół tej polityki (również z perspektywy nauk o polityce publicznej). Jest autorką monografii *Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce w debacie publicznej: Bilans dyskusji o uniwersytetach (1990–2015)* oraz licznych artykułów na ten temat. W wymiarze naukowym i dydaktycznym interesuje ją problematyka kształcenia spersonalizowanego w szkolnictwie wyższym. W latach 2009–2014 współpracowała z Fundacją Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi m.in. w projektach międzynarodowych wdrażających coaching w edukacji wyższej. W latach 2014–2018 ukończyła trzy stopnie szkolenia tutorskiego, uzyskała certyfikat tutora akademickiego i akredytację tutorską (realizuje tutoriale na UŁ). W 2018 roku uzyskała certyfikat trenera nauki.