

Agnieszka DZIEDZICZAK-FOLTYN

**Prawo o szkolnictwie wyższym
w pryzmacie jakości rządzenia i polityki rozwoju**

CPP RPS Volume 58 (2013)

Correspondence to the Author:

Dr Agnieszka Dziedziczak-Foltyn
Department of Sociology of Education
University of Łódź, Poland
ul. Rewolucji 1905r. nr 41
90-214 Łódź
e-mail: a.dziedziczak@uni.lodz.pl

A list of the Center for Public Policy Studies “Research Papers” and other currently published publications is available online at the CPP website
<http://www.cpp.amu.edu.pl/publications.htm>.

Hard copies of the research papers are available upon request

The Center for Public Policy Studies (CPP) is an autonomous research unit of Poznan University, Poland, founded in 2002. It focuses on research in social sciences, mostly through large-scale comparative European and international research projects. Its major areas of interest include: higher education policy and research in national, European and global perspectives; research and development policies; university management and governance; reforming higher education and its legislation in Central and Eastern Europe; higher education and regional development; public services; the processes of Europeanization and globalization; theories of the welfare state; theories of democracy, as well as political and economic transition in European postcommunist countries. See <http://www.cpp.amu.edu.pl/htm>.

The CPP Research Papers Series is intended to disseminate the findings of work in progress and to communicate preliminary research results to the academic community and the wider audience. Papers are subject to further revisions and therefore all comments and suggestions to authors are welcome.

Abstrakt

Artykuł odzwierciedla ogólną tezę, iż misją państwa jest dążenie do zapewnienia optymalnych warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju za pomocą odpowiedniej polityki, w tym prawa. Formułowanie polityki i stanowienie prawa wymaga od państwa sprawności rządzenia (*good governance*), która łączona jest z kategorią zarządzania publicznego. W ostatnich kilku latach w Polsce ma miejsce proces kształtowania polityki rozwoju i polityk publicznych, a towarzyszą temu działania państwa ukierunkowane na doskonalenie jakości rządzenia, zwłaszcza jakości zarządzania rozwojem. Uregulowania prawne w postaci nowelizacji ustawy dotyczącej szkolnictwa wyższego są w tym artykule potraktowane jako narzędzie polityki publicznej, a w szerszej perspektywie – polityki rozwoju kraju. Celem rozważań nie jest treść polityki publicznej, ale wyeksponowanie kwestii procesów legislacyjnych w procesie formułowania polityki publicznej i próba zmierzenia się z problemem ich jakości. Sposób ustanawiania nowego prawa dotyczącego szkolnictwa wyższego można bowiem ujmować jako swego rodzaju probierz sprawności państwa.

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe, good governance (dobre rządzenie), polityki publiczne, legislacja, prawo o szkolnictwie wyższym

Law on higher education in the light of governance quality and development policies

Abstract

The paper refers to a general thesis claiming that the mission of the state is to ensure optimal conditions for the country's social and economic development by means of adequate policies, including legal provisions. To shape policies and laws, the state needs to demonstrate good governance, a notion which is often associated with the category of public governance. For the past several years, Poland has witnessed a process of fostering a development policy and other public policies accompanied by the state's activities aimed at improving the quality of governance, in particular the development governance. The amendment of the law on higher education is treated in this paper as a tool of the public policy and – in a broader perspective – the policy for the country's development. The article does not discuss the content of the public policy but tries to i) highlight the issue of legislation processes within the public policy formation and ii) assess their quality. For the manner in which the new law on higher education has been conceived and introduced can be perceived as a probe of the state's efficiency.

Keywords: higher education, good governance, public policy, legislation, law of higher education

AGNIESZKA DZIEDZICZAK-FOLTYN

PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM W PRYZMACIE JAKOŚCI RZĄDZENIA I POLITYKI ROZWOJU

Tekst opublikowany w:

Pakuła J. (red), *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, Eikon, Toruń 2013, s. 87-98.

Wprowadzenie

Nadrzędne założenie przyjęte na potrzeby tego artykułu to teza, iż misją państwa jest dążenie do zapewnienia optymalnych warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju za pomocą odpowiedniej polityki i prawa. Uregulowania prawne dotyczące szkolnictwa wyższego są w tym ujęciu traktowane jako swoista emanacja polityki rozwoju szkolnictwa wyższego czy szerzej – polityki edukacyjnej państwa, a w jeszcze szerszej perspektywie – polityki rozwoju kraju. Oczywiście jest przy tym, że tak ogromny i ważny sektor, z punktu widzenia globalnych wyzwań społeczno-ekonomicznych (tworzenie społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy), nie może funkcjonować bez odpowiednich ram polityczno-prawnych konstruowanych przez państwo. Imperatyw rozwoju cywilizacyjnego nakazuje decydującym (i ustawodawcom) zająć się szkolnictwem wyższym z większą niż dotąd determinacją, aby nie zaprzepaścili oni jego potencjału modernizacyjnego, który pozwoliłby Polsce, jeśli nie na spektakularny skok cywilizacyjny, to przynajmniej na uniknięcie cywilizacyjnej peryferyzacji¹. Przy czym argumentacja prorozwojowa dotyczy także i samego państwa, które dostrzegło własne niedoskonałości i dość niedawno podjęło się ich przezwyciężania². Z tej przyczyny tło rozważań proponowanych w tym tekście stanowi, coraz

¹ A. Dziedziczak-Foltyn, *Imperatyw rozwoju a kondycja myślenia strategicznego o polskim szkolnictwie wyższym (i nauce) w dobie transformacji systemowej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/38 2011, s. 99-100.

² Świadczą o tym przede wszystkim działania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w tym obecna realizacja projektu systemowego *Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce*, szeroko opisywane na stronie www.mrr.gov.pl.

częściej podnoszona w ostatnich latach w Polsce, kwestia polityki rozwoju i kwestia jakości rządzenia.

W polskiej literaturze przedmiotu z obszaru szeroko traktowanych nauk społecznych dominuje bowiem podejście krytyczne, w którym podkreśla się słabość państwa polskiego jako instytucji³ czy też słabość państwa rozumianą jako jego słabą wydolność strategiczną⁴. Chodzi przede wszystkim o słabość administracji publicznej⁵, w tym niską jakość polityk publicznych (*public policies*) i niską jakość procesu stanowienia prawa w Polsce.⁶ W swej socjologicznej refleksji nad prawem Anna Turska ponad dekadę temu wskazywała na wyraźny niedostatek analiz diagnostycznych wkomponowanych w proces legislacyjny i praktykę prawną, co miało skazywać polskie prawo na działanie metodą prób i błędów, także na problem jego doraźności i polityzacji⁷. W tym kontekście zastanawia, czy *casus* konstruowania znowelizowanej ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst ujednoczony⁸) wyższym stanowi potwierdzenie dla uwag krytycznych pod adresem państwa i procesu stanowienia prawa w Polsce, czy też tę sytuację można oceniać znacznie bardziej optymistycznie. Rodzi to trzy szczegółowe pytania, na które autorka niniejszego artykułu stara się odpowiedzieć w dalszej jego części. Czy w efekcie skoncentrowania państwa na poprawie efektywności rządzenia mamy optymalnie przygotowane prawo o szkolnictwie wyższym? Czy z punktu widzenia prowadzenia polityki publicznej znowelizowana ustawa stwarza perspektywy realnej poprawy sytuacji w szkolnictwie wyższym? Co w przypadku przygotowywania przywoływanej tu ustawy można było zrobić lepiej?

³ A. Wołek, *III Rzeczpospolita: słabość państwa jako słabość instytucji*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Rzeczpospolita 1989-2009. Zwykle państwo Polaków?*, Kraków 2009, 185-226.

⁴ A. Z. Kamiński, J. A. Stefanowicz, *Syndrom słabości państwa. Wydolność strategiczna Polski XXI wieku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXIII – zeszyt 4 – 2011, s. 11-39.

⁵ A. Zybala, *O lepszą jakość polityk publicznych*, „Analizy i Opinie” Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie, nr 127/2012, s. 1-12. Zob. również nt. jakości prawa: K.H.Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005.

⁶ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa 2012, s.

⁷ A. Turska, *Socjologiczna refleksja nad prawem jako czynnikiem organizacji życia zbiorowego*, „Studia Iuridica” XXXVIII/2000, s. 25.

⁸ Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.

Intencją autorki jest zainicjowanie dyskusji nad procesem tworzenia prawa dotyczącego szkolnictwa wyższego, gdyż zgodnie z ujęciem politycznej socjologii prawa poprzez analizowanie czynności legislacyjnych można odkrywać szersze procesy i prawidłowości socjologiczno-polityczne⁹. Co szczególnie istotne, socjologiczno-politologiczne ujęcie prawa dotyczy także jego roli w polityce publicznej, która stanowi dla autorki centralne pojęcie pozwalające połączyć kwestie jakości rządzenia i polityki rozwoju z kwestią tworzenia legislacyjnych uwarunkowań funkcjonowania szkolnictwa wyższego. Również w naukach prawa administracyjnego, szczególnie mocny nacisk kładzie się na charakter prawny aktów polityki. W przyjętym w tekście ujęciu ustawa jest rozumiana jako owoc decyzji politycznej i jednocześnie jej nośnik, gdyż nie tylko komunikuje ona o treści aktualnej polityki publicznej, ale również nadaje owej polityce moc wiążącą¹⁰.

W artykule proponowana jest analiza wzajemnych relacji pomiędzy dwoma obszarami instytucjonalnych uwarunkowań dla tworzenia prawa o szkolnictwie wyższym, pomijająca w tym miejscu badanie treści polityki publicznej. Poniższe uwagi nie pretendują do miana analizy polityki publicznej w sensie oceny jakości decyzji podejmowanych przez władze publiczne. Ich celem jest wyeksponowanie kwestii procesów legislacyjnych w ramach formułowania polityki publicznej i próba zmierzenia się z problemem jakości polityki w kontekście idei dobrego rządzenia. Sposób ustanawiania nowego prawa dotyczącego szkolnictwa wyższego można bowiem postrzegać jako swego rodzaju probierz sprawności państwa i jego efektywności w dążeniu do rozwoju.

Instytucjonalne ramy dla tworzenia prawa o szkolnictwie wyższym

Stawiając tezę, iż wiodącymi celami dla państwa jest sprawne rządzenie i rozwój społeczno-gospodarczy, pozostaje wskazać, w jaki sposób państwo próbuje osiągnąć ten cel podejmowanymi przez siebie działaniami. Jak stwierdzono we wprowadzeniu, coraz bardziej intensywnie dyskutowanymi w literaturze naukowej i debacie publicznej są kwestie związane z polityką rozwoju oraz kwestie związane z jakością rządzenia (dobre rządzenie – *good governance*). Należy tu zaznaczyć, że nie są one od siebie oderwane. Choć termin *good*

⁹ B. Dupret, *Prawo w naukach społecznych*, Warszawa 2010, s. 88-89.

¹⁰ A. Szpor., „*Polityka publiczna*” jako pojęcie-narzędzie nauki prawa administracyjnego, [w:] M. Zubik., *Prawo a polityka*, Warszawa 2007, s. 378.

governance jest wieloznaczny i definiowany na różne sposoby, zwykle odnoszony jest do trzech komponentów: efektywności rządzenia, rozwoju gospodarczego i demokratyzacji¹¹. W dyskursie naukowym dyskusja na temat dobrego rządzenia podejmuje wątek jakości potencjału państwa w zakresie skutecznego realizowania polityk publicznych¹² a więc polityki rozwoju. W dyskursie ministerialnym akcentowana jest raczej rola administracji publicznej w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem kraju¹³ i traktowanie polityk publicznych jako instrumentów administrowania i zarządzania publicznego¹⁴.

Zainteresowanie autorki tego typu zagadnieniami wynika z obserwacji natężenia w ostatnich kilku latach obu procesów: doskonalenia dotychczasowej polityki rozwoju i doskonalenia rządzenia. W tym czasie miała miejsce również intensyfikacja prac nad nowelizacją ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁵. W związku z powyższym warto się zastanowić, w jakiej mierze sposób reformowania szkolnictwa wyższego jest zaplanowanym efektem wspomnianych procesów oraz czy szkolnictwo wyższe ma możliwość skorzystania na tej zbieżności w czasie zyskując dobrze przygotowane prawo. Można oczekiwać bowiem, iż mobilizacja państwa do poprawy efektywności swego funkcjonowania wpłynie na proces profesjonalizacji w reformowaniu szkolnictwa wyższego.

Zdaniem J. Hausnera rozwój społeczno-gospodarczy jest instytucjonalnie warunkowany i zależy od instytucjonalnej ewolucji¹⁶. Polityka i rządzenie są jego trybami. Nie ma potrzeby roztrząsać w tym momencie, czy to państwo czy rynek jest dźwignią rozwoju, bowiem omawiane zagadnienia i procesy odnoszone są głównie do sektora publicznego. Celowo abstrahowane są one od faktu, iż sektor szkół wyższych obejmuje zarówno publiczne, jak i niepubliczne uczelnie, na rozwój których siłą rzeczy większy wpływ miał rynek (aczkolwiek dzięki ustawie z 1990 roku). W kontekście reformowania szkolnictwa wyższego fundamentalne znaczenie ma zasada, iż *rozwój zaczyna się od idei, debat i sporu, a kończy na*

¹¹ T. Grosse, *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne” nr 23/2009, s. 115.

¹² *Ibidem*, s. 124-125.

¹³ *Koncepcja „Good Governance” – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 39.

¹⁴ B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 311.

¹⁵ Dz.U. z 2005 r., nr 164, poz. 1365

¹⁶ J. Hausner, *Koncepcja modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego* (rozdział I), [w:] J. Górniak, S. Mazur, *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa 2012, s. 35,37.

*instytucjonalizacji nowych rozwiązań*¹⁷. Dlatego tak istotne jest ulokowanie prac nad ustawą w szerszym układzie relacji pomiędzy polityką rozwoju a rządzeniem, traktując uregulowania prawne jako narzędzie polityki publicznej.

Polityka rozwoju, rozumiana jako zespół wzajemnie powiązanych działań na rzecz rozwoju kraju, ma w Polsce od 2006 roku swoje ustawowe umocowanie¹⁸. Jednak dopiero od 2009 roku mówi się oficjalnie o nowym modelu zarządzania rozwojem, który zakłada zintegrowane podejście do zarządzania rozwojem wraz ze spójnym systemem legislacyjnym i zmienionym układem instytucjonalnym¹⁹. Filarami modelu zarządzania rozwojem kraju są wiodące dokumenty strategiczne, których horyzont czasowy określony jest na rok 2030 i 2020 (Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju), oraz 9 tzw. strategii zintegrowanych. Jedną z nich jest strategia „Sprawne państwo”, która koncentruje się m.in. na zarządzaniu rozwojem kraju, jakości tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych oraz komunikacji i dialogu (polityka informacyjna)²⁰.

Zgodnie z zintegrowanym podejściem strategicznym państwa polityka rozwoju powinna być także syntezą wszystkich szczegółowych polityk publicznych, które tworzone są w ramach systemu zarządzania polityką rozwoju kraju. Są one bowiem uporządkowanymi działaniami władz publicznych podejmowanymi w celu rozwiązywania ważnych problemów społeczno-ekonomicznych, a towarzyszy im wprowadzanie zmian w powszechnie obowiązującym prawie²¹. Tym samym kwestie polityki publicznej i kwestie prawa współwystępują ze sobą, jednak polityka koncentruje się na efektywności, prawo zaś koncentruje się na legalności (polityka musi być prowadzona w ramach prawa, może też stać się prawem). W Polsce trudno mówić o politykach publicznych zgodnych ze standardami zachodnimi, wciąż trwa jeszcze specyfikowanie procesów projektowania i wykonywania polityk publicznych. Z tego powodu

¹⁷ *Ibidem*, s. 37.

¹⁸ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z póź. zm.).

¹⁹ S. Sudak, *Od centralnego planowania do zintegrowanego zarządzania*, [w:] *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Warszawa 2011, s. 42.

²⁰ Zob. THINK THANK, *Nowy model zarządzania rozwojem. Strategia, instytucje i aktorzy*, [w:] *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, Warszawa 2011, s. 6-24.

²¹ J. Płoskonka, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju* (rozdział IV), [w:] J. Górniak, S. Mazur, *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa 2012, s. 73-74.

procedurę tworzenia polityk sprowadza się najczęściej do procesu stanowienia prawa (są one rozwinięte do takiego stopnia, w jakim są potrzebne, aby dochodziło do powstawania nowego czy skorygowanego prawa). Ponadto proces formułowania polityk jest często pozbawiony mechanizmów sformalizowanej deliberacji nad problemami publicznymi (debaty, wiedzy eksperckiej, konsultacji społecznych itp.), czego wymaga stanowienie prawa²². Pomimo dwudziestu lat procesów transformacyjnych (czy modernizacyjnych) w naszym kraju nadal problemem jest niska jakość prawa. W socjologicznych ocenach dotyczących tworzenia prawa wskazuje się na nadprodukcję ustawodawczą, brak jasności intencji prawodawcy oraz podstawowe błędy warsztatowe przy konstruowaniu ustaw²³.

Próba oceny procesu legislacyjnego dotyczącego szkolnictwa wyższego

Historia działań legislacyjnych po 1989 roku ukierunkowanych na funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego dowodzi olbrzymich trudności w projektowaniu i wdrażaniu prawa, które niosłoby ze sobą konieczną i gruntowną reformę. Ustawa z 27 lipca 2005 roku - Prawo o szkolnictwie wyższym²⁴ zajęła miejsce pierwszej pokomunistycznej ustawy regulującej sposób działania szkolnictwa wyższego w Polsce dopiero po 15 latach. Nie oznacza to bynajmniej, że państwo lekceważyło potrzebę zreformowania szkolnictwa wyższego i wprowadzenia pożądaných uregulowań prawnych w tym zakresie. Już w początkach lat 90. XX w. dyskutowane i kontestowane były pierwsze projekty zmian²⁵. Zabrakło jednak perspektywicznego myślenia i woli politycznej, by w sytuacji bardziej palących bieżących problemów społeczno-gospodarczych w tamtych latach, podjąć wówczas trud przeprowadzenia koniecznej reformy. Czy uchwalone z mozołem Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 roku można uważać za pierwszą próbę reformowania w duchu polityki publicznej i dobrego prawa²⁶?

²² A. Zybala, *Polityki publiczne...*, *op. cit.*, s. 32-33.

²³ A. Z. Kamiński, J. A. Stefanowicz, *op. cit.*, s. 33.

²⁴ Dz.U. z 2005 r., nr 164, poz. 1365

²⁵ M. Rocki (red.), *Nowe prawo- szanse i zagrożenia dla szkolnictwa wyższego*, Warszawa 2005, (Marek Rocki we *Wstępie*), s. 5.

²⁶ Dobrze ustanowione prawo jest w niniejszym tekście traktowane jako rezultat sprawnego rządzenia i przejaw sprawności państwa. Sprawne państwo to państwo prawa, charakteryzujące się m.in. wysoką jakością i spójnością stanowionego prawa oraz przewidywalnością jego zmian, a także zdolnością do prowadzenia bieżących działań deregulacyjnych. Zob. M. Boni, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2009, s. 300.

Legislacyjne uwarunkowania działania szkolnictwa wyższego do roku 2005 a przede wszystkim okoliczności i przebieg prac nad projektem ustawy dowodzą, że, w przeciwieństwie do ustaw dotyczących nauki, *projekty ustaw dotyczących szkolnictwa wyższego powstawały zawsze przy wiodącym udziale gremiów reprezentatywnych dla środowisk akademickich*²⁷. Nie zmienia to faktu, iż z perspektywy procesu konstruowania prawa w Polsce prace nad ustawą z 2005 oceniane były głównie negatywnie. Toczyła się wówczas legislacyjna batalia, która pokazała słabości procesu konstruowania prawa w Polsce a tym samym obnażała braki ówczesnej polityki w zakresie szkolnictwa wyższego. Dość powiedzieć, że zarzucano działaniom reformatorskim brak aksjologicznej zasady, czemu ustanawiane prawo ma służyć, a nawet negowano potrzebę uchwalenia ustawy. Nazywano ją „bulem legislacyjnym”, wskazywano przy tym na jej nieprzydatność dla rozwoju uczelni i dla rozwoju gospodarki w Polsce oraz na silne upolitycznienie²⁸. Szczególnie trafnie w obecnym momencie brzmią zatem słowa M Rockiego, który napisał w 2005 roku: *Ustawa, jak każde prawo nie jest doskonała. Powstała w określonych okolicznościach i jest wynikiem pewnego konsensusu, który mógł zostać osiągnięty. Każda kolejna ustawa będzie powstawała w podobny sposób. Dziś nikt nie tworzy ustaw na wiele lat, ale co najwyżej na kilkanaście. Uchwalona 27 lipca bieżącego roku Ustawa będzie zapewne pełniła swoją rolę przez najbliższe lata, przy – jeśli zajdzie potrzeba – niezbędnych nowelizacjach*²⁹.

Jak widać, szybko, bo po dwóch latach, zaszła potrzeba nowelizacji. W środowisku akademickim nie negowano faktu podjęcia się przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego reformy obu resortowych obszarów, wręcz przeciwnie – doceniano go³⁰. Jak z dumą podaje MNiSW, doceniła te wysiłki także Komisja Europejska³¹. Prace nad nowelizacją były wieloetapowe i cechował je bardziej postępowy i w pewnym sensie bardziej

²⁷ J. Woźnicki, *Bilans i perspektywy zmian legislacyjnych w polskim szkolnictwie wyższym – podejście metodologiczne*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Jaka ma być reforma szkolnictwa wyższego w Polsce?*, Rzeszów 2009, s. 33.

²⁸ Zob. więcej: A. Dziedziczak-Foltyn, *O reformowaniu szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1989-2009 i towarzyszącej temu debacie publicznej*, „Przegląd Socjologiczny” tom LVIII/3/2009, s. 55-57.

²⁹ M. Rocki (red.), *Nowe prawo- szanse i zagrożenia dla szkolnictwa wyższego*, Warszawa 2005, (głos w dyskusji Jerzego Błazejowskiego), s. 80-81.

³⁰ Mowa tu także o osobnych ustawach reformujących system nauki.

³¹ Zob. <http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/aktualnosci/aktualnosci/artukul/dobra-opinia-ke-o-reformie-uczelni/> (dostęp 2.11.2012).

deliberatywny niż dotychczas sposób projektowania nowego prawa³². Można mówić o swego rodzaju legislacyjnej kronice prac nad nowelizacją ustawy, które do momentu podpisania ustawy przez Prezydenta RP trwały ponad trzy lata. Obejmuje ona następujące etapy:

- przedstawienie dokumentu *Projekt założeń reformy systemu nauki i reformy systemu szkolnictwa wyższego* (pierwsza połowa 2008 roku)
- zaprezentowanie trzyczęściowego pakietu założeń reformy „Partnerstwo dla wiedzy” (pierwsza połowa 2009 r.)
- ogłoszenie dokumentu *Założenia do nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (druga połowa 2009 r.);
- ogłoszenie *Projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (pierwsza połowa 2010 r.).

Co znamienne z punktu widzenia prowadzenia przez państwo polityki publicznej, MNiSW oświadczało wielokrotnie w oficjalnych komunikatach, iż miały miejsce bardzo intensywne konsultacje społeczne. MNiSW informowało ponadto, że konsultacje społeczne i instytucjonalne rządowego projektu nowelizacji były poprzedzone ponad dwuletnim okresem spotkań i dyskusji ze środowiskiem akademickim. Niestety trudno jest zweryfikować i dogłębnie przeanalizować cały proces konsultacji, gdyż prac nad nowelizacją nie rejestrował wówczas Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji³³, który umożliwia śledzenie dokumentów pojawiających się w toku konsultacji (jak np. w przypadku innych ustaw, a nawet w przypadku wielu już aktów rozporządzeń MNiSW). Nie można w tym przypadku ocenić realnego wpływu wyników konsultacji na proces stanowienia prawa. Można natomiast sceptycznie zakładać, iż konsultowanie tego projektu prawnego było jedynie wyrazem konieczności spełniania formalnego wymogu przeprowadzania konsultacji, jak w wielu innych przypadkach konsultacji społecznych w Polsce³⁴. Nie dziwi zatem taka opinia o znowelizowanej ustawie, zgodnie z którą do aktu ustawy *jak w kosz na śmieci*

³² Zob. więcej: A. Dziedziczak-Foltyn, *Plusy i minusy reformy szkolnictwa wyższego w Polsce – próba analizy debaty publicznej*, [w:] J. Kostkiewicz, A. Domagała-Kręcioch, M. J. Szymański, *Szkoła wyższa w toku zmian. Debata wokół ustawy z dnia 18 marca 2011 roku*, Kraków 2011, s. 99-113.

³³ <http://legislacja.rcl.gov.pl>

³⁴ P. Bednarz, A. Szcześniak, M. Bąk, *Mechanizmy lepszego rządzenia – rola konsultacji społecznych*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 3/2011, s. 24.

wrzucano kwestie fundamentalne i trzeciorzędne, przez co nowelizacja sprawia wrażenie pracy metodą „wytnij”, „wklej”³⁵. Zarzuca się prawodawcom, iż przyjęto ustawę bez uprzedniej rzetelnej analizy ustawy z 2005 roku, i to w pośpiechu, co oceniane jest jako nadganie zaległości, ale też przejaw polityzacji (ofensywa Platformy Obywatelskiej). Szereg merytorycznych i organizacyjno-technicznych uwag (w tym odnoszących się bezpośrednio do procesu przygotowywania ustawy) pod adresem nowego Prawa o szkolnictwie wyższym to uwagi dotyczące sztuki reformowania. W analizach polityki wobec szkolnictwa wyższego akcentuje się nieudolność i niezdolność państwa do przeprowadzenia skutecznej reformy, co jest spowodowane brakiem znajomości znanych w Europie zasad ekonomii politycznej reform. Fundamentalny zarzut dotyczy zaś tego, iż uchwalono ustawę przed przyjęciem politycznego planu, jakim powinna być strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 roku (pomimo faktu, iż od 2010 roku opracowane są jej dwa projekty: ministerialno-ekspercki oraz środowiskowy).³⁶ Z całą pewnością taka odwrócona kolejność nie stanowi dowodu na konsekwentny sposób prowadzenia polityki w zakresie szkolnictwa wyższego.

Znowelizowane prawo oceniane jest negatywnie przez samych prawników. H. Izdebski i J. Zieliński w komentarzu do ustawy piszą o niej, iż *nie jest, niestety, przykładem „dobrego prawa” czy, ściślej, dobrego ustawodawstwa (bona lex), bowiem w zbyt wielu miejscach nie odpowiada postulatowi prawa już nie tylko dobrego, ale jak to określa Trybunał Konstytucyjny, gdy mówi o legislacji przyzwoitej czy poprawnej, „przyzwoitego”*. Nazbyt wiele w niej niedookreśleń, lapsusów i luk – a to w oczywisty sposób utrudnia jej rozumienie i w konsekwencji wykładnie.³⁷ Co ciekawe, owe niedoskonałości ustawy dostrzega też inny komentator ustawy – M. Chałupka – choć odmiennie je interpretuje i prezentuje pisząc, iż *potencjalne luki w prawie czy niedoprecyzowania warto postrzegać nie w kategoriach wad czy błędów, ale w perspektywie zwiększania odpowiedzialności i autonomii uczelni, unikania przeregulowania (...) oraz pola dla interpretacji sądowej, praktyki i doktryny*³⁸.

³⁵ Dubel L., *Refleksje o obecnym i przewidywanym stanie szkolnictwa wyższego, cz. I*, <http://lewica.pl/index.php?id=27084> (dostęp 2.11.2012).

³⁶ Zob. A. Dziedziczak-Foltyn, *Plusy...*, *op. cit.*, s. 112-113.

³⁷ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 13.

³⁸ M. Chałupka, *Prawo o szkolnictwie wyższym z komentarzem*, Warszawa 2011, s. 7.

Jak wynika z informacji Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (niestety trudno znaleźć tę informację na stronie MNiSW) wiosną 2012 roku Minister B. Kudrycka powołała Zespół do spraw zmian przepisów prawnych w zakresie szkolnictwa wyższego, który ma analizować uwagi do ustawy zgłaszane przez środowisko akademickie³⁹. Już sam fakt powołania takiego ciała naprawczego świadczy o tym, iż nowa ustawa nie jest prawem przemyślanym i dobrze przygotowanym. Co gorsza, dowodzi on raczej atrofii prawa i kryzysu władzy publicznej w państwie, gdyż oznacza instrumentalne wykorzystanie prawa⁴⁰.

Optymalny a realizowany scenariusz nowelizowania prawa o szkolnictwie wyższym

Przyjmując, że funkcjonowanie szkolnictwa wyższego i jego rozwój to kwestia publiczna leżąca w interesie kraju, nie sposób zgodzić się z dość skrajnym stanowiskiem formułowanym w odniesieniu do polityki wobec nauki, że legislacyjne interwencje/ingerencje państwa w tej sferze są zawsze i wszędzie działaniem politycznym o charakterze tyranii. Owszem, brak dostatecznej kompetencji merytorycznej, brak znawstwa przedmiotu regulacji i spraw oraz nieliczenie się z opinią tych, dla których prawo jest stanowione, mają znamiona pewnego reżymu biurokracji i reżymu technokracji⁴¹. Dlatego tylko wyraźniej jawi się potrzeba „dobrej roboty” politycznej i prawniczej w postaci stosowania się prawodawcy do reguł polityki prawa w imię polityki wobec nauki, a transponując na potrzeby tego tekstu słowa J. Goćkowskiego odnoszące się do nauki – w imię polityki wobec szkolnictwa wyższego⁴². Uprawianie polityki prawa wobec szkolnictwa wyższego, podobnie jak wobec nauki, wymaga bowiem wiedzy z zakresu zarówno inżynierii prawa i strategii kształtowania

³⁹ Zob. <http://www.rgnisw.nauka.gov.pl/?q=node/2093> oraz www.krasp.org.pl/pliki/809c7f7c3958db43db42f157d0b7633e.pdf

⁴⁰ P. Winczorek wymienia jako typowe sytuacje instrumentalnego wykorzystywania prawa m.in. te, w których prawodawca ustanawia akty normatywne, o których wie, że są pod względem merytorycznym lub legislacyjnym ułomne (i zapowiada ich rychłą korektę) lub te, w których prawodawca działa pod wpływem pewnego imperatywu moralnego, politycznego czy ekonomicznego, a także te, których prawodawca poprzez akt prawny chce udowodnić wrażliwość na wyrażane pod jego adresem oczekiwania społeczne. Zob. P. Winczorek, *Instrumentalne wykorzystywanie prawa w procesie prawotwórczym*, „Studia Iuridica” XXXVIII/2000, s. 33-39.

⁴¹ J. Goćkowski, *Prawo potrzebne nauce*, „Nauka” 3/2007, s. 128-129.

⁴² *Ibidem*, s. 117-118.

kultury prawnej, jakości inżynierii polityki i strategii zmiany społecznej, socjologii prawa oraz socjologii nauki (i szkolnictwa wyższego – przyp. autorki)⁴³.

W literaturze przedmiotu dotyczącej reformy szkolnictwa wyższego wiele jest komentarzy i sugestii odnoszących się do optymalnego sposobu prowadzenia polityki i konstruowania prawa. W zasadzie owe rekomendacje są ze sobą zbieżne i korespondują z ideą dobrego prawa, ze sztuką uprawiania polityki publicznej, z koncepcją sprawnego państwa. Jako ich ilustrację warto przytoczyć choćby stanowisko Jerzego Woźnickiego, który w procesach reformowania szkolnictwa wyższego pochwała ewolucję i ostrzega przed nadreformatorską gonitwą nieustannych zmian. Rekomenduje on również namysł nad tym, co powinno a co nie musi być regulowane ustawowo, gdyż po narzędzia ustawowe należy sięgać w ostateczności, a gdzie to jest możliwe – próbować stosować narzędzia usytuowane niżej w hierarchii legislacyjnej⁴⁴. Ponadto autor ten pisał, iż (...) *kluczowe opracowania dotyczące przyszłości szkolnictwa wyższego, a więc i dokumenty strategiczne i projekty ustaw, powinny być wspólnym dziełem ministra i obdarzonych mandatem reprezentantów wiodących organizacji lub instytucji przedstawicielskich uczelni i środowisk akademickich*⁴⁵. To jednak autor uważa, jak wspomniano wcześniej, za spełniony postulat. Inna kwestia, że (...) *należy najpierw opracować strategię, a w tym jej studium wykonalności, potem określić program operacyjny zmian przewidywanych do wprowadzenia do roku (...), następnie przygotować zmiany legislacyjne mające charakter planowo przeprowadzanych kolejnych kroków nowelizujących ustawodawstwo*⁴⁶. Tego postulatu nie spełniono w przypadku nowego Prawa o szkolnictwie wyższym.

Konkluzje

Krótko reasumując, koncentracja państwa na poprawie efektywności rządzenia i na wdrażaniu efektywnej polityki rozwoju w minimalnym stopniu poprawiła jakość procesu legislacyjnego w przypadku nowego Prawa o szkolnictwie wyższym. Trudno też uznać nowelizację tej

⁴³ *Ibidem*, s. 116.

⁴⁴ J. Woźnicki, *Bilans i perspektywy zmian legislacyjnych w polskim szkolnictwie wyższym – podejście metodologiczne*, [w:] S. Waltoś, A. Rozmus (red.), *Jaka ma być reforma szkolnictwa wyższego w Polsce?*, Rzeszów 2009, s. 37.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 34.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 40.

ustawy za świadectwo nowoczesnej i zgodnej ze standardami dobrego rządzenia polityki publicznej.

Nowe Prawo o szkolnictwie wyższym jako oręż reformy może stanowić szansę na realną poprawę sytuacji w szkolnictwie wyższym, jednak z uwagi na szereg mankamentów natury merytorycznej a także formalnej, szanse te są mniejsze, a przez niektórych reprezentantów środowiska oceniane jako żadne. Tym samym niedoskonała, a nawet oceniana jako zła ustawa, niekoniecznie musi przynieść oczekiwane w wyniku reformy rezultaty.

W pracach nad ustawą przede wszystkim można było zadbać o właściwą chronologię działań politycznych związanych z wdrażaniem reformy (najpierw strategia, potem ustawa), o jakość debaty towarzyszącej reformie (angażując bardziej środowisko do dyskusji nad reformą) oraz o wymiar informacyjno-komunikacyjny procesu legislacyjnego (umożliwiając łatwy dostęp do dokumentów związanych z konsultacjami społecznymi w przypadku tej ustawy).

Dr Agnieszka Dziedziczak-Foltyn
Department of Sociology of Education
University of Łódź, Poland
e-mail: a.dziedziczak@uni.lodz.pl

Papers in the series include the following:

- Vol. 1 (2006) Marek Kwiek, „The Classical German Idea of the University, or on the Nationalization of the Modern Institution”
- Vol. 2 (2006) Marek Kwiek, „The University and the Welfare State in Transition: Changing Public Services in a Wider Context”
- Vol. 3 (2007) Marek Kwiek, „Globalisation: Re-Reading its Impact on the Nation-State, the University, and Educational Policies in Europe”
- Vol. 4 (2007) Marek Kwiek, „Higher Education and the Nation-State: Global Pressures on Educational Institutions”
- Vol. 5 (2007) Marek Kwiek, „Academic Entrepreneurship vs. Changing Governance and Institutional Management Structures at European Universities”
- Vol. 6 (2007) Dominik Antonowicz, „A Changing Policy Toward the British Public Sector and its Impact on Service Delivery”
- Vol. 7 (2007) Marek Kwiek, „On Accessibility and Equity, Market Forces, and Academic Entrepreneurship: Developments in Higher Education in Central and Eastern Europe”
- Vol. 8 (2008) Marek Kwiek, „The Two Decades of Privatization in Polish Higher Education: Cost-Sharing, Equity, and Access”
- Vol. 9 (2008) Marek Kwiek, „The Changing Attractiveness of European Higher Education in the Next Decade: Current Developemnts, Future Challenges, and Major Policy Options”
- Vol. 10 (2008) Piotr W. Juchacz, „On the Post-Schumpeterian "Competitive Managerial Model of Local Democracy" as Perceived by the Elites of Local Government of Wielkopolska”
- Vol. 11 (2008) Marek Kwiek, „Academic Entrepreneurialism and Private Higher Education in Europe”
- Vol. 12 (2008) Dominik Antonowicz, „Polish Higher Education and Global Changes – the Neoinstitutional Perspective”
- Vol. 13 (2009) Marek Kwiek, „Creeping Marketization: Where Polish Public and Private Higher Education Sectors Meet”
- Vol. 14 (2009). Karolina M. Cern, Piotr W. Juchacz, „EUropean (Legal) Culture Reconsidered”
- Vol. 15 (2010). Marek Kwiek, „Zarządzanie polskim szkolnictwem wyższym w kontekście transformacji zarządzania w szkolnictwie wyższym w Europie”
- Vol. 16 (2010). Marek Kwiek, „Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce a transformacje finansowania publicznego szkolnictwa wyższego w Europie”
- Vol. 17 (2010). Marek Kwiek, „Integracja europejska a europejska integracja szkolnictwa wyższego”
- Vol. 18 (2010). Marek Kwiek, „Dynamika prywatne-publiczne w polskim szkolnictwie wyższym w kontekście europejskim”
- Vol. 19 (2010). Marek Kwiek, „Transfer dobrych praktyk: Europa i Polska”
- Vol. 20 (2010). Marek Kwiek, „The Public/Private Dynamics in Polish Higher Education. Demand-Absorbing Private Sector Growth and Its Implications”

- Vol. 21 (2010). Marek Kwiek, „Universities and Knowledge Production in Central Europe”
- Vol. 22 (2010). Marek Kwiek, „Universities and Their Changing Social and Economic Settings. Dependence as Heavy as Never Before? ”
- Vol. 23 (2011). Marek Kwiek, „Universities, Regional Development and Economic Competitiveness: The Polish Case”
- Vol. 24 (2011). Marek Kwiek, „Social Perceptions vs. Economic Returns from Higher Education: the Bologna Process and the Bachelor Degree in Poland”
- Vol. 25 (2011). Marek Kwiek, „Higher Education Reforms and Their Socio-Economic Contexts: Competing Narratives, Deinstitutionalization, and Reinstitutionalization in University Transformations in Poland”
- Vol. 26 (2011). Karolina M. Cern, Piotr W. Juchacz, „Post-Metaphysically Constructed National and Transnational Public Spheres and Their Content”
- Vol. 27 (2011). Dominik Antonowicz, „External influences and local responses. Changes in Polish higher education 1990-2005”
- Vol. 28 (2011). Marek Kwiek, „Komisja Europejska a uniwersytety: różnicowanie i izomorfizacja systemów edukacyjnych w Europie”
- Vol. 29 (2012). Marek Kwiek, „Dokąd zmierzają międzynarodowe badania porównawcze szkolnictwa wyższego?”
- Vol. 30 (2012). Marek Kwiek, „Uniwersytet jako ‘wspólnota badaczy’? Polska z europejskiej perspektywy porównawczej i ilościowej”
- Vol. 31 (2012). Marek Kwiek, „Uniwersytety i produkcja wiedzy w Europie Środkowej”
- Vol. 32 (2012). Marek Kwiek, „Polskie szkolnictwo wyższe a transformacje uniwersytetów w Europie”
- Vol. 33 (2012). Marek Kwiek, „Changing Higher Education Policies: From the Deinstitutionalization to the Reinstitutionalization of the Research Mission in Polish Universities”
- Vol. 34 (2012). Marek Kwiek, „European Strategies and Higher Education”
- Vol. 35 (2012). Marek Kwiek, „Atrakcyjny uniwersytet? Rosnące zróżnicowanie oczekiwań interesariuszy wobec instytucji edukacyjnych w Europie”
- Vol. 36 (2013). Krystian Szadkowski, „University’s Third Mission as a Challenge to Marxist Theory”
- Vol. 37 (2013). Marek Kwiek, „The Theory and Practice of Academic Entrepreneurialism: Transborder Polish-German Institutions”
- Vol. 38 (2013). Dominik Antonowicz, „A Changing Policy Toward the British Public Sector and its Impact on Service Delivery”
- Vol. 39 (2013). Marek Kwiek, „From System Expansion to System Contraction: Access to Higher Education in Poland”
- Vol. 40 (2013). Dominik Antonowicz, „Z tradycji w nowoczesność. Brytyjskie uniwersytety w drodze do społeczeństwa wiedzy”
- Vol. 41 (2013). Marek Kwiek, „Przyszłość uniwersytetów w Europie: najważniejsze motywy dyskusji”

- Vol. 42 (2013). Krzysztof Wasielewski, „Droga na studia – fakty, odczucia, oceny”
- Vol. 43 (2013). Krzysztof Leja, Emilia Nagucka, „Creative destruction of the University”
- Vol. 44 (2013). Marek Kwiek, „Reformy instytucji europejskiego uniwersytetu: napięcia, kolizje, wyzwania”
- Vol. 45 (2013). Cezary Kościelniak, „Uniwersytet i aktywizm studencki wobec obywatelskiego nieposłuszeństwa”
- Vol. 46 (2013). Krzysztof Wasielewski, „Zmiany poziomu aspiracji edukacyjnych młodzieży jako efekt adaptacji do nowych warunków społeczno-ekonomicznych”
- Vol. 47 (2013). Krzysztof Wasielewski, „Młodzież wiejska na studiach wyższych – selekcje społeczne, obecność na studiach, uwarunkowania”
- Vol. 48 (2013). Marek Kwiek, Dominik Antonowicz, „Academic Work, Working Conditions and Job Satisfaction”
- Vol. 49 (2013). Krzysztof Wasielewski, „Procedura rekrutacyjna na studia jako mechanizm selekcji społecznej”
- Vol. 50 (2013). Marek Kwiek, Dominik Antonowicz, „The Changing Paths in Academic Careers in European Universities: Minor Steps and Major Milestones”
- Vol. 51 (2013). Cezary Kościelniak, „Polskie uczelnie a Unia Europejska. Instytucjonalne, ekonomiczne i kulturowe aspekty europeizacji polskiego szkolnictwa wyższego”
- Vol. 52 (2013). Petya Ilieva-Trichkova, „Higher Education in Bulgaria in a Historical Perspective: Dynamics of Expansion and Inequalities”
- Vol. 53 (2013). Dominik Antonowicz, „The Challenges for Higher Education Research in Poland”
- Vol. 54 (2013). Cezary Kościelniak, „Kulturowe uwarunkowania uniwersytetu w kontekście kryzysów państw dobrobytu”
- Vol. 55 (2013). Cezary Kościelniak, Robert Roemer, „Sustainable Development as a Part of the "Third Mission" of the Universities”
- Vol. 56 (2013). Kazimierz Musiał, „Strategiczna funkcja polityki regionalnej i umiędzynarodowienia w krajach nordyckich”
- Vol. 57 (2013). Agnieszka Dziedziczak-Foltyn, Kazimierz Musiał, „Kontrolować czy nadzorować? Modelowanie polskiej polityki szkolnictwa wyższego z punktu widzenia reform realizowanych w krajach nordyckich”
- Vol. 58 (2013). Agnieszka Dziedziczak-Foltyn, „Prawo o szkolnictwie wyższym w pryzmacie jakości rządzenia i polityki rozwoju”