



Małgorzata Kosiorek

Uniwersytet Łódzki

ORCID 0000-0001-8093-6279

Prawo do petycji jako przykład partycypacji rodziców w kształtowaniu polityki oświatowej

The Right to Petition as an Example of Parent Participation in Developing Educational Policy

Abstract: This paper aims to present the right to submit a petition as an option of direct parent participation in the process of developing educational policy. The issues addressed are in line with reconstruction of the knowledge on the possibilities of involving citizens in developing educational policy as well as show one of the forms of activities addressing the idea of participation (the right to petition). A critical analysis of the discourse provides the scientific perspective used to collect and interpret the empirical material. The analysis has covered petitions submitted by parents to the Ministry of National Education (MEN) in 2020. The study results consistently show that parent participation in the education in Poland is still of occasional and postulatory nature.

Keywords: participation, petitions, parents, educational policy.

Wprowadzenie

Partycypacja stanowi podstawę współczesnej demokracji gdyż aktywny udział obywateli we wspólnych decyzjach, powszechne informowanie o różnych kwestiach oraz poczucie odpowiedzialności obywatelskiej są elementami stanowiącymi podstawę systemu demokratycznego. Jest składnikiem demokracji bezpośredniej i wynikiem decentralizacji władzy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że podstawowym założeniem idei partycypacji jest świadomość, że najefektywniejsze rozwiązania problemów

publicznych powstają poza administracją publiczną lub na niższych jej szczeblach. W związku ze zmianami społecznymi i politycznymi, które miały miejsce w ostatnich latach w Polsce, aktywność i zaangażowanie różnych grup społecznych (w tym rodziców) stopniowo wzrasta.

W czasach PRL realizacja postulatu partycypacji była nierealna ponieważ dominował jednolity centralny model zarządzania. Pomimo zmian, które nastąpiły w ciągu 30 lat od transformacji ustrojowej można zauważyć, że w sektorze oświaty partycypacja w dalszym ciągu jest na niskim poziomie. Ponadto prowadzona jest najczęściej za pomocą tradycyjnych, mało efektywnych narzędzi i technik. Ważnym odniesieniem dla różnych form partycypacji jest idea społeczeństwa obywatelskiego i aktywności obywatelskiej. Jest to jednoznaczne z akceptacją takich wartości jak rządy prawa, zaufanie, tolerancja oraz umiejętność wyrażania własnych przekonań i osiągania kompromisu, a także prowadzenia publicznych dyskusji i debat. Ponadto przejawem partycypacji może być kontrola obywatelska, która ma miejsce wówczas, gdy jednostka wchodzi w interakcję z władzami, korzysta ze swoich praw i wpływa na proces rządzenia.

Celem artykułu jest ukazanie prawa do składania petycji jako możliwości bezpośredniego uczestnictwa rodziców w procesie kształtowania polityki oświatowej. Podjęta problematyka wpisuje się w rekonstrukcję wiedzy na temat możliwości zaangażowania obywateli w tworzenie polityki oświatowej oraz pokazuje jedną z form aktywności w ramach idei partycypacji. Na potrzeby artykułu dokonano analizy petycji wniesionych przez różne podmioty, w tym rodziców do Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN) w 2020 roku.

Uspołecznienie polityki władzy

Zdaniem Katarzyny Batko-Tołuć kontrola obywatelska bądź społeczna „pojawia się wtedy, gdy obywatele zaczynają interesować się działalnością instytucji publicznych, funkcjonowaniem prawa czy aktywnością osób publicznych. (...) Służy większej praworządności działania instytucji, przejrzystości procesów decyzyjnych i wydatkowania środków, celowości działania instytucji publicznych i realizowanej polityki, a czasem wprowadzaniu korekt do sposobu realizacji prawa czy nawet zmienianiu go, jeśli jest niesprawiedliwe lub sprzyja patologiom” (Batko-Tołuć, 2014, s. 170). Podstawę umożliwiającą kontrolę obywatelską i działania o charakterze partycypacji obywatelskiej stanowi *Konstytucja RP*, która w Preambule wskazuje na reguły będące podstawą ustroju prawnego – politycznego w Polsce. Chodzi przede wszystkim o współdziałanie władz, dialog społeczny i zasadę pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Pomimo,

że w Konstytucji brak jest wyraźnie zdefiniowanej partycypacji jednak nawiązują do niej m.in. następujące prawa obywatelskie:

- prawo do dialogu społecznego (art. 20),
- prawo do wpływu na władzę i możliwości oceny działań w zakresie administracji publicznej realizowanych przez organy władzy i/lub inne podmioty, możliwość wykorzystania narzędzi partycypacji obywatelskiej w postaci petycji, wniosków i skarg (art. 63),
- prawo do inicjatywy ustawodawczej (art. 118),
- prawo do wyrażania opinii w drodze referendum ogólnokrajowego i lokalnego (art. 62 i 170).

Analizując uczestnictwo obywatelskie z perspektywy aksjologii politycznej, stanowi ono istotną wartość demokratycznego ładu społecznego. Wówczas partycypację łączy się z takimi pojęciami, jak społeczeństwo obywatelskie, zasada pomocniczości, decentralizacja, dobro wspólne, kontrola władzy. Zgodnie z tym podejściem jest to cecha dobrze funkcjonującego państwa. Innym sposobem patrzenia na partycypację jest spojrzenie z perspektywy rozwoju lokalnego. Traktuje się ją wtedy jako składnik procesu rozwoju lokalnego, który z definicji opiera się na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie mieszkańców i mówi się o niej w nawiązaniu do takich pojęć jak mobilizacja społeczna, partnerstwo itp. Przyjmując tę perspektywę, uczestnictwo rozumie się jako partnerską współpracę z innymi podmiotami społecznymi i władzami lokalnymi odgrywającymi istotną rolę w rozwoju lokalnym. Z kolei z perspektywy zarządzania partycypacja uważana jest za instrument zarządzania, którym posługują się władze włączając mieszkańców w proces podejmowania decyzji (Pietraszko-Furmanek, 2012). O partycypacji mówi się wtedy w powiązaniu z takimi pojęciami, jak: konsultacje, przepływ informacji, badanie potrzeb i opinii, rozwiązywanie konfliktów, pozyskiwanie poparcia dla inicjatyw władz lokalnych, a samo uczestnictwo jest rozumiane jako wyrażanie przez obywateli opinii, sprzeciwu i poparcia oraz dostarczanie przez nich pomysłów.

Pojęcie, rodzaje i znaczenie partycypacji

Partycypacja odnosi się do każdej dziedziny działalności człowieka, w szczególności do udziału obywateli w życiu publicznym, społecznym i politycznym. W sensie semantycznym partycypować to uczestniczyć, brać udział, stąd też termin partycypacja społeczna, obywatelska czy publiczna oznacza uczestnictwo w życiu publicznym. Jej podstawę stanowi współdecydowanie, które zakłada wymianę argumentów i dochodzenie do porozumienia, a także podejmowanie wspólnych decyzji, przyjęcie planu działania,

budżetu, projektu inwestycji itp. oraz współdziałanie zakładające prawo do współdecydowania i odpowiedzialności za te decyzje. W literaturze przedmiotu spotyka się wiele definicji partycypacji. Jedno z podejść mówi, że jest to bezpośrednie i pośrednie, sformalizowane i niesformalizowane, indywidualne i kolektywne uczestnictwo obywateli w podejmowaniu i wykonywaniu decyzji dotyczących dobra wspólnego (Olech i Kaźmierczak, 2011).

Pojęcie partycypacji związane jest z aktywnością społeczną, która według Amitaia Etzioniego, jako wypadkowa relacji pomiędzy działającą jednostką a społeczeństwem, stanowi funkcję uspołecznienia. Działanie aktywne składa się z elementów, którymi są: a) świadomy i rozporządzający jakimś zasobem wiedzy aktor, b) cele, które ma zamiar zrealizować i c) udział w procesach podejmowania decyzji, dzięki czemu aktor ma możliwość dokonywania zmian społecznych. Wymienione elementy określa się w ramach tej koncepcji jako społeczną podmiotowość, która warunkuje zmiany polegające przede wszystkim na umożliwieniu aktywnego działania coraz większej liczbie aktorów (Skąpska, 1992). W swojej koncepcji Etzioni uwypuklił znaczenie społecznej aktywności dla funkcjonowania systemu społecznego.

Ze względu na skalę zaangażowania jednostki Michał Wójcicki dzieli partycypację na:

„1) indywidualną – związaną z codziennymi działaniami podejmowanymi przez jednostkę, określającymi jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć,

2) społeczną (horyzontalną, wspólnotową, stowarzyszeniową, kolektywną) – dotyczy udziału jednostek w działaniach kolektywnych, podejmowanych w najbliższym środowisku życia,

3) publiczną (wertrykalną, polityczną, obywatelską) – wyraża się w zaangażowaniu jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa.” (Wójcicki, 2013, s. 173).

Powyższa typologia pokazuje, że rodzaje partycypacji są ze sobą powiązane, wzajemnie się implikują i trudno postawić pomiędzy nimi jednoznaczную granicę. Najczęściej uwidacznia się to w sytuacji próby wskazania i przyporządkowywania wybranych mechanizmów, form organizacyjnych i technik do poszczególnych rodzajów partycypacji.

Z punktu widzenia obywateli partycypacja to możliwość (Schimanek, 2015):

- pozyskania większej wiedzy dotyczącej działań władzy i administracji publicznej,
- uczenia się dialogu z przedstawicielami władz i innymi obywatelami,

- udziału w życiu publicznym większej liczby obywateli, w tym także osób wykluczonych społecznie, ich upodmiotowienie,
- artykułowania potrzeb, zwłaszcza przez grupy społeczne nie mające swojej reprezentacji we władzach publicznych,
- większego wpływu na decyzje publiczne, a co za tym idzie – lepszego zaspokajania potrzeb społecznych,
- większego udziału w realizacji działań służących zaspokajaniu potrzeb społecznych,
- większej kontroli nad działaniami instytucji publicznych.

Osoby zaangażowane w działania partycypacyjne można sklasyfikować jako:

- podmioty partycypacyjne sensu largo: obywatele oraz ich zrzeszenia, podejmujący każdy rodzaj uczestnictwa w obszarze publicznym lub podmioty partycypacyjne sensu stricto: podmioty niepubliczne, które partycypują w obszarze ściśle związanym z wykonywaniem zadań publicznych;
- sieć organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych;
- społeczeństwo obywatelskie w różnorodnych, typowych formach organizacyjnych reprezentatywnych dla trzeciego sektora, ale także inne struktury społeczne, w tym podmioty ekonomii społecznej;
- organizacje pożytku publicznego w świetle ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, którą nazwać można konstytucją partycypacji społecznej w wykonywaniu zadań administracji publicznej (Schimanek, 2015).

Pionierką badań w zakresie udziału społeczeństwa we współrzędzeniu była Sherr R. Arnstein, która w 1969 roku zaprezentowała koncepcję wieloszczeblowej drabiny partycypacji społecznej. Autorka traktowała partycypację jako synonim władzy obywatelskiej. Inspirując się jej teorią Bogusław Śliwerski odniósł model drabiny partycypacyjnej do polityki oświatowej i demokratyzacji szkolnictwa. Poziomy stopnie demokratyzacji w systemach szkolnych wyróżnione i opisane przez autora zawiera tabela 1.

Tabela 1. Drabina partycypacji z zakresie polityki oświatowej i demokratyzacji oświaty (opracowanie własne na podstawie: Śliwerski, B. (2017). *Meblowanie szkolnej demokracji*. Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer, 168-172).

	8. kontrola obywatelska
Uspołecznienie oświaty	7. delegowanie
	6. partnerstwo, współdziałanie
	5. ugłaskiwanie
Działania pozorne wobec podmiotów edukacji	4. konsultacje
	3. informowanie
	2. urabianie podmiotów edukacji
Submisja oświatowa wobec nadzoru pedagogicznego	1. manipulacja podmiotami edukacji

Pierwszy poziom nazwany submisją oświatową obejmuje dwa szczeble: manipulację (1) podmiotami edukacyjnymi, w której dominują zakazy, nakazy i jednokierunkowy, przepływ informacji pomiędzy przedstawicielami i placówkami reprezentującymi różne szczeble władzy oraz urabianie podmiotów edukacji (2) mające na celu reprodukcję symboliczną programu narzuconego przez władze polityczne. Drugi poziom zakłada pozorne działania władzy wobec podmiotów edukacji i obejmuje trzy szczeble: informowanie (3) mające charakter jednostronny, konsultacje (4) służące badaniu poziom oporu społecznego dla odgórnie wdrażanych zmian i ugłaskiwanie (5) dla pozyskiwania akceptacji przy wykorzystaniu różnych środków symbolicznych. Trzecim, najwyższym poziomem demokratyzacji jest uspołecznienie oświaty, na który składają się kolejne szczeble: partnerstwo, współdziałanie (6) oparte na dialogu i komunikacji dwukierunkowej, dążeniu do osiągnięcia wspólnie ustalonych celów, delegowanie (7) jako działanie i egzekwowanie realizacji decyzji od przedstawicieli władzy i kontrola obywatelska (8) czyli danie społeczeństwu możliwości opiniowania, oceniania i wnioskowania do organów nadrzędnych w sprawach wprowadzania postulowanych zmian (Śliwerski, 2017). Opisana klasyfikacja charakteryzuje poziomy i stopnie demokratyzacji w systemach szkolnych począwszy od najniższego szczebla, na którym zachodzi manipulacja (jest to poziom najniższy, niepartycypacyjny), do najwyższego związanego z kontrolą obywatelską mającą wymiar pełnej partycypacji.

Formy i narzędzia partycypacji

Wśród najczęściej stosowanych form partycypacji wyróżnia się takie jak:

- wymiana informacji (informowanie) – relacja jednokierunkowa, której nie można uznać za aktywny udział jednostek

w podejmowaniu decyzji. Informowanie może być bierne, gdy np. władza umożliwi dostęp do informacji oraz aktywne, gdy podejmuje aktywne działania w celu dotarcia z informacjami do członków społeczności (promocja, ogłoszenia, spotkania itp.).

- interakcje – konsultowanie, które ma charakter dwustronny. Obie strony dialogu poznają swoje stanowiska, ale należy podkreślić, że przedstawiciele władzy nie są zobowiązani do uwzględniania uzyskanych opinii i uwag. Konsultowanie wymaga więcej czasu niż informowanie.
- wywieranie wpływu – współdecydowanie, w którym chodzi o partnerstwo przy wspólnym budowaniu rozwiązań. W tym przypadku następuje kolektywne definiowanie problemów i szukanie najlepszych rozwiązań. Komunikacja w procesie współdecydowania zachodzi przez cały czas identyfikowania problemów oraz poprzez budowanie i realizację konkretnych rozwiązań. We współdecydowaniu fundamentem jest uznanie zasady partnerstwa we wzajemnych relacjach. Współdecydowanie ma charakter znacznie mniej hierarchiczny od pozostałych form, jakimi są konsultowanie i informowanie. Najbardziej zaawansowaną i rozwiniętą formą współdecydowania jest delegowanie części uprawnień i zadań do realizacji na rzecz partnerów uczestniczących w tym procesie (Boryczka, 2015).

Zgodnie z powyższą klasyfikacją narzędzia partycypacji można podzielić na narzędzia komunikacji jednostronnej (wykorzystujące komunikację tylko w jednym kierunku np. informacja, komunikat), narzędzia komunikacji ze sprzężeniem zwrotnym (wywołują interakcję, pozwalają otrzymać informację zwrotną na temat oceny, opinii) oraz partycypacji zaangażowanej (typy działań wymagające konkretnej inicjatywy ze strony społeczności) (Ćwiklicki i Frączek, 2013).

Instrumenty jednostronne służą dostarczaniu informacji na temat kierunków polityki publicznej oraz o podjętych decyzjach. Należą do nich: strony internetowe, Biuletyn Informacji Publicznej, tablice i słupy ogłoszeniowe, ogłoszenia zamieszczone w prasie, mediach, publikacje prasowe, promocyjne, ulotki, broszury informacyjne, plakaty, raporty i sprawozdania, wyniki analiz i in. Instrumenty ze sprzężeniem zwrotnym mają na celu uzyskać informację zwrotną od obywateli. Zalicza się do nich: prawo dostępu do informacji publicznej o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, prawo do składania skarg i wniosków, spotkania informacyjne, zebrania, spotkania w sprawach indywidualnych, oficjalne fora

internetowe, konferencje, szkolenia, wybory i referenda (Schimanek, 2015). Instrumenty partycypacji zaangażowanej to postępowanie administracyjne czyli prawo przynależne każdemu obywatelowi czy organizacji do złożenia w określonym trybie petycji, skargi, wniosku związanego z administracją publiczną, akcje bezpośrednie – demonstracje, manifestacje, happeningi realizowane w celu wyrażenia opinii, protestu lub poparcia przez określoną grupę, budżet partycypacyjny – narzędzie dające obywatelom możliwość subiektywnego wyboru celu przeznaczenia określonych środków finansowych, forum oraz Komisje Dialogu Społecznego – gremia o charakterze doradczo-konsultacyjnym działające przy odpowiednich urządach będące podmiotami dyskusji i konsultacji, mają możliwość wnoszenia inicjatyw (Ćwiklicki i Frączek, 2013). Prezentując współczesne narzędzia partycypacji należy wskazać na coraz większe znaczenie środków elektronicznych. Obecnie przy wykorzystaniu Internetu pojawia się możliwość zarówno informowania, jak i prowadzenia konsultacji, debat publicznych, paneli dyskusyjnych, badania opinii, składania petycji, itp.

Petycja jako forma bezpośredniego uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy

Petycja jest dostępnym jednostce i grupom obywateli sposobem dochodzenia praw w imieniu publicznym, innych osób lub własnym. Poprzez zapewnienie komunikacji między członkami społeczeństwa, a organami władzy publicznej jest uznawana za narzędzie kontroli wobec tychże organów i organizacji wypełniających zadania publiczne. Pojęcie „petycja” pochodzi z języka łacińskiego (*petitio*) od czasownika *petere*, co oznacza prosić, żądać, wymagać (Słownik języka polskiego). Zgodnie ze słownikową definicją oznacza oficjalne pismo, zwykle zbiorowe, zawierające prośbę lub żądanie skierowane do władz lub do osób na wyższym stanowisku. Aktualne prawodawstwo w Polsce zakłada, że petycja może zawierać elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań, jak również pytanie skierowane do organu władzy publicznej (Banaszak, 2009).

Instrument petycji jako prawo obywatelskie wprowadziła *Konstytucja marcowa* z 1921 roku. Konstytucja z 1935 roku i Konstytucja z 1952 roku nie wspominały o petycji, choć w tej ostatniej wprowadzono prawo do skarg i zażaleń (Instytucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy, Opinie i Ekspertyzy). Narzędzie petycji powróciło w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku, w której zgodnie z art. 63 „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym,

własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Przywołany artykuł nie definiuje petycji, ale określa jej zakres, zarówno w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do jej składania, jak i adresatów, a także zakresu interesów, których ochronie ma służyć. Adresatami petycji mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z obszaru administracji publicznej. Wobec tego mogą to być organy władzy publicznej centralne i lokalne, bez względu na zakres ich funkcji. Na poziomie ogólnokrajowym petycje można kierować do organów władzy ustawodawczej – Sejmu lub Senatu, organów władzy sądowniczej – sądów i trybunałów, organów władzy wykonawczej – Prezydenta, Rady Ministrów, Premiera, ministrów i centralnych organów administracji rządowej, a także do organów ochrony prawa i kontroli państwowej – Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Najwyższej Izby Kontroli. Na poziomie lokalnym petycje mogą być zgłaszane zarówno do organów władzy państwowej – wojewodów, organów administracji rządowej, jak i organów samorządu terytorialnego stanowiących i wykonawczych w województwie, powiecie lub gminie. Kolejną grupę adresatów stanowią pozostałe podmioty wskazane w art. 63 Konstytucji RP, czyli organizacje i instytucje społeczne, które wykonują zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, niezależnie od tego, na jakiej podstawie prawnej zadania te zostały przekazane. Należy zauważyć, że podmioty te występują w podwójnej roli, gdyż mogą być zarówno adresatami petycji, jak i wnoszącymi je.

Szczegółowe ramy prawne dla petycji określiła uchwalona w dniu 11 lipca 2014 roku Ustawa o petycjach, Dz. U. 2014 poz. 870 (weszła w życie 6 września 2015 roku). Ustawowa regulacja podniosła rangę petycji jako demokratycznego instrumentu postulowania zmian w przepisach przez samych obywateli. Ordynacja stanowi, że przedmiotem petycji może być żądanie zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3). Ponadto ustawa szczegółowo reguluje zasady składania i rozpatrywania petycji. Art. 4 przewiduje składanie petycji w formie pisemnej lub elektronicznej. Nie mogą być one składane np. ustnie do protokołu lub w formie wystąpienia publicznego (listu otwartego, publikacji prasowej czy przemówienia). Każda

petycja, niezależnie od postaci, w jakiej jest składana, powinna zawierać elementy określone w art. 4 ust. 2 ustawy, takie jak: oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję (jeżeli petycję wnosi grupa podmiotów, to należy wskazać każdy z tych podmiotów i osobę reprezentującą całą grupę), wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję i adresu do korespondencji (w wypadku grupy podmiotów należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów), wskazanie adresata petycji i przedmiotu petycji. Do petycji można dołączyć zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego, danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego jest wnoszona. Petycja powinna być podpisana przez podmiot wnoszący, a jeżeli nie jest to osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów, podpis składa osoba je reprezentująca. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Organ, do którego jest kierowana petycja, ma obowiązek jej rozpatrzenia i poinformowania składającego, a także opinii publicznej, o uzasadnieniu i wyniku jej rozpatrzenia. Informacja o wpłynięciu petycji, a także o kolejnych etapach jej rozpatrywania, musi być zamieszczona na stronach internetowych adresata. Jeżeli petycja nie zawiera żadnych braków, to zgodnie z art. 10 ustawy powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Dzięki takim rozwiązaniom analiza petycji jest procedurą transparentną i każdy ma bezpośredni dostęp do informacji o niej i o wyniku jej rozpatrzenia.

Instrument petycji, wpisując się w obszar praw człowieka i obywatela, tworzy fundament państwa demokratycznego. Poprzez wyrażanie swoich opinii i oddolną inicjatywę uchwałodawczą wobec wszystkich szczebli władzy (krajowego, regionalnego i lokalnego) umożliwia obywatelom wpływanie na procesy decyzyjne. Jest rodzajem konstruktywnej krytyki, za pośrednictwem której zwracają oni uwagę władzy na niefunkcjonalne prawo bądź inne ważne dla nich sprawy. Narzędzie petycji sprzyja procesom naprawczym rzeczywistości społecznej i politycznej, jest wyrazem aktywności obywatelskiej, formą informowania władzy o nieprawidłowościach czy problemach. W ten sposób może stać się pośrednio instrumentem przeciwdziałania tym zjawiskom.

Założenia badawcze i analiza wyników badań

Perspektywą badawczą przyjętą na potrzeby artykułu jest krytyczna analiza dyskursu, która koncentruje się na problemach i kwestiach społecznych. Nie zajmuje się językiem czy dyskursem samym w sobie, lecz

dyskursywnymi procesami społecznymi. W celu zrozumienia dyskursu i jego dynamiki konieczne trzeba osadzić go w konkretnym kontekście społecznym i uwzględnić jego wymiar temporalno-przestrzenny. Analizę czy opis czyni się w kontekście rozumienia, wyjaśniania i krytyki podejmowanych problemów (van Dijk, 2001). Celem podjętych badań była identyfikacja problematyki petycji składanych przez rodziców w MEN w 2020 r., zaś postawiony problem badawczy brzmiał: Jakie postulaty w zakresie oświaty i wychowania wnosili rodzice w petycjach skierowanych do MEN w 2020 roku? Przedmiotem analiz i jednocześnie źródłem danych było 105 petycji (w tym 6 petycji wielokrotnych) złożonych w MEN w 2020 roku.

Artykuł 4 ust. 1. Ustawy o petycjach zakłada konieczność „oznaczenia podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję”. Kwestia zgody na ujawnienie danych osobowych na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję leży w gestii składającego. Większość petycji złożonych do MEN w 2020 roku skierowały organy administracji publicznej i samorządowej (38 petycji). W następnej kolejności były to osoby fizyczne (37 petycji), z których aż 29 skorzystało z prawa do ochrony danych osobowych, a tylko 8 zgodziło się na upublicznienie imienia i nazwiska. Dużą grupą składających petycje stanowiły stowarzyszenia, fundacje, kluby sportowe (łącznie 26 petycji). Petycje zgłaszały także związki zawodowe (8 petycji), rady i ruchy społeczne (8 petycji), instytucje edukacyjne i naukowe (7 petycji) oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze (4 petycje).

Rodzice byli autorami 20 petycji, występowali do MEN jako osoby fizyczne. Wszyscy skorzystali z prawa do ochrony danych osobowych. Przedłożone postulaty składali indywidualnie (podpisane „rodzic”, „mama ucznia”, „ojciec”, „samotna matka czwórki dzieci w wieku: 13, 8, 6 lat oraz 6 miesięcy”, „anonimowy podmiot w imieniu rodziców dzieci w wieku szkolnym”) i grupowo (podpisane m.in. „rodzice niepełnosprawnych dzieci”, „rodzice dzieci uczęszczających do żłobków i przedszkoli”, „rodzice ósmoklasistów”, „rodzice dzieci niepełnosprawnych z autyzmem”, petycja sygnowana podpisem „1014 osób (rodzice)”).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku nie określa katalogu spraw, w jakich można występować z petycją. W ogólnym rozumieniu jest ona żądaniem zmiany, a przy jej składaniu można powoływać się zarówno na interes publiczny, jak i na dobro własne lub zbiorowości. Wśród petycji zgłaszanych do MEN w 2020 roku 29 dotyczyło zmiany prawa oświatowego (krajowego lub lokalnego), 22 spraw bieżących regulujących funkcjonowanie placówek

oświatowych i opiekuńczych w czasie pandemii COVID-19, a 12 odnosiło się do decyzji podejmowanych przez organy władzy publicznej w zakresie finansowania oświaty. W następnej kolejności pod względem liczebności znalazły się petycje poruszające sprawy ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych (10), zatrudniania i doskonalenia zawodowego nauczycieli (5), a także dotyczące pomocy psychologiczno-pedagogicznej (4), wakacji i wypoczynku dzieci i młodzieży (3), edukacji klimatycznej (2) oraz używania telefonów komórkowych na terenie szkoły (2). 16 petycji można zakwalifikować do kategorii „inne”. Wśród nich znalazły się m.in. Petycja w sprawie kontynuacji obrad Okrągego Stołu Oświatowego i zorganizowania spotkania poświęconego oświacie na obszarach wiejskich, Petycja w sprawie wprowadzenia w szkołach i przedszkolach w Polsce regularnych zajęć w naturze oraz legalizacji leśnych przedszkoli i szkół, Petycja w sprawie powołania Ogólnopolskiego Rzecznika Praw Ucznia, Petycja w sprawie wprowadzenia do podstawy programowej oraz do podręczników szkolnych podstaw wiedzy o łowiectwie.

W związku ze stanem pandemii COVID-19, który miał miejsce w 2020 roku rodzice złożyli 11 petycji dotyczących spraw związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówek oświatowych i opiekuńczych. Były to między innymi petycje w sprawie: wytycznych dla szkół dotyczących zdalnego nauczania (z dnia 16.03.2020), zakończenia edukacji zdalnej, stałego powrotu polskich uczniów do szkół, a także zniesienia wszystkich wytycznych wirusowych w placówkach oświatowych (z dnia 19.08.2020), czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i wprowadzonych na ten czas rozwiązań, które umożliwiają szkołom i placówkom działanie na zmienionych warunkach organizacyjnych, w szczególności pracę z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (z dnia 06.11.2020). Kolejną grupę tematyczną stanowiły petycje dotyczące spraw ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych (5 petycji). W tym obszarze rodzice odnosili się do takich problemów jak: wprowadzanie standardów opieki dla dzieci z mutyzmem wybiórczym (petycja z dnia 07.02.2020), rozszerzenie rodzajów niepełnosprawności wymienionych w §7 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz. U. z 2017r. poz. 1578 z późn. zm.) o afazję motoryczną (petycja z dnia 27.04.2020), opracowanie wytycznych dla szkół specjalnych dotyczących organizowania kształcenia

dzieci z orzeczeniami w trakcie pandemii koronawirusa, ze szczególnym uwzględnieniem ich potrzeb psycho-fizycznych (petycja z dnia 03.07.2020). W czterech petycjach rodzice zwracali uwagę na konieczność aktualizacji prawa oświatowego. Były to m. in. petycja nawiązująca do potrzeby zmiany art. 134 ustawy – Prawo oświatowe, dotyczy możliwości nauki absolwentów gimnazjum w szkole branżowej pierwszego stopnia (z dnia 24.01.2020) i petycja w sprawie zmiany przepisów prawa oświatowego, dotyczących rozliczania kosztów dowozu do szkół dzieci niepełnosprawnych (z dnia 19.05.2021).

Ustawa o petycjach reguluje sprawy związane z rozpatrzeniem oraz zawiadomieniem o sposobie załatwienia petycji. Przepisy mówią, że rozstrzygnięcie petycji jest ostateczne i nie podlega odwołaniu, zaś zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy sposób rozpatrzenia petycji nie może być przedmiotem skargi. Złożone w 2020 roku w MEN petycje zostały w większości rozpatrzone w formie udzielenia informacji lub wyjaśnienia (52 petycje), negatywnych odpowiedzi udzielono w 32 sprawach, 11 petycji rozpatrzone pozytywnie w części, a 10 pozytywnie. Każda odpowiedź została opatrzona uzasadnieniem, w niektórych znalazła się deklaracja, że wnioski, spostrzeżenia i sugestie ujęte petycji zostaną wykorzystane w przygotowaniu nowych propozycji legislacyjnych. W grupie petycji złożonych przez rodziców najwięcej zostało załatwionych w formie odpowiedzi negatywnej – 9, w 7 przypadkach udzielono informacji lub wyjaśnień. 3 sprawy można zakwalifikować w kategorii odpowiedzi pozytywnej częściowo, a tylko jedną pozytywną. Najwięcej negatywnych odpowiedzi udzielono w sprawach dotyczących funkcjonowania placówek opiekuńczych i oświatowych w dobie pandemii. Udzielenie odpowiedzi i wyjaśnienia przeważało w kategorii spraw ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych. W kwestiach odnoszących się do prawa oświatowego należy odnotować zarówno negatywne odpowiedzi, jak i udzielenie informacji oraz wyjaśnień.

Dla przedstawicieli MEN składane petycje stanowią możliwość bliższego poznania potrzeb i poglądów rodziców. Komunikacja między składającym petycję, a jej odbiorcą wpisuje się w dialog między władzą a obywatelami, jednak to od adresata petycji zależy, czy weźmie pod uwagę zgłaszane kwestie, które mogą przyczynić się do poprawy efektywności i skuteczności jego działań. Wśród ogólnej liczby petycji złożonych do MEN w 2020 roku, te których autorami byli rodzice stanowiły 19%. Zdecydowaną aktywność wykazali rodzice dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, którzy zwracali uwagę na kwestie przepisów i regulacji prawnych oraz inicjowali tematy związane z pomocą psychologiczno-pedagogiczną.

Podsumowanie

Partycypacja jest wielowymiarowym zjawiskiem odnoszącym się do indywidualnych preferencji związanych z codziennymi wyborami jednostki (partycypacja indywidualna), angażowania się w życie społeczne (partycypacja społeczna) lub w struktury i instytucje demokratycznego państwa (partycypacja obywatelska). Badania pokazują, że stosowanie form partycypacyjnych w politykach publicznych wpływa na wyższą jakość podejmowanych decyzji, a wypracowane na tej drodze rozwiązania są bardziej satysfakcjonujące dla uczestników tego procesu. Dokonana na potrzeby artykułu analiza petycji, pokazała że w Polsce idea partycypacji rodziców w sprawach oświatowych ma wciąż wymiar okazjonalny i postulatywny. Konsekwencją większego zaangażowania i udziału rodziców w decyzjach podejmowanych przez instytucje publiczne byłoby nie tylko rosnące poczucie ich sprawstwa i realnego wpływu na politykę, ale przede wszystkim poprawa konkretnych sytuacji ważnych z perspektywy dzieci. Taka aktywność przyczyniałaby się także do umacniania relacji na linii władza-rodzice. Ponadto działania partycypacyjne mogłyby przynieść wiele korzyści, wśród których warto zwrócić uwagę na akceptację społeczną dla działań administracyjnych, efektywność realizacji celów politycznych, lepsze zrozumienie potrzeb obywateli (rodziców i dzieci) i zwiększenie szans na ich zaspokojenie, precyzyjniejsze określanie priorytetów i lepsze rozdysponowanie posiadanych zasobów, szybszą informację o pojawiających się problemach ograniczającą niebezpieczeństwo ich eskalacji, poparcie działań władzy publicznej (Małecka-Łyszczek, 2014). Ponadto partycypacja pozwala zmniejszyć liczbę konfliktów, co jest niezmiernie ważne w przypadku tak ważnej dziedziny jaką jest oświata. Umiejętne wykorzystanie różnych narzędzi partycypacji może niwelować rosnące napięcia i ograniczyć pojawiające się w tym obszarze problemy.

Na podstawie przeprowadzonej analizy petycji skierowanych do MEN w 2020 roku można stwierdzić, że obecne władze nie przywiązują wagi do działań partycypacyjnych w zakresie polityki oświatowej ponieważ większość ze złożonych petycji została rozpatrzona w formie udzielenia informacji i wyjaśnienia lub negatywnie. Prawie połowa petycji złożonych przez rodziców otrzymała odpowiedź negatywną, a tylko jedna została pozytywnie rozstrzygnięta. Prawo do petycji jest jednym z podstawowych praw przysługujących jednostkom w państwie demokratycznym i gwarantowanych im na poziomie konstytucyjnym. Jest to forma dialogu i komunikacji pomiędzy społeczeństwem a przedstawicielami władz publicznych, które w ten sposób poznają stanowisko i oczekiwania jednostek

(w tym rodziców). Partycypacja poprzez wykorzystanie prawa do składania petycji powinna być procesem uświadamiającym władzom obszary aktualnych problemów z zakresu oświaty, dawać informację o pojawiających się trudnościach, jednocześnie ograniczając niebezpieczeństwo ich eskalacji. Petycje wniesione do MEN w 2020 roku wskazały główne obszary bieżących napięć i niepokojów wśród rodziców. To właśnie dzięki poruszonym przez nich sprawom, władze państwowe na poziomie centralnym mogą precyzyjniej planować i określać własne działania, a to z kolei może wpływać na wyższą jakość podejmowanych przez nich decyzji.

Bibliografia:

- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wyd. C. H. BECK.
- Batko-Tołuć, K. (2014). Oddolne inicjatywy obywatelskie w zakresie kontroli społecznej. W: A. Przybylska, A. Giza (red.), *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej* (169-180). Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
- Boryczka, E. M. (2015). Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. W: A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* (39-86). Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Ćwiklicki, M., Frączek, M. (red.). (2013). *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*. Kraków: Wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Institucja petycji w Polsce oraz w krajach europejskich – stan obecny i perspektywy, Opinie i Ekspertyzy*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, <http://petycje.senat.edu.pl/uploads/drive/PDF/OE-238-internet.pdf> (dostęp: 04.05.2021)
- <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/petycje-zlozone-w-2020-r> (dostęp: 12.07.2021)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 06.05.2021)
- Małecka-Łyszczek, M. (2014). Partycypacja w ramach *public governance*. W: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* (44-57). Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Olech, A., Kaźmierczak, T. (2011). Modele partycypacji publicznej. W: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna – o uczestnictwie obywateli w życiu lokalnej wspólnoty* (102-109). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.

- Pietraszko-Furmanek, I. (2012). *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o. o. – Oficyna Wydawnicza AFM.
- Schimanek, T. (2015). *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Skąpska, G. (1992). *Prawo a dynamika społecznych przemian*. Kraków: Wyd. UJ.
- Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/petycja;2571377> (dostęp: 04.05.2021)
- Śliwerski, B. (2017). *Meblowanie szkolnej demokracji*. Warszawa: Wyd. Wolters Kluwer.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach* (Dz. U. 2018 poz. 870), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000870/O/D20180870.pdf> (dostęp: 06.05.2021)
- Van Dijk, T. A. (2001). Badania nad dyskursem. W: T. A. van Dijk (red.), *Dyskurs jako struktura i proces* (9-44). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wójcicki, M. (2013). Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 24, 169-184.