



Warszawa, 01-03-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.813.18.2021.KG

Pan

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

z największym niepokojem odnoszę się do postępujących zmian w finansowaniu i realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka i nauki w tym języku, będących konsekwencją uchwalenia w dniu 17 grudnia 2021 r. ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. z 2022 r. poz. 270), ograniczającej środki przewidziane pierwotnie w budżecie, w części dotyczącej subwencji oświatowej, na nauczanie języka mniejszości narodowych i etnicznych. W wyniku prac parlamentarnych nad ww. ustawą dotychczasowa subwencja oświatowa, służąca realizacji prawa mniejszości do nauczania własnego języka, czyli de facto do podtrzymania swojej tożsamości, została pomniejszona aż o 39,8 mln zł.

Pozwolę sobie przypomnieć, że z prośbą o podjęcie interwencji zwrócili się do mnie przedstawiciele mniejszości niemieckiej, w tym Związku Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce oraz Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim, a także, solidarnie, przedstawiciele innych

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

mniejszości narodowych i etnicznych. W dniu 5 stycznia 2022 r. skierowałem do Pana Premiera wystąpienie w tej sprawie, licząc na osobiste zainteresowanie sytuacją mniejszości niemieckiej i analizę skutków, jakie zmiana w ustawie budżetowej wywoła w sferze podstawowych praw tej społeczności. Niestety w odpowiedzi, którą otrzymałem od Ministra Edukacji i Nauki (pismo z 26 stycznia 2022 r., ozn.: DWST-WA.310.5.2022), zapowiedziane zostały kolejne zmiany w prawie, będące konsekwencją uchwalonej ustawy budżetowej. Zapowiedzi te zostały zrealizowane i w dniu 4 lutego 2022 r. Minister Edukacji i Nauki wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Dz.U. poz. 276). Zgodnie z nowym brzmieniem § 8 ust. 3 znowelizowanego rozporządzenia, od dnia 1 września 2022 r., kiedy to omawiana nowelizacja wejdzie w życie, nauka języka wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych odbywać się będzie w dotychczasowym wymiarze trzech godzin tygodniowo, **z wyjątkiem mniejszości niemieckiej**, dla której przewidziano naukę **w zmniejszonym wymiarze jednej godziny tygodniowo**. Jako podstawa prawna, w rozporządzeniu zmieniającym wskazany został art. 13 ust. 3 z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915; dalej: u.s.o.). W ślad za ww. nowelizacją, w dniu 10 lutego 2022 r. Minister Edukacji i Nauki wydał kolejne rozporządzenie, tym razem zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. poz. 352). Zmiana polegała m.in. na dodaniu do załącznika nowelizowanego rozporządzenia ust. 22a, w którym **zmniejszono wartości wag służących naliczaniu subwencji dla uczniów lub słuchaczy należących do mniejszości niemieckiej**, dla których nauka języka mniejszości realizowana jest w formie dodatkowej nauki tego języka, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 13 ust. 3 u.s.o. Rozporządzenie zmieniające wydane zostało na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.).

W mojej opinii nowelizacje obu rozporządzeń, których skutkiem jest **znaczne pogorszenie sytuacji prawnej określonej grupy obywateli polskich wyłącznie ze względu na ich niemieckie pochodzenie**, wykraczają poza granice upoważnień ustawowych zawartych odpowiednio w przywoływanych już wyżej art. 13 ust. 3 u.s.o. i art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.s.o. szkoła i placówka publiczna umożliwia uczniom podtrzymywanie tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury. Na wniosek rodziców nauka, o której mowa w ust. 1, może być prowadzona w grupach, oddziałach lub szkołach – z dodatkową nauką języka oraz własnej historii i kultury (art. 13 ust. 2 pkt 2 u.s.o.). Minister właściwy do spraw oświaty określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły i placówki zadań, o których mowa w ust. 1 i 2, w szczególności minimalną liczbę uczniów, dla których organizuje się poszczególne formy nauczania wymienione w ust. 2 (art. 13 ust. 3 u.s.o.). Z gramatycznego brzmienia art. 13 ust. 3 u.s.o. wynika, że **minister posiada umocowanie wyłącznie do określenia warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki określonych zadań, w tym zadań związanych z nauką języka mniejszości narodowych i etnicznych**. Treść upoważnienia nie mówi bowiem nic o zróżnicowanych warunkach i sposobach wykonywania przez szkoły i placówki tych zadań. Gdyby nawet ustawodawca wprowadził tego typu umocowanie dla Ministra do wydania rozporządzenia (czego – jak wskazano wyżej – nie uczynił), to musiałby równocześnie określić kryteria takiego zróżnicowania. Tego również nie zrobił. Prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że **art. 13 ust. 3 u.s.o. nie zawiera umocowania do zróżnicowania sytuacji mniejszości pod względem warunków i sposobu realizacji zadań oświatowych**.

Drugi z przywołanych powyżej przepisów upoważnia natomiast Ministra do określenia sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem, między innymi, typów i rodzajów placówek prowadzonych przez te jednostki, sytuacji finansowej jednostek, stopni awansu zawodowego nauczycieli czy liczby uczniów. Przepis

dopuszcza też, aby przy określaniu sposobu podziału subwencji pomiędzy jednostki samorządowe Minister uwzględnił pewne zróżnicowanie kwot ustalanych na dzieci czy uczniów. Podane w tym przepisie, w otwartym katalogu, przykłady takich zróżnicowań oparte są jednak na kryteriach obiektywnych, niedyskryminujących i – jak należy zakładać – ich uwzględnienie ma na celu wyłącznie poprawę sytuacji określonych grup uczniów lub promowanie konkretnych kierunków ich kształcenia (przepis zakłada w szczególności uwzględnienie wyższych kwot na dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach oraz wyższych kwot dla różnych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców, zróżnicowanie kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w oparciu o prognozę zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy, czy zróżnicowania kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w zawodach szkolnictwa branżowego o szczególnym znaczeniu dla kultury i dziedzictwa narodowego). **Art. 28 ust. 6 u.d.j.s.t. nie może zatem stanowić podstawy prawnej do pomniejszenia wartości wag służących obliczaniu subwencji w stosunku do grupy uczniów zdefiniowanej wyłącznie na podstawie ich przynależności narodowej.**

Wskazane wyżej rozporządzenia regulują zatem materię, która nie została wysłowiona w treści upoważnień ustawowych. W związku z tym rozporządzenia te nie zostały wydane w celu wykonania ustawy, lecz uzupełniają ustawę o treści w niej niewskazane jako materia podustawowa. Stąd też należy uznać, że **omawiane akty normatywne wydane zostały poza granicami upoważnienia ustawowego, wobec czego naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

Oba rozporządzenia stoją też w sprzeczności z zakazem dyskryminacji mniejszości narodowych zawartym w art. 4 ust. 1 Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22 poz. 209; dalej jako: Konwencja). Zgodnie z tym przepisem, Polska jako strona Konwencji zobowiązana jest do zagwarantowania osobom należącym do mniejszości narodowych równości wobec prawa oraz jednakowej ochrony prawa. W

tym względzie **jakakolwiek dyskryminacja wynikająca z przynależności do mniejszości narodowej jest zabroniona**. Polska jest ponadto zobowiązana do wspierania i tworzenia warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości narodowych ich kultury, jak również zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości, to jest ich religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego (art. 5 ust. 1 Konwencji), a także do uznania prawa każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do nauki jego/jej języka mniejszości (art. 14 ust. 1 Konwencji). Jakiegokolwiek braki w zapewnieniu skutecznego egzekwowania tych uprawnień świadczyć mogą o naruszaniu przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji.

Niepokój w związku z uchwaleniem ww. przepisów wyraził także Komitet Ekspertów Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych (dalej: Komitet). Przepisy Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, przyjętej w Strasburgu w dniu 5 listopada 1992 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121; dalej jako: Karta) wskazują na określone zobowiązania Polski, jako strony Karty, względem mniejszości narodowych i etnicznych, w tym na **zobowiązanie do wyeliminowania każdego nieuzasadnionego zróżnicowania, wyłączenia, ograniczenia lub preferencji dotyczącej stosowania języka regionalnego lub mniejszościowego, której celem jest zniechęcenie do niego lub zagrożenie dla jego zachowania lub rozwoju** (art. 7 ust. 2 Karty). Zapobieżenie dyskryminacji ma podstawowe znaczenie dla ochrony praw mniejszości, co wyraźnie wskazano w pkt 71 Raportu wyjaśniającego do Karty¹.

¹ Zob. <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/europejska-karta-jezyk/europejska-karta-jezyk/6778,Raport-wyjasniajacy-do-Europejskiej-karty-jezykow-regionalnych-lub-mniejszosciow.html>

Jak podano w komunikacie Komitetu², Polska jako Sygnatariusz Karty zobowiązała się do ochrony i wspierania języków regionalnych lub mniejszościowych, podejmowania zdecydowanych środków ochronnych oraz do ułatwiania lub zachęcania do stosowania języków regionalnych lub mniejszościowych w życiu publicznym i prywatnym. Polska zobowiązała się również do oferowania lekcji w języku niemieckim, tj. z niemieckim językiem wykładowym. Zobowiązanie to, zdaniem Komitetu, pozostaje niespełnione i jest przedmiotem ponownego zalecenia Komitetu Ekspertów w jego najnowszym Podsumowaniu ustaleń monitoringowych. W tym kontekście analizowane w niniejszym wystąpieniu przepisy nie tylko nie realizują zaleceń Komitetu, ale wręcz oznaczają **regres w dostępie do edukacji języka niemieckiego jako języka mniejszości** i stanowią krok wstecz w stosunku do sytuacji zastanej przez Komitet Ekspertów podczas wizyty w Polsce w czerwcu 2021 r. Takie stanowisko Komitet przedstawił w dniu 8 lutego 2022 r., zwracając się do władz polskich o dalsze informacje na temat podjętych środków.

Na gruncie standardów konstytucyjnych, **wydane przepisy naruszają** oprócz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przede wszystkim **ogólny, konstytucyjny zakaz dyskryminacji w życiu społecznym (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) pozostający w tym zakresie w ścisłym związku z gwarancjami zawartymi w art. 35 ust. 1 Konstytucji RP**. Z art. 35 ust. 1 Konstytucji RP wynika bowiem, że Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka. W związku z tym art. 35 ust. 1 Konstytucji RP wyraża konkretne prawo podmiotowe jednostki, które powinno być respektowane z zachowaniem reguł niedyskryminacji. To konstytucyjne prawo zostało potwierdzone w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach

² Stanowisko Komitetu z dnia 8 lutego 2022 r. dostępne pod adresem: https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/home/-/asset_publisher/VzXuex45jmKt/content/poland-committee-of-experts-concerned-about-decisions-affecting-german-language-in-education?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2FEuropean-charter-regional-or-minority-languages%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_VzXuex45jmKt%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D3&fbclid=IwAR3SWP3iqM_juc_WPDyp4Rt8Fag4US-UQF0YV3zvrtzOygtf5-yjKu_WJdQ [Dostęp: 17.02.2022 r.].

narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823; dalej również jako: ustawa o mniejszościach) zawierającym zakaz dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości. Zmniejszając, w sposób nieuzasadniony i nieprzystający do rzeczywistych potrzeb mniejszości niemieckiej, wymiar godzin lekcyjnych przeznaczonych na nauczanie języka niemieckiego jako mniejszościowego, przepisy rozporządzenia naruszają ów zakaz i prawo do nauki języka mniejszości, gwarantowane w art. 35 ust. 1 Konstytucji RP, a na poziomie ustawy, w art. 8 pkt 4 ustawy o mniejszościach. Argument ten został już podniesiony w poprzednim wystąpieniu do Pana Premiera z dnia 5 stycznia 2022 r. i nie stracił na aktualności.

Zwrócić też trzeba uwagę, że art. 35 ust. 2 Konstytucji RP gwarantuje mniejszościom narodowym i etnicznym prawo do „uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”. Przepis ten formułuje więc **prawo grup mniejszości narodowych i etnicznych do ochrony ich tożsamości w aspekcie proceduralnym**. Oznacza to **konieczność zapewnienia udziału mniejszości w podejmowaniu przez władze publiczne (także przez ministra) decyzji dotyczących jej tożsamości kulturowej**, na którą z całą pewnością składa się język tej mniejszości. Również tego aspektu proceduralnego nie spełniają krytykowane rozporządzenia.

Prawa wynikające z ww. przepisów przysługują wszystkim społecznościom o statusie mniejszości i nie ma żadnych podstaw prawnych do tego, aby w tym zakresie różnicować ich sytuację, a tym bardziej, aby pośrednio lub bezpośrednio wprowadzać zasadę „symetryzmu” i uzależniać poziom ochrony gwarantowany którejkolwiek z mniejszości od sytuacji, w jakiej znajdują się polskie grupy narodowościowe lub polskie mniejszości w innych państwach. Tymczasem w przedstawionej odpowiedzi Minister Edukacji i Nauki powołuje się właśnie na tak rozumiany symetryzm, jako na uzasadnienie wprowadzanych zmian. W związku z tym **należy krytycznie ocenić stanowisko, które uzależnia sposób traktowania grupy obywateli polskich, utożsamiających się z mniejszością niemiecką lub inną i korzystających ze swojego konstytucyjnego prawa do utrzymania i rozwoju odrębności kulturowej, językowej czy historycznej, od tego, w jaki sposób polskie**

społeczności (uznane mniejszości i nie tylko) traktowane są przez władze i prawo innych państw. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie w żaden sposób nie umniejsza potrzeby i celowości wspierania przez polskie organy władzy publicznej i stanowione prawo polskich społeczności żyjących poza granicami RP. W żadnym wypadku nie może się to jednak odbywać kosztem poszanowania praw i wolności przysługujących obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący także na mocy art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zadania niezależnego organu ds. równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156.), chciałbym zaznaczyć, że **przyjęcie omawianych regulacji ma charakter dyskryminujący i jako takie pozostaje w sprzeczności z normami konstytucyjnymi i wiążącego RP prawa międzynarodowego.** Niedopuszczalne jest ograniczanie wydatków budżetowych kosztem grup, które często i tak doświadczają marginalizacji w różnych sferach życia społecznego czy kulturalnego, czy społeczności do których wspierania instytucje państwowe są w sposób szczególny zobowiązane. W takiej właśnie sytuacji znajdują się mniejszości narodowe i etniczne. W obecnych warunkach, bez zaangażowania państwa i jego instytucji, utrzymanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości będzie zadaniem niewykonalnym.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z wnioskiem o zastosowanie uprawnienia określonego w art. 149 ust. 2 zd. drugie Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów może skierować do Rady Ministrów wnioski o uchylenie rozporządzenia ministra. W mojej ocenie środek ten, adekwatny do zaistniałej sytuacji, powinien dotyczyć obu wskazanych wyżej rozporządzeń MEiN.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/