



Warszawa, 02-09-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.816.7.2023.JK

Pani

Barbara Nowacka

Minister Edukacji Narodowej

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

jako Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą monitoruję sposób realizacji przez państwo pozytywnych obowiązków w zakresie **ochrony** praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym także **prawa mniejszości do nauki własnego języka oraz nauki we własnym języku**.

Od 2023 r. prowadzę postępowanie wyjaśniające dotyczące praktycznych implikacji rozbieżności interpretacyjnych przepisów ustawy o systemie oświaty¹ oraz ustawy - Prawo oświatowe² w zakresie **organizacji nauki języka mniejszości w szkołach publicznych, w których wszyscy uczniowie i uczennice objęci są obowiązkiem nauką tego języka**. Do mojego Biura wpłynęły wnioski ze sprzecznymi postulatami odnośnie do edukacji w takiej placówce. Pierwszy dotyczył podjęcia działań ~~na rzecz właściwego zabezpieczenia~~ realizacji prawa mniejszości i społeczności

¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 750; dalej: „ustawa o systemie oświaty”).

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 737; dalej: „ustawa - Prawo oświatowe”).

posługującej się językiem regionalnym do nauki własnego języka w osobnych szkołach. Drugi stanowił prośbę o interwencję w sprawie negatywnych skutków rezygnacji ucznia z nauki języka mniejszości w takiej szkole, mogących polegać na nieklasyfikowaniu ucznia z przedmiotu obejmującego naukę języka mniejszości, a w konsekwencji braku promocji do klasy programowo wyższej. Niewątpliwie źródła powstałych wątpliwości i zastrzeżeń należy dopatrywać się w aktualnym brzmieniu przepisów regulujących szkolnictwo mniejszości.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego powziąłem informację, że praktyka przyjęta przez szkoły publiczne z nauczaniem języka mniejszości polegająca na ustanowieniu wymogu złożenia deklaracji o woli podjęcia nauki języka mniejszości już na etapie rekrutacji została zakwestionowana przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej i Podlaskie Kuratorium Oświaty, jako niezgodna z wyrażoną w art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe zasadą powszechnej dostępności rekrutacji do szkoły publicznej oraz dobrowolnym charakterem wniosku, o którym mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r.³. Rozbieżności interpretacyjne dotyczą również skutku, jaki wywołuje złożenie oświadczenia o rezygnacji z nauki języka mniejszości w szkole dla mniejszości na podstawie § 2 pkt 6 ww. rozporządzenia MEN.

Wskazany problem był przez stronę społeczną wielokrotnie sygnalizowany Ministerstwu Edukacji Narodowej, zarówno na forum Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, jak również podczas posiedzeń Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP. Dlatego też z zadowoleniem przyjąłem stanowisko przedstawiciela podległego Pani Minister resortu przedstawione w dniu 10 czerwca br. podczas wyjazdowego posiedzenia ww. Komisji Sejmu RP, wedle którego w Ministerstwie prowadzone są analizy mające na celu opracowanie propozycji zmian przepisów dotyczących szkolnictwa mniejszości oraz że Ministerstwo dostrzega „potrzebę wypracowania rozwiązania – wspólnie ze wszystkimi

³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2737; dalej: **rozporządzenie MEN**).

mniejszościami – które pozwoli zapewnić możliwie szeroką ofertę edukacyjną uczniom zainteresowanym podtrzymaniem własnej tożsamości narodowej”⁴.

Na kanwie opisanej sprawy chciałbym przekazać Pani Minister uwagi odnośnie do aktualnych uregulowań prawnych dotyczących organizacji edukacji mniejszości, które **wymagają doprecyzowania w zakresie realizacji prawa mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym do nauki własnego języka, historii i kultury również w osobnych szkołach publicznych.**

Z wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych – w szczególności art. 8 Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych⁵ w zw. z art. 14 Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych⁶) – wynika **proaktywna rola państwa polegająca na tworzeniu struktur organizacyjnych umożliwiających prowadzenie nauczania języków mniejszości oraz języka regionalnego.**

Pozytywne obowiązki państwa dotyczące podejmowania działań na rzecz podtrzymania tożsamości kulturowo-językowej mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym znajdują potwierdzenie także w art. 27 zd. drugie oraz art. 35 ust. 1 Konstytucji RP⁷. Z kolei w art. 35 ust. 2 Konstytucji RP przewidziano prawo mniejszości do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych. Nauka języka mniejszości oraz języka regionalnego jest prawem podmiotowym jednostek, co prowadzi do powstania po stronie organów państwowych – szkół publicznych – zobowiązania umożliwiającego skorzystanie z przysługujących uprawnień.

W tym zakresie, na gruncie uregulowań ustawowych, wskazać należy na przepisy ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym,

⁴ Informacja Ministra Edukacji na temat aktualnej sytuacji edukacyjnej mniejszości narodowych i etnicznych z terenu województwa podlaskiego zaprezentowana w dniu 10 czerwca 2024 r. podczas wyjazdowego posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP.

⁵ Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121; dalej: „Karta”).

⁶ Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209; dalej: „konwencja ramowa”).

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

która w art. 8 pkt 4 w zw. z art. 17 stanowi, że osoby należące do mniejszości mają w szczególności prawo do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości⁸, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o systemie oświaty. Podstawowe znaczenie w kontekście organizacji i funkcjonowania szkolnictwa publicznego dla mniejszości narodowych i etnicznych ma więc **ustawa o systemie oświaty**, w której **art. 13 ust. 2** wskazano trzy różne formy organizacyjne procesu nauczania języka mniejszości, tj. nauczanie w: 1) **osobnych** grupach, oddziałach lub **szkołach**; 2) grupach, oddziałach lub **szkołach – z dodatkową nauką języka oraz własnej historii i kultury**; 3) międzyszkolnych zespołach nauczania. Z tego przepisu mniejszości i społeczność posługująca się językiem regionalnym wywodzą prawo do organizacji nauczania języka (oraz własnej historii i kultury) w osobnych szkołach, które są przeznaczone wyłącznie dla osób chętnych do nauki języka mniejszości. Przepisy art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy o systemie oświaty wskazują bowiem wprost na możliwość organizacji nauki języka mniejszości w osobnych szkołach. Możliwość organizacji nauki w szkołach jest wymieniona obok nauki w grupach oraz oddziałach, co – przy założeniu racjonalności ustawodawcy – prowadzi do wniosku, że **jedną z form organizacji nauczania w języku mniejszości lub języka mniejszości w formie dodatkowej jest objęcie tym przedmiotem wszystkich uczniów i uczennic danej szkoły**.

Prowadzenie nauki języka mniejszości odbywa się na wniosek rodziców lub ucznia. Sposób złożenia „wniosku rodziców”, o którym mowa w początkowej części art. 13 ust. 2 ustawy o systemie oświaty nie został rozstrzygnięty na poziomie ustawowym. Wątpliwości może budzić także czy uregulowanie wnioskowania o naukę języka mniejszości stanowi **materię delegacji do wydania rozporządzenia** przewidzianego w art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. We wskazanym przepisie wskazano bowiem, iż „minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, 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”. Choć w przepisie tym brakuje stwierdzenia, że rozporządzenie ma określać procedurę składania wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, to w rozporządzeniu MEN wskazano wzór i sposób złożenia wniosku o objęcie nauką języka mniejszości lub języka regionalnego, termin na jego złożenie (do dnia 20 września) oraz złożenie oświadczenia o jego wycofaniu (do dnia 29 września).

⁸ Ustawa z dnia z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823).

Przepis przewiduje także możliwość rezygnacji z nauki języka mniejszości lub języka regionalnego, przy jednoczesnym braku określenia skutków wywoływanych złożeniem takiego oświadczenia. Rodzi to problemy dla szkół publicznych, w których nauka języka mniejszości lub języka regionalnego prowadzona jest we wszystkich oddziałach i objęty jest nią każdy uczeń i każda uczennica. Zagadnienie to budzi wiele wątpliwości i może prowadzić do wniosku, że wskazane jest doprecyzowanie w uregulowaniach prawnych co do skutków, jakie wywołuje złożenie oświadczenia o rezygnacji z nauki języka mniejszości lub języka regionalnego. Wprowadzane zmiany powinny przy tym uwzględniać prawo mniejszości do organizacji nauczania własnego języka w osobnych szkołach.

Zastrzeżenia budzi także określony w § 2 rozporządzenia MEN termin na złożenie wniosku o objęcie nauką języka mniejszości. Termin ten wydaje się odpowiedni w przypadku organizacji nauczania języka mniejszości lub języka regionalnego w grupach i oddziałach, jednak w przypadku wyboru szkoły dla mniejszości zasadnym jest wymaganie złożenia deklaracji, o której mowa w rozporządzeniu MEN już na etapie postępowania rekrutacyjnego. Wydaje się bowiem, że **samo uczestnictwo w procesie rekrutacyjnym do szkoły dla mniejszości (lub społeczności posługującej się językiem regionalnym) wskazuje na to, że uczeń i jego rodzice akceptują tę szczególną formułę kształcenia**. Należy zauważyć, że kształcenie w szkole z nauką języka mniejszości lub języka regionalnego nie ma charakteru obowiązkowego, nawet w przypadku szkół podstawowych (co wynika z art. 88 ust. 3 ustawy - Prawo oświatowe). Wobec tego, wniosek o objęcie nauką języka mniejszości lub języka regionalnego, wymagany na etapie postępowania rekrutacyjnego do szkół dla mniejszości lub społeczności posługującej się językiem regionalnym, nadal ma charakter dobrowolny. Wątpliwości budzi również, czy w opisaney sytuacji nauka języka mniejszości lub języka regionalnego powinna być inicjowana na wniosek ucznia lub rodzica, jeżeli zgodnie ze statutem szkoły, każdy uczeń jest obowiązkowo objęty nauką języka mniejszości lub języka regionalnego. Wydaje się, że w przypadku szkół dla mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym, wola nauczania języka mniejszości lub regionalnego powinna zostać potwierdzona oświadczeniem pełnoletniego ucznia lub rodzica. Procedura, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, powinna zatem zostać doprecyzowana w sposób pozwalający szkołom dla mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym wymagać złożenia deklaracji woli nauki języka mniejszości już na etapie postępowania rekrutacyjnego.

Pragnę również podnieść, że nauczanie języka mniejszości oraz języka regionalnego w osobnych szkołach nie powinno być oceniane jako naruszenie **zasady powszechnej dostępności rekrutacji**, zawartej w art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. Zastrzeżenie wymogu złożenia wniosku o objęcie nauką języka mniejszości lub regionalnego umożliwia bowiem ubieganie się o przyjęcie do danej placówki na równych, przejrzystych i możliwych do spełnienia zasadach, co stanowi główny sens zasady powszechnej dostępności rekrutacji⁹. Należy również zauważyć, że sam fakt uczestniczenia w postępowaniu rekrutacyjnym do szkoły dla mniejszości lub społeczności posługującej się językiem regionalnym można odczytywać jako wolę objęcia nauką takiego języka. Tym niemniej obecnie obowiązujące przepisy wymagają dogłębnej analizy pod kątem ich spójności, co zostało odnotowane także przez Najwyższą Izbę Kontroli¹⁰.

Obowiązujące uregulowania prawne z jednej strony przewidują organizację nauki języka mniejszości oraz języka regionalnego w osobnych szkołach (art. 13 ust. 2 ustawy o systemie oświaty), z drugiej jednak przewidują, że uczniowie i ich rodzice powinni mieć czas na złożenie wniosku o objęcie nauką języka do dnia 20 września danego roku (§ 2 pkt 2 rozporządzenia MEN). Z kolei w art. 88 ust. 3 ustawy - Prawo oświatowe wymieniono szkoły dla mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym jako jeden z rodzajów szkół podstawowych, dla których nie ustala się obwodu. Szkoły dla mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym nie zostały jednak wymienione jako osobny rodzaj szkoły w art. 2 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. Ze względu na to, że szkoły dla mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym nie zostały wymienione jako osobny rodzaj szkoły, treść wniosku o przyjęcie do takiej placówki (o którym mowa w art. 150 ust. 1 i 2 ustawy - Prawo oświatowe) nie przewiduje wniosku wskazanego w art. 13 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, co z kolei zrodziło wątpliwości NIK co do zasadności jego wymagania na etapie postępowania rekrutacyjnego.

Jak pokazuje przykład zgłoszonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich sprawy, wyżej **wskazany stan prawny nie pozwala mniejszościom i społeczności posługującej się językiem regionalnym na pełną realizację ich prawa do**

⁹ Wyrok TK z 8.01.2013 r., K 38/12, OTK-A 2013, nr 1, poz. 1; wyrok WSA w Krakowie z 2.12.2019 r., III SA/Kr 341/19, LEX nr 2751761.

¹⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli „Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym” (nr ewidencyjny: P/20/007), dostępna pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/20/007/> [dostęp: 14 sierpnia 2024 r.].

organizacji nauczania własnego języka, historii i kultury w osobnych szkołach.

Wydaje się, że brak spójności przepisów regulujących szkolnictwo mniejszości w dużej mierze wynika z nieuznania szkół dla mniejszości za oddzielny rodzaj szkoły w art. 2 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe.

Ponadto podkreślić należy, że **treść upoważnienia do wydania rozporządzenia zawarta w art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie odpowiada wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP¹¹**. Upoważnienie to nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. W efekcie każde rozporządzenie wydawane na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zostaje ono bowiem wydane bez wyraźnych wskazówek zawartych w ustawie. Ta kwestia również wymaga szczególnej refleksji.

Wobec powyższego, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264), zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie przedstawionych uwag w toku prowadzonej w podległym Pani Minister resorcie analizy obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących szkolnictwa mniejszości. W szczególności proszę o rozważenie wprowadzenia zmiany polegającej na uznaniu szkół dla mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym jako odrębnych rodzajów szkół wymienionych w art. 2 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe. Będę wdzięczny za odniesienie się do treści niniejszego wystąpienia i poinformowanie mnie o podjętych przez Panią Minister decyzjach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹¹ Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Do wiadomości:

1. Pani Posłanka Wanda Nowicka, Przewodnicząca Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP;
2. Pan Tomasz Szymański, Współprzewodniczący KWRiMNiE, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji;
3. Pan Grzegorz Kuprianowicz, Współprzewodniczący KWRiMNiE, Prezes Towarzystwa Ukraińskiego.