UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
Wydział Politologii i Dziennikarstwa
Instytut Nauk o Polityce i Administracji

Katedra Systemów Politycznych i Praw Człowieka

Prof. dr hab. Grzegorz Janusz, kierownik Katedry

Opinia
w sprawie zmniejszenia środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości niemieckiej (opinia przygotowana *pro bono publico*)

I. Uwagi ogólne

W przyjętej w dniu 17 grudnia 2021 r. ustawie budżetowej na rok 2022 (Dz.U. 2022, poz. 270) doszło do zmniejszenia środków finansowych w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, w dziale 758, w rozdziale 75801 przeznaczonych na naukę języka niemieckiego jako języka ojczystego dla uczniów należących do mniejszości niemieckiej o kwotę 39.800 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 83 – Rezerwy celowe na utworzenie nowej pozycji pn. "Środki na nauczanie języka polskiego w Niemczech" (rozdz. 75818, w tym: dotacje i subwencje 29.850 tys. zł i wydatki bieżące jednostek budżetowych 9.950 tys. zł). Wniosek w tej sprawie został złożony w dniu 27 października 2021 r. na połączonym posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (posiedzenie 88) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (posiedzenie 101) przez posła Janusza Kowalskiego (Solidarna Polska), początkowo jako wniosek formalny, a następnie jako zdanie odrębne [1]. Następnie jako poprawka nr 40 został wniosek, już jako wniosek klubu Prawa i Sprawiedliwości, ujęty w *Dodatkowym sprawozdaniu Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2022* (druk nr 1624) przyjętym na posiedzeniu Komisji w dniu 15 grudnia 2021 r. uzyskując także poparcie w imieniu rządu ze strony Ministerstwa Finansów (Druk sejmowy nr 1819 – A) [2].

Mimo, że formalnie wniesiona poprawka dotyczyła ogólnie obniżenia o kwotę 39.800 tys. zł subwencji oświatowej dla samorządów i nie określała

[1] Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych (IX kadencja). Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (posiedzenie 88), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (posiedzenie 101) z dnia 27 października 2021 r., s. 8 – 9.

[2] Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych (IX kadencja). Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (posiedzenie 254) z dnia 15 grudnia 2021 r.), s.18.

Ul. Głęboka 45, 20-612 Lublin Mail: grzegorz.janusz@poczta.umcs.lublin.pl
tel. (+48) 81 537 60 35, fax: (+48) 81 537 60 20 , www.politologia.pl
NIP: 4123383193
REGON: 6213969071

języka mniejszości, który miał został objęty tą obniżką, to od samego początku dyskusji o obniżeniu subwencji oświatowej zarówno wnioskodawca, jak i inni politycy Zjednoczonej Prawicy (m.in. minister edukacji Przemysław Czarnek, wiceminister edukacji Dariusz Piontkowski) jednoznacznie określali, że cięciami budżetowymi zostanie objęte nauczanie języka niemieckiego jako ojczystego. Całkowicie niezgodnie z prawdą zostało wskazane przez wnioskodawcę uzasadnienie tego wniosku. Punktem wyjścia była rzekoma ignorancja przez Państwo Niemieckie art. 20 i 21 *Traktatu między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, podpisanego w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz.U. 1992 nr 14 poz. 56). Jak stwierdzał wnioskodawca

> *Szanowni państwo, w moim przekonaniu ta sytuacja nie jest do akceptacji, że państwo niemieckie nie przeznacza na naukę języka polskiego ojczystego ani jednego euro, ani jednej marki w ciągu ostatnich 30 lat. Żadna organizacja: Polska Macierz Szkolna czy Związek Polaków w Niemczech, nie otrzymała w ciągu 30 lat ani jednej dotacji na naukę języka polskiego ojczystego. W związku z tym przywrócenie zasady symetrii w traktowaniu mniejszości narodowych wymaga tego, żeby sytuacja, w której polskie państwo przeznacza 236 000 tys. zł na finansowanie nauki języka niemieckiego dla mniejszości niemieckiej, jest to sytuacja absolutnie, w mojej ocenie, nieakceptowalna.*[3]

W związku z tym uzasadnieniem warto podkreślić, że wnioskodawca wprowadził w błąd zarówno obradujące Komisje, jak i parlament, a także stale ten z gruntu fałszywy pogląd podnosi cały czas w mediach. Strona niemiecka finansowała od 1951 r. szkolnictwo z polskim językiem nauczania dla dzieci tzw. dipisów (*heimatlose Ausländern*), czyli dzieci osób, które na terenie Niemiec znalazły się w skutek drugiej wojny światowej lub bezpośrednio po niej – ostatnia pełna szkoła z polskim językiem nauczania (w Augustdorfie), finansowana ze środków niemieckich, zakończyła działalność w 1957 r. z powodu likwidacji miejscowego obozu dla dipisów oraz braku odpowiedniej liczby uczniów, a język polski nauczany był nadal na zasadzie dodatkowych kursów, które prowadzone były przez Zjednoczenie Polskich Uchodźców (ZPU) i były finansowane ze środków przekazywanych przez RFN. W okresie rozłamu w łonie ZPU w latach 1968 - 1970 polscy duchowni w RFN, grupa działaczy ZPU oraz nauczyciele szkółek polskich utworzyli w RFN Polską Macierz Szkolną, która przejęła prowadzenie kilkunastu szkółek (kursów) dla tej grupy dzieci polskich, głównie w Północnej Nadrenii-Westfalii, Dolnej Saksonii oraz w rejonie Mannheim (Badenia-Wirtembergia) otrzymując nadal finansowanie ze strony niemieckiej. Natomiast rzeczywiście szkółki prowadzone przez dwie ówczesne organizacje tzw. starej Polonii, tj. Związek Polaków w Niemczech oraz Związek Polaków „Zgoda" nie korzystały z dofinansowania strony

[3] Tamże.

niemieckiej [4]. Po wejściu w życie traktatu z 17 czerwca 1991 r. do dyspozycji wszystkich organizacji polskich w Niemczech od 1992 r. zostały postawione środki przez stronę niemiecką. Ze względu na rozbicie organizacyjne, spory personalne oraz wadliwe składanie wniosków z 300 tys. ówczesnych DM wykorzystywanych było w pierwszej połowie lat 90. XX w. w skali rocznej zaledwie 20 – 25% postawionych do dyspozycji środków. W praktyce finansowane były z tych środków szkółki języka polskiego prowadzone przez Polską Macierz Szkolną oraz działalność oświatowo-kulturalna i wydawnicza dla dzieci polskich prowadzona przez Polską Misję Katolicką w Niemczech. W trakcie spotkania przedstawicieli stowarzyszeń polskich w Niemczech, zorganizowanego we Vlotho w grudniu 1994 r. podnoszono nie brak finansowania ze strony niemieckiej, ale problemy stowarzyszeń polskich, które nie posiadały doświadczenia w korzystaniu z finansowania przedmiotowego, ale też nie potrafiły podjąć wspólnych działań [5]. Ze względu na strukturę federalną Niemiec kwestie oświatowe pozostają w kompetencjach Landów, a nie rządu federalnego. W 1994 r. nastąpiły problemy z finansowaniem szkolnictwa PMSz., które zostały pomyślnie rozwiązane w 1995 r. Jednakże finansowaniem objęte zostały wyłącznie szkółki PMSz. w Północnej Nadrenii –Westfalii, a z nauki korzysta ok. 350 – 380 dzieci polskich rocznie. Jednakże w odróżnieniu do sytuacji sprzed 1991 r. finansowano naukę nie tylko dzieci rodziców mających status uchodźczy, ale wszystkich dzieci polskich zgłoszonych na naukę. Te zmiany wiązały się ze stopniowym rozszerzaniem nauczania języka polskiego, zarówno jako obcego, jak i jako języka ojczystego w szkołach publicznych.

Aktualnie w różnych Landach istnieje możliwość uczenia się w szkołach publicznych języka polskiego zarówno jako języka obcego (*Fremdsprache*), jak i jako języka ojczystego (*Herkunftssprache*). Łącznie w roku szkolnym 2019/2020 uczyło się w niemieckich szkołach publicznych języka polskiego 14246 dzieci, w tym większość z nich uczyła się tego języka jako języka ojczystego, a liczba uczniów wykazywała tendencję wzrostową [6].

Stan nauczania języka polskiego w szkołach publicznych w Niemczech jest dobrze znany władzom polskim. Jak wynika z odpowiedzi sekretarza stanu w MSZ Piotra Wawrzyka na interpelację nr 29971 *w sprawie ograniczenia funduszy na naukę języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej w polskich szkołach* udzielonej 20 stycznia 2022 r. polska strona dysponuje niezbędnymi danymi o liczbie uczniów, szkół oraz finansowaniu z funduszy

---

[4] G. Janusz, Polonia w Republice Federalnej Niemiec, Lublin 1990, s. 220 i n. oraz notatki własne ze spotkań z nauczycielami szkółek polskich oraz działaczami stowarzyszeń polskich w Niemczech w latach 1978 – 1994.

[5] Z rozmów z Kazimierą Długosz, prezes Polskiej Macierzy Szkolnej w Niemczech oraz ks. Franciszkiem Mrowcem, rektorem Polskiej Misji Katolickiej w Niemczech. Rozmowy przeprowadzone we Vlotho w grudniu 1994 r. w trakcie konferencji poświęconej sytuacji Polaków w Niemczech; w konferencji zorganizowanej przez Akademię Ewangelicką w Bad Oeynhausen, uczestniczyli praktycznie przedstawiciele wszystkich działających w owym czasie w Niemczech stowarzyszeń polskich.

[6] Zur Situation des Polnischunterrichts in der Bundesrepublik Deutschland (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.08.1991 i. d. F. vom 26.11.2020), Berlin, s. 29 i n.

niemieckich nauki języka polskiego w Niemczech. Rozwój nauki języka polskiego w Niemczech jest jednoznacznie wiązany ze skutkami wejścia w życie Traktatu z 17 czerwca 1991 r. Istnieją co prawda kwestie wymagające dodatkowych ustaleń, jak choćby niezrealizowany postulat utworzenia przez stronę niemiecką specjalnego funduszu oświatowego w wysokości 5 mln euro na rzecz wsparcia nauczania języka polskiego w Niemczech, czy też zakres programowy nauczania języka polskiego, jednakże jak podkreślono w interpelacji kwestie te są przedmiotem wielu rozmów polsko-niemieckich prowadzonych na różnym szczeblu, których wykaz został przytoczony w odpowiedzi [7]. W odpowiedzi na interpelację wskazywano też dużą pasywność środowisk polskich w Niemczech oraz dużą niestabilność struktur współpracy organizacji polskich – faktów znanych badaczom zajmującym się skupiskami polskimi w Niemczech i mających duży wpływ na skuteczne działania na rzecz realizacji potrzeb środowisk polskich. Podkreślano jednocześnie, że podjęte np. w mediach społecznościowych inicjatywy polskich środowisk spotykały się z odzewem władz niemieckich, jak w podanym w odpowiedzi przykładzie zainicjowanego w środowiskach polskich przez Konsulat RP w Kolonii zapotrzebowania na język polski przez Polaków mieszkających w Hesji. Jak podkreślano w odpowiedzi *Rezultatem było podjęcie przez władze heskie decyzji o znaczącym rozszerzeniu nauczania języka polskiego na skutek szerokiego odzewu zainteresowanych.* [8] Stąd też niezrozumiałe jest akcentowanie przy wprowadzanej do budżetu na 2022 r. poprawce nr 40, a następnie w mediach fałszywej informacji o braku finansowania nauki języka polskiego przez stronę niemiecką.

Należy podkreślić, że zarówno w niemieckim systemie oświatowym, jak i w polskim systemie oświatowym środki służące finansowaniu nauki języka ojczystego w placówkach publicznych nie są przekazywane bezpośrednio organizacjom reprezentującym daną grupę osób należących do prawnej lub faktycznej mniejszości, ale przekazywane są publicznym strukturom oświatowym jako subwencja na realizację zadań oświatowych. Tym, samym nie tylko w Niemczech żadna organizacja polska, poza finansowaną nadal na innych zasadach Polską Macierzą Szkolną, nie dostaje środków na finansowanie nauczania języka polskiego jako ojczystego, ale także w Polsce żadna organizacja mniejszości niemieckiej nie dostaje żadnych środków na finansowanie nauczania języka niemieckiego jako ojczystego. Ta zasada finansowania jest powszechnie znana i jest bardzo łatwa do sprawdzenia.

Powyższe wskazuje wyraźnie na całkowicie niezgodne z prawdą uzasadnienie obniżenia wydatków na naukę języka niemieckiego jako ojczystego.

---

[7] https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CAVF75
[8] Tamże.

II. Zasada wzajemności jako wskazana podstawa decyzji o obniżeniu subwencji oświatowej na naukę języka niemieckiego jako języka ojczystego

Przy decyzji o obniżeniu subwencji oświatowej na naukę języka niemieckiego jako języka ojczystego pojawia się kilka kwestii. Należy do nich podnoszona przez posła J. Kowalskiego i innych polityków Zjednoczonej Prawicy sprawa symetrii i zasada wzajemności w stosunkach polsko-niemieckich.

Zasadniczą kwestią jest określenie w uzasadnieniu zmniejszenia subwencji oświatowej na naukę języka niemieckiego jako języka ojczystego poprzez doprowadzenie, na zasadzie wzajemności, do sytuacji symetrii w traktowaniu grupy polskiej w Niemczech i mniejszości niemieckiej w Polsce.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) nie odnosi się do reguły wzajemności, określając tylko w art. 27 zasadę wykonywania obowiązujących traktatów przez każdą stronę w dobrej wierze. Akceptowana jeszcze szeroko w prawie międzynarodowym w okresie międzywojennym zasada wzajemności (zasada *do ut des*) odnosiła się przede wszystkim w zakresie personalnym do traktowania cudzoziemców i tak też jest rozumiana współcześnie [9], a w szerszym zakresie stosowana jest współcześnie w stosunkach dyplomatycznych oraz wymianie towarowej. Obecnie stosowanie zasady wzajemności wobec osób wyraźnie ograniczają zasady praw człowieka określające ich powszechność, jednolitość, niezbywalność, nienaruszalność, niepodzielność oraz przyrodzony i naturalny charakter. Tym samym nie stosuje się także zasady wzajemności wobec mniejszości narodowych, które ze swej istoty są obywatelami państwa ich zamieszkania, a ich prawa ściśle powiązane są z prawa człowieka.

Jak podkreśla się w stanowisku Konferencji Ambasadorów z 10 lutego 2022 roku *W sprawie ograniczenia nauczania języka ojczystego dla dzieci mniejszości niemieckiej* to

***Po pierwsze**: ochrona praw człowieka nie jest objęta wyłącznością kompetencji własnej państwa. Oznacza to z jednej strony, że państwo musi przestrzegać międzynarodowego standardu w tej dziedzinie, z drugiej zaś, że inne państwa, a zwłaszcza kompetentne organizacje międzynarodowe mają prawo występować na rzecz przestrzegania w danym państwie praw człowieka (tu: mniejszości);*

***Po drugie**: w dziedzinie ochrony praw człowieka nie obowiązuje zasada **do ut des**. Żadne państwo nie może podejmować działań restrykcyjnych wobec mniejszości narodowej „u siebie", powołując się na to, że w innym państwie położenie mniejszości powiązanej z nim etnicznie jest gorsze, czy nawet że w ogóle odmawia się uznania danej grupy za mniejszość. W takim negatywnym*

[9] J. Makowski, Podręcznik prawa międzynarodowego, Warszawa 1948, s. 123, 452; W. Góralczyk, S. Sawicki: Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie. Warszawa: LexisNexis, 2009, s. 259.

ujęciu „zasada wzajemności" nie ma uzasadnienia we współczesnym prawie międzynarodowym. [10]

W pewnym sensie istnieje też wewnętrzna sprzeczność w uzasadnieniu przyczyny ograniczenia środków finansowych na nauczanie języka niemieckiego jako ojczystego, gdyż w swej istocie ogranicza się prawa zamieszkałych w Polsce obywateli polskich motywując to ograniczenie naruszaniem praw obywateli polskich przez inne państwo, w którym ci obywatele przebywają – niezależnie od tego, czy takie naruszenie jest rzeczywiste, czy fikcyjne, to użyta argumentacja jest niezwykle karkołomna. Należy jeszcze raz podkreślić, że wyraźnie ograniczana współcześnie w stosunkach międzynarodowych zasada wzajemności wobec osób oznacza, że jedno państwo przyznaje określone uprawnienia obywatelom drugiego państwa, o ile jego własni obywatele korzystają z tych samych praw w tym państwie. Uzależnianie statusu własnych obywateli związanych kulturowo i etnicznie z innym państwem, od polityki tegoż państwa wobec osób wiążących się z kulturowo i etnicznie z państwem zgłaszającym zastrzeżenia, jest w prawie międzynarodowym i współczesnych stosunkach międzynarodowych odrzucane, jako zasada negatywna skutkująca tworzeniem z grupy własnych obywateli zakładników polityki państwa.

W przypadku obniżenia subwencji oświatowej na naukę języka ojczystego przedmiotem działań stały się prawa grupy obywateli polskich zamieszkałych w Polsce wobec prawa obywateli państwa niemieckiego, ale także prawa obywateli polskich przebywających w Niemczech [11]. Należy tu też podkreślić, że praktycznie prawie wszystkie stowarzyszenia polskie w Niemczech zrzeszają osoby będące w świetle prawa niemieckiego cudzoziemcami, w tym zarówno obywateli polskich, jak i osoby mające status uchodźczy, a najstarsza organizacja polska w Niemczech, tj. Związek Polaków w Niemczech, dopuszcza członkostwo nie tylko obywateli niemieckich, ale także obywateli polskich (§ 6 Statutu Związku). W przypadku stowarzyszeń niemieckich w Polsce dopuszczają ich statuty tylko członkostwo obywateli Rzeczypospolitej.

Tym samym jednoznacznie należy uznać decyzję o obniżeniu poziomu subwencji oświatowej na nauczanie języka niemieckiego jako ojczystego, a także jej uzasadnienie za niezgodne ze stanem rzeczywistym motywowanym rzekomo brakiem nauczania języka polskiego w Niemczech, a przede wszystkim za niezgodną zarówno ze standardami prawa międzynarodowego jak i jako wyraźną dyskryminację bezpośrednią grupy obywateli polskich należących do mniejszości niemieckiej.

---

[10] Konferencja Ambasadorów RP, Mniejszości w państwie niepraworządnym. W sprawie ograniczenia nauczania języka ojczystego dla dzieci mniejszości niemieckiej, Warszawa, dnia 10 lutego 2022 r.

[11] Wiceminister Wawrzyk podkreślał w swojej odpowiedzi z 20 stycznia 2022 r., że 886690 osób zamieszkałych w Niemczech posiada polskie obywatelstwo i to one przede wszystkim korzystają z nauki języka polskiego (https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CAVF75).

III. Zgodność rozporządzenia Ministra Edukacji I Nauk i z dnia 4 lutego 2022 r. (Dz. U. 2022, poz. 276) z przepisami prawa

Przyjęta w ustawie budżetowej na 2022 rok zmiana subwencji dotyczyła ogólnie obniżenia o kwotę 39.800 tys. zł subwencji oświatowej dla samorządów i nie określała języka mniejszości, którego dotyczy. Nie zawierała także upoważnienia ustawowego (delegacji ustawowej) dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia zasad wynikających z tej obniżki, a tym bardziej wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy budżetowej lub do ustawy o systemie oświaty, względnie nowelizacji obowiązującego rozporządzenia w tym zakresie.

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. *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. 2022 poz. 276 – dalej: rozporządzenie z 4 lutego 2022 r.) pozostaje w wyraźnej sprzeczności zarówno z zakresem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. 2016, poz. 1943 t.j. ze zm. – dalej: ustawa *o systemie oświaty*), jak i innymi przepisami prawa.

Przedmiotowa ustawa *o systemie oświaty* określa w art. 13 ogólne zasady umożliwiania uczniom przez szkoły i placówki publiczne podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury. W żadnej części regulacji przepisu art. 13 nie jest określone nauczanie języka oraz własnej historii i kultury dla jakiejkolwiek konkretnej mniejszości, a także nie występuje pojęcie mniejszości. Obecnie brzmienie utrzymanych w mocy przepisów art. 13 ust. 1 i 2 ustawy *o systemie oświaty* jest bezpośrednio powiązane z przepisem odsyłającym art. 17 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* (Dz.U. 2017, poz. 823 t.j. – dalej: ustawa o mniejszościach), iż

> *Realizacja prawa osób należących do mniejszości do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, a także prawa tych osób do nauki historii i kultury mniejszości odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, 1954, 1985 i 2169 oraz z 2017 r. poz. 60).*

Zawarte w art. 13 ust. 3 ustawy *o systemie oświaty* upoważnienie ustawowe nie zawiera dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania prawa do określenia podmiotowej regulacji zasad nauczania dla konkretnej mniejszości, gdyż upoważnienie ustawowe wskazuje, że

> *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.

Zgodnie z § 65 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* (Dz.U.2016.283 t.j.)

Zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny. Określenie tych spraw nie może być ogólnikowe, w szczególności przez posłużenie się zwrotem: „... określi szczegółowe zasady ...".

Wykładnia logiczna i językowa przedmiotowego upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy *o systemie oświaty* skutkuje wnioskiem, że w upoważnieniu ustawowym dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania nie wskazano podmiotowo konkretnej mniejszości, która mogłaby zostać objęta szczególną regulacją w zakresie nauczania języka ojczystego. W tym ujęciu określono w upoważnieniu ustawowym wyraźnie i jednoznacznie, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w rozporządzeniu określi *warunki i sposób wykonywania przez szkoły i placówki zadań*, ale odnosząc je do warunków i sposobu o charakterze ogólnym, a nie określenia podmiotowego adresowanego do konkretnej mniejszości. Jest to zresztą zgodne z uznawanym charakterem rozporządzenia, jako aktu abstrakcyjnego, a nie kazuistycznego. Tym samym wskazane upoważnienie dla określenia poszczególnych form nauczania odnosi się wyłącznie do form, wskazanych w ust. 2 przedmiotowego przepisu art. 13 ustawy *o systemie oświaty*, a nie nauki języka ojczystego dla poszczególnych mniejszości. Gdyby wolą ustawodawcy było udzielenie ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania prawa do określania jakich mniejszości mają dotyczyć warunki i sposób wykonywania zadań uregulowanych w art. 13 ustawy *o systemie oświaty*, to zostałaby ta kwestia doprecyzowana w upoważnieniu ustawowym np. poprzez użycie w upoważnieniu, że *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły i placówki zadań dla poszczególnych mniejszości...*

Wykładania logiczna i językowa przedmiotowego ust. 3 wskazuje, że wolą ustawodawcy było utrzymanie jednolitych kryteriów w zakresie nauczania języka ojczystego dla mniejszości w Polsce, a zawarte w upoważnieniu ustawowym doprecyzowanie *poszczególne formy nauczania wymienione w ust. 2* odnoszą się do form, a nie do podmiotowego rozróżnienia uczniów ze względu na wybrany język ojczysty.

Również wykładnia systemowa wskazuje, że regulacja zawarta w rozporządzeniu z 4 lutego 2022 r. jest wadliwa w odniesieniu do zgodności jej przepisów z systemem wartości określonym w Konstytucji RP, w ustawie o mniejszościach i innych ustawach oraz ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski.

O wadliwości rozporządzenia świadczy także wykładnia historyczna; do wydania przedmiotowego rozporządzenia z 4 lutego 2022 r., niezależnie od nowelizacji przepisów, ukazało się cztery rozporządzenia. Rozporządzenia te w sposób bardzo podobny regulowały kwestie nauczania języka ojczystego dla dzieci należących do mniejszości a ich wydanie wynikło z przyjęcia ustawy *o systemie oświaty*, ustawy o mniejszościach, czy też ze zmian w systemie organizacji szkolnictwa powszechnego (wprowadzenie, a następnie likwidacja gimnazjów). Były to:

1. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 marca 1992 r. *w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych* (Dz. U. Nr 34, poz. 150),
2. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej uczniów należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych* (Dz. U. Nr 220, poz. 1853),
3. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 listopada 2007 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* (Dz. U. z 2014 r. poz. 263),
4. 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* (Dz.U.2017, poz. 1627).

Rozporządzenie wskazane w pkt 4. jest obowiązujące oraz w odniesieniu do przepisów tego rozporządzenia wydana została nowelizacja z dnia 4 lutego 2022 roku. W rozporządzeniu z 4 lutego 2022 r. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dokonał zmiany brzmienia § 8 ust. 3 rozporządzenia z 18 sierpnia 2017 r. poprzez określenie, że po wyrazach „w wymiarze 3 godzin tygodniowo" dodaje się wyrazy *„a w przypadku uczniów należących do mniejszości niemieckiej – w wymiarze 1 godziny tygodniowo"* (§ 1 pkt 1 rozporządzenia z 4 lutego 2022 r.). Oznacza to przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego, co stanowi istotną wadę formalną rozporządzenia.

Kolejną istotną wadą formalną rozporządzenia z dnia 4 lutego 2022 r. jest brak konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych będącej organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów; zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o*

mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2017, poz. 823 t.j.), do zadań Komisji Wspólnej należy *opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw mniejszości*, a znowelizowane rozporządzenie wyraźnie dotyczy spraw mniejszości. Należy też podkreślić, że z Komisją Wspólną nie była także konsultowana obniżka subwencji oświatowej w odniesieniu do konkretnie mniejszości niemieckiej wynikająca ze zmniejszonego wymiaru godzin nauczania języka niemieckiego jako ojczystego – obowiązek taki wynika z zadań Komisji Wspólnej uregulowanych w przepisie art. 23 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej ustawy o mniejszościach, w którym określono, że do zadań Komisji Wspólnej należy *opiniowanie wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego.*

Nie tylko w doktrynie uznaje się, że rozporządzenie nie może być sprzeczne z ustawą, wprowadzając regulacje nieznane ustawie. Rozporządzenie będące także aktem o charakterze ogólnym nie może, o ile nie jest to zawarte w upoważnieniu ustawowym, określać praw jednostkowych, indywidualnych. Należy podkreślić, że imienne wskazanie mniejszości nie występuje w ustawie o *systemie oświaty*, w której, jak zaznaczono nie pojawia się nawet określenie „mniejszość", które występuje w przypadku powiązanej, poprzez przepis art. 17, ustawie o mniejszościach. Jednocześnie w ustawie o mniejszościach przedmiotem ustawy są mniejszości jako takie, a imienne określenie mniejszości ujęte jest wyłącznie w art. 2 mającym charakter definicyjny, a w przypadku społeczności języka regionalnego w art. 19.

Podkreślić należy, że w ciągu już ponad 30 lat obowiązywania art. 13 ustawy *o systemie oświaty* zakres upoważnienia ustawowego nie budził żadnych wątpliwości odnośnie zakresu jego zastosowania, a także nie było przypadku, aby doszło do regulacji w tym rozporządzeniu wymiaru nauczania języka ojczystego dla tylko jednej, konkretnej mniejszości i to w sposób wyraźnie dyskryminujący. Należy podkreślić, że rozporządzenie z dnia 24 marca 1992 r. uchyliło zarządzenie Nr 67 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 1988 r. *w sprawie organizowania w szkołach podstawowych i liceach ogólnokształcących nauki języka ojczystego dla dzieci i młodzieży narodowości niepolskiej* (Dz.Urz.MEN.1988 nr 11, poz. 69), które posługiwało się pojęciem nie mniejszości, ale dzieci i młodzieży narodowości niepolskiej. Ostatnim aktem prawnym, który można tu przywołać, a regulującym kwestię nauczania języka dla dzieci wywodzących się z mniejszości, w którym imiennie określono o jakie mniejszości chodzi, było zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 21 października 1987 r. *w sprawie organizowania w szkołach podstawowych i liceach ogólnokształcących nauki języka ojczystego dla dzieci i młodzieży narodowości białoruskiej, litewskiej, słowackiej i ukraińskiej* (Dz. Urz. MOiW nr 10, poz. 67). Wymienienie tych mniejszości było o tyle zrozumiałe, że tylko dla dzieci z tych czterech mniejszości organizowane było w owym czasie

nauczanie języka ojczystego. Wszystkie te akty wykonawcze miały jedną wspólną cechę – niezależnie czy posługiwały się pojęciem mniejszości, dzieci i młodzieży niepolskiej, czy też imiennie wskazywały dla jakich mniejszości organizowane było nauczanie języka ojczystego opierały się na zasadzie jednolitych reguł nauczania dla każdej mniejszości objętej nauczaniem.

Tym samym należy uznać, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania przekroczył upoważnienie ustawowe zawarte w art. 13 ustawy *o systemie oświaty*, a także wydając rozporządzenie z dnia 4 lutego 2022 r. nie dokonał określonego ustawowo obowiązku konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych projektowanych zmian prawnych – co stanowi istotne wady formalne wydanego rozporządzenia. Samo rozporządzenie pozostaje też sprzeczne z systemem wartości określonym w prawie Rzeczypospolitej, w tym przede wszystkim Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że co prawda prace parlamentarne nad ustawą budżetową przebiegają własnym trybem, a podstawę wydania przedmiotowego rozporządzenia określa art. 13 ustawy *o systemie oświaty*, nie przewidujący obowiązku dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania przeprowadzania konsultacji, to jednak przepisy ustawy o mniejszościach stanowią *lex specialis* w stosunku do innych przepisów prawa i zgodnie z zasadą kolizji norm prawnych, wyrażoną w zasadzie *lex specialis derogat legi generali* jest oczywistym, że prawo o większej szczegółowości winno być stosowane przed przepisami prawa o większej ogólności. Tym samym określony w art. 23 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* obowiązek konsultacji dotyczył zarówno podziału zmniejszonej subwencji oświatowej, jak i znowelizowanej treści przedmiotowego rozporządzenia.

IV. Zgodność ze standardami międzynarodowymi i przepisami prawa decyzji o obniżeniu subwencji oświatowej na naukę języka niemieckiego jako języka ojczystego

Przedmiotowa decyzja o obniżeniu subwencji oświatowej na nauczanie języka niemieckiego jako ojczystego pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisami Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz przepisami ustaw.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. określa szeroko prawa jednostek, a także reguły praworządności.

Podstawowe znaczenie ma tu art. 32, który określa zasadę równości wszystkich wobec prawa oraz prawo wszystkich osób do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Zawiera również bezwzględny zakaz dyskryminacji kogokolwiek *w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny* (ust. 2). Jednocześnie art. 35 ust. 1 Konstytucji

zawiera wyraźny obowiązek Rzeczypospolitej działania na rzecz mniejszości, co zawiera się w określeniu, że *Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury*. Gdyby celem ustawodawcy było wskazanie nie obowiązku, a tylko możliwości takiego działania to przedmiotowy przepis art. 35 zawierałby inne sformułowanie np. „dąży do zapewnienia" lub „stwarza możliwość zapewnienia". W świetle brzmienia art. 32 i art. 35 ust. 1 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że poprzez adresowane do mniejszości niemieckiej obniżenie subwencji oświatowej na nauczanie języka ojczystego nastąpiło naruszenie tych przepisów Konstytucji.

Bezwzględny zakaz dyskryminacji kogokolwiek z powodu przynależności do mniejszości określa także art. 6 ust. 1 ustawy o mniejszościach z 6 stycznia 2005 roku.

Bardzo szeroko odnoszą się do zakazu dyskryminacji przepisy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz.U. 2020, poz. 2156 t.j. – dalej: ustawa antydyskryminująca). W art. 3 pkt 1 określona została dyskryminacja bezpośrednia polegająca na zaistnieniu sytuacji, w której osoba fizyczna m.in. ze względu pochodzenie etniczne lub narodowość *...jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji*. W art. 7 ustawy wprost określono zakaz nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na *...pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego*. Należy podkreślić, że wypowiedzi polityków, w tym realizujących politykę oświatową, podkreślających celowość działań w zakresie ograniczenia dostępu dzieci z mniejszości niemieckiej do nauki w języku ojczystym oraz użyta argumentacja wyczerpują znamiona zakazu określonego w art. 9 tej ustawy, iż *Zakazuje się zachęcania do nierównego traktowania lub nakazywania nierównego traktowania określonego w art. 6, art. 7 i art. 8 ust. 1.*

W odniesieniu do tak przyjętej definicji dyskryminacji bezpośredniej, określonej w art. 3 pkt 1, to mamy do czynienia z nieuzasadnionym zróżnicowaniem w zakresie nauczania języka dla mniejszości niemieckiej w stosunku do pozostałych mniejszości w Polsce oraz społeczności języka regionalnego. Użyta argumentacja odnosząca się do zastosowania wzajemności w stosunkach polsko-niemieckich – niezależnie, czy oparta na rzeczywistych, czy fałszywych przesłankach, a jak wskazano wyżej niezgodna z rzeczywistym stanem finansowania nauki języka polskiego w Niemczech – pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zasadami stosowanymi w cywilizowanych społeczeństwach, w których rządy oparte są na rządach prawa, gdyż stosowanie zasady wzajemności wobec jednostek fizycznych jest właściwe tylko dla państw o ustrojach niedemokratycznych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. uregulowała także status umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa w Rzeczypospolitej, określonego w art. 87 . Jednocześnie, zgodnie z art. 9 *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*. Szczegółowo status ratyfikowanych umów międzynarodowych reguluje art. 91 Konstytucji, w którym określono, że

Art. 91. 1. *Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.*

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Szczególny charakter ma prawo Unii Europejskiej tworzone przede wszystkim przez prawo pierwotne (traktatowe), podlegające ratyfikacji przez Rzeczpospolitą, prawo pochodne (instytucjonalne) stosowane bezpośrednio i bezpośrednio skuteczne na terytorium RP oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE).

Podstawowe znaczenie ma Traktat o Unii Europejskiej, ratyfikowany za zgodą wyrażoną w ustawie w wersji Traktatu z Lizbony (Dz.U. 2009 nr 2003, poz. 1569). W art. 2 określającym wartości, na których opiera się Unia wskazano, że wartości te obejmują poszanowanie *...praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości* wskazując jednocześnie pluralizm społeczeństwa oraz zasadę niedyskryminacji i tolerancji.

Karta Praw Podstawowych UE (Dz.Urz.UE C 326/02 z dnia 26 października 2012 r.) określa w art. 20 zasadę równości wszystkich wobec prawa, a przepisem art. 21 zakazuje dyskryminacji ze względu m.in. na pochodzenie etniczne, język, przynależność do mniejszości narodowej. W odniesieniu do praw dzieci art. 24 ust. 2 wskazuje jednoznaczny wymóg, iż *We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka*. Powstaje w związku z tym pytanie, czy tak drastyczne i nieuzasadnione zmniejszenie wymiaru godzin na naukę języka niemieckiego jako ojczystego rzeczywiście uwzględnia *najlepszy interes dziecka*. Należy tu podkreślić, że *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009 nr 203, poz. 1569) podniósł przepisy Karty Praw Podstawowych do rangi pierwotnego prawa unijnego, od którego stosowania państwa członkowskie nie mogą się uchylić. Co prawda Rzeczpospolita Polska ratyfikując Traktat Lizboński przystąpiła w zakresie stosowania Karty Praw

Podstawowych do tzw. protokołu brytyjskiego (Protokół nr 30, Dz.Urz.UE C 306/156 z 17 grudnia 2007 r.) ograniczając stosowanie jej przepisów na terenie Polski. Jednakże Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawach połączonych C-411/10 oraz C-493/10 N.S. oraz w późniejszym wyroku w sprawie C-489/10 Bonda stwierdził, że protokół (nr 30) nie podważa zastosowania Karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu.

Do prawa pochodnego należy przede wszystkim dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. *wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne* (Dz.Urz.UE L 180/0022 z 19 lipca 2000 r.), której przepisy zostały ujęte w cytowanej wyżej ustawie implementacyjnej z dnia 3 grudnia 2010 r. *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*. W orzecznictwie TSUE wyraźnie wskazywano, że brak implementacji dyrektywy lub niepełna implementacja przepisów dyrektywy nie stoi na przeszkodzie powoływaniu się na przepisy danej dyrektywy w zakresie praw podstawowych. Warto podkreślić, że przepis art. 8 ust. 1 dyrektywy zdecydowanie określa prawa osób objętych dyskryminacją, gdyż wskazuje, że

> *Państwa Członkowskie podejmują takie środki, które są niezbędne, zgodnie z ich krajowymi systemami prawnymi, w celu zapewnienia, że gdy osoba, która uważa się za pokrzywdzoną nieprzestrzeganiem wobec niej zasady równego traktowania i przedstawia przed sądem lub właściwym organem fakty, z których można domniemywać istnienie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, to na stronie pozwanej ciąży udowodnienie, że zasada równego traktowania nie została naruszona.*

Co prawda przepis art. 14 przedmiotowej ustawy antydyskryminacyjnej z 3 grudnia 2010 r. słabiej określa regułę przyjęta w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/43, ale też wyraźnie wskazuje w art. 14 ust. 3 tej ustawy, że *W przypadku uprawdopodobnienia naruszenia zasady równego traktowania ten, któremu zarzucono naruszenie tej zasady, jest obowiązany wykazać, że nie dopuścił się jej naruszenia.*

Tym samym należy przyjąć, że doszło do dyskryminacji bezpośredniej zakazanej prawem Unii Europejskiej. Ponieważ zarzut dyskryminacji bezpośredniej jest tu oczywisty, to w świetle zarówno ustawy antydyskryminacyjnej z 3 grudnia 2010 r., jak i dyrektywy 2000/43 na władzy publicznej w Polsce ciąży obowiązek udowodnienia, ze nie doszło do dyskryminacji bezpośredniej lub jakiejkolwiek formy dyskryminacji z powodu obniżenia subwencji oświatowej, a następnie liczby godzin nauczania języka niemieckiego jako ojczystego..

W zakresie zobowiązań międzynarodowych można odnieść się do regulacji Rady Europy i wskazać art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284), który zakazuje dyskryminacji z powodu pochodzenia narodowego lub

przynależności do mniejszości narodowej. Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Konwencja należy do kategorii umów międzynarodowych objętych zgodą na ratyfikację wyrażaną w ustawie [12].

W systemie Rady Europy obowiązuje także Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1 lutego 1995 r. (Dz.U.2002 nr 22, poz. 209). W art. 4 ust. 1 zawarto w traktowaniu osób należących do mniejszości zarówno obowiązek państw zapewnienia prawa *...do równości wobec prawa oraz jednakową ochronę prawa*, jak i jednoznaczny zakaz dyskryminacji kogokolwiek z powodu przynależności do mniejszości narodowej. W art. 14 określono obowiązek zapewnienia osobom należącym do mniejszości nauki języka ojczystego lub nauki w tym języku. Istotna jest tu regulacja art. 19, która dopuszcza co prawda ograniczenia, restrykcje lub odstępstwa od zasad zawartych w Konwencji ramowej, ale tylko takich ... *ograniczeń, restrykcji lub odstępstw, które są przewidziane w międzynarodowych instrumentach prawnych - w szczególności w Konwencji o* ochronie *praw człowieka i podstawowych wolności - w takim zakresie, w jakim odpowiadają one prawom i wolnościom wynikającym z powyższych zasad.* W świetle tego przepisu trudno uznać, że dyskryminująca regulacja prawna wynikająca z rozporządzenia z 4 lutego 2022 r. stanowi konieczne odstępstwo lub uzasadnioną restrykcję wobec mniejszości niemieckiej, także w porównaniu z innymi mniejszościami w Polsce, i jest zgodna z międzynarodowymi instrumentami prawnymi. Wykonanie przepisów Konwencji ramowej ocenia specjalny Komitet Doradczy. W czwartej opinii Komitetu Doradczego wobec Polski z 6 listopada 2019 r. podniesiono jako przykład ograniczania praw dzieci uczących się języka niemieckiego jako ojczystego interpretację Ministerstwa Edukacji w zakresie możliwości wyboru języka niemieckiego, jako także języka obcego [13]. Stwierdzono także, iż *Niepokój komitetu doradczego wzbudziła jednak informacja, że na kształcenie w języku mniejszości narodowych może być przeznaczana niepełna kwota oraz, że wyżej wymienione dane liczbowe mogą być zawyżone.* [14]. Powstaje pytanie jak zostanie oceniona wyraźnie dyskryminacyjna praktyka wynikająca z rozporządzenia z 4 lutego 2022 r.?

Polska jest także sygnatariuszem drugiej konwencji Rady Europy odnoszącej się w tym przypadku do języków, czyli Karty języków regionalnych lub mniejszościowych z 5 listopada 1992 r. (Dz.U. 2009 nr 137, poz. 1121). Działający na podstawie Karty języków Komitet Ekspertów w swojej opinii z 30 września 2021 r. odnotował także pogorszenie sytuacji w nauczaniu języka niemieckiego jako ojczystego oraz obcego. Podkreślono, że Komitet Ekspertów uznał, że „potrzeby i życzenia" (*needs and wishes*) osób mówiących po

[12] Przepis ten określa, że zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej, wyrażonej w ustawie, dotyczy spraw *wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji.* W chwili ratyfikacji Konwencji taki przepis formalnie nie istniał.

[13] Komitet Doradczy Ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, Czwarta opinia w sprawie Polski – przyjęta w dniu 6 listopada 2019 r., ACFC/OP/IV(2019)003, pkt 151 – 153, s. 43 – 44.

[14] Tamże, pkt 150, s. 43.

niemiecku nie są odpowiednio uwzględniane [15]. W zakresie ochrony języka niemieckiego w Polsce, jako języka mniejszości, Komitet Ekspertów zalecał także władzom polskim przestrzeganie wszystkich przyjętych zobowiązań wynikających z Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, które *nie są uważane za spełnione* [16]. Warto podkreślić, że przyjęcie rozporządzenia z 4 lutego 2022 r. spowodowało wydanie przez Komitet Ekspertów w dniu 8 lutego 2022 r. komunikatu, w którym wyrażono zaniepokojenie decyzjami dotyczącymi języka niemieckiego w edukacji. W komunikacie podkreślano, że w kontekście ograniczenia wymiaru nauczania języka niemieckiego jako ojczystego z 3 godzin tygodniowo do 1 godziny *...ostatnie wydarzenia jeszcze bardziej osłabiają język niemiecki jako język mniejszości w edukacji i są krokiem wstecz w porównaniu z sytuacją z okresu wizyty na miejscu w czerwcu 2021 r. i są sprzeczne z celami i zasadami Karty.* Jednocześnie zwrócono się do władz polskich o informacje w tej sprawie [17].

Do ważnych aktów prawa międzynarodowego w zakresie praw człowieka należy Międzynarodowy Pakt praw obywatelskich i politycznych ONZ z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167). W art. 2 ust. 1 zawarty został znany z innych przepisów zakaz dyskryminacji kogokolwiek z powodu m.in. języka, czy też pochodzenia narodowego. W art. 24 ust. 1 wskazano też konkretne prawa dzieci zakazując ich dyskryminacji ze względu m.in. na język lub pochodzenie narodowe. Jednocześnie w przepisie tym wskazano, że *Każde dziecko, bez żadnej dyskryminacji... ma prawo do środków ochrony, jakich wymaga status małoletniego, ze strony rodziny, społeczeństwa i Państwa.* Obowiązek ochrony ze strony państwa został także zawarty w art. 27 Paktu.

Istotne znaczenie ma tu *Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz.U. 1992 nr 14, poz. 56), całkowicie błędnie interpretowany przy uzasadnieniu obniżenia środków z subwencji oświatowej tylko na naukę języka niemieckiego jako języka ojczystego mniejszości wykazujący nie tylko ignorancję faktów, ale także złą wolę polegająca na braku akceptacji oczywistych danych przedstawianych przez stronę niemiecką [18].

Jak podkreślano w cytowanym wyżej stanowisku Konferencji Ambasadorów

> *Sam Traktat w swoich postanowieniach odzwierciedlał jedynie ówczesny standard międzynarodowy, wynikający z art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Zalecenia Rady Europy nr 1134 z 1990 r., zwłaszcza zaś ze wspomnianej już Deklaracji kopenhaskiej KBWE z 29 czerwca 1990 r. W następnych latach standard ten został umocniony*

---

[15] Committee of Experts of the European Charter for regional or minority languages. Third evaluation report on Poland. Adopted on 30 September 2021, pkt 82, s. 38 – 39.
[16] Tamże, s. 39.
[17] https://www.coe.int/en/ , Human rights, Regional and minority languages, News.
[18] Zur Situation des Polnischunterrichts in der Bundesrepublik Deutschland (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.08.1991 i. d. F. vom 26.11.2020), Berlin.

i rozwinięty, przede wszystkim w Deklaracji w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych, przyjętej 18 grudnia 1992 r. w ramach NZ, a na gruncie europejskim w Europejskiej Karcie języków regionalnych i mniejszościowych i w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, podpisanych odpowiednio w latach 1992 i 1995 w ramach Rady Europy.[19]

Art. 21 ust. 1 Traktatu wyraźnie zobowiązywał strony traktatu, zgodnie z wyrażoną przy ich podpisywaniu wolą, chronienia tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej grup wskazanych w art. 20 Traktatu, jak również w art. 21 ust. 2 zapewnienia dla członków tych grup *...odpowiednich możliwości nauczania ich języka ojczystego lub w ich języku ojczystym w publicznych placówkach oświatowych...* Podkreślić należy, że żaden przepis Traktatu nie wskazywał możliwości zastosowania w polityce wobec którejkolwiek z grup zasady wzajemności.

Jak podkreślano w stanowisku Konferencji Ambasadorów

Reprezentatywni przedstawiciele organizacji polonijnych w Niemczech podkreślają, że nie życzą sobie „wsparcia kosztem marginalizacji innych", podejmowania tego rodzaju decyzji bez żadnej konsultacji z organizacjami polonijnymi, decyzji które mogą zakłócić dobrą współpracę między organizacjami polonijnymi i niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce. Do tego przekazanie „środków odebranych w sposób krzywdzący dzieciom mniejszości niemieckiej na pozaszkolne nauczanie języka polskiego może jedynie prowadzić do izolacji polskich dzieci i młodzieży w Niemczech i w konsekwencji do ich degradacji edukacyjnej i utrudnić awans społeczny". [20]

W tym przypadku istotne jest podniesienie w ostatnim zdaniu powyższego cytatu możliwości negatywnego odbioru nauki języka polskiego w społeczeństwie niemieckim i jak to określono możliwości *izolacji polskich dzieci i młodzieży w Niemczech*. Co prawda Pełnomocnik rządu Niemiec ds. wysiedleńców i mniejszości narodowych Bernd Fabritius w wywiadzie dla Deutsche Welle, krytykując nieuzasadnioną niczym decyzję rządu polskiego w sprawie ograniczenia liczby godzin na naukę języka niemieckiego jako ojczystego i podkreślając bezpośrednią dyskryminację mniejszości niemieckiej w Polsce, wskazał na środki przeznaczane na naukę języka polskiego w Niemczech w publicznych placówkach oświatowych, ale też wykluczył, jako przedstawiciel państwa demokratycznego, jakiekolwiek działania odwetowe ze strony niemieckiej w odniesieniu do ograniczenia nakładów na naukę języka polskiego w Niemczech [21].

---

[19] Konferencja Ambasadorów RP, Mniejszości w państwie niepraworządnym. W sprawie ograniczenia nauczania języka ojczystego dla dzieci mniejszości niemieckiej, Warszawa, dnia 10 lutego 2022 r.

[20] Tamże.

[21] https://www.dw.com/de/bernd-fabritius-offene-diskriminierung-eigener-staatsb%C3%BCrger/av-60746642

V. Konkluzja

W świetle powyższego należy uznać, że:

1. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. *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. 2022 poz. 276) obarczone jest istotnymi wadami formalnymi z powodu:

a. przekroczenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* w zakresie możliwości zmniejszenia liczby godzin nauczania języka ojczystego dla indywidualnie określonej w tym rozporządzeniu mniejszości,

b. naruszenia wymogu konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych zarówno w zakresie wydania aktu prawnego, jak i skutkującego wprowadzoną regulacją obniżką liczby godzin, a tym samym i środków budżetowych na realizację zadań oświatowych – obowiązku wynikającego z przepisów art. 23 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*,

c. niezgodności rozporządzenia z systemem wartości i podstawowymi zasadami określonymi w przepisach Konstytucji RP, ustawy o mniejszościach, innych ustaw, przepisami prawa Unii Europejskiej oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą.

2. Wobec mniejszości niemieckiej naruszono zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, przepisach ustawy o mniejszościach i ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania*, art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 21 Karty Praw Podstawowych, przepisach dyrektywy Rady 2000/43, art 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., art. 4 ust. 1 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1 lutego 1995 r., Karty języków regionalnych lub mniejszościowych z 5 listopada 1992 r., art. 2 ust. 1 oraz art. 27 Międzynarodowego Paktu praw obywatelskich i politycznych z 19 grudnia 1966 r. Powyższe naruszenia skutkowały dyskryminacją bezpośrednią wobec mniejszości niemieckiej zakazaną przepisami wskazanych tu aktów prawa.

3. Naruszono istotny interes dzieci uczących się języka niemieckiego jako ojczystego, a określony w art. 24 ust. 2 Karty Praw Podstawowych oraz art. 24 ust. 1 Międzynarodowego Paktu praw obywatelskich i politycznych i nie zastosowano środków ochrony dzieci przewidzianych w tych aktach.

4. Na podstawie błędnych przesłanek naruszono przepis art. 21 ust. 1 i 2 *Traktatu między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* nie wykonując wynikających z tego Traktatu zobowiązań wzajemnych.

VI. Proponowane działania

1. Podstawowym działaniem, w warunkach prawidłowości funkcjonowania powołanych do tego organów, byłoby złożenie indywidualnej skargi konstytucyjnej określonej w art. 79 Konstytucji RP na niezgodność rozporządzenia z 4 lutego 2022 r. z aktami wyższego rzędu, a określonymi w art. 188 pkt 3. Jednakże prawdopodobnym jest trafienie takiej skargi do „zamrażarki" i brak skierowania sprawy na posiedzenie Trybunału Konstytucyjnego celem rozpatrzenia.
2. Możliwe jest złożenie skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na naruszenie prawa unijnego oraz zjawisko dyskryminacji bezpośredniej. Skarga musiałaby zostać wniesiona przeciwko Państwu Polskiemu. Istnieją tu dwie procedury:
   a. wniesienie skargi przeciwko Polsce przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na podstawie własnej inicjatywy lub zawiadomienia przez inne państwo członkowskie – choć nie jest to zbyt prawdopodobne (patrz też pkt 4),
   b. wniesienie skargi przeciwko Polsce przez inne państwo członkowskie, na podstawie art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE C326/47 z dnia 26 października 2012 r.) – co jest także mało prawdopodobne.
3. Złożenie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na systemową dyskryminację bezpośrednią wynikającą z działania władz publicznych i naruszenie art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – na podstawie art. 34 Konwencji. Pewnym problemem jest tu przepis art. 35 ust. 1 Konwencji wymagający wyczerpania krajowych środków odwoławczych, gdyż możliwość taka wynikłaby po odrzuceniu przez Trybunał Konstytucyjny indywidualnej skargi konstytucyjnej na niezgodność rozporządzenia z 4 lutego 2022 r. z ustawą *o systemie oświaty*. Pewną możliwość stwarzają orzeczenia zarówno Trybunału Praw Człowieka jak i TSUE, W przypadku Trybunału Praw Człowieka jest to m.in. orzeczenie w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, sprawa 4907/18, w którym zakwestionowano status tzw. sędziów dublerów w Trybunale Konstytucyjnych i tym samym działalność Trybunału Konstytucyjnego jako niezawisłego sądu (naruszenie art. 6 Konwencji – prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i niezależny sąd). W przypadku TSUE jest to orzeczenie z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie T-791/19 (sprawa SpedPro S.A.) – sprawa

dotyczyła co prawda reguł konkurencji, ale w wydanym orzeczeniu Sądu określono zastosowanie testu LM jako zasady w orzecznictwie unijnym. Test LM polega na dwuetapowym badaniu systemu praworządności w państwie; na pierwszym etapie sprawdza się ogólnie systemowe braki związane z niezależnością sądów. Jeśli występuje tu problem systemowy, to uznaje się, że system prawny nie spełnia uznanych standardów. Wówczas na drugim etapie sąd musi sprawdzić indywidualnie, czy w sprawie konkretnej osoby istnieje zagrożenie rozpatrzeniem sprawy przez niezawisły i niezależny sąd, a tym samym wstąpi niebezpieczeństwo postępowania sądowego niezgodnego ze standardami unijnymi. Test LM w tym przypadku nie jest ograniczony do danego typu spraw ale występuje przy niebezpieczeństwie systemowego naruszania prawa do sprawiedliwego sądu. Mając na uwadze wzajemne przenikanie się orzecznictwa organów Rady Europy i Unii Europejskiej być może orzeczenia te dają możliwość złożenia skargi bez wykorzystania drogi krajowej – są to jednak zbyt krótko obowiązujące orzeczenia i brak jest w tym zakresie orzecznictwa w odniesieniu do praw człowieka i naruszenia zakazu dyskryminacji.

4. Istnieje także możliwość złożenia petycji do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego. Parlament mógłby na wniosek Komisji Petycji zobowiązać Komisję Europejska do złożenia skargi do TSUE z powodu systemowej dyskryminacji bezpośredniej w odniesieniu do mniejszości niemieckiej w Polsce.
5. Kolejna droga krajowa może zostać podjęta po decyzjach ograniczających subwencję oświatową dla samorządów, które organizują nauczanie języka niemieckiego jako ojczystego. W związku z obniżeniem na podstawie decyzji ministerialnej (a w wykonaniu rozporządzenia z 4 lutego 2022 r.) liczby godzin na naukę tego języka i mniejszą subwencję rodzice dzieci uczęszczających (zapisanych) na naukę języka niemieckiego jako ojczystego mogą złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Po wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego celowym byłoby złożenie wniosku o zwrócenie się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w sprawie zgodności przyjętych rozwiązań prawnych z prawem Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem UE rozporządzenia z 4 lutego 2022 r.

Wskazane wyżej możliwości prawne, o ile nie zostanie im nadana waga priorytetowa, są drogą dość żmudną. Niezależnie o przyjętej procedury prawnej zdecydowanie lepsze efekty osiągnąć można byłoby w wyniku rozmów dyplomatycznych. Powstaje tylko pytanie czy strona polska jest gotowa na takie rozmowy i będzie chciała je prowadzić?

Lublin, dnia 14 lutego 2022 r. *prof. dr hab. Grzegorz Janusz*