

OPINIA ZEWNĘTRZNA

**AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSEŁ MAŁGORZATĘ KIDAWĘ-BŁOŃSKĄ
WICEMARSZAŁEK SEJMY RP**

**Prof. zw. dr hab. Mariusz Jabłoński
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski**

BAS-306/22A

1 marca 2022 r.

Opinia na temat:

zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i wiążącymi RP aktami prawa międzynarodowego postanowień Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r., zmieniającego 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 r., poz. 267)

Spis treści:

1. Zakres przedmiotowy analizy
2. Słowniczek podstawowych pojęć
3. Zakres i charakter przyjętych rozwiązań szczegółowych
4. Standardy ochrony praw obywateli polskich należących do mniejszości narodowych
 - 4.1. Respektowanie standardów międzynarodowych i unijnych
 - 4.2. Zgodność zmian ujętych w postanowieniach rozporządzenia z 4 lutego 2022 roku ze standardami konstytucyjnymi i gwarancjami ustawowymi
 - 4.2.1. Równość i zakaz dyskryminacji
 - 4.2.2. Działanie na podstawie i w granicach delegacji ustawowej
 - 4.2.3. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań budżetowych
5. Konkluzje

1. Zakres przedmiotowy analizy

Przedmiotem opinii jest ustalenie czterech zasadniczych kwestii:

A. Pierwsza dotyczy udzielenia odpowiedzi na pytanie:

Czy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także umów międzynarodowych, do respektowania których zobowiązała się Polska, w tym Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., możliwe jest ograniczenie wydatków w ramach subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego) w odniesieniu do finansowania nauczania tylko jednego języka mniejszości narodowej lub etnicznej, bez jednoczesnego uwzględnienia innych języków mniejszości narodowych lub etnicznych?

B. Druga, łącząc się racjonalnie z odpowiedzią na pierwsze pytanie, wiąże się próbą ustalenia:

W oparciu o jaką podstawę prawną mogłoby zostać podjęte takie działanie (t.j.: ograniczenie wydatków w ramach subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do finansowania nauczania tylko jednego języka mniejszości narodowej lub etnicznej, bez jednoczesnego uwzględnienia innych języków mniejszości narodowych lub etnicznych) oraz w jaki sposób miałyby wyglądać jego prawna implementacja?;

C. Trzecia dotyczy zweryfikowania:

Czy zmniejszenie finansowania nauczania tylko jednego języka mniejszości narodowej lub etnicznej, które miałyby zostać zrealizowane poprzez ograniczenie wydatków w ramach subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego) może być uznane za przejaw dyskryminacji mniejszości narodowej lub etnicznej na tle innych mniejszości narodowych lub etnicznych, które są oficjalnie uznawane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej?

D. Czwarta wreszcie, ma na celu ostatecznie wykazanie:

Czy zmiana organizacyjna w nauczaniu tylko jednego języka mniejszości narodowej lub etnicznej realizowanego w formie dodatkowej nauki języka mniejszości narodowej lub etnicznej, polegająca na zmniejszeniu tygodniowego wymiaru nauczania tego języka, byłaby zgodna z przepisami aktów prawnych, które zostały wymienione w pyt. 1?

2. Słowniczek podstawowych pojęć:

Język pomocniczy – używany obok języka urzędowego jako język pomocniczy w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin¹ (art. 9 ust. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym);

Konstytucyjny „test równości” – przeprowadzenie oceny, której celem jest ustalenie, czy konkretne zróżnicowanie podmiotów tożsamy (podobnych) spełnia określone warunki dopuszczalności z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony wolności i praw jednostki. Istotne jest przy tym podkreślenie, iż kryterium rozróżnienia musi zostać przez prawodawcę jasno sprecyzowane i uwzględniać zasadę relewancji (rozumianej jako bezpośredni związek z celem i zasadniczą

¹ Identyfikacja gmin wpisanych do rejestru na dzień 16 kwietnia 2021 r.: <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/urzedowy-rejestr-gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy2>

treścią przepisu), jak i służyć osiągnięciu określonych, racjonalnych i zgodnych z zasadami i wartościami konstytucyjnymi - efektów. Kryterium różnicujące musi ponadto uwzględniać konstytucyjne zasady: proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej;

Mniejszość etniczna - grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej; 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat; 6) nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie (art. 2 ust. 3 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym);

Mniejszości ustawowo uznane w Polsce za mniejszości etniczne: 1) karaimska; 2) łemkowska; 3) romska; 4) tatarska (art. 2 ust. 4 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym);

Mniejszość narodowa - grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie 6 następujących warunków: 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej; 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat; 6) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie (art. 2 ust. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym);

Mniejszości ustawowo uznane w Polsce za mniejszości narodowe: 1) białoruska; 2) czeska; 3) litewska; 4) niemiecka; 5) ormiańska; 6) rosyjska; 7) słowacka; 8) ukraińska; 9) żydowska (art. 2 ust. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych i języku regionalnym);

Równość w prawie – standard, którego przestrzeganie oznacza nakaz nadawania takich treści unormowaniom prawnym, aby kształtowały one w jednakowy (podobny) sposób sytuację prawną podmiotów jednakowych (podobnych);

Równość wobec prawa – zasada odnoszona zarówno do procesu stosowania prawa (wówczas ma na celu jednakowe stosowanie prawa wobec wszystkich

adresatów prawa), jak i do procesu stanowienia takiego prawa. Respektowanie tej zasady nie może prowadzić do przyjmowania takich regulacji prawnych, których treść ma charakter dyskryminujący i/lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowujący jedynie część jego adresatów charakteryzujących się tymi samymi cechami identyfikującymi; w praktyce utożsamia się ją więc z dyrektywą zakazującą prawodawcy stanowienie norm prawnych dyskryminujących lub uprzywilejowujących pewne osoby (i/lub podmioty) przez bezzasadne różnicowanie ich sytuacji prawnej;

Zakaz arbitralnego wyznaczenia przez prawodawcę podmiotowego i przedmiotowego zakresu prawa – uznanie za jeden z podstawowych standardów państwa prawa nakaz tworzenia przez prawodawcę prawa tak, aby definiowanie podmiotowego i przedmiotowego jego zakresu (treści) nie było dokonywane w sposób arbitralny, tzn. w sposób naruszający demokratyczne wartości, zasady i reguły stanowienia prawa, w szczególności zaś - systemowo eliminujący dopuszczalność tworzenia prawa w sposób przypadkowy, intencjonalny i/lub pozbawiony rzeczywistych i obiektywnych przesłanek;

Zakaz dyskryminacji – niedopuszczalność przyjmowania i wprowadzania w życie przez prawodawcę regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie np.: jak płeć, wiek, przynależność do konkretnej mniejszości narodowej bądź pochodzenie społeczne (w najszerszym znaczeniu wskazanym w treści art. 32 ust. 2 Konstytucji RP - z *jakiegokolwiek przyczyny*). Modelowo w szerszym ujęciu, zakaz ten oznacza niezbędność eliminowania działań (aktów) przyjmujących postać kwalifikowanego przejawu (w tym prawotwórczego) nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się tymi samymi cechami i znajdujących się w identycznej sytuacji. Dyskryminacja jest bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych.

3. Zakres i charakter przyjętych rozwiązań szczegółowych

W treści rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022 r., poz. 267), wydanego na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r., poz. 1915) doszło do wprowadzenia zmian w dotychczas obowiązujących postanowieniach rozporządzenia 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. z 2017 r., poz. 1627). Ograniczyły się one do dodania w treści § 8 w ust. 3 po wyrazach „w wymiarze 3 godzin tygodniowo” wyrazów „a w przypadku uczniów należących do mniejszości niemieckiej - w wymiarze 1 godziny tygodniowo”. Jednocześnie zmodyfikowano dotychczasowe brzmienie załącznika nr 3 do rozporządzenia (§ 1). Zgodnie natomiast z § 2 rozporządzenia zmieniającego, jego postanowienia wejdą w życie z dniem 1 września 2022 r.

Przedmiotowa zmiana prowadzi do tego, że jeżeli w międzyszkolnym zespole nauczania nauka języka mniejszości lub języka regionalnego jest prowadzona w formie dodatkowej nauki (o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia), dla uczniów szkół tego samego typu, to w odniesieniu do mniejszości niemieckiej nauka ta realizowana ma być w wymiarze 1 godziny tygodniowo, w odniesieniu zaś do uczniów pozostałych mniejszości – w wymiarze 3 godzin tygodniowo².

W myśl art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury (art. 13 ust. 1), a także prowadzenia na wniosek rodziców przedmiotowej nauki: 1) w osobnych grupach, oddziałach lub szkołach; 2) w grupach, oddziałach lub szkołach – z dodatkową nauką języka oraz własnej historii i kultury; 3) w międzyszkolnych zespołach nauczania (art. 13 ust. 2). W rozporządzeniu minister w szczególności definiuje minimalną liczbę uczniów, dla których organizuje się poszczególne formy nauczania wymienione wyżej.

W pozostałym zakresie brak jest w treści ustawowo sprecyzowanej delegacji ustawowej jakichkolwiek innych dyrektyw, które definiowałyby zakres spraw przekazanych do kompetencji Ministra Edukacji i Nauki, jak i szczegółowych wytycznych dotyczących treści wydawanego przez niego rozporządzenia wykonawczego.

² Zgodnie z treścią § 8 ust. 1 międzyprzedszkolne lub międzyszkolne zespoły nauczania organizuje organ prowadzący przedszkole lub szkołę, jeśli z powodu zbyt małej liczby zgłoszonych dzieci lub uczniów, o której mowa w § 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia, albo braku nauczyciela nie ma możliwości zorganizowania nauczania języka mniejszości lub języka regionalnego w sposób określony w § 3 ust. 1 lub § 4 ust. 1 rozporządzenia. Dyrektor przedszkola lub szkoły przekazuje organowi prowadzącemu, w terminie do dnia 30 września danego roku szkolnego, listę dzieci lub uczniów zgłoszonych na naukę języka mniejszości lub języka regionalnego.

Konsekwencją przyjęcia regulacji z dnia 4 lutego 2022 roku (rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki) jest jednoznaczne zróżnicowanie sytuacji tylko jednej z ustawowo wskazanych grup jednorodnych podmiotów – tu: uczniów obywateli polskich należących do mniejszości narodowych - t.j. uczniów należących do mniejszości niemieckiej. Obywatelom polskim (uczniom) należącym właśnie do tej mniejszości zmniejszono liczbę godzin dodatkowej nauki języka niemieckiego (z trzech do jednej), czego nie uczyniono wobec pozostałych obywateli polskich (uczniów) należących do pozostałych mniejszości narodowych³.

4. Standardy ochrony praw obywateli polskich należących do mniejszości narodowych

4.1. Respektowanie standardów międzynarodowych i unijnych

Zakres regulacji prawno-międzynarodowych dotyczących ochrony wolności i praw osób należących do mniejszości narodowych jest stosunkowo szeroki (por.: A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania krajowe*, Wrocław 2004; G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011; a także zbiór opracowań znajdujących się w książce pt.: *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, pod red. T. H. Malloya, U. Caruso, Brill Academic 2013; M. Jabłoński, *Normatywne podstawy ochrony praw mniejszości – wybrane zagadnienia*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, s. 21 i n.).

W odniesieniu do wiążących państwo polskie aktów należy wskazać na postanowienia:

✓ **Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych**⁴ - art. 27: *W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do takich mniejszości nie będą pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wspólnie z innymi członkami danej grupy;*

³ Oczywiście przy uwzględnieniu wymogów tożsamy dla organizacji i prowadzenia nauki języka w odrębnych oddziałach, zgodnie postanowieniami rozporządzenia (zob.:

⁴ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

✓ **Konwencji o zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji rasowej**⁵ – art. 1 ust. 3: *Żadne postanowienie niniejszej Konwencji nie może być interpretowane jako naruszające przepisy prawne Państwa Stron Konwencji dotyczące narodowości, obywatelstwa lub naturalizacji pod warunkiem, że przepisy takie nie dyskryminują żadnej określonej narodowości;*

✓ **Konwencji o Prawach Dziecka**⁶ - art. 30: *w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe albo osoby pochodzenia rdzennego, dziecko pochodzenia rdzennego lub należące do takich mniejszości nie może być pozbawione prawa posiadania własnego życia kulturalnego, wyznania i praktykowania własnej religii lub używania własnego języka łącznie z innymi członkami jego grupy;*

✓ **Konwencji UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty**⁷ – art. 1: *W rozumieniu niniejszej Konwencji wyraz dyskryminacja oznacza wszelkie wyróżnianie, wykluczanie, ograniczanie lub uprzywilejowanie ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, sytuację materialną lub urodzenie, które ma na celu albo którego skutkiem jest przekreślenie lub naruszenie zasady jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty;* - art. 3: *W celu wyeliminowania lub zapobieżenia dyskryminacji w rozumieniu niniejszej Konwencji państwa będące jej stroną zobowiązują się:*

- a) *uchylić wszelkie przepisy ustawowe lub zarządzenia administracyjne oraz zaprzestać wszelkich praktyk administracyjnych o charakterze dyskryminacyjnym w dziedzinie oświaty,*
- b) *zastosować w razie potrzeby w drodze ustawodawczej środki w celu wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji przy przyjmowaniu uczniów do zakładów nauczania,*
- c) *nie dopuszczać - jeżeli chodzi o opłaty szkolne, przyznawanie stypendiów i jakiegokolwiek inne formy pomocy dla uczniów, a także udzielanie zezwoleń i ułatwień, które by mogły być niezbędne do kontynuowania studiów za granicą*

⁵ Istotne jest także uwzględnienie treści art. 7 Konwencji, Dz. U. z 1969 r., Nr 25, poz. 187.

⁶ Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 ze zm.

⁷ w szczególności poprzez:

- a) zamknięcie dostępu jakiegokolwiek jednostce lub grupie osób do oświaty jakiegokolwiek stopnia lub typu,
- b) ograniczenie dla jakiegokolwiek osoby lub grupy osób oświaty do niższego jej stopnia,
- c) utworzenie lub utrzymywanie oddzielnych systemów oświatowych lub zakładów nauczania dla jakichkolwiek osób lub grup osób poza przypadkami przewidzianymi w artykule 2 niniejszej Konwencji albo
- d) stawianie jakiegokolwiek osoby lub grupy osób w sytuacji nie dającej się pogodzić z godnością człowieka. Dz.U. 1964 r., nr 40 poz. 268.

- do czynienia przez organy państwowe jakiegokolwiek różnicy między uczniami obywatelami danego kraju poza różnicami uzasadnionymi ich postępami w nauce lub potrzebami,

d) nie dopuszczać - w przypadkach, gdy organy państwowe udzielają zakładom nauczania w różnej formie pomocy - do stosowania jakichkolwiek przywilejów lub ograniczeń, opartych jedynie na fakcie przynależności uczniów do określonej grupy,

e) umożliwić cudzoziemcom zamieszkującym terytorium danego kraju taki sam dostęp do oświaty, jak swym własnym obywatelom;

✓ **Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**⁸ - art. 14: *Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn, jak i postanowienia protokołu 12 (ogólny zakaz dyskryminacji - zob. szerzej: M. Magdziarczyk, *Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w kontekście realizacji wolności pracy w Polsce. Analiza wybranego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka – praktyka stosowania i funkcjonowanie w przestrzeni europejskiej*, red. M. Haczkowska, F. Tereszkiwicz, Opole 2016, s. 167 i n.⁹);*

✓ **Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych**¹⁰ - art. 10 potwierdza prawo jednostek do swobodnego używania, bez jakiegokolwiek ingerencji, języka mniejszości. Przepis ten ma zastosowanie zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej. Jednocześnie w postanowieniach tej Konwencji potwierdza się osobom należącym do mniejszości, m.in. poszanowanie zasad: równości wobec prawa i zasady równej ochrony prawnej; ochrony przed zastraszaniem bądź też dyskryminacją, wrogością lub przemocą będących skutkiem ich etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej tożsamości; odmienności i prawa do posługiwania się językiem

⁸ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁹ Pomimo tego – co jest w pewien sposób symptomatyczne – że Polska nie ratyfikowała 12 Protokołu dodatkowego do ETPCz.. Fakt ten nie zmienia to ogólnego zobowiązania się naszego kraju jako członka Rady Europy do przestrzegania przepisów konwencyjnych.

¹⁰ W swej treści Konwencja odwołuje się do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wraz z Protokołami dodatkowymi; do zobowiązań odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych zawarte w konwencjach i deklaracjach Narodów Zjednoczonych oraz dokumentach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zwłaszcza w Dokumencie kopenhaskim z dnia 29 czerwca 1990 r. Dz.U. z 2002r., nr 22, poz. 209 i 210.

mniejszości narodowej, zarówno prywatnie, jak i publicznie, ustnie i pisemnie, a także – na tyle na ile jest to możliwe i rzeczywiście potrzebne, zwłaszcza na terenach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej – w stosunkach z władzami administracyjnymi (zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony – zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 266-267);

✓ **Europejskiej Karcie Języków Regionalnych i Mniejszościowych**¹¹ – art. 7 pkt 2: Strony zobowiązują się do wyeliminowania, jeśli jeszcze tego nie uczyniły, 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. Przeznaczanie specjalnych środków na rzecz języków regionalnych lub mniejszościowych zmierzające do promowania równości pomiędzy użytkownikami tych języków a pozostałą częścią populacji lub należycie uwzględniające ich szczególne warunki nie jest uznawane za akt dyskryminacji użytkowników powszechniej używanych języków¹²;

✓ **Art. 2 TUE**: Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn;

✓ **Art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej** - Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Nie można jednocześnie zapominać o tym, że już wcześniej – jeszcze przed przystąpieniem do UE - Polska jako kraj kandydujący zobowiązała się do spełnienia Kryteriów Kopenhaskich określonych przez Radę Europejską na szczycie

¹¹ Dz. U. z 2009 r., Nr 137, poz. 1121.

¹² Artykułu tego nie dotyczy oświadczenie, które złożyła Polska. Wyłączenia dotyczą Części III Karty, zob. szerzej: http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/prawo/europejska-karta-jezyk/europejska-karta-jezyk/6779_Oswiadczenie-ktore-zlozyla-Rzeczpospolita-Polska-do-Europejskiej-karty-jezykow-r.html

w Kopenhadze w 1993 r. i zaostzonych podczas szczytu Rady Europejskiej w Madrycie w 1995 r. (za kryteria te uznano: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie praw mniejszości).

Ponadto warto się odwołać do postanowień np.:

✓ **Deklaracji praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych** - art. 2 - osoby należące do mniejszości mają prawo do używania swego własnego języka, publicznie i prywatnie, swobodnie i bez ingerencji lub jakiegokolwiek formy dyskryminacji¹³;

✓ **Dokumentu Kopenhaskiego w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE) – m.in.: pkt (30):** *Państwa uczestniczące uznają, że kwestie dotyczące mniejszości narodowych mogą być rozwiązywane w sposób zadowalający tylko w ramach demokratycznego porządku politycznego opartego na praworządności i funkcjonującym niezawisłym sądownictwie. Porządek taki gwarantuje pełne poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, równe prawa i status dla wszystkich obywateli, swobodę wyrażania wszystkich ich słusznym interesów i aspiracji, pluralizm polityczny, tolerancję społeczną oraz stosowanie przepisów prawnych, które skutecznie ograniczają nadużycia władzy; pkt (31): *Osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do korzystania w pełni i skutecznie z przysługujących im praw człowieka i podstawowych wolności, bez jakiegokolwiek dyskryminacji oraz w pełnej równości wobec prawa; pkt (34): Państwa uczestniczące dołożą wszelkich starań, aby zapewnić, że osoby należące do mniejszości narodowych będą miały niezależnie od wymogu znajomości języka lub języków urzędowych danego państwa odpowiednie możliwości nauki swojego języka ojczystego lub nauki w swoim języku ojczystym, jak również, o ile to możliwe i pożądane, do jego używania w urzędach publicznych, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem krajowym;**

✓ **Dokument Końcowy spotkania KBWE z 1989 r. – pkt VII:** *Poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań Państwa uczestniczące będą szanować prawa człowieka i podstawowe wolności, włączając w to wolność myśli, sumienia, religii lub przekonań każdego bez względu na różnicę rasy, płci, języka lub religii. Będą one popierać*

¹³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 47/135 przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1992 roku, http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/deklaracja_praw_osob_nalezacych_do_mniejszosci.pdf

i zachęcać do efektywnego korzystania z obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i innych praw i wolności, które wynikają wszystkie z przyrodzonej godności ludzkiej osoby i mają podstawowe znaczenie dla jej swobodnego i pełnego rozwoju. W tych ramach Państwa uczestniczące będą uznawać i szanować wolność jednostki w zakresie wyznawania i praktykowania, indywidualnie lub wespół z innymi, religii lub przekonań zgodnie z nakazami jej własnego sumienia. Państwa uczestniczące, na których terytorium znajdują się mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób, należących do takich mniejszości, do równości wobec prawa, dadzą im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich uzasadnione interesy w tej dziedzinie;

✓ **Instrumentu Inicjatywy Środkowo-Europejskiej ochrony praw mniejszości z Turynu¹⁴.**

Na koniec tej części nie można zapomnieć, iż zgodnie z treścią **art. 20 ust. 1 Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisanym między Republiką Federalną Niemiec a RP¹⁵**: *Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej, mają prawo, indywidualnie lub wespół z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. Mają oni prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa.¹⁶*

Regulacje międzynarodowe przede wszystkim, definiują pewne rozwiązania wzorcowe, którym przyznaje się charakter podstawowy w tym znaczeniu, że wyznaczają pewny minimalny standard ochrony, który może być rozwijany przez państwo członkowskie, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że – co do zasady – rozwiązania krajowe nie mogą być ze standardem takim sprzeczne. Państwa przyjmujące na siebie zobowiązania wynikające z przystąpienia do umowy (umów)

¹⁴ Tekst dostępny na: <http://www.agdm.pl/pdf/standardy>

¹⁵ Dz. U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.

¹⁶ Warto również sięgnąć do treści postanowień zawartych w art. 21 tego Traktatu.

zobowiązują się bowiem do takiego dostosowania własnego systemu prawnego, który odpowiadałby modelowi przyjętemu na płaszczyźnie międzynarodowej (zasada preasumpcji w stosowaniu prawa krajowego). Odstępstwa od tej zasady są możliwe, ale wyłącznie wtedy, gdy przy zawieraniu umowy państwo przystępujące złożyło zastrzeżenie (lub zastrzeżenia), w których wskazuje na wykluczenie lub zmodyfikowanie skutków prawnych pewnych postanowień umowy¹⁷.

Nie budzi wątpliwości, że w zasadzie wszystkie wskazane wyżej akty prawa międzynarodowego (w tym umowa dwustronna) i unijnego, podkreślają konieczność zapewnienia ochrony wolności i praw osób należących do mniejszości, jak i równego ich traktowania, łączącego się z jednoznacznie skonkretyzowanym zakazem dyskryminacji zarówno w wertykalnym, jak i horyzontalnym ujęciu ich stosowania.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na specyfikę charakteru ochrony praw mniejszości. Przyjmuje ona postać tzw. sprzężonego mechanizmu gwarancyjnego, z jednej strony opierającego się na uznaniu odrębności podmiotowej konkretnych mniejszości (tzw. prawo kolektywne – por.: A. Michalska, *Uniwersalizm praw człowieka*, [w:] *Państwo, Prawo, Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60 – lecia pracy profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 595; B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1994, s. 18), z drugiej: ochrony wolności i praw osób (jednostek) do mniejszości należących (R. Wieruszewski, *Komentarz do art. 27*, [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, s. 687.).

Stosowanie ewentualnych niesprawiedliwych kryteriów tworzących (lub wprowadzających) różnicowania dyskryminujące dotyczy więc zarówno mniejszości jako odrębnego podmiotu, jak i każdej z osobna osoby do niej należącej z perspektywy poszanowania gwarantowanych jej jako obywatelowi wolności i praw.

4.2. Zgodność zmian ujętych w postanowieniach rozporządzenia z 4 lutego 2022 roku ze standardami konstytucyjnymi i gwarancjami ustawowymi

Do podstawowych krajowych aktów prawnych gwarantujących poszanowanie praw obywateli polskich należących do mniejszości narodowych należy zaliczyć Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (oczywiście nie tylko jej art. 27 i 35 w związku z art. 32), a także inne akty prawne, m.in.: ustawę z 6 stycznia 2005 r.

¹⁷ W miarę upływu czasu rola prawa międzynarodowego uległa wzmocnieniu, co przejawia się nie tylko w tworzeniu coraz bardziej doskonałych procedur zorganizowanego współdziałania państw, ale także uznaniu przez nie nadrzędności norm międzynarodowych w przypadku ich kolizji z normami wewnątrz krajowym.

o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹⁸; ustawę z 7 października 1999 r. o języku polskim¹⁹; ustawę z 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁰; ustawę z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji²¹; ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy²²; ustawę z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania²³.

Nie budzi wątpliwości, że istotne znacznie ma również kwestia dopuszczalności działań organu władzy wykonawczej w ramach wynikającej z przepisów ustawy o systemie oświaty delegacji ustawowej.

4.2.1. Równość i zakaz dyskryminacji

Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą polskiego Trybunału Konstytucyjnego, podtrzymaną także pod rządami nowej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., z konstytucyjnej zasady równości (art. 32) wynika dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania podmiotów tożsamy. Nie budzi też wątpliwości, że Trybunał dokonywał konkretyzacji treści nie tylko tej zasady w odniesieniu do oceny regulacji prawnych dotyczących obywateli polskich należących do mniejszości narodowych (zob.: M. Safjan, *Pozycja mniejszości w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/1998_2006/20031003.pdf)

Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich jednostek w obrębie określonej klasy (kategorii podmiotów). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewaną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (K. 22/97). Samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP (U. 17/97). Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na którego podstawie dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823.

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 672.

²⁰ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1915.

²¹ T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 805, ze zm.

²² T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1319.

²³ T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1153.

podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą:

- po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (K. 3/94);
- po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. K. 4/95). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (K. 10/96).

Równość w prawie oznacza w klasycznym ujęciu nakaz nadawania takich treści unormowaniom prawnym, aby kształtowały one w jednakowy (podobny) sposób sytuację prawną podmiotów jednakowych (podobnych). Z równością w prawie wiąże się wymóg, aby przepisy prawne „ujmowały prawa i obowiązki jednostki w sposób wolny od dyskryminacji oraz bez wprowadzania nieuzasadnionych przywilejów” (L. Garlicki, *Zasada równości w orzecznictwie francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, red. L. Garlicki, J. Trzeciński, Wrocław 1990, s. 13).

Zasada ta ma znaczenie zasady podstawowej dla całego systemu prawa co oznacza, że każda regulacja prawna musi być zgodna z jej treścią, a w przypadku niezgodności powinna być uchylona. Równość w prawie wymaga więc, by normy

prawne ujmowały prawa i obowiązki jednostki w sposób wolny od dyskryminacji oraz bez wprowadzania nieuzasadnionych przywilejów.

Natomiast równość wobec prawa odnoszona jest zarówno do procesu stosowania prawa (wówczas ma na celu jednakowe stosowanie prawa wobec wszystkich adresatów prawa), jak i do procesu stanowienia takiego prawa, które ani nie dyskryminowałoby, ani uprzywilejowałoby jego adresatów.

Postanowienia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (art. 32, 33, jak i w: art. 6 ust. 1; art. 11 ust. 1; art. 25 ust. 1; art. 32 ust. 2; art. 33; art. 60; art. 64 ust. 2; art. 68 ust. 2; art. 70 ust. 4; art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 1), tworzą określony system gwarancji, który wyznacza podstawy weryfikacji działań państwa i jego organów (nie tylko ustawodawcy, ale wszystkich tych, którzy prawo stosują) w obszarze respektowania równości. Weryfikacja ta wymaga, zgodnie z zasadą poszanowania wiążącego państwo polskie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) i respektowania standardów w treści jego postanowień zdefiniowanych.

Oczywiście kompleksową – co do zdefiniowania modelu i zakresu gwarancji - regulacją funkcjonowania i ochrony mniejszości narodowych i etnicznych w państwie polskim jest ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. W jej treści zawarta jest również konkretyzacja treści praw językowych członków mniejszości (art. 7 i n.). Ustawodawca przewidział m.in.: prawo do używania i pisowni imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości, prawo do swobodnego posługiwania się językiem mniejszości oraz prawo do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, sprecyzowanie instytucji języka pomocniczego. Co bardzo istotne, w art. 6 ustawy potwierdza się zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej i zobowiązanie do ochrony osób narażonych na tego rodzaju dyskryminację. Jednocześnie organy władzy publicznej są obowiązane podejmować odpowiednie środki w celu:

1. popierania pełnej i rzeczywistej równości w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pomiędzy osobami należącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości;
2. ochrony osób, które są obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy, będących skutkiem ich przynależności do mniejszości;
3. umacniania dialogu międzykulturowego.

Odpowiednie przepisy regulujące zasady korzystania z prawa do nauki języka mniejszości oraz w języku mniejszości zawarte zostały w rozdziale 3 ustawy w art. 17 i art. 18.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 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 o systemie oświaty.

W takim ujęciu to właśnie przepisy ustawy oświatowej, jak i wydane na ich podstawie akty wykonawcze, stają się szczególnie istotne w kontekście oceny, czy sprecyzowane tam postanowienia pozostają zgodne ze standardami konstytucyjnymi i wiążącymi Polskę postanowieniami umów międzynarodowych i innych kardynalnych dokumentów²⁴.

W ustawie oświatowej (art. 13 ust. 1) potwierdza się, że szkoła i placówka publiczna umożliwi uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury, jak prawo rodziców, którzy mogą wystąpić z wnioskiem, aby nauka języka oraz własnej historii i kultury mogła być prowadzona: 1) w osobnych grupach, oddziałach lub szkołach; 2) w grupach, oddziałach lub szkołach – z dodatkową nauką języka oraz własnej historii i kultury; 3) w międzyszkolnych zespołach nauczania.

²⁴ Realizacja tego zadania publicznego musi być odróżniona od podejmowania przez państwo polskie innych działań wspierających. Zgodnie z treścią art. 18. 1. Organy władzy publicznej są obowiązane podejmować odpowiednie środki w celu wspierania: 1) działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości; 2) integracji obywatelskiej i społecznej. 2. Środkami, o których mowa w ust. 1, mogą być w szczególności dotacje celowe lub podmiotowe na: 1) działalność instytucji kulturalnych, ruchu artystycznego i twórczości mniejszości oraz imprez artystycznych mających istotne znaczenie dla kultury mniejszości; 2) inwestycje służące zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości; 3) wydawanie książek, czasopism, periodyków i druków ulotnych w językach mniejszości lub w języku polskim, w postaci drukowanej oraz w innych technikach zapisu obrazu i dźwięku; 4) wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości; 5) ochronę miejsc związanych z kulturą mniejszości; 6) działalność świetlicową; 7) prowadzenie bibliotek oraz dokumentacji życia kulturalnego i artystycznego mniejszości; 8) edukację dzieci i młodzieży realizowaną w różnych formach; 9) propagowanie wiedzy o mniejszościach; 10) inne zadania zmierzające do osiągnięcia celów, o których mowa w ust. 1, w szczególności realizowane w ramach programów wieloletnich. 3. Dotacje, o których mowa w ust. 2, przyznawane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, mogą być udzielane z pominięciem otwartego konkursu ofert. Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych corocznie ogłasza zasady postępowania w sprawach dotyczących udzielania dotacji, o których mowa w ust. 2. Przepisy art. 14–18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60 i 573) stosuje się odpowiednio. 3a. Łączna kwota dotacji przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji, o których mowa w ust. 2 pkt 2, niepochozących z budżetu Unii Europejskiej, nie może być wyższa niż 90% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji. 3b. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań zmierzających do osiągnięcia celów, o których mowa w ust. 1. 4. Środkami, o których mowa w ust. 1, mogą być również środki przekazywane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego organizacjom lub instytucjom, realizującym zadania służące ochronie, zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości lub integracji obywatelskiej lub społecznej. 5. Dotacje podmiotowe, o których mowa w ust. 2, mogą otrzymywać organizacje mniejszości lub mające istotne znaczenie dla kultury mniejszości instytucje kulturalne. Przepis art. 122 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.1)) stosuje się odpowiednio.

Treść tej części regulacji w żadnym razie nie może budzić wątpliwości z perspektywy standardów konstytucyjnych, jak i regulacji prawno-międzynarodowych. Nie definiuje się w niej jakichkolwiek przesłanek (kryteriów), które mogłyby wskazywać na nieuzasadnione różnicowanie, czy dyskryminowanie obywateli polskich należących do konkretnej mniejszości narodowej, brak jest też jakichkolwiek przesłanek wskazujących na szczególny status jednej bądź kilku ustawowo skonkretyzowanych mniejszości narodowych.

Ustawodawca, co przecież logiczne, nie wprowadza jakichkolwiek elementów różnicujących konkretne mniejszości narodowe, co przecież byłoby *a contrario* gwarancji wprost wyartykułowanych w treści art. 4 ust 1 i 6 ustawy stanowiącej rozwinięcie gwarancji zawartych w art. 32 Konstytucji RP. Oczywiście instytucja języka pomocniczego (art. 9) oparta zostaje na kryterium ilościowym – prawo do używania obok języka urzędowego jako języka pomocniczego w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin – ale ma ono charakter neutralny i obiektywny. Każda mniejszość, jeśli w danej gminie 20% ogólnej liczby jej mieszkańców do niej właśnie należy, staje się uprawniona do skorzystania z możliwości (po spełnieniu wymogów ewidencyjnych), które przewidział ustawodawca.

Mając na względzie inne regulacje ustawowe, brak jest w ich treści takich postanowień, które uwzględniając określoną sytuację faktyczno-prawną kształtowałyby „jakiś” racjonalny i zgodny z standardami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi „mechanizm dyskryminacyjny” wobec wybranej lub wybranych mniejszości narodowych.

Z perspektywy konstytucyjnego „testu równości”, którego celem byłoby wykazanie, że konkretne i ustawowe zróżnicowanie podmiotów tożsamych (podobnych) spełnia określone warunki dopuszczalności z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony wolności i praw jednostki, brak jest więc jakichkolwiek „wzorców”, które mogłyby być poddane badaniu. Istotne jest przy tym podkreślenie, iż kryterium rozróżnienia musiałoby zostać przez prawodawcę jasno sprecyzowane i uwzględniać zasadę relewancji (rozumianej jako bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisu), jak i służyć osiągnięciu określonych, racjonalnych i zgodnych z zasadami i wartościami konstytucyjnymi –

celów. Warto jednocześnie podnieść, że aby doszło do utworzenia i funkcjonowania międzyszkolnego zespołu nauczania w rozumieniu § 8 rozporządzenia 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. z 2017 r., poz. 1627) – muszą być spełnione identyczne dla każdej z mniejszości wymogi.

Kryterium różnicujące musi ponadto uwzględniać konstytucyjne zasady: proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej. Kryteriów takich ustawodawca dotychczas nie formułował. Przyjąć trzeba założenie, że ustawodawca był i jest świadomy, że tego rodzaju działanie, które przyjmowałyby postać normy legalizującej ograniczenia uprawnień tylko jednego podmiotu praw tożsamego z innymi definiowanymi ustawowo jako mniejszości narodowe (i etniczne), byłoby oczywistym wyrazem nierównego i dyskryminującego jego traktowania, co pozostawałoby w sprzeczności z treścią art. 32 Konstytucji RP oraz wiążącymi państwo polskie zobowiązaniami międzynarodowymi.

Nie budzi bowiem wątpliwości, że podmioty tożsame, szczególnie w perspektywie realizacji względem nich, tego samego zdania publicznego (nauka języka), powinny być traktowane według jednakowych zasad, w oparciu o identyczne przesłanki (por. *per analogiam*: K21/99). Przesłankami dyskryminującymi byłyby natomiast takie, które będą wprowadzały różne rozwiązania (por.: SK 14/98; K 21/99).

Trudno również wskazać wartość konstytucyjną, której realizacji miałyby służyć „mechanizm redukcji” zastosowany wobec obywateli polskich (uczniów) należących do mniejszości niemieckiej, a w konsekwencji dlaczego uznano, że jako uczniowie nie są jedynie oni (spośród wszystkich innych uczniów - obywateli polskich należących do mniejszości narodowych) uprawnieni do pobierania dodatkowej nauki języka (w tym przypadku: języka niemieckiego) w wymiarze trzech godzin. Na pewno wartości uzasadniających takie rozwiązanie takich nie można odnaleźć w art. 5, 30, 31, 32, 33, 35 Konstytucji RP ani też w żadnym innym akcie ustawowym dedykowanym ochronie konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Ów swoisty „mechanizm redukcji” przyjęty w analizowanych przepisach nie spełnia jednocześnie wymogu proporcjonalności, skoro jego efektem będzie

wyłączenie pewnej grupy obywateli polskich (uczniów) należących wyłącznie do jednej grupy mniejszościowej z systemu wsparcia publicznego bez dostatecznego uzasadnienia w jakichkolwiek wartościach konstytucyjnych. Przyjęte rozwiązanie wprowadzono w oparciu o nieuzasadnione kryteria zróżnicowania tylko i wyłącznie do tych obywateli polskich, którzy będąc w wieku szkolnym należą do mniejszości niemieckiej. W takim właśnie przypadku mamy do czynienia z jaskrawym przykładem nierównego i dyskryminującego traktowania wyłącznie jednego z tożsamyh podmiotów praw, dokonanego w oparciu o kryterium przynależności do konkretnej mniejszości narodowej.

4.2.2. Działanie na podstawie i w granicach delegacji ustawowej

Zgodnie z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP upoważnienie ustawowe powinno określać nie tylko organ właściwy do wydania rozporządzenia, ale i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Warto w tym miejscu podkreślić, że „wytyczne” nie mogą mieć – co oczywiste – czysto blankietowego charakteru. W analizowanym przypadku wytyczne nie są niedookreślone. Jednak nawet wtedy, gdy wytyczne przybierają postać wskazań merytorycznych, to zawsze konieczne staje się zweryfikowanie - na tle regulowanej materii - stopnia ich szczegółowości, pod kątem oceny, czy są one dostateczne z punktu widzenia standardu konstytucyjnego (por.: wyroki TK z: 26 października 1999 r., K. 12/99; z 9 listopada 1999 r., K 28/88; z 17 października 2000 r., K. 16/99; 29 maja 2002 r., P. 1/01. W aktualnie obowiązującej treści wytyczne w przedmiotowym przepisie (art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty) nie definiują zasadności, przesłanek, okoliczności, jak i możliwości różnicowania jednolitej kategorii podmiotowej, która obejmuje obywateli polskich należących do mniejszości narodowej (jednej z 9). Przyjąć jednocześnie należy, że jakiegokolwiek tego rodzaju rozwiązania musiałyby być uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Kwestia ewentualnego działania organu władzy wykonawczej w granicach delegacji ustawowej, jak i konstytucyjności samej delegacji ustawowej powinna być analizowana również z perspektywy spełnienia przez regulacje już istniejącą wymogu legalności ingerencji w prawa podmiotowe jednostki (człowieka i obywatela). Wymóg ten np. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) nie jest traktowany w sposób jedynie formalny, ponieważ odsyła nie tylko do prawa krajowego, ale także do zasad państwa prawnego. Dla spełnienia wymogu zgodności

z prawem nie wystarczy istnienie jakiejkolwiek podstawy prawnej w prawie krajowym, ponieważ znaczenie ma także jakość przepisów prawnych mających zastosowanie w sprawie. Muszą być one „wystarczająco dostępne, precyzyjne i przewidywalne”²⁵, tak by ich adresat mógł odpowiednio pokierować swoim postępowaniem (tak już w wyroku z 26 kwietnia 1976 r. w sprawach *Sunday Times* przeciwko Wielkiej Brytanii). „Przepis jest „przewidywalny“, jeżeli zapewnia ochronę przed arbitralnymi i niesprawiedliwymi ingerencjami władz publicznych. Ponadto wymóg legalności odnoszony jest w orzecznictwie strasburskim nie tylko wobec samego prawa i jego jakości, ale także jego wykładni i stosowania przez organy krajowe (wyrok w sprawie *Malone* przeciwko Wielkiej Brytanii z 2 sierpnia 1984 r.).

Należy także podkreślić, że w ostatnich latach w orzecznictwie ETPCz rozwija się koncepcja obowiązków pozytywnych państwa, odnoszonych - obok obowiązków negatywnych - do praw gwarantowanych Konwencją i jej protokołami dodatkowymi. Te ostatnie oznaczają zakaz naruszeń zarówno przez prawodawcę, jak i indywidualne akty władzy, natomiast pozytywne obowiązki mają gwarantować możliwość korzystania z praw i wolności wymienionych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych. W tym kontekście należy wskazać na kategorię obowiązków pozytywnych, polegających na „stworzeniu ram prawnych i faktycznych umożliwiających korzystanie z praw i wolności gwarantowanych w Konwencji” (M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. VII, A.D. MMIX, Numer specjalny – ochrona praw człowieka, s. 40), a także mających chronić jednostkę przed dyskryminacją oraz niepewnością praktyk władzy ustawodawczej, wykonawczej (w tym organów administracyjnych), jak i władzy sądowniczej.

4.2.3. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności ustalenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań budżetowych

Nie budzi wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny, co sam wielokrotnie już w przeszłości podkreślał, nie posiada kompetencji w zakresie ustalania „wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań budżetowych”. Kompetencja ta należy do wyłącznej ustawodawcy, „stanowiąc jeden z (...) elementów polityki kierowania życiem państwowym”. Imperium te pozostaje

²⁵ Wyrok z 30 maja 2000 r. w sprawie *Carbonara i Ventura* przeciwko Włochom, skarga nr 24638/94.

poza dopuszczalną kontrolą, a Trybunał nie jest „powołany do dokonywania ocen o charakterze politycznym i oceniania trafności, czy słuszności tych rozstrzygnięć parlamentu” (K 27/05, a także: K. 17/96; K. 35/98). Pomijając w tym miejscu szersze uwagi dotyczące poszanowania zasady adekwatności wyposażania samorządu terytorialnego w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających (por.: K 30/04) trzeba podkreślić, że w analizowanej sprawie podstawową kwestią pozostaje zweryfikowanie nie tego, w jaki sposób dokonany został podział środków subwencyjnych (oczywiście pośrednio ma to znaczenie), ile ocena konkretnego rozwiązania przyjętego w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie delegacji ustawowej, którego konsekwencją jest nieuzasadnione i nie znajdujące oparcia w standardach i wartościach konstytucyjnych i prawno-międzynarodowych różnicowanie tylko tej grupy obywateli polskich, którzy należąc do mniejszości niemieckiej zostali uznani za „kategorię gorszą”, względem której konkretyzują się „niekorzystne skutki”, co przecież pozostaje w oczywistej sprzeczności również z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym.

Gdyby – co nie zostało w żaden sposób wykazane, ani uzasadnione – podstawą uzasadniającą modyfikację (zmniejszenie) liczby godzin dodatkowej nauki języka niemieckiego miałyby być kwestia braku odpowiednich środków budżetowych, to poszanowanie zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji powinno skutkować przyjęciem rozwiązania, które w praktyce nie prowadzi do definiowania kategorii podmiotu „gorszego” z perspektywy identyfikacji obywateli polskich (uczniów) należących do niemieckiej mniejszości narodowej w porównaniu z tymi obywatelami polskimi (uczniami), którzy przynależą do jednej z pozostałych 8 ustawowo sprecyzowanych mniejszości narodowych. W razie wejścia w życie postanowień rozporządzenia z 4 lutego 2022 roku z taką właśnie sytuacją będziemy mieli do czynienia, co w oczywisty sposób stanowi sprzeczność z gwarancjami konstytucyjnymi, ustawowymi, jak i oczywiście wiążącymi państwo polskie zobowiązaniami międzynarodowymi w obszarze poszanowania wolności i praw jednorodnej kategorii podmiotów.

5. Konkluzje:

1. Określone - w treści rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022 r., poz. 267) zmieniającego 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. 2017, poz. 1627) - zróżnicowanie przyjmujące postać ograniczenia wymiaru (liczby) godzin nauczania dodatkowego w odniesieniu do nauki tylko jednego języka mniejszości narodowej lub etnicznej przy uwzględnieniu konieczności spełnienia identycznych dla wszystkich mniejszości narodowych warunków i przesłanek utworzenia i funkcjonowania międzyszkolnego zespołu nauczania: **ma charakter dyskryminacyjny i nie może być konstytucyjnie uzasadnione, niezależnie od charakteru kryteriów (potencjalnie: podmiotowych lub/i ilościowych), które mogłyby być przez prawodawcę wzięte pod uwagę;**

2. Ani obowiązujące przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., ani wiążące Polskę umowy międzynarodowe i inne akty o randze ustawowej nie tworzą podstawy uzasadniającej różnicowanie sytuacji grupy obywateli polskich należących tylko do jednej mniejszości narodowej, szczególnie z punktu widzenia definiowania warunków i sposobu realizacji zadania, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe. Ograniczenie wydatków w ramach subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego) w odniesieniu do finansowania nauczania tylko jednego języka mniejszości narodowej lub etnicznej nie może być uznane za dopuszczalne i zgodne z obowiązującymi standardami konstytucyjnymi oraz ustawowymi;
3. Następstwem przyjęcia nowych rozwiązań - w treści rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022 r., poz. 267) zmieniającego 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. 2017, poz. 1627) - jest doprowadzenie do systemowo nieuzasadnionego i niesprawiedliwego dyskryminowania obywateli polskich należących do mniejszości niemieckiej względem innych obywateli polskich należących do innych ustawowo wskazanych mniejszości narodowych, co stanowi naruszenie zasady wyrażonej

w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Dyskryminacja ta ma dwoisty charakter, po pierwsze systemowy jako przejaw nieuzasadnionego i nieznajdującego oparcia w standardach i wartościach konstytucyjnych różnicowania podmiotów tożsamy (co przecież wprost jest sprzeczne z gwarancjami sprecyzowanymi w przepisach ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym – art. 4 ust 1 i 6), jak i na płaszczyźnie horyzontalnej w odniesieniu relacji do zakresu uprawnień przyznanych (gwarantowanych) obywatelom polskim należącym do innych mniejszości narodowych;

4. Z perspektywy powszechnie uznanych międzynarodowych standardów ochrony wolności i praw jednostki, w tym oczywiście aktualnych wartości i zasad konstytucyjnych potwierdzonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, a także przepisów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym nie ma możliwości racjonalnego i zgodnego z ich istotą oraz treścią uzasadnienia dyskryminacji tylko jednej grupy obywateli polskich należących do konkretnej grupy mniejszości narodowych w odniesieniu do charakteru regulacji przyjętej w akcie będącym przedmiotem analizy;
5. Normatywnie zdefiniowana w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Edukacji i Nauki dyspozycja przybierająca postać zmiany organizacyjnej w nauczaniu tylko jednego języka mniejszości narodowej lub etnicznej realizowanego w formie dodatkowej nauki języka mniejszości narodowej lub etnicznej, polegająca na zmniejszeniu tygodniowego wymiaru nauczania tego języka, nie może być uznana za zgodną z przepisami aktów prawnych. Rozwiązanie takie narusza postanowienia wiążących Polskę umów międzynarodowych, które nakazują równe traktowanie i podkreślają jednocześnie konieczność zakazu stosowania przez prawodawcę krajowego jakichkolwiek rozwiązań dyskryminujących.

Weryfikacja: Piotr Chybalski