

# EDUKACJA JĘZYKÓW MNIJSZOŚCI JAKO NARZĘDZIE OCHRONY PRZED SKUTKAMI KRYZYSU DEMOGRAFICZNEGO NA POZIOMIE LOKALNYM?

*dr Marek Mazurkiewicz*

## Wprowadzenie

Jedną z najważniejszych zdobyczy polskiego procesu demokratyzacji po 1989 r., rozumianej przez pryzmat wprowadzenia i akceptacji zasad pluralizmu światopoglądowego i tożsamościowego, jest uznanie obecności w polskim społeczeństwie mniejszości narodowych i etnicznych. W 1989 r. razem z komunizmem upadł mit o jednolitości polskiego społeczeństwa pod względem politycznym, klasowym, kulturowym i narodowościowym. Na ile proces uznania obecności tych społeczności i ich akceptacji w przestrzeni publicznej i prawnej był problematyczny, pokazuje historia legalizacji działalności organizacji mniejszości, a w szczególności mniejszości niemieckiej, która była możliwa dopiero w lutym 1990 r.[1]

Obecność i akceptację mniejszości narodowych i etnicznych w przestrzeni publicznej zaliczyć można do fundamentów systemu demokratycznego. Nie ulega wątpliwości, że bez prawno-politycznej i społecznej akceptacji faktu istnienia w ramach polskiego społeczeństwa grup różniących się językiem, kulturą, tradycją i pochodzeniem, procesy demokratyzacyjne nie zakończyłyby się powodzeniem. Nie byłyby też przez społeczność międzynarodową postrzegane jako rzeczywiste i wiarygodne. Tolerancja mniejszości narodowych i etnicznych stanowi nie tylko o jakości systemu prawnego państwa, ale jest także wyznacznikiem spełniania standardów nowoczesnego i otwartego państwa. Historycznie rzecz biorąc, tolerancja mniejszości w ramach otwartego społeczeństwa była formą wyciągnięcia wniosków z fatalnych doświadczeń Europy z zakresu inżynierii społecznej[2].

[1] W drugiej połowie lat 80. ubiegłego wieku środowiska mniejszości niemieckiej podejmowały kilkanaście prób rejestracji swojej organizacji. Sądy rejestrowe negatywnie odnosiły się do tych prób nawet w II połowie 1989 r., gdy Prawo o stowarzyszeniach, uchwalone 7 kwietnia 1989 r. było częścią polskiego systemu prawnego. Zob. więcej: M. Lis, *Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim 1989-2014. Z bagażem przeszłości w realiach współczesności*, Stowarzyszenie Instytut Śląski, Opole 2015.

[2] K. Popper, *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, 1987.

Dla współczesnej Polski, choć kwestia polityki państwa wobec mniejszości narodowych i etnicznych wydaje się zagadnieniem niszowym, zwłaszcza w kraju, którego społeczeństwo jest niemal monoetniczne (mniejszości stanowią mniej niż 3% ogółu społeczeństwa[3]), to jednak odgrywa kluczową rolę w ocenie jakości systemu demokratycznego. Nie trudno się domyślić dlaczego tak jest, zastosowanie znajduje tu bowiem najpowszechniejsza i najprostsza definicja demokracji – **rządy większości z poszanowaniem praw mniejszości**.

Początki rozwoju regulacji prawnych, odnoszących się do mniejszości narodowych i etnicznych sięgają prawnomiędzynarodowego zakończenia I wojny światowej i zapisów tzw. małego traktatu wersalskiego. Ich właściwy rozwój i włączenie w krajowe systemy prawne nastąpił jednak po II wojnie światowej, a rozkwit – w ostatnich dekadach ubiegłego stulecia. Kwestie poszanowania praw mniejszości narodowych i etnicznych są bezpośrednim rozwinięciem międzynarodowo ugruntowanych i niemal powszechnie obowiązujących regulacji odnoszących się do praw człowieka i obywatela.

Regulacje odnoszące się do społeczności mniejszościowych legły też u podstaw europejskich i euroatlantyckich projektów współpracy międzynarodowej. O wadze obecności formalno-prawnej przestrzeni uznania (upodmiotowienia) społeczności mniejszościowej świadczy naturalnie fakt, że proces integracji z zachodnimi strukturami współpracy międzynarodowej był uzależniony od stworzenia w systemie prawnym narzędzi ochrony i wsparcia kulturowo-językowej i tożsamościowej odrębności takich grup[4].

Upodmiotowienie mniejszości narodowych i etnicznych, poprzez legalizację działalności ich organizacji o charakterze społeczno-kulturalnym na początku lat 90. ubiegłego stulecia, przyczyniło się do umocnienia procesów transformacyjnych. Polskie władze, które ponad trzydzieści lat temu zgodnie uznały, że jedynie integracja z Zachodem (Unia Europejska i NATO) umożliwi modernizację kraju, ale i zapewni mu bezpieczeństwo, zaakceptowały też fakt, że warunkiem koniecznym do spełnienia warunków przyszłego członkostwa w zachodnich strukturach współpracy międzynarodowej będzie wprowadzenie do systemu prawnego regulacji chroniących i wspierających rozwój odrębności mniejszości. Warto przypomnieć, że ważnym elementem tzw. kryteriów kopenhaskich, opracowanych przez Komisję Europejską w 1993 r., ustanawiających ramy warunków, jakie muszą spełniać państwa – kandydaci na członków Unii Europejskiej, było poszanowanie praw mniejszości narodowych[5].

Polska już od pierwszych miesięcy procesów transformacyjnych antycypowała działania, które ukierunkowane były na tworzenie prawnych i instytucjonalnych form uznania i wsparcia mniejszości narodowych i etnicznych. Zagadnienia dotyczące polityki na rzecz społeczności mniejszościowych pojawiały się także w kontekście działań polskiej dyplomacji, która w latach 1990 – 1994 r. duży ciężar swojej aktywności koncentrowała na wprowadzeniu nowej jakości w relacjach politycznych z sąsiadami Polski. W działaniach tych, których finałem było zawarcie bilateralnych traktatów, regulujących na nowo wzajemne relacje, istotnym elementem były także kwestie poszanowania i wsparcia społeczności mniejszościowych. Przykładem tego jest polsko-niemiecki traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., w którym zagadnieniom mniejszości narodowej, w tym konkretnym przypadku – niemieckiej, poświęcono wiele uwagi[6].

[3] Zgodnie z aktualnymi danymi Głównego Urzędu Statystycznego 871 tys. osób (2,26%) zadeklarowało w 2011 r. zarówno polską, jak i inną niż polska tożsamość narodowo-etniczną. Osoby wyłącznie z niepolską przynależnością narodową lub etniczną to grupa licząca 596 tys. osób (1,55%), z czego prawie 46 tys. identyfikują się dwiema niepolskimi narodowościami. Więcej: *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2015, materiał dostępny na stronie: [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura\\_narodowo-etniczna.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura_narodowo-etniczna.pdf) (1.10.2022).

[4] Mowa między innymi o Europejskiej Karcie Języków Regionalnych i Mniejszościowych, Konwencji ramowej o ochronie praw mniejszości, zob. więcej: <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/europejska-karta-jezykow-regionalnych-lub-mniejszosciowych> (1.10.2022).

[5] Zob. więcej: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3048> (1.10.2022).

[6] Zob. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wjdu19920140056> (1.10.2022).

Przyjęte tam rozwiązania powielono w kolejnych traktatach, jakie Polska zawarła w następnych latach. Aczkolwiek, z uwagi na polityczny ciężar zagadnienia, te z traktatu polsko-niemieckiego są najbardziej znane i stanowią narzędzie do dynamizowania debaty politycznej w Polsce.

Powyższe rozważania wprowadzające do problematyki niniejszej analizy mają wskazać, że ochrona praw mniejszości, choć jak podkreślono ma charakter niszowy, zarówno z punktu widzenia zainteresowania społecznego, jak również wielkości środków publicznych przeznaczanych na ten cel, pełni rolę „papierka lakmusowego” oceny mechanizmów demokratycznego państwa prawnego. Brak tych regulacji lub ich ograniczania świadczyć mogą o negatywnych zjawiskach, jakie zakłócają funkcjonowanie systemu demokratycznego.

Polskie regulacje odnoszące się do ochrony i wsparcia rozwoju odrębności tożsamościowej, kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych, przyjmują kilka form. Najważniejsza z nich skupia się na obszarze edukacyjnym: zarówno ilościowo (liczba osób objętych tego rodzaju wsparciem), jak i finansowo (wielkość przeznaczanych na ten cel środków publicznych). Ciężar realizacji tych regulacji w praktyce spoczywa zaś na gminach, poprzez wykonywanie przez nie zadań własnych w obszarze edukacji publicznej[7].

Z uwagi na inkluzywny charakter przepisów odnoszących się do mniejszości narodowych i etnicznych, podmiotem wsparcia może być w zasadzie każdy obywatel RP. Zgodnie bowiem z przyjętą doktryną, odczuwana tożsamość narodowa i jej kulturowo-językowy wymiar jest subiektywny i nie podlega weryfikacji. Na tej płaszczyźnie pojawiła się jednakże dodatkowa przestrzeń, która może być wykorzystywana przez samorzady lokalne do łagodzenia skutków przemian demograficznych i utrzymywania szkół, zwłaszcza w sytuacji stale zmniejszającej się liczby uczniów.

\*\*\*

Niniejsze opracowanie, próbując odpowiedzieć na tytułowe pytanie, na ile edukacja języków mniejszości może być narzędziem ochrony przed skutkami kryzysu demograficznego na poziomie lokalnym, analizuje problem z punktu widzenia:

- (1) regulacji odnoszących się do edukacji mniejszości narodowych i etnicznych,
- (2) funkcjonowania edukacji mniejszościowej w ramach systemu wsparcia społeczności mniejszościowych,
- (3) wykorzystywania narzędzi systemu edukacji mniejszościowej niezgodnie z przeznaczeniem i zamysłem prawodawcy.

Analiza nawiązuje także do zmian, jakie zaszły w obszarze finansowania edukacji języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej na przełomie 2021 i 2022 r.

## I. Polskie prawo w ochronie mniejszości narodowych i etnicznych

Proces powstania i rozwoju prawa chroniącego i wspierającego mniejszości narodowe i etniczne miał charakter ewolucyjny. Z jednej strony, cały system wsparcia opiera się na artykule 35[8] polskiej ustawy zasadniczej, funkcjonalnie powiązany z artykułem 32[9], ale pierwsze ustawy, które zauważały obecność mniejszości uchwalone zostały już na początku lat 90. ubiegłego stulecia. W tym rozumieniu, regulacje odnoszące się do mniejszości albo rozwijały się przed obowiązującą Konstytucją, albo rozwiązywały jej zapisy po wejściu ustawy zasadniczej w życie.

[7] Patrz art. 7, ust. 1, pkt 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.).

[8] Art. 35. 1. 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. 2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Zob.: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (1.10.2022)

[9] Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Zob.: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (1.10.2022)

Swoistym kamieniem milowym w procesie tworzenia demokratycznego systemu prawa w Polsce była ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o Stowarzyszeniach, która stworzyła przestrzeń do rozwoju sektora organizacji pozarządowych. Co ważne, w pierwszych miesiącach obowiązywania tego prawa, rozwój sektora tłumity sądy rejestrowe, które nie dysponowały orzecznictwem, na podstawie którego mogłyby podejmować decyzje o legalizacji działalności podmiotów, zrzeszających środowiska mniejszości narodowych i etnicznych[10].

**W celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, a także uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego, stanowi się, co następuje:**

## **Rozdział 1**

### **Przepisy ogólne**

**Art. 1. 1. Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach.**

**2. W zakresie swoich celów statutowych stowarzyszenia mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej.**

Na podstawie: Ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o Stowarzyszeniach Dz. U. 1989 Nr 20 poz. 104, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19890200104/U/D19890104Lj.pdf> (1.10.2022)

Zmiany w tym względzie zaszły na początku 1990 r., kiedy środowiska, najpierw niemieckiej, a później też innych mniejszości, zaczęły rejestrować swoje organizacje. Co interesujące, większość działających do dziś stowarzyszeń zrzeszających mniejszości rozpoczęło swoją działalność na początku pierwszej dekady lat 90.[2] Nie mały udział w zakotwiczeniu w przestrzeni publicznej problematyki mniejszości narodowych i etnicznych, a w szczególności mniejszości niemieckiej, miały negocjacje i wypracowana treść polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r.[12].

## **Artykuł 20**

**1. 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 wspólnie 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.**

**2. Umawiające się Strony realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości, w szczególności zgodnie z Powszechną deklaracją praw człowieka Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 r., Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Konwencją o zwalczaniu wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 marca 1966 r. Międzynarodowym paktem praw obywatelskich i politycznych z 16 grudnia 1966 r., Aktem końcowym KBWE z 1 sierpnia 1975 r., Dokumentem kopenhaskiego spotkania w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r., jak również Paryską kartą dla nowej Europy z 21 listopada 1990 r.**

[10] M. Mazurkiewicz, *Mniejszość niemiecka w Polsce w proces transformacji systemowej – założenia i wstępne wyniki badań*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 2021, nr 2, s. 47-74.  
Doi. 10.34616/SKHS.2021.2.47.74.

[11] A. Rykała, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce z perspektywy geografii politycznej*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2004, Nr 17, s. 63-110.

[12] *Traktat między Rzeczpospolitą 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), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19920140056> (1.10.2022).

## Artykuł 21

**1. Umawiające się Strony będą na swych terytoriach chroniły tożsamość etniczną, kulturalną, językową i religijną grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1, oraz tworzyły warunki do wspierania tej tożsamości. Doceniają szczególne znaczenia wzmożonej konstruktywnej współpracy w tej dziedzinie. Współpraca ta powinna umacniać pokojowe współżycie i dobre sąsiedztwo Narodów polskiego i niemieckiego oraz przyczyniać się do porozumienia i pojednania między nimi.**

*Źródło: Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17.06.1991 r. (Dz.U. 1992 nr 14 poz. 56).*

Traktat był pierwszym prawnomiędzynarodowym dokumentem przyjętym po tranzycji ustrojowej. Nadawał części polskich obywateli kulturowo-narodowościową odrębność. W kontekście naszych rozważań na uwagę zasługuje ust. 2 art. 20 traktatu, który egzemplifikuje prawnomiędzynarodowe podstawy ochrony i wspierania rozwoju tożsamości mniejszości narodowych i etnicznych. Stały się one w kolejnych latach punktem odniesienia do uchwalenia polskiego prawodawstwa na rzecz społeczności mniejszościowych.

W bliskiej czasowej odległości od przyjęcia treści polsko-niemieckiego traktatu, Sejm X kadencji uchwalił *Ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*. Można założyć, że doświadczenia wyniesione z pracy nad polsko-niemieckim traktatem dobrosąsiedzkim były inspiracją i wyznacznikiem kierunku, do jakiego transformujący się polski system prawny miał dążyć. W efekcie w ustawie o systemie oświaty znalazły się dość precyzyjne przepisy odnoszące się do kwestii podtrzymania odrębności osób, zaliczanych do mniejszości narodowych lub etnicznych. Na uwagę zasługuje w tym względzie fakt, że ustawa zakładała obecność mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, choć nie było na to dowodów w statystyce publicznej, która tego rodzaju dane powinna była gromadzić.

**Art. 13. 1. Szkoła i placówka publiczna umożliwiała uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury.**

**2. Na wniosek rodziców nauka, o której mowa w ust. 1, może 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.**

*Źródło: Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 1991, nr 95, poz. 435)*

Oficjalnie, od 1946 r. nie gromadzono w Polsce danych na temat innych narodowości niż polska gdyż założono, że powojenna wymiana ludności pozwoliła utworzyć monoetniczne społeczeństwo[13]. Z tego punktu widzenia może być zaskakujące, że ponad 30 lat temu polskie prawo przewidywało możliwość edukacji mniejszościowej, aczkolwiek bez szacunków, na ile będzie miała ona charakter powszechny.

Uwagę zwraca inkluzywny charakter przepisów ustawy prawa oświatowego. Można przypuszczać, że ustawodawca także zakładał, że tego rodzaju wsparciem zostaną objęci uczniowie regionów przygranicznych, gdzie z naturalnych przyczyn mogły zamieszkiwać osoby o innej narodowości niż polska. W tym sensie edukacja mniejszościowa nie byłaby przeznaczona wyłącznie dla członków takich społeczności, ale także dla dzieci i młodzieży ze społeczeństwa większościowego, dla których członkowie mniejszości byli po prostu sąsiadami, a ich pochodzenie uzupełniało kulturowo-językowy obraz regionu o dodatkowe konteksty.

Już w uchwalonej w 1991 r. ustawie o systemie oświaty znalazł się kluczowy dla całego systemu edukacji mniejszościowej przepis (art. 13 ust. 2). Zakładał on możliwość organizacji edukacji języka, historii i kultury mniejszości **na wniosek rodziców**.

[13] Między 1945 a 1989 rokiem Główny Urząd Statystyczny zebrał dane na temat zróżnicowania narodowościowego mieszkańców Polski tylko w ramach *Powszechnego sumarycznego spisu ludności z dn. 14.II. 1946 r.* Spis miał na celu oszacować skalę ludnościowych strat wojennych oraz wielkość społeczności Niemców, zamieszkujących obszar Polski tuż przed rozpoczęciem ich masowych wysiedleń. Materiał dostępny m.in. na stronie: <https://searchworks.stanford.edu/view/769743> (1.10.2022).



Dobrowolność uruchamiania tego rodzaju wsparcia korespondowała z międzynarodowo ugruntowaną doktryną postrzegania i rozumienia tożsamości narodowej lub etnicznej w kategoriach subiektywnego odczucia. Wprowadzone do polskiego systemu prawnego akty wykonawcze do ustawy o systemie oświaty precyzowały mechanizm uruchamiania i finansowania edukacji mniejszościowej, rozwijając przy tym paradygmat inkluzywnego stosunku społeczności większościowej wobec mniej liczebnych segmentów społecznych. Zauważyć nadto należy, że ani obecnie, ani w momencie tworzenia się systemu nie był on dedykowany wybranej mniejszości, ani też nie tworzył dwóch standardów traktowania takich grup. System, zarówno pod kątem założeń, jak i praktyki funkcjonowania miał być taki sam dla każdej z mniejszości.

Powyższe oznacza także, że system edukacji mniejszościowej zaczął rozwijać się szybciej niż cały system wsparcia mniejszości narodowych i etnicznych z jego formalnym wymiarem (np. tablice dwujęzyczne). Innymi słowy, już od początku lat 90. poprzedniego stulecia istniała możliwość organizacji nauki języków mniejszościowych, choć w polskim prawie nie było wtedy jeszcze definicji mniejszości narodowej i etnicznej, a administracja publiczna nie miała szczegółowej wiedzy o tym, jakie mniejszości zamieszkują obszar RP i jaka jest ich liczebność. Zakładano zapewne, że społeczności te zamieszkują pogranicza polsko-niemieckie, polsko-czeskie, polsko-słowackie, polsko-ukraińskie, polsko-białoruskie, polsko-litewskie i polsko-rosyjskie, bądź są obecne w strukturze społeczeństwa polskiego od wieków (np. Tatarzy, Łemkowie, Żydzi, Ormianie, Karaimi, Romowie).

W kontekście naszych rozważań interesujące jest to, że proces tworzenia prawodawstwa na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych był długotrwały i wieloetapowy. Uchwalenie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych i o języku regionalnym nastąpiło dopiero w 2005 r., czyli 8 lat po włączeniu do treści Konstytucji RP gwarancji ochrony odrębności tych społeczności (art. 35 ustawy zasadniczej) i 14 lat po uchwaleniu ustawy o systemie oświaty[14].

Można przypuszczać, że brak odrębnej ustawy o mniejszościach w latach 90. wynikał z tego, że w istocie władze publiczne nie miały wiedzy o tym, jakie są społeczności mniejszościowe oraz jaką mają liczebność i czekały na dane statystyki publicznej. Przełom w tym względzie przyniosły wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 20 maja 2002 r.[15] Po raz pierwszy od 1946 r. statystyka publiczna zgromadziła wtedy dane o zróżnicowaniu narodowościowo-etnicznym polskiego społeczeństwa. Pozyskana wiedza zmotywowała ustawodawcę do sfinalizowania prac nad ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych, rozpoczętych dyskusjami parlamentarnymi jeszcze podczas sejmiku kontraktowego. W efekcie, spis powszechny z 2002 r. zintensyfikował prace nad regulacjami odnoszącymi się do mniejszości narodowych i etnicznych, których finał nastąpił po 2005 r. Powstałe w następstwie akty wykonawcze dały możliwość do konkretyzacji funkcjonowania systemu wsparcia mniejszości narodowych i etnicznych.

[14] Ustawa wprowadziła do polskiego obiegu prawnego definicje mniejszości narodowej i etnicznej, w tym rozumieniu mniejszością narodową jest 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 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. Ustawa uznała za mniejszość narodową mniejszość: 1) białoruską; 2) czeską; 3) litewską; 4) niemiecką; 5) ormiańską; 6) rosyjską; 7) słowacką; 8) ukraińską; 9) żydowską. Mniejszością etniczną natomiast jest 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. Do mniejszości etnicznych w Polsce zaliczono mniejszość: 1) karaimską; 2) łemkowską; 3) romską; 4) tatarską. Na podstawie: *Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym* (Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141).

[15] Wyniki spisu dostępne na stronie GUS: [https://stat.gov.pl/spisy-powszechno-narodowe-spisy-powszechno-narodowy-spis-powszechny-2002/\(1.10.2022\)](https://stat.gov.pl/spisy-powszechno-narodowe-spisy-powszechno-narodowy-spis-powszechny-2002/(1.10.2022)).

Obecnie polskie prawodawstwo na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych jest jednym z najbardziej rozbudowanych w Europie, ma dojrzałą postać i z formalno-prawnego punktu widzenia może pełnić rolę standardu, do którego inne państwa powinny dążyć lub nań się wzorować. Choć nie oznacza to jednocześnie, że system ten, jak i tworzące go przepisy prawa nie są wolne od wad i nie wymagają nowelizacji (np. kwestia używania języków mniejszości jako języków pomocniczych w gminach)[16]. Z uwagi na polityczną „wrażliwość” zagadnienia prawodawstwa na rzecz mniejszości wydaje się, że dominujące obecnie w parlamencie ugrupowania nie podejmą w najbliższym czasie działań, które poszerzałyby zakres przywilejów środowisk mniejszościowych.

Dojrzała i obowiązująca postać polskiego systemu obejmuje następujące regulacje:

1) Konstytucja RP: art. 35,

2) ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. 2005 Nr 17, poz. 141),

**Art. 4. 1. Każda osoba należąca do mniejszości ma prawo do swobodnej decyzji o traktowaniu jej jako osoby należącej bądź też nienależącej do mniejszości, a wybór taki lub korzystanie ze związanych z tym wyborem praw nie pociąga za sobą jakichkolwiek niekorzystnych skutków.**

**2. Nikt nie może być obowiązany, inaczej niż na podstawie ustawy, do ujawnienia informacji o własnej przynależności do mniejszości lub ujawnienia swojego pochodzenia, języka mniejszości lub religii.**

**3. Nikt nie może być obowiązany do udowodnienia własnej przynależności do danej mniejszości.**

**4. Osoby należące do mniejszości mogą korzystać z praw i wolności wynikających z zasad zawartych w niniejszej ustawie indywidualnie, jak też wspólnie z innymi członkami swojej mniejszości.**

**Art. 5. 1. Zabrania się stosowania środków mających na celu asymilację osób należących do mniejszości, jeżeli środki te są stosowane wbrew ich woli.**

**2. Zabrania się stosowania środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości.**

*Źródło: Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. 2005 Nr 17, poz. 141, z późn. zm.).*

3) art. 13 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.),

#### **Art. 13.**

**1. Szkoła i placówka publiczna umożliwi uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury.**

**2. Na wniosek rodziców nauka, o której mowa w ust. 1, może 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.**

**3. 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.**

**4. W pracy dydaktyczno-wychowawczej szkoły publicznej zapewniają podtrzymywanie kultury i tradycji regionalnej.**

**5. Podręczniki szkolne i książki pomocnicze do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej mogą być dofinansowywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania.**

**6. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania podejmie działania w celu zapewnienia możliwości kształcenia nauczycieli oraz dostępu do podręczników na potrzeby szkół i placówek publicznych, o których mowa w ust. 1.**

**7. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania podejmie działania w celu popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.**

[16] Warto przypomnieć, że jedną z ostatnich uchwalonych przez Sejm VII kadencji (2011 – 2015) ustaw była nowelizacja ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Miała wprowadzić przepisy, które poszerzały możliwość m. in. stosowania języków mniejszości i regionalnego w kontakcie obywateli z administracją samorządową. Ustawa ta została zawetowana przez Prezydenta A. Dudę 26.10.2015 r., czyli dzień po wyborach parlamentarnych, w wyniku których doszło do zasadniczej przebudowy polskiego życia politycznego. Sejm VIII kadencji w ogóle nie podjął się wznowienia prac nad ustawą. Zob. [https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-trzy-ustawy,25654 \(1.10.2022\)](https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-trzy-ustawy,25654 (1.10.2022))

4) Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. Nr 90, poz. 999, z późn. zm.)

**Art. 2. Ustawa nie narusza:**

- 1) przepisów ustaw o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, w szczególności dotyczących uprawiania kultu i praktyk religijnych,**
- 2) praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.**

1) [aktualizowane co roku] rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej 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<sup>[17]</sup>,

2) [aktualizowane co roku] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wszystkie powyższe regulacje powiązane są ze sobą w logicznej zależności. Oprócz gwarancji wolnościowych umożliwiają uruchamianie środków publicznych, które służą podtrzymywaniu i rozwojowi ich odrębności. Zdecydowanie największa część środków przekazywana jest na edukację – przewyższa innego rodzaju wsparcie kilkukrotnie. Z drugiej jednak strony dla celów (w założeniu) transferu tożsamościowego ma to kluczowe znaczenie, służy bowiem definicyjnemu podtrzymaniu narodowościowej lub etnicznej tożsamości.

## II. Funkcjonowanie systemu edukacji mniejszości narodowych i etnicznych

System edukacji mniejszościowej rozwija konstytucyjną gwarancję wolności zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Polska doktryna prawna przyjęta w tym względzie paradygmat subiektywnego poczucia tożsamości, niepodlegającego weryfikacji ani przez administrację publiczną, ani przez inne obowiązujące prawo. Jak wskazano wcześniej, ustawa o systemie oświaty już w 1991 r. wskazywała, że uruchomienie wsparcia mniejszości odbywa się na **wniosek – innymi słowy – na żądanie**. Zgodnie z obowiązującym prawem:

**§ 2. 1. Naukę języka mniejszości lub języka regionalnego w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz naukę języka mniejszości lub języka regionalnego i naukę własnej historii i kultury szkole organizuje odpowiednio dyrektor przedszkol**

**a lub szkoły, na wniosek złożony przez rodziców dziecka lub ucznia albo pełnoletniego ucznia. Wniosek składa się w postaci papierowej.**

**2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa się dyrektorowi odpowiednio przedszkola lub szkoły, w terminie do dnia 20 września.**

Stosowane do tego celu w gminach wnioski zawierają 4 warianty do wyboru, różniące się zakresem preferowanych form zajęć, które polegają na:

- 1) dodatkowej nauki języka mniejszości narodowej/mniejszości etnicznej/języka regionalnego,
- 2) zajęciach prowadzonych w dwóch językach: polskim i języku mniejszości narodowej/etnicznej/języku regionalnym,
- 3) zajęciach prowadzonych w języku mniejszości narodowej/etnicznej/języku regionalnym,
- 4) zajęciach na temat własnej historii i kultury.

Wniosek, o którym mowa, rodzice ucznia składają jednorazowo. Oznacza to, że nie musi on być ponawiany w kolejnych latach szkolnych. Zajęcia, które na podstawie wniosku są uruchamiane zostają włączone do zajęć edukacyjnych ucznia i stają się częścią obowiązkowych lekcji. Ocena z tego rodzaju zajęć wliczana jest do średniej ocen. Przyjęto, że nauka języka jako języka mniejszości w formie dodatkowego przedmiotu (opcja 1) obejmuje 3 godziny tygodniowo, pozostałe warianty – od 4 do 5 godzin.

[17] Aktualnie obowiązujące: 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), (1.10.2022).



Ustawodawca przyjął przy tym kryterium minimalnej liczebności oddziału z nauką języka jako języka mniejszości (regionalnego), wynosi on:

- 7 dzieci w przedszkolu,
- 7 dzieci w szkole podstawowej,
- 14 dzieci w szkole ponadpodstawowej.

Dodatkowym rozwiązaniem jest możliwość organizacji zajęć dla uczniów z różnych szkół w zespołach międzyszkolnych. Wówczas liczba uczniów nie może być mniejsza od 3 i większa od 20. Rozwiązanie to może być stosowane w sytuacji, gdy małe środowiska mniejszościowe żyją w dużym terytorialnym rozproszeniu[1].

Spełnienie minimalnego kryterium ilościowego uruchamia system wsparcia. Dyrektor szkoły informuje organ prowadzący, ten zaś przekazuje informację do kuratorium oświaty, następnie dociera ona do resortu edukacji, który przydziela dodatkowe środki publiczne w postaci powiększonej części oświatowej subwencji ogólnej. Słusznie założono, iż edukacja mniejszościowa wymaga większych nakładów finansowych, z których będzie można pokryć koszty zatrudnienia dodatkowego nauczyciela czy przygotowania odpowiednich narzędzi dydaktycznych.

Deklarację składaną przez rodzica należy traktować jako oświadczenie woli, które nie podlega weryfikacji. Możemy przyjąć, że z praktycznego punktu widzenia równa się ona z opowiedzeniem za przynależnością do wspólnoty narodowej lub etnicznej, której naukę języka uruchamia. Jednak oprócz uruchomienia procesu organizacji nauczania w języku mniejszości nie rodzi ona żadnych skutków prawnych. Oświadczenie woli odnoszące się od uczestnictwa w edukacji mniejszościowej jest subiektywne, a zgodnie z obowiązującym prawem (ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych i o języku regionalnym), nie można go zabronić ani zweryfikować. Idąc dalej, możemy założyć, że każdy rodzic w kraju może zgłosić do dyrektora szkoły wolę uczestnictwa jego dziecka w edukacji mniejszościowej.

**Podobnie rzecz się ma w przypadku ustanawiania dodatkowych nazw miejscowości, tj. tablic dwujęzycznych. Otwarta formuła uruchamiania tego wymiaru wsparcia mniejszości sprawia, że teoretycznie każda gmina w Polsce może być wpisana do Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości. Ponieważ oprócz kryterium minimalnej liczby mieszkańców, zaliczonych do mniejszości (20%), zgodnie z danymi GUS, istnieje druga droga do włączenia gminy do rejestru. Jest to możliwe poprzez organizację konsultacji społecznych, w których większość mieszkańców opowiedziałaby się ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości (art. 12 ust. 7 ustawy o mniejszościach). Oczywiście byłoby to odpowiednio trudniejsze bez obecności „bazy” społecznej w postaci środowisk mniejszościowych.**

Inkluzywność i otwartość systemu wsparcia mniejszości zawiera w swojej istocie możliwość oddziaływania ogólnospołecznego, dzieje się to jednak w przestrzeni niepodlegającej weryfikacji. W ten sposób, zarówno przedszkolaków, jak i uczniów uczestniczących w zajęciach z języka jako języka mniejszości może być więcej, niż wynikałoby to z danych demograficznych. Warto odnotowania jest, iż możliwość wspólnego uczestnictwa w edukacji mniejszościowej, zarówno przedstawicieli mniejszości, jak i społeczeństwa większościowego, można traktować jak narzędzie integracji społecznej. Umożliwia ono poznanie funkcjonującej w polskim społeczeństwie różnorodności językowej, kulturowej, tradycji i pochodzenia.

Województwo opolskie, w którym edukacja mniejszościowa jest najbardziej rozwinięta, zarówno z ilościowego, jak i z finansowego punktu widzenia, może uchodzić za modelowy przykład takiego rozumienia istoty dostępnego dla wszystkich systemu wsparcia mniejszości narodowych i etnicznych.

[18] G. Płoszajska, Ustawodawstwo i rozwiązania polskie w zakresie ochrony języków mniejszości, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/oswiata/informacje-dotyczace-o/8302,Ustawodawstwo-i-rozwiazania-polskie-w-zakresie-ochrony-jezykow-mniejszosci.html> (1.10.2022)

W roku szkolnym 2021/2021 na 144.263 uczniów w regionie (szkoły podstawowe i ponadpodstawowe) z nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości korzystało aż 28.665 osób, czyli 19,97%, choć zgodnie z danymi GUS ze spisu powszechnego z 2011 r. mniejszość niemiecka w województwie opolskim stanowiła ok. 8% mieszkańców[19]. Z pozytywistycznego punktu widzenia możemy założyć, że większa liczba uczniów uczęszczających na edukację języka mniejszości - w tym przypadku niemieckiego - to wynik dążenia społeczności regionu do integracji, także na poziomie szkolnym. Z drugiej zaś strony - praktycznej - uruchamianie edukacji mniejszościowej jest korzystne finansowo dla gmin, które taką edukację organizują.

Aktualizowane co roku rozporządzenie resortu edukacji w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, edukacji mniejszościowej dedukuje 4 wagi (P25, P 26, P27 i P28)[20]. Trzy pierwsze, w zależności od liczby uczniów korzystających z zajęć dla mniejszości, powiększają kwotę bazową subwencji oświatowej odpowiednio o 20%, 100% i 130%. Waga P28 zależy natomiast od tego, czy zajęcia edukacyjne są prowadzone w dwóch językach: polskim i języku mniejszości.[21] Waga jest mnożnikiem w iloczynie obliczania kwoty subwencji, przypadającej na jednego ucznia, w którym mnożną jest wielkość jednostkowej kwoty subwencji. W 2022 r. kwota bazowa subwencji wynosi 6.118 zł, oznacza to, że w zależności o wielkości oddziałów, w których organizowana jest edukacja mniejszościowa, gminy otrzymują odpowiednio: 1.223,60 zł (P25), 6.118,00 zł (P26), 7.953,40 zł (P27) i 3.670,80 zł (P28) więcej na jednego ucznia niż gminy, w których edukacji mniejszościowej nie ma. Najkorzystniej finansowo przedstawia się organizacja edukacji mniejszościowej na podstawie wagi P27, bo wtedy gmina otrzymuje na każdego ucznia zgłoszonego do nauki języka jako języka mniejszości 14.071,40 zł, ale to oznacza, że w całej szkole nie uczy się więcej niż 80 uczniów. Dla szkół w gminach, które doświadczają negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa, realizacja edukacji mniejszościowej może stanowić ratunek przed koniecznością reorganizacji sieci gminnych szkół, rozumianej jako ich likwidację. Odrębną i mogącą budzić kontrowersje kwestią jest to, jak gminy te dodatkowe środki rzeczywiście wydatkują i na ile zachowują właściwe proporcje pomiędzy utrzymaniem placówki, a finansowaniem wysokiej jakościowo edukacji. W ocenie tego problemu barierą stanowi istota wydatkowania subwencji przez samorząd terytorialny. Dodatkowe ośrodki kontroli w tym względzie pełnić mogą środowiska mniejszości, w których interesie jest funkcjonowanie edukacji mniejszościowej.

### III. Edukacja mniejszościowa sposobem łatania gminnych budżetów?

Na tytułowe pytanie analizy, czy edukacja mniejszościowa może być sposobem łatania gminnych budżetów, możemy odpowiedzieć twierdząco. Jeśli tak, to zgłębiając temat możemy zadać kolejne pytanie: czy taki był zamysł ustawodawcy?

Wydaje się, że twórcy systemu zakładali taką możliwość, jednakże czy należy postrzegać ją w kategorii luki lub patologii systemu wsparcia mniejszości? Polskie prawodawstwo na rzecz mniejszości, ale i funkcjonujący na jego podstawie system wsparcia ma ten sam aksjologiczny fundament, jest nim deklaracja (wniosek) rozumiana w kategoriach oświadczenia woli, niepodlegająca weryfikacji. W pewnym uproszczeniu formalny zakres wsparcia, czyli włączenie gmin do *Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości lub Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy*, jak i uruchomienie oddziału w placówce oświatowej z nauką języka jako mniejszości opiera się na takiej samej deklaracji.

[19] M. Mazurkiewicz, *ECMI Minorities Blog. German Minority as Hostage and Victim of Populist Politics in Poland*, <https://doi.org/10.53779/FHTA5489> (1.10.2022)

[20] Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. 2021 poz. 2453), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210002453> (1.10.2022)

[21] „(...) w których zajęcia edukacyjne są prowadzone w dwóch językach: polskim oraz języku mniejszości narodowej, mniejszości etnicznej lub języku regionalnym, będącym drugim językiem nauczania”. Patrz: (Dz.U. 2021 poz. 2453)

Praktyka wielu lat obowiązywania prawa na rzecz mniejszości pokazuje, że zarówno narzędzia formalnego wsparcia (tablice dwujęzyczne, język pomocniczy), jak i finansowe (oświata mniejszościowa) obecna jest tylko w samorządach, gdzie istnieje odpowiednia do tego baza społeczna.

Nie bez powodu zdecydowano, aby instytucjonalnym fundamentem praktycznej realizacji zakresu i form wsparcia mniejszości był samorząd lokalny. Wsparcie to można bowiem postrzegać jako realizację podstawowych potrzeb wspólnot lokalnych. W tym rozumieniu, gmina lub powiat realizują swoje ustawowe zobowiązania. Łatwość w uruchomieniu i pozyskaniu tych dodatkowych pieniędzy sprawiła, że od kilkunastu lat, z roku na rok, kwoty subwencji oświatowej przekazywane do samorządów w celu organizacji edukacji mniejszościowej rosną. W latach 2018-2020, łączna suma środków publicznych przekazanych na ten cel wyniosła 1.184,6 mln zł, w tym: 364,7 mln zł w 2018 r., 397,0 mln zł w 2019 r. oraz 422,9 mln zł w 2020 r.[22]

Spośród zamieszkujących Polskę mniejszości narodowych i etnicznych, największym beneficjentem środków publicznych przekazywanych na tego rodzaju edukację jest mniejszość niemiecka. Z danych resortu edukacji wynika, iż w latach 2006-2021 wzrost ten wyniósł 334%, a kwota subwencji powiększyła się o 182 mln zł. 236,7 mln zł przekazano samorządom w 2021 r. [23], jednocześnie liczba uczniów korzystających z tej edukacji powiększyła się o 13,5 tys. (tj. o 39%). Powyższe oznacza, że pomimo łatwości w pozyskaniu dodatkowych środków na prowadzenie edukacji, korzystanie z możliwości jakie daje system oświaty nie jest powszechną i ogólnopolską praktyką i nie odbywa się poza obszarami, gdzie zamieszkuje mniejszość. Wzrost kwoty subwencji w przeliczeniu na ucznia nie świadczy jedynie o sukcesywnym wzroście kwoty bazowej, może być też dowodem na zwiększający się udział samorządów, które uzyskują dodatkowe środki na podstawie wagi P27 (małe szkoły).

**Tabela 1. Finansowanie edukacji mniejszości niemieckiej w Polsce**

Rok	Dodatkowa kwota subwencji (w zł)	Liczba uczniów	Subwencja na ucznia (w zł)
2021	236 771 772	48 259	4 906
2020	223 569 551	50 330	4 442
2019	210 373 689	51 316	4 100
2018	185 308 616	48 878	3 791
2017	174 228 727	44 639	3 903
2016	161 779 609	44 183	3 662
2015	145 285 407	38 035	3 820
2014	125 082 354	33 526	3 731
2013	121 314 310	32 036	3 787
2012	120 910 715	31 124	3 885
2011	105 437 037	30 325	3 477
2010	91 437 045	31 946	2 862
2009	82 085 686	33 294	2 465
2008	72 062 033	35 023	2 058
2007	62 840 458	35 062	1 792
2006	54 590 812	34 716	1 572

Źródło: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niemiecki-jezyk-mniejszosci-ciecia-premier-senat>

Najwyższa Izba Kontroli w 2021 r. wykazała, że do nieprawidłowości w zakresie uzyskiwania powiększonej subwencji doszło w czterech gminach (Przemyśl, Legnica, Puńsk i Bielsk Podlaski). Powodem było objęcie edukacją mniejszościową uczniów, którzy nie posiadali polskiego obywatelstwa. Raport NIK, co zrozumiałe, w ogóle nie podjął kwestii wykorzystywania mechanizmów systemu edukacji mniejszościowej do celowego powiększania samorządowych budżetów.

[22] Najwyższa Izba Kontroli, *Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym*, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.24209.vp.26951.pdf> (1.10.2021)

[23] RPO: ograniczanie wydatków – nie kosztem nauczania języka mniejszości narodowych. MEIN: przywracamy symetrię, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niemiecki-jezyk-mniejszosci-ciecia-premier-senat> (1.10.2022).

## Wnioski i rekomendacje

Obecność w polskim systemie prawnym regulacji odnoszących się do mniejszości narodowych i etnicznych jest dowodem na istnienie funkcjonalnej, ale i aksjologicznej wspólnoty z Unią Europejską – z zachodnią kulturą prawa i wyznawanymi wartościami, opierającymi się na akceptacji różnorodności społecznej. Miarą dojrzałości demokracji może być istnienie narzędzi pozytywnej dyskryminacji grup mniej licznych, a przez to posiadających mniej szans na podtrzymanie i rozwój swojej odrębności. Oceniając polskie prawo dedykowane mniejszościom pod tym kątem, możemy powiedzieć, że spełnia ono międzynarodowe standardy ochrony i wsparcia mniejszości. Polska ratyfikując *Europejską kartę języków regionalnych lub mniejszościowych*[24] zobowiązała się m.in. do podejmowania działań polegających na „ułatwianiu lub zachęcaniu do stosowania języków regionalnych lub mniejszościowych w mowie i w piśmie, w życiu publicznym i prywatnym”. Inklusywny, zatem dedykowany dla każdego ucznia w Polsce, system edukacji mniejszościowej jest dowodem na to, że zobowiązanie to wypełniono właściwie[25].

Mimo tego, że edukacja mniejszościowa może być narzędziem służącym łagodzeniu skutków negatywnych przemian demograficznych, nie jest powszechnie stosowana. Rocznie wydawane na ten cel środki publiczne nie przekraczają 0,001 budżetu krajowego, oznacza to, że nauka języka jako języka mniejszości nie stanowi znaczącego obciążenia dla polskich finansów publicznych, choć jej wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i kreowanie pozytywnego wizerunku kraju jest znaczący. Mając powyższe na uwadze trudno zrozumieć decyzje związane ze zmniejszeniem poziomu finansowania edukacji języka niemieckiego jako języka mniejszości, które wprowadzono od roku szkolnego 2022/2023. Zmiany umocnione nowelizacjami tzw. rozporządzenia tożsamościowego[26] i rozrządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022[27], wprowadziły do polskiego prawa narzędzia jawnej dyskryminacji obywateli RP, de facto dzieci, których rodzice – nawiązując do treści *Europejskiej Karty Języków Mniejszościowych i Regionalnych* – mieli życzenie skierować je na uczęszczanie na dodatkowe zajęcia z języka mniejszości.

## Bibliografia

### Prawo

- *Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych*, <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages> i <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/europejska-karta-jezykow-regionalnych-lub-mniejszosciowych>
- *Konstytucja RP*, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
- *Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. 2022 poz. 352)*

[24] Zob. <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages> (1.10.2022).

[25] W odniesieniu do języków regionalnych lub mniejszościowych na terytoriach, na których takie języki są używane, i w zależności od sytuacji każdego języka Strony będą opierać swoją politykę, ustawodawstwo i praktykę na następujących celach i zasadach: (...) g. zapewnianiu udogodnień umożliwiających osobom nieposługującym się językiem regionalnym lub mniejszościowym, a żyjącym na obszarze, gdzie jest on używany, jego nauki, jeśli mają takie życzenie”, <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/europejska-karta-jezykow-regionalnych-lub-mniejszosciowych> (1.10.2022).

[26] *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)*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000276> (1.10.2022).

[27] *Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. 2022 poz. 352)*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000352> (1.10.2022).

- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. 2021 poz. 2453),
- 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),
- Traktat między Rzeczypospolitą 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),
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 ze zm.),
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005 nr 17 poz. 141).

## Opracowania

- Mazurkiewicz M., Mniejszość niemiecka w Polsce w proces transformacji systemowej – założenia i wstępne wyniki badań, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 2021, nr 2, s. 47-74. Doi. 10.34616/SKHS.2021.2.47.74.
- Rykała A., Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce z perspektywy geografii politycznej, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2004, Nr 17, s. 63-110.
- Lis M., Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim 1989 – 2014. Z bagażem przeszłości w realiach współczesności, Stowarzyszenie Instytut Śląski, Opole 2015
- Popper K., Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie, 1987.
- Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2015, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura\\_narodowo-etniczna.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura_narodowo-etniczna.pdf)
- Powszechny sumaryczny spisu ludności z dn. 14.II. 1946 r., <https://searchworks.stanford.edu/view/769743>
- <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/narodowe-spisy-powszechne/narodowy-spis-powszechny-2002/>
- <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-trzy-ustawy,25654>
- Płoszajska G., Ustawodawstwo i rozwiązania polskie w zakresie ochrony języków mniejszości, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/oswiata/informacje-dotyczace-o/8302,Ustawodawstwo-i-rozwiazania-polskie-w-zakresie-ochrony-jezykow-mniejszosci.html>
- Mazurkiewicz M., ECMI Minorities Blog. German Minority as Hostage and Victim of Populist Politics in Poland, <https://doi.org/10.53779/FHTA5489> (1.10.2022)
- Najwyższa Izba Kontroli, Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24209,vp,26951.pdf>
- RPO: ograniczanie wydatków – nie kosztem nauczania języka mniejszości narodowych. MEiN: przywracamy symetrię, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niemiecki-jezyk-mniejszosci-ciecia-premier-senat>
- <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3048>

## O AUTORZE

**Marek Mazurkiewicz** – doktor nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, pracownik naukowy Katedry Studiów Regionalnych w Instytucie Nauki o Polityce i Administracji na Wydziale Nauki o Polityce i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Opolskiego, a także Zakładu Badań Śląskoznawczych Instytutu Śląskiego. Do jego głównych obszarów zainteresowań badawczych zalicza się problematyka mechanizmów demokracji na poziomie samorządowym, stosunków polsko-niemieckich, a także mniejszości narodowych i etnicznych ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości niemieckiej na historycznym obszarze Górnego Śląska.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Warszawa, marzec 2023

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)