



**Instytut Wymiaru Sprawiedliwości**



## Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce

dr hab. Bartosz Majchrzak



**Prawa podstawowe**  
Warszawa 2022



# Spis treści

<b>I. Wprowadzenie</b>	5
<b>II. Podstawy prawne wyznaczenia statusu mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce</b>	7
<b>III. Pojęcie mniejszości narodowych i etnicznych w polskim porządku prawnym</b>	12
<b>IV. Status mniejszości narodowych i etnicznych w świetle Konstytucji RP</b>	16
<b>V. Ustawowe unormowania statusu mniejszości narodowych i etnicznych</b>	22
1. Uwagi ogólne	22
2. Gwarancje związane z przynależnością do mniejszości	23
3. Prawa związane z używaniem języka mniejszości	24
4. Prawa kulturowe	30
5. Prawa wyborcze	32
6. Ochrona karnoprawna	33
7. Organy do spraw mniejszości narodowych i etnicznych	37
<b>VI. Uwagi końcowe</b>	43
<b>Akty prawne</b>	45
<b>Orzecznictwo</b>	48
<b>Bibliografia</b>	49



# I. Wprowadzenie

Po drugiej wojnie światowej Rzeczpospolita Polska stała się państwem w zasadzie jednonarodowym. Ostatnie ustalenia w odniesieniu do struktury narodowej i etnicznej współczesnej Polski pochodzą z 2011 r., kiedy przeprowadzono Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań<sup>1</sup>. Co prawda kolejny taki spis odbył się w 2021 r., jednak jego szczegółowe wyniki dotyczące wskazanego zakresu danych będą znane dopiero w drugiej połowie 2023 r.<sup>2</sup> Na podstawie zatem informacji z 2011 r. wśród ludności Rzeczypospolitej 94,83% (tj. 36522,2 tys.) odznaczało się wyłącznie polską identyfikacją narodowo-etniczną. Ponad 871 tys. osób (2,26%) zadeklarowało zarówno polską, jak i inną niż polska tożsamość narodowo-etniczną. Z kolei deklarujący wyłącznie niepolską przynależność stanowili grupę liczącą przeszło 596 tys. osób (1,55%), z czego prawie 46 tys. to identyfikujący się z dwiema niepolskimi narodowościami<sup>3</sup>. W tej grupie liczebność poszczególnych mniejszości narodowych kształtowała się następująco: białoruska – 43 880 obywateli polskich, czeska – 2833, litewska – 7374, niemiecka – 144 238, ormiańska – 1684, rosyjska – 8796, słowacka – 2740, ukraińska – 2740, żydowska – 7353. Natomiast mniejszości etniczne obejmują: Karaimów – 313 obywateli polskich, Łemków – 9641, Romów – 16 725, Tatarów – 1828<sup>4</sup> (w literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na niedoszacowanie wszystkich tych danych<sup>5</sup>). Jednocześnie warto zaznaczyć, że w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2011 r., z którego pochodzą powyższe dane, kierowano się kryteriami ustawowymi wyróżniania mniejszości

---

<sup>1</sup> P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, uwaga I.F.1. do art. 35.

<sup>2</sup> Zob. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/harmonogram-publicacji-wynikow-nsp-2021/> (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).

<sup>3</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2015, s. 29, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura\\_narodowo-etniczna.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5670/22/1/1/struktura_narodowo-etniczna.pdf) (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).

<sup>4</sup> Dane dostępne na: <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/mniejszosci-narodowe-i-etniczne-w-polsce-oraz-ich-jezyki> (dostęp: 15 grudnia 2022 r.).

<sup>5</sup> Zob. np. K. Bobrowski, Ł. Kułaga, *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] *Polskie prawo stosunków międzynarodowych. Zagadnienia wybrane*, red. C. Mik, Ł. Kułaga, Toruń 2018, s. 270–271.

narodowych i etnicznych<sup>6</sup>. Jednym z ważniejszych ustawowych wyznaczników przynależności, uwzględnionych także w odpowiednim przepisie Konstytucji RP<sup>7</sup> (tj. art. 35 ust. 1), jest posiadanie przez członka mniejszości polskiego obywatelstwa (zob. art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym<sup>8</sup>). Stąd też pozycję prawną wskazanych mniejszości należy wyraźnie różnicować od szerszej (i nierzadko odmiennej) problematyki dotyczącej uchodźców czy imigrantów przybywających na terytorium Polski, i to w szczególności wskutek inwazji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Oczywiście nie można wykluczać istotnego wpływu tego wydarzenia na ochronę praw i wolności mniejszości narodowych w Polsce, ale będą to przede wszystkim konsekwencje pośrednie, pochodne napływu cudzoziemców na obszar naszego państwa.

---

<sup>6</sup> Por. Główny Urząd Statystyczny, *Struktura...*, s. 21.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 823; dalej: ustawa o mniejszościach.

## II. Podstawy prawne wyznaczenia statusu mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce

Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej wyznacza szereg aktów normatywnych o różnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Są one wyrazem przyjęcia zarówno ogólnej zasady równości i zakazu dyskryminacji z jakichkolwiek powodów (zwłaszcza ze względu na: rasę, kolor skóry, język, religię, pochodzenie narodowe czy przynależność do mniejszości narodowej<sup>9</sup>), jak i ustanowienia praw i wolności indywidualnych (tj. poszczególnych osób należących do mniejszości) oraz kolektywnych (jako przynależnych wyodrębnionej grupie społecznej)<sup>10</sup>.

W pierwszej kolejności stosowne unormowania dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych przewiduje Konstytucja RP. Wśród nich należy wymienić takie, które bezpośrednio odnoszą się do tych pojęć, ustanawiając ochronę indywidualną i grupową mniejszości<sup>11</sup>, w art. 27 i art. 35 Konstytucji RP. Pośrednie odniesienie znajdujemy w art. 13 ustawy zasadniczej zakazującym istnienia partii politycznych i innych organizacji, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza zwłaszcza nienawiść rasową czy narodowościową. Ponadto do mniejszości narodowych i etnicznych, w tym ich poszczególnych członków, odnoszą się wszystkie przepisy Konstytucji RP przewidujące wolności i prawa „każdego” lub „obywatela”<sup>12</sup>, którzy znajdują się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu art. 37 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności korzystają z ochrony na podstawie art. 32 ustawy zasadniczej, według którego wszyscy są równi wobec prawa, mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nie mogą być dyskryminowani w życiu politycznym, społecznym

---

<sup>9</sup> Zob. np. art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284); dalej: EKPCz lub Konwencja.

<sup>10</sup> Por. H. Suchocka, *Prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 161.

<sup>11</sup> Zob. J. Szmyt, *Konstytucyjna ochrona mniejszości narodowych w świetle zobowiązań międzynarodowych Polski*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3, s. 78.

<sup>12</sup> Por. H. Zięba-Załucka, *Konstytucja RP wobec problemu mniejszości narodowych i etnicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2000, nr 47, s. 102-103.

lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Wiąże się to z podstawową zasadą, że wszyscy ludzie – włączając oczywiście członków mniejszości narodowych i etnicznych – mają takie same prawa podstawowe jak inni członkowie społeczeństwa i korzystają z nich z wyłączeniem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie<sup>13</sup>.

W kontekście wiążących Polskę postanowień międzynarodowych można wskazać na ogólne klauzule równościowe zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych<sup>14</sup> w art. 55 lit. c i art. 76 lit. c, które przewidują promowanie i zachęcanie do powszechnego poszanowania i zachowania praw człowieka i podstawowych wolności przysługujących wszystkim bez różnicowań ze względu na rasę, płeć, język lub religię<sup>15</sup>. Z kolei zakaz dyskryminacji ustanawia art. 14 EKPCz, według którego korzystanie z praw i wolności wymienionych w tej 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. Jednocześnie warto nadmienić, że mimo ustanowienia w Konwencji szerokiego katalogu praw człowieka, nie zawiera ona innych postanowień dotyczących szczególnej ochrony osób należących do mniejszości narodowych<sup>16</sup>. Istotny element prawa antydyskryminacyjnego stanowi też Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r.<sup>17</sup> W art. 1 ust. 1 definiuje bowiem pojęcie „dyskryminacja rasowa” jako oznaczające wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego.

Pierwszym unormowaniem odnoszącym się wyraźnie do praw mniejszości jest art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>18</sup> Zgodnie z tym przepisem w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy. Na tle tego unormowania w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że termin „mniejszości etniczne”

<sup>13</sup> M. Fatemeh, B. Babajanian, *The Rights of Minorities in International Law*, „Journal of Politics and Law” 2016, nr (9)6, s. 17.

<sup>14</sup> Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

<sup>15</sup> Zob. K. Bobrowski, Ł. Kułaga, *Status...*, s. 278.

<sup>16</sup> A. Chrościcka, *Ochrona praw mniejszości narodowych w systemie Rady Europy*, „Ius Novum” 2013, nr 4, s. 88.

<sup>17</sup> Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.



ma szerszy zakres niż „mniejszości narodowe”<sup>19</sup>, które wchodzi w zakres pierwszego z wymienionych pojęć<sup>20</sup>. Jednocześnie, mimo pewnych wątpliwości związanych z zastrzeżeniem w powyższym artykule o grupowym korzystaniu z wymienionych praw, przyjmuje się jego indywidualistyczną interpretację, jako statuującego poszczególne prawa i wolności jednostki<sup>21</sup>. W szczególności sposób z kolei potraktowane zostały dzieci należące do mniejszości w art. 30 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.<sup>22</sup> To unormowanie statuuje, że w tych państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe bądź osoby pochodzenia rdzennego, dziecku należącemu do takiej mniejszości lub dziecku pochodzenia rdzennego nie można odmówić prawa do posiadania i korzystania z własnej kultury, do wyznawania i praktykowania swojej religii lub do używania własnego języka, łącznie z innymi członkami jego grupy.

Pierwszą wiążącą wielostronną umową międzynarodową poświęconą w całości ochronie osób należących do mniejszości narodowych<sup>23</sup> jest Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r.<sup>24</sup> Zawiera ona głównie postanowienia o charakterze programowym, wymieniając cele, do których osiągnięcia strony zobowiązują się dążyć (nie zawierając regulacji praw podmiotowych jednostki<sup>25</sup>). Te postanowienia, które nie będą bezpośrednio stosowane, pozostawiają zainteresowanym państwom swobodę podejmowania działań dla realizacji celów, które zobowiązały się osiągnąć, dając im w ten sposób możliwość wzięcia pod uwagę ich szczególnych warunków. Realizacja zasad wymienionych w niniejszej konwencji ramowej ma być dokonywana poprzez krajowe ustawodawstwo i stosowną politykę rządową<sup>26</sup>. W związku z ratyfikacją niniejszej konwencji ramowej Polska złożyła deklarację interpretacyjną. Według niej brak definicji mniejszości narodowej w konwencji ramowej skutkuje przyjęciem przez Rzeczpospolitą, że przez to pojęcie rozumie mniejszości narodowe zamieszkałe na terytorium Polski, których członkowie są obywatelami naszego kraju.

<sup>19</sup> R. Wieruszewski, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, LEX, uwaga 2 do art. 27.

<sup>20</sup> D. Kuźnicka, *Mniejszość etniczna a mniejszość narodowa w Polsce – analiza porównawcza na przykładzie Łemków i Żydów*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, s. 170, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).

<sup>21</sup> J. Szmyt, *Konstytucyjna...*, s. 64; tak też P.B. Zientarski, *Sytuacja prawna mniejszości narodowych w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 2019, s. 93; J.R. Valentine, *Toward a Definition of National Minority*, „Denver Journal of International Law & Policy” 2004, nr 32(3), s. 455.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

<sup>23</sup> A. Chrościcka, *Ochrona...*, s. 90; J. Szmyt, *Konstytucyjna...*, s. 67.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209; dalej: konwencja ramowa.

<sup>25</sup> R. Hliwa, *Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 89.

<sup>26</sup> Zob. pkt 11 i 13 Raportu wyjaśniającego do Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, <https://rm.coe.int/16800c1312> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.); dalej: Raport wyjaśniający do Konwencji ramowej.

Bardzo istotne znaczenie w zabezpieczeniu praw mniejszości narodowych i etnicznych ma Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r.<sup>27</sup> Przedmiotem ochrony nie są same mniejszości jako takie, lecz konkretne „języki regionalne lub mniejszościowe”<sup>28</sup>. Przy czym w świetle Karty wskazane języki obejmują te, które: a) są tradycyjnie używane na określonym terytorium państwa przez obywateli tego państwa tworzących grupę mniejszą liczebnie od pozostałej części ludności tego państwa; b) różnią się od oficjalnego języka (języków) tego państwa, co nie obejmuje ani dialektów oficjalnego języka (języków) tego państwa, ani języków migrantów (art. 1 lit. a Karty). Jednocześnie Karta pozostawia do decyzji państwa ustalenie katalogu języków objętych ochroną, ponieważ to ono określa w dokumencie ratyfikacyjnym, przyjęcia lub zatwierdzenia język regionalny lub mniejszościowy, lub język oficjalny, który jest mniej powszechnie stosowany na całości lub części jego terytorium, a który będzie objęty postanowieniami Karty zadeklarowanymi do stosowania przez dane państwo (art. 3 ust. 1 Karty). W oświadczeniu rządowym złożonym przez Polskę zaznaczono przede wszystkim, że Rzeczpospolita zamierza stosować kartę języków zgodnie z unormowaniami ustawy o mniejszościach, a za języki regionalne lub mniejszościowe w znaczeniu Karty uznaje: białoruski, czeski, hebrajski, jidysz, karaïmski, kaszubski, litewski, łemkowski, niemiecki, ormiański, romski, rosyjski, słowacki, tatarski, ukraiński; przy czym za język regionalny uważa język kaszubski<sup>29</sup>.

Postanowienia dotyczące praw poszczególnych mniejszości narodowych znalazły się ponadto w umowach dwustronnych, które Polska zawarła ze wszystkimi swoimi sąsiadami. Są to traktaty podpisane z: Republiką Białorusi, Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, Republiką Słowacką, Republiką Czeską, Republiką Litewską, Republiką Federalną Niemiec, Federacją Rosyjską i Ukrainą<sup>30</sup>.

W odniesieniu do prawa Unii Europejskiej należy zwrócić uwagę zwłaszcza na art. 2 zd. pierwsze Traktatu o Unii Europejskiej<sup>31</sup>, zgodnie z którym 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. Jednocześnie Unia Europejska nie ma uprawnień ogólnych dotyczących mniejszości,

<sup>27</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121; dalej: Karta lub karta języków.

<sup>28</sup> A. Chrościcka, *Ochrona...*, s. 97.

<sup>29</sup> Zob. Oświadczenie rządowe z 22 maja 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1122); dalej: oświadczenie rządowe.

<sup>30</sup> Katalog tych umów wraz z wykazem najważniejszych postanowień dotyczących mniejszości narodowych zawiera np. załącznik nr 1 do projektu IV Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, <https://www.gov.pl/attachment/895b929f-28c9-4a9e-afad-32744e877964> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).

<sup>31</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13.

w szczególności nie dysponuje kompetencjami w zakresie definiowania pojęcia mniejszości narodowej, uznawania statusu takich mniejszości lub ich samostanowienia czy autonomii. Sprawy te leżą wyłącznie w gestii państw członkowskich<sup>32</sup>. Wobec tego ochrona w ramach prawa unijnego koncentruje się przede wszystkim na zasadzie niedyskryminacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych (w szczególności art. 10 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>33</sup> i art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>34</sup>).

Najważniejszym krajowym aktem prawnym o charakterze ustawowym, odnoszącym się do statusu prawnego mniejszości narodowych i etnicznych, jest ustawa o mniejszościach. Ponadto istotne gwarancje praw lub wolności indywidualnych i kolektywnych osób należących do tych mniejszości przewidują m.in. następujące akty:

- 1) ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>35</sup> (art. 88 ust. 3 i art. 104 pkt 4);
- 2) ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>36</sup> (art. 95 § 2, art. 197 i art. 462 § 4);
- 3) ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>37</sup> (art. 118, 118a, 119, 256 i 257);
- 4) ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>38</sup> (art. 15 ust. 2, art. 15 ust. 4 pkt 3, art. 18 ust. 1, art. 21 ust. 1a pkt 8a, art. 30 ust. 4a, art. 47h i art. 47o ust. 1 pkt 2);
- 5) ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>39</sup> (art. 13, 44zv i art. 44zzf ust. 1);
- 6) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 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<sup>40</sup>;
- 7) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 10 sierpnia 2005 r. w sprawie umieszczania na znakach i tablicach dodatkowych nazw w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz w języku regionalnym<sup>41</sup>;
- 8) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 maja 2005 r. w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński<sup>42</sup>.

<sup>32</sup> Zob. K. Bobrowski, Ł. Kułaga, *Status...*, s. 282 i cytowane tam dokumenty instytucji unijnych.

<sup>33</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

<sup>34</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

<sup>35</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

<sup>37</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.; dalej: k.k.

<sup>38</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722; dalej: ustawa o radiofonii.

<sup>39</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2230.

<sup>40</sup> Dz.U. poz. 1627 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie mniejszości.

<sup>41</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1320.

<sup>42</sup> Dz.U. Nr 102, poz. 855; dalej: rozporządzenie w sprawie transliteracji.

### III. Pojęcie mniejszości narodowych i etnicznych w polskim porządku prawnym

Konstytucja RP w art. 35 posługuje się określeniami „mniejszość narodowa” i „mniejszość etniczna”, jednocześnie ich nie definiując. Należy przyjąć, że nie są to pojęcia równoznaczne<sup>43</sup>, co sugeruje dodatkowo art. 27 Konstytucji RP odnoszący się wyłącznie do „mniejszości narodowych”, a zatem różnicujący je wyraźnie od „mniejszości etnicznych”. Definicji wskazanych terminów nie znajdujemy również w wiążących Polskę wielostronnych umowach międzynarodowych, w szczególności nie zawiera jej ani Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, ani konwencja ramowa<sup>44</sup>. Pewne wskazówki zawiera natomiast art. 20 ust. 1 Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.<sup>45</sup> Dookreślono w nim członków mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej jako „osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej”. Podobne rozumienie przyjmuje Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r.<sup>46</sup> (zgodnie z art. 13 ust. 2 tego traktatu „osoby należące do mniejszości litewskiej w Rzeczypospolitej Polskiej” to „osoby posiadające obywatelstwo polskie, które są litewskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji litewskiej oraz uznają język litewski za swój język ojczysty”). Generalnie jednak w porozumieniach wielostronnych, a także dwustronnych, w szczególności tych, które dotyczą wyłącznie mniejszości narodowych czy etnicznych, unika się definiowania tych pojęć (dookreślenie takie jest wyjątkiem, a nie regułą)<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Zob. P.B. Zientarski, *Sytuacja...*, s. 159.

<sup>44</sup> P.B. Zientarski, *Sytuacja...*, s. 91 i 106.

<sup>45</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56; dalej: traktat z RFN.

<sup>46</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 15, poz. 71; dalej: traktat z Litwą.

<sup>47</sup> G. Janusz, *Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K*” 2008, nr 15, 2, s. 101–103 i 105.

Próbie ustalenia znaczenia analizowanych terminów podjęła zaś Podkomisja do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości powołana w 1947 r. w ramach Komisji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych. Efektem prac podkomisji było m.in. przyjęcie w styczniu 1959 r. „Rezolucji w sprawie definicji mniejszości dla celów ochrony przez Podkomisję do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Narodów Zjednoczonych”. Objęła ona tzw. trójczłonową definicję mniejszości, według której: 1) pojęcie „mniejszość” odnosi się wyłącznie do tych grup społecznych, które nie stanowią grupy dominującej w państwie zamieszkania i które pragną w sposób stały utrzymywać swe etniczne, religijne lub językowe tradycje i cechy odróżniające je wyraźnie od reszty społeczeństwa; 2) mniejszość ta musi się składać z odpowiedniej liczby członków, by móc pielęgnować te odrębności; 3) tworzący mniejszość muszą być lojalni wobec państwa, w którym zamieszkują<sup>48</sup>. Kolejny przykład definiowania mniejszości narodowych w aktach *soft law* znajdujemy w Rekomendacji 1134/1990 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie praw mniejszości, przyjętej 1 października 1990 r. Według pkt 11 tej rekomendacji mniejszości narodowe są wyodrębnionymi i wyróżnionymi grupami, odpowiednio określonymi i ustanowionymi na terytorium państwa, których członkowie są obywatelami tego państwa, mającymi pewne religijne, językowe, kulturowe lub inne cechy charakterystyczne, które odróżniają je od większości populacji<sup>49</sup>.

Na tym tle można zauważyć, że na poziomie międzynarodowym – zarówno uniwersalnym, jak i regionalnym – opracowanie jednolitej i powszechnie akceptowanej definicji mniejszości narodowych i etnicznych jest, po pierwsze, trudnym zadaniem, a po drugie, nie stanowi priorytetu dla społeczności międzynarodowej. Osiągnięcie konsensusu jest w dużej mierze ograniczone przeciwstawnymi interesami wielu państw i różnym postrzeganiem problemu mniejszości, uzależnionym od aktualnej wewnątrzpaństwowej sytuacji w tym zakresie i społecznych nastrojów. Stąd definiowanie mniejszości, czy to narodowych czy etnicznych, pozostaje w gestii regulacji krajowych, co przyznaje państwom-stronom uczestniczącym w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka pewien margines swobody i możliwość dostosowania zakresu ochrony mniejszości do realnych możliwości państw w tym zakresie oraz aktualnych potrzeb<sup>50</sup>.

Uwzględniając powyższe założenia, polski ustawodawca ustalił znaczenie wskazanych pojęć w art. 2 ustawy o mniejszościach. Zgodnie z tym przepisem „[m]niejszością narodową, w rozumieniu ustawy, jest grupa obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;

<sup>48</sup> G. Janusz, *Definiowanie...*, s. 97–98.

<sup>49</sup> <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15168&lang=en> (dostęp: 19 grudnia 2022 r.).

<sup>50</sup> E. Kurzępa, *Definicja mniejszości narodowych i etnicznych w polskim prawodawstwie na tle rozwiązań międzynarodowych*, [w:] *Rodzina, ekonomia i migracja. Ujęcie prawne i socjologiczno-ekonomiczne*, red. M. Butrymowicz, P. Kroczek, Kraków 2021, s. 97–98.



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). Z kolei za „mniejszość etniczną” ustawa o mniejszościach uznaje „grup[ę] 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). Tym samym jako element odróżniający obie kategorie art. 2 ustawy o mniejszościach wskazuje wyłącznie kryterium utożsamiania się członków mniejszości etnicznej z jakimś narodem tworzącym własne państwo.

Na gruncie powyższych przepisów należy podkreślić, że polski ustawodawca za mniejszości narodowe i etniczne uznaje wyłącznie grupy obywateli polskich wyróżnione na podstawie cech o charakterze zarówno obiektywnym, jak i subiektywnym. Za elementy obiektywne należy uznać: mniejszą liczebność od pozostałej części ludności Polski, odróżnianie się od reszty obywateli językiem, kulturą lub tradycją, tradycyjne (co najmniej 100-letnie) zamieszkiwanie na terytorium Polski. Z kolei do elementów subiektywnych należą: dążenie do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji, ukierunkowanie na wyrażanie i ochronę własnej historycznej wspólnoty narodowej lub etnicznej, a także utożsamianie bądź też nie z narodem zorganizowanym we własnym państwie<sup>51</sup>. Jednocześnie ustawodawca usunął ewentualne wątpliwości na tle stosowania tych kryteriów w odniesieniu do różnych grup zamieszkujących na terytorium Polski, wprowadzając w ustawie o mniejszościach (art. 2 ust. 2 i 4) zamknięty katalog mniejszości wyróżnionych w oparciu o te przesłanki. I tak do mniejszości narodowych zaliczył mniejszość: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską. Mniejszościami etnicznymi zaś są mniejszości: karaimska, łemkowska, romska i tatarska. Wobec tego ewentualne rozszerzenie tego katalogu wymaga stosownej nowelizacji ustawy o mniejszościach<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> E. Kurzępa, *Definicja...*, s. 105; L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX, uwaga 4 do art. 35.

<sup>52</sup> Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (druk sejmowy nr 1318, Sejm IX kadencji), który zawiera propozycję uznania za mniejszość narodową mniejszości gruzińskiej.

W kontekście przytoczonej definicji ustawowej warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, w literaturze przedmiotu sygnalizuje się, że kryterium obywatelstwa państwa „przyjmującego” jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych w prawie międzynarodowym<sup>53</sup>. Co więcej, zawężenie ochrony tylko do obywateli polskich, będące konsekwencją odwołania się w ustawie o mniejszościach do tego wyznacznika definicyjnego, bywa oceniane jako sprzeczne z „duchem” wiążących Polskę konwencji uchwalanych w ramach Rady Europy<sup>54</sup>. Po drugie, duże wątpliwości wywołuje zaliczenie do mniejszości narodowych tylko tych grup, których przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej od co najmniej 100 lat. Wobec tych przepisów stawia się zarzut naruszenia art. 35 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 Konstytucji RP. W szczególności bowiem, w nawiązaniu do reguły *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, ustawa zasadnicza stanowi jednolicie o jednej kategorii mniejszości narodowych, a zatem w drodze ustawodawczej nie powinno się generalnie rozróżniać dwóch kategorii mniejszości, podlegających przepisom ustawy o mniejszościach i jej niepodlegających, a zwłaszcza nie powinno się wprowadzać daleko idących różnic w statusie prawnym tych mniejszości (przynajmniej w zakresie praw i wolności, które wymienia sama Konstytucja RP)<sup>55</sup>.

W uzupełnieniu powyższych stwierdzeń można zauważyć, że art. 35 ust. 1 Konstytucji RP – odwołując się do kryterium obywatelstwa polskiego – nie daje podstaw do traktowania go jako koniecznej cechy grup osób tworzących mniejszości narodowe czy etniczne. Przepis ten nawiązuje do wymienionego przymiotu jedynie w celu szczególnego potraktowania obywateli polskich należących do mniejszości, z punktu widzenia gwarancji zawartych w art. 35 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei już następny przepis – art. 35 ust. 2 ustawy zasadniczej – jednolicie traktuje wszystkie osoby będące członkami mniejszości narodowych i etnicznych, niezależnie od tego, czy mają obywatelstwo polskie, czy też go nie posiadają. Innymi słowy, na gruncie Konstytucji RP pojęcie mniejszości jest kategorią szerszą podmiotowo względem zbioru obywateli polskich należących do tych mniejszości, obejmującą także inne osoby wyróżnione w oparciu o kryterium „narodowościowe” lub „etniczne”. Jednocześnie ustawa zasadnicza nie daje podstaw do dalszego zawężenia kręgu wskazanych osób przez objęcie nim wyłącznie tych grup, które trwale, tj. od odpowiednio długiego czasu, funkcjonują na terytorium państwa polskiego.

<sup>53</sup> P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP...*, uwaga II.E.3. do art. 35,

<sup>54</sup> Zob. J. Szmyt, *Konstytucyjna...*, s. 66 i 77.

<sup>55</sup> P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP...*, uwaga II.E.4. do art. 35; zob. też A. Jakuszewicz, *Kilka uwag o wyznaczeniu podmiotowego zakresu ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych*, „*Studia Bydgosko-Lwowskie. Prawo – Samorząd Terytorialny – Gospodarka*” 2015, nr 1, s. 53–56.

## IV. Status mniejszości narodowych i etnicznych w świetle Konstytucji RP

Ochronę konstytucyjną mniejszości narodowych i etnicznych przewidują przede wszystkim dwa artykuły ustawy zasadniczej, tj. art. 27 zd. drugie i art. 35. Przy tym pierwszy z wymienionych przepisów może być traktowany jako potwierdzenie i rozwinięcie jednej z wolności jednostki wymienionych w art. 35 ust. 1 Konstytucji RP<sup>56</sup>, stąd też zostanie omówiony w drugiej kolejności.

Odnosząc się zatem do art. 35 ustawy zasadniczej, można zwrócić uwagę, że mieści się on w „zasadach ogólnych” dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, ustanawiając „zasadę tolerancji i respektowania mniejszości narodowych i etnicznych”. Przez to formułuje też jedną z wartości konstytucyjnych, nakazując dążenie do nadawania jej możliwie najpełniejszej treści w procesie interpretacji i stosowania przepisów konstytucyjnych i całego systemu prawa. Jednocześnie art. 35 Konstytucji RP jest uznawany za źródło praw podmiotowych wymienionych – w odniesieniu do jednostki (osób przynależących do mniejszości) – w ust. 1, a w odniesieniu do grup (samych mniejszości) – w ust. 2<sup>57</sup>.

Nawiązując do art. 35 ust. 1 ustawy zasadniczej należy ponownie przypomnieć, że podmiotami niniejszego unormowania są tylko te osoby należące do mniejszości narodowych i etnicznych, które mają obywatelstwo polskie. Niemniej jednak przepis nie ma charakteru „ekskluzywnego”, nie stoi na przeszkodzie temu, aby w drodze praktyki ustrojowej (ustawodawstwa) rozszerzać te gwarancje na osoby niebędące obywatelami polskimi<sup>58</sup>. Zobowiązaniem jest „Rzeczpospolita Polska”, przez co należy rozumieć wszystkie organy władzy publicznej, które działają w imieniu państwa, w tym również organy samorządu terytorialnego, osoby i instytucje prywatne, wykonujące zadania publiczne powierzone przez państwo<sup>59</sup>. Z art. 35

---

<sup>56</sup> Por. J. Trzciniński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX, uwaga 9. do art. 27.

<sup>57</sup> Zob. L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja...*, uwaga 8 do art. 35.

<sup>58</sup> P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP...*, uwaga II.E.1. do art. 35,

<sup>59</sup> P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP...*, uwaga II.E.8 do art. 35.



ust. 1 ustawy zasadniczej nie wynikają natomiast żadne bezpośrednie wskazania co do jego horyzontalnego oddziaływania.

Można ogólnie ująć, że wskazane unormowanie formułuje wolność jednostki do zachowania i rozwoju swojej tożsamości narodowej lub etnicznej. Ustrojodawca odwołał się w tym zakresie do trzech elementów tej tożsamości: 1) zachowania i rozwoju własnego języka (łączą się z tym gwarancje poszanowania językowych praw mniejszości sformułowane w art. 27 zd. drugie Konstytucji RP); 2) zachowania obyczajów i tradycji (łączą się z tym zwłaszcza gwarancje wolności wyznania oraz zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego – art. 53 Konstytucji RP<sup>60</sup>); 3) rozwoju własnej kultury (gwarancję tę trzeba traktować jako uzupełnienie ogólnej zasady art. 6 Konstytucji RP, akcentującego rolę kultury jako „źródła tożsamości narodu polskiego”). Przedmiot obowiązku stąd wynikającego jest ujęty przede wszystkim w aspekcie negatywnym, jako powstrzymanie się władz publicznych od wszelkiej ingerencji w językową, obyczajową i kulturową odrębność poszczególnych mniejszości. Nie ulega jednak wątpliwości, że należyta realizacja tych wolności wymaga też szeregu działań pozytywnych, co wynika choćby z ujmowania art. 35 Konstytucji RP jako zasady polityki państwa<sup>61</sup>.

Artykuł 35 ust. 2 Konstytucji RP statuuje z kolei prawo grup mniejszościowych do ochrony ich tożsamości, zarówno w aspekcie instytucjonalnym, jak i proceduralnym<sup>62</sup>. Zakres podmiotowy przepisu obejmuje „mniejszości narodowe i etniczne”, jest to więc prawo grupowe<sup>63</sup>, przysługujące określonym zbiorowościom, a tylko pośrednio wyznaczające kształt wolności i praw osób należących do tych zbiorowości. Według L. Garlickiego i M. Zubika wymienione w art. 35 ust. 2 Konstytucji RP grupy mniejszościowe są podmiotami praw konstytucyjnych tylko w zakresie, w jakim obejmują obywateli polskich, co ma wynikać pośrednio z ust. 1 tego artykułu<sup>64</sup>. Dopuszczalna jest jednak szersza interpretacja wskazanego pojęcia, ze względu na brak wyraźnego zawężenia jego zakresu podmiotowego przez ustrojodawcę oraz intencje prawodawcy międzynarodowego. W szczególności, według Komitetu Praw Człowieka prawodawca ten zmierza do objęcia ochroną wynikającą z ratyfikowanego przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wszystkich osób należących do mniejszości znajdujących się na terytorium państwa-strony, a nie tylko obywateli danego kraju<sup>65</sup>. Z kolei adresatem obowiązków wynikających z art. 35 ust. 2 Konstytucji RP są „władze publiczne”, który to wniosek płynie z ogólnego zaadresowania ochrony konstytucyjnych wolności i praw do polskich władz publicznych<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Por. wyrok TK z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 118.

<sup>61</sup> L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja...*, uwaga 9 do art. 35.

<sup>62</sup> L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja...*, uwaga 10 do art. 35.

<sup>63</sup> J. Szmyt, *Konstytucyjna...*, s. 78.

<sup>64</sup> L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja...*, uwaga 10 do art. 35.

<sup>65</sup> J. Szmyt, *Konstytucyjna...*, s. 66.

<sup>66</sup> L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja...*, uwaga 10 do art. 35.

Artykuł 35 ust. 2 Konstytucji RP stanowi w wymiarze instytucjonalnym o prawie mniejszości do tworzenia własnych instytucji: edukacyjnych, kulturalnych oraz służących ochronie tożsamości religijnej. Użyte sformułowania przemawiają za szerokim zakresem przedmiotowym wymienionych instytucji. W szczególności instytucje edukacyjne obejmują nie tylko szkoły niepubliczne, ale także inne placówki oświatowe. Na instytucje kultury będą się składać m.in. teatry, opery, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki czy ośrodki badań i dokumentacji. Z kolei instytucje służące ochronie tożsamości religijnej są wyraźnie szerszym pojęciem od „kościół i innych związków wyznaniowych”, a przez to będą nimi także odpowiednie organizacje o charakterze „świeckim”<sup>67</sup>. Tak zwane uprawnienia proceduralne wynikające z art. 35 ust. 2 Konstytucji RP to uczestniczenie w rozstrzyganiu spraw dotyczących „tożsamości kulturowej” mniejszości. Zestawiając to pojęcie z określeniami użytymi we wcześniejszych fragmentach art. 35 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w szczególności z odmiennym pojęciem „kulturalna” (odniesionym do „instytucji”), należy przyjąć, że kwestie języka, edukacji, obyczajów, tradycji, religii i innych przejawów kultury są koniecznymi składnikami „tożsamości kulturowej”, a zatem wskazane prawo „proceduralne” ma charakter generalny<sup>68</sup>. Przy tym omawiane prawa mniejszości narodowych i etnicznych sugerują nacisk na pozytywne obowiązki państwa, polegające na tworzeniu rozwiązań prawnych umożliwiających mniejszościom oraz ich członkom urzeczywistnianie własnej tożsamości<sup>69</sup>.

Kolejny przepis odnoszący się w sposób szczególny do mniejszości narodowych (ale już nie etnicznych, co wynika z istoty unormowania) to art. 27 Konstytucji RP. Zgodnie z nim językiem urzędowym w Rzeczypospolitej jest język polski, co nie narusza jednak praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Język urzędowy utożsamia się z językiem urzędowania<sup>70</sup>, a zatem – według Trybunału Konstytucyjnego – podejmowania wszelkich czynności i innych aktów posługiwania się językiem w komunikowaniu z innymi podmiotami, dokonywanych przede wszystkim przez organy władzy publicznej oraz niektóre inne podmioty, które wykonują zadania o charakterze władczym (publicznoprawne). „Chodzi przede wszystkim o zadania wskazanych organów związane z realizacją wyznaczonych ustawą kompetencji. Szeroko ujmując, wypada odwołać się do [...] uchwały TK W. 7/96, i wskazać, że urzędowanie odnosi się do wykonywania zadań o charakterze publicznym, «przez które rozumieć należy zadania dotyczące społeczeństwa (lub społeczności lokalnej), służące realizacji interesu publicznego (społecznego – w tym

<sup>67</sup> Por. P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP...*, uwaga IV.C.2. do art. 35.

<sup>68</sup> Zob. L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja...*, uwaga 10 do art. 35.

<sup>69</sup> P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX, uwagi do art. 35.

<sup>70</sup> J. Trzciński, *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 49.

także interesu jednostki) i wykonywane przede wszystkim w formach działania właściwych dla podmiotów, którym przysługują kompetencje władcze»<sup>71</sup>. Wobec tego art. 27 Konstytucji RP ustanawia zasadę, że wszelkie organy władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej i samorządowej) i inne podmioty, którym poruczono wykonywanie zadań władzy publicznej na jakiegokolwiek podstawie prawnej, komunikują się zarówno między sobą, jak i z jednostkami w języku polskim<sup>72</sup>.

Zastrzeżenie, że art. 27 zd. pierwsze Konstytucji RP „nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych”, nie powinno być traktowane jako wprowadzenie wyjątku od powyższej „zasady urzędowości języka polskiego”<sup>73</sup>. Językiem urzędowym Rzeczypospolitej jest bowiem zawsze język polski, ale jeśli wynika to z dwustronnych lub wielostronnych traktatów zawartych przez Polskę, w określonym zakresie dodatkowym (uzupełniającym, akcesoryjnym, fakultatywnym) językiem czynności urzędowych jest pewien uznany przez prawo język mniejszości narodowej<sup>74</sup>. Bywa on nazywany *quasi-językiem* urzędowym w Polsce<sup>75</sup>. Jednocześnie zwraca się uwagę na konieczność interpretowania art. 27 zd. drugie Konstytucji RP w kontekście art. 35 ust. 1 ustawy zasadniczej – jako przepisu gwarantującego mniejszościom narodowym prawo posługiwania się językiem ojczystym<sup>76</sup>.

Prawa mniejszości narodowych związane z posługiwaniem się własnym językiem w stosunkach publicznych zostały przewidziane w zawartych przez Rzeczpospolitą umowach dwustronnych. Są to unormowania niemające samowystarczalnego charakteru w zakresie dokonywania czynności urzędowych przed polskimi władzami publicznymi, co wymaga stosownych krajowych unormowań ustawowych. Przykładowo traktat z RFN stanowi: 1) „Umawiające się Strony oświadczają, że osoby wymienione w ustępie 1 [tj. m.in. członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej – przyp. B.M.] mają w szczególności prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do: swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznie [...]” (art. 20 ust. 3); 2) „Umawiające się Strony będą w szczególności: [...] dążyć zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego do zapewnienia członkom grup wymienionych w artykule 20 ustęp 1 [tj. m.in. członkom mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej – przyp. B.M.] odpowiednich możliwości [...] tam, gdzie to jest możliwe i konieczne, posługiwania się [ich językiem ojczystym – przyp. B.M.] [...] wobec

<sup>71</sup> Zob. wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92 i cytowana w nim uchwała TK z 14 maja 1997 r., sygn. W 7/96, OTK 1997, nr 2, poz. 27.

<sup>72</sup> J. Trzeciński, M. Wiącek, *Znaczenie art. 27 Konstytucji dla statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Państwo prawa – parlamentaryzm – sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamróz, Białystok 2012, s. 306.

<sup>73</sup> A. Wiltos, *Znaczenie art. 27 Konstytucji RP dla ochrony praw i wolności jednostki*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 166; tak też J. Trzeciński, M. Wiącek, *Znaczenie...*, s. 316.

<sup>74</sup> A. Racka, *W sprawie używania języka pomocniczego w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3, s. 67.

<sup>75</sup> A. Racka, *W sprawie...*, s. 66.

<sup>76</sup> R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Język pomocniczy jako szczególny sposób komunikacji przy załatwianiu spraw przez organ gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 27.

władz publicznych” (art. 21 ust. 2). Traktat z Litwą zaś przewiduje: 1) „Układające się Strony oświadczają, że osoby wymienione w artykule 13 ustęp 2 [tj. m.in. członkowie mniejszości litewskiej w Rzeczypospolitej – przyp. B.M.] mają w szczególności prawo do: swobodnego posługiwania się językiem mniejszości narodowej w życiu prywatnym i publicznie [...]” (art. 14 ust. 1); 2) „Strony w szczególności: rozważą dopuszczenie używania języków mniejszości narodowych przed swymi urzędami, szczególnie zaś w tych jednostkach administracyjno-terytorialnych, w których dużą część ludności stanowi mniejszość narodowa [...]” (art. 15). Według zaś Układu między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, sporządzonego w Krakowie dnia 6 października 1991 r.<sup>77</sup>: „Umawiające się Strony oświadczają, że osoby wymienione w ustępie 1 niniejszego artykułu [tj. m.in. należące do czeskiej i słowackiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej – przyp. B.M.] mają prawo indywidualnie jak też wspólnie z innymi członkami swej grupy: swobodnie posługiwać się swoim językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym i – obok potrzeby znajomości języka urzędowego lub języków urzędowych danego Państwa – posługiwać się językiem ojczystym w urzędach państwowych, zgodnie z prawem krajowym” (art. 8 ust. 2). Analogiczne unormowania zawiera Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r.<sup>78</sup>, zgodnie z którym: 1) „Umawiające się Strony gwarantują, że osoby wymienione w artykule 14 [tj. m.in. należące do mniejszości białoruskiej w Rzeczypospolitej – przyp. B.M.] mają w szczególności prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do: swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym [...]” (art. 15); 2) „Umawiające się Strony będą starać się zapewnić osobom, o których mowa w artykule 14 [tj. m.in. należącym do mniejszości białoruskiej w Rzeczypospolitej – przyp. B.M.], odpowiednie możliwości [...] gdzie jest to możliwe i konieczne, posługiwania się językiem ojczystym wobec władz publicznych [...]” (art. 16 ust. 3).

Podobnie ukształtowano postanowienia konwencji ramowej, która w art. 10 stanowi: „Strony zobowiązują się uznać, że każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma prawo do swobodnego używania, bez jakiegokolwiek ingerencji, jego/jej języka mniejszości, zarówno prywatnie, jak i publicznie, ustnie oraz pisemnie” (ust. 1); „Na obszarach zamieszkałych tradycyjnie lub w znaczącej ilości przez osoby należące do mniejszości narodowej, o ile osoby te tego sobie życzą, i tam, gdzie takie życzenie odpowiada rzeczywistym potrzebom, Strony będą starać się zapewnić, na tyle, na ile to możliwe, warunki, które umożliwią używanie języka mniejszości w stosunkach pomiędzy tymi osobami a organami administracyjnymi” (ust. 2). Wyjątkowy walor ma natomiast art. 10 ust. 3 konwencji ramowej, według którego: „Strony zobowiązują się zagwarantować prawo każdej osoby należącej do mniejszości narodowej do niezwłocznego

<sup>77</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 59, poz. 296.

<sup>78</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527.



poinformowania, w języku dla niego/niej zrozumiałym, o przyczynach jego/jej zatrzymania i o wszystkich oskarżeniach wysuniętych przeciwko niemu/niej oraz do obrony przez niego samego/nią samą w tym języku, także, jeśli to konieczne, przy bezpłatnej pomocy tłumacza”.

Wydawałoby się, że szczególne znaczenie z punktu widzenia art. 27 Konstytucji RP będzie miała karta języków. W kontekście dopuszczenia używania języka mniejszości narodowych w ramach kontaktów z polskimi władzami publicznymi w pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na oświadczenie rządowe. Według niego, po pierwsze, Rzeczpospolita zamierza stosować Kartę zgodnie z postanowieniami ustawy o mniejszościach oraz, po drugie, zobowiązuje się stosować tylko niektóre postanowienia części III Karty, m.in. w art. 9 ust. 2 lit. a; w art. 10 ust. 2 lit. b i g (wymieniając te, które odnoszą się do zakresu normowania art. 27 Konstytucji RP). Zatem przez Polskę będą stosowane jedynie następujące unormowania: 1) „Strony zobowiązują się: a) nie zaprzeczać ważności dokumentów prawnych sporządzonych wewnątrz państwa wyłącznie z tego powodu, że zostały sporządzone w języku regionalnym lub mniejszościowym”; 2) „W odniesieniu do władz lokalnych i regionalnych, na których terytorium liczba mieszkańców będących użytkownikami języków regionalnych lub mniejszościowych jest taka, że uzasadnia środki wymienione poniżej, Strony zobowiązują się do dopuszczania lub zachęcania do: [...] b) możliwości składania przez użytkowników języków regionalnych lub mniejszościowych ustnych lub pisemnych wniosków w tych językach, [...] g) używania lub przyjmowania, o ile będzie to konieczne, łącznie z nazwą w języku (językach) oficjalnym tradycyjnych i poprawnych form nazw miejscowych w językach regionalnych lub mniejszościowych”.

Wobec tego zarówno wymienione postanowienia konwencji ramowej, jak i karty języków wymagają stosownych działań polskiego prawodawcy i wprowadzenia odnośnych regulacji ustawowych, co nastąpiło zasadniczo na mocy ustawy o mniejszościach. Uzupełniająco należy wskazać, że przepisem implementującym art. 10 ust. 3 konwencji ramowej jest w szczególności art. 72 i art. 244 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 poz. 1375 ze zm.; dalej: k.p.k. Zgodnie z art. 72 k.p.k.:

„§1. Oskarżony ma prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim.

§ 2. Tłumacza należy wezwać do czynności z udziałem oskarżonego, o którym mowa w § 1. Na wniosek oskarżonego lub jego obrońcy tłumacza należy wezwać również w celu porozumienia się oskarżonego z obrońcą w związku z czynnością, do udziału w której oskarżony jest uprawniony.

§ 3. Oskarżonemu, o którym mowa w § 1, postanowienie o przedstawieniu, uzupełnieniu lub zmianie zarzutów, akt oskarżenia oraz orzeczenie podlegające zaskarżeniu lub kończące postępowanie doręcza się wraz z tłumaczeniem; za zgodą oskarżonego można poprzestać na ogłoszeniu przetłumaczonego orzeczenia kończącego postępowanie, jeżeli nie podlega ono zaskarżeniu”.

Według zaś art. 244 § 2 k.p.k.: „Zatrzymanego należy natychmiast poinformować o przyczynach zatrzymania i o przysługujących mu prawach, w tym o prawie do skorzystania z pomocy adwokata lub radcy prawnego, do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie włada w wystarczającym stopniu językiem polskim, do złożenia oświadczenia i odmowy złożenia oświadczenia, do otrzymania odpisu protokołu zatrzymania, do dostępu do pierwszej pomocy medycznej oraz o prawach wskazanych w art. 245, art. 246 § 1 i art. 612 § 2, jak również o treści art. 248 § 1 i 2, a także wysłuchać go”.

## V. Ustawowe unormowania statusu mniejszości narodowych i etnicznych

### 1. Uwagi ogólne

Podstawowym aktem normatywnym regulującym w sposób zasadniczo kompleksowy status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej jest ustawa o mniejszościach. Należy podkreślić, że stanowi ona realizację zobowiązań Polski wynikających z umów międzynarodowych, zarówno wielostronnych, jak i bilateralnych, które – jak wcześniej zaznaczono – co do zasady nie mają charakteru samowykonalnego. Dodatkowo wymieniona ustawa operacjonalizuje gwarancje praw i wolności mniejszości wynikające z Konstytucji RP oraz uzupełnia unormowania zawarte w innych aktach prawnych<sup>80</sup>.

Zakres przedmiotowy ustawy o mniejszościach obejmuje sprawy związane z: zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych (dalej będą także określane zbiorczo jako „mniejszości”), zachowaniem i rozwojem języka regionalnego, integracją obywatelską i społeczną osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Normuje także sposób realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne oraz zadania i kompetencje organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tych spraw. Ponadto, biorąc pod uwagę treść szczegółowych unormowań zawartych w art. 7–18 ustawy o mniejszościach, można uzupełnić powyższy wykaz o stwierdzenie, że na tę „tożsamość kulturową” według prawodawcy składają się: język mniejszości, oświata i kultura. Nie oznacza to jednocześnie, że ten ostatni katalog jest wyczerpujący, gdyż można byłoby go uzupełnić choćby o religię, obyczaje czy tradycję.

Uwzględniając definicję legalną pojęcia „język regionalny” („język, który: 1) jest tradycyjnie używany na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa; 2) różni się od oficjalnego języka tego państwa; nie obejmuje to ani dialektów oficjalnego języka państwa, ani języków migrantów”

---

<sup>80</sup> Zob. A. Malicka, *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, s. 61–62, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).

– art. 19 ust. 1 ustawy o mniejszościach), a w istocie wynik zastosowania przez ustawodawcę tej definicji do konkretnego „stanu faktycznego” i ustalenie, że takim językiem jest język kaszubski (art. 19 ust. 2 ustawy o mniejszościach), to kwestie jego dotyczące wykraczają poza zakres analizy niniejszego opracowania, gdyż nie dotyczą mniejszości narodowych i etnicznych w rozumieniu ustawowym.

Zakres podmiotowy obowiązywania ustawy o mniejszościach wydaje się wyznaczać pojęcia mniejszości narodowych i etnicznych. W istocie jednak o tym aspekcie stosowania przesądza enumeratywne wyliczenie poszczególnych mniejszości narodowych i etnicznych w art. 2 ust. 2 i 4 ustawy o mniejszościach. Pomijając kwestię oceny wybranej przez ustawodawcę techniki legislacyjnej<sup>81</sup>, można zaznaczyć, że taki katalog pozwala na precyzyjne określenie adresatów gwarancji wynikających z ustawy o mniejszościach i ułatwia ich aplikację. Usuwa bowiem ewentualne wątpliwości interpretacyjne na tle przesłanek kwalifikowania mniejszości narodowych lub etnicznych (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o mniejszościach), mogące się pojawić zwłaszcza w związku z zamieszkiwaniem na terytorium Polski przedstawicieli także innych narodowości, w znacznej liczbie i dużych skupiskach (np. Gruzini czy Wietnamczycy)<sup>82</sup>.

## 2. Gwarancje związane z przynależnością do mniejszości

W ramach określonych w tytule niniejszego podrozdziału, według przepisów ustawy o mniejszościach (art. 4–6), można wskazać na następujące gwarancje dla osób należących do mniejszości: 1) prawo do swobodnego decydowania o ich traktowaniu jako członków mniejszości (przy czym wynik wyboru nie pociąga za sobą jakichkolwiek niekorzystnych skutków, a przynależność do danej mniejszości nie wymaga dowodzenia przez jej członka); 2) obowiązek ujawniania informacji o przynależności do mniejszości lub ujawniania pochodzenia, języka mniejszości lub religii może wynikać wyłącznie z ustawy; 3) korzystanie z praw i wolności wynikających z ustawy o mniejszościach może następować indywidualnie oraz wspólnie z innymi członkami mniejszości; 4) zabronione jest stosowanie środków mających na celu asymilację osób należących do mniejszości, jeżeli są one aplikowane wbrew ich woli, oraz środków mających na celu zmianę proporcji narodowościowych lub etnicznych na obszarach zamieszkałych przez mniejszości; 5) zabroniona jest dyskryminacja wynikająca z przynależności do mniejszości. Z tą ostatnią gwarancją powiązany jest bardziej szczegółowy obowiązek władzy publicznej podejmowania odpowiednich środków 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 więk-

<sup>81</sup> Rozwiązanie to poddał krytyce m.in. P. Czarny, [w:] *Konstytucja RP...*, uwaga II.E.5. do art. 35.

<sup>82</sup> Por. A. Malicka, *Status...*, s. 63.

szości; 2) ochrony osób, które są obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy, będących skutkiem ich przynależności do mniejszości; 3) umacniania dialogu międzykulturowego. Ten obowiązek ma charakter normy zadaniowej, która nie precyzuje przesłanek podjęcia działania, środków jego realizacji ani nawet zobowiązanego, konkretnego organu władzy publicznej. W zakresie tych elementów ocenę pozostawiono władzy publicznej, co powoduje, że wykazanie jej spełnienia (lub niewykonania) jest wysoce utrudnione i podlega stopniowaniu.

Na tym tle warto zwrócić uwagę w szczególności na „zasadę swobodnego decydowania o przynależności do mniejszości”<sup>83</sup>, która wynika także z art. 3 ust. 1 konwencji ramowej. Jej istotą jest subiektywizm wyboru, swoiste oświadczenie woli przynależności do mniejszości narodowej lub etnicznej. Niemniej jednak nie może to być wybór arbitralny w sensie przynależności do jakiegokolwiek mniejszości – jest związany z obiektywnymi kryteriami istotnymi dla tożsamości jednostki<sup>84</sup>. Według Sądu Najwyższego oznacza to, że subiektywna deklaracja przynależności do określonej grupy narodowościowej (etnicznej – przyp. B.M.) zakłada uprzednią społeczną akceptację istnienia takiej grupy narodowościowej (etnicznej – przyp. B.M.)<sup>85</sup>. W oparciu o takie kryterium subiektywne została skonstruowana zwłaszcza definicja „przynależności narodowej lub etnicznej” w ustawie z 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r.<sup>86</sup> Według niej taką przynależnością jest deklaratywna, oparta na subiektywnym odczuciu, indywidualna cecha każdego człowieka, wyrażająca jego związek emocjonalny, kulturowy lub związany z pochodzeniem rodziców, określonym narodem lub wspólnotą etniczną – art. 2 pkt 6 ustawy).

### 3. Prawa związane z używaniem języka mniejszości

Za podstawowe gwarancje związane z posługiwaniem się językiem mniejszości objętych zakresem podmiotowym ustawy można uznać następujące: 1) prawo do używania i pisowni imion i nazwisk zgodnie z zasadami pisowni języka mniejszości, w szczególności do rejestracji w aktach stanu cywilnego i dokumentach tożsamości (art. 7 ustawy o mniejszościach); 2) prawo do swobodnego posługiwania się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznie (art. 8 pkt 1 ustawy o mniejszościach), obejmujące także możliwość używania przed organami gminy języka mniejszości, jako języka pomocniczego, obok języka urzędowego (art. 9 ust. 1 ustawy o mniejszościach); 3) prawo do rozpowszechniania i wymiany informacji

<sup>83</sup> Zob. IV Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, Warszawa 2019, s. 31, <https://www.gov.pl/attachment/73f8592b-50d7-42a6-a7ba-67067047f15a> (dostęp: 21 grudnia 2022 r.).

<sup>84</sup> Zob. pkt 35 Raportu wyjaśniającego do Konwencji ramowej.

<sup>85</sup> Postanowienie SN z 18 marca 1998 r., sygn. I PKN 4/98, LEX nr 35234.

<sup>86</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 277.



w języku mniejszości, w tym zamieszczania w języku mniejszości informacji o charakterze prywatnym, a także emitowania programów informacyjnych w językach mniejszości (art. 8 pkt 2 i 3 ustawy o mniejszościach w związku z przepisami ustawy o radiofonii); 4) prawo do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości (art. 8 pkt 4 ustawy o mniejszościach w związku z przepisami ustawy o systemie oświaty).

W kontekście używania imion i nazwisk zgodnie z oryginalnymi zasadami pisowni ustawa o mniejszościach wprowadza regułę ich transliteracji, jeżeli są zapisane w alfabecie innym niż alfabet łaciński (art. 7 ust. 2). Pojęcie transliteracji nie zostało wyjaśnione w niniejszej ustawie, niemniej jednak według literatury przedmiotu oznacza oddanie oryginalnej pisowni za pomocą znaków innego systemu pisma, co różni się od transkrypcji, która ma za zadanie oddanie brzmienia języka oryginału. Transkrypcja w odróżnieniu od transliteracji nie oddaje danego znaku jednego alfabetu zawsze tym samym znakiem drugiego alfabetu, jest bowiem sposobem oddawania głosek, a nie liter<sup>87</sup>. Sposób transliteracji imion i nazwisk określiło rozporządzenie w sprawie transliteracji, które dotyczy języka mniejszości: białoruskiej, łemkowskiej, ormiańskiej, rosyjskiej, ukraińskiej i żydowskiej. Jednocześnie jednak Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie w szczególności przyjmuje, że naruszenie reguł dotyczących transliteracji i „użycie różnej pisowni nazwiska skarżącej, tj. z pominięciem reguł dotyczących transliteracji i transkrypcji z języka ukraińskiego, nie oznacza skierowania zaskarżonej decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie i nie stanowi przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>88</sup> podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji”<sup>89</sup>.

W praktyce dodatkowo powstaje problem transliteracji tych znaków języka mniejszości, który posługuje się alfabetem łacińskim (a zatem zasadniczo nie mieści się w zakresie normowania art. 7 ust. 2 ustawy o mniejszościach), ale zawiera znaki niewystępujące w polskiej wersji języka łacińskiego (np. „u-umlaut” w języku niemieckim). Na tle takiej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny dopuszcza alternatywne stosowanie wersji oryginalnej znaków oraz wersji spolszczonej. W wyroku z 7 sierpnia 2008 r., sygn. I OSK 1218/07, wskazał mianowicie, że „znaki diakrytyczne występujące nad lub pod literami można spolszczyć wedle przyjętych

<sup>87</sup> K. Buliński, *Sporządzanie oraz wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego oraz migracja aktów stanu cywilnego w przypadkach dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych na przykładzie mniejszości łemkowskiej*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2018, nr 1, s. 151–152. Zob. też definicję transliteracji zawartą w decyzji nr 265 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 12 listopada 2007 r. w sprawie określenia zasad transliteracji (Dz.Urz. KGSG Nr 11, poz. 101), według której: „transliteracja – sposób zapisywania tekstu pisanego w jednym alfabecie literami innego alfabetu, oparty na zasadzie ścisłej odpowiedniości literowej wyrazów obu tekstów z dokładnym zachowaniem jego ortografii, z pominięciem wymowy” [decyzja ta utraciła moc na podstawie decyzji nr 183 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 26 października 2022 r. uchylającej decyzję w sprawie określenia zasad transliteracji (Dz.Urz. KGSG poz. 46)].

<sup>88</sup> Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; dalej: k.p.a.) „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: [...] została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie”.

<sup>89</sup> Wyrok NSA z 16 maja 2008 r., sygn. II OSK 399/07, LEX nr 505324.

zasad pisowni [...]. Oznacza to, że stosowanie kombinacji zgłosek jako grafemu «ue» w miejsce przegłosu «u-umlaut» jest nie tylko zgodne z zasadami polskiej ortografii, ale również ortografii języka niemieckiego. Jest to oczywiście jedynie alternatywna możliwość zapisu, wynikająca z powodów czysto technicznych, albowiem żaden przepis prawa bezwzględnie obowiązującego nie wprowadza zakazu posługiwania się nazwiskiem obcojęzycznym w jego oryginalnej pisowni”<sup>90</sup>.

Swoboda posługiwania się językiem mniejszości w życiu prywatnym i publicznie została opatrzona konkretną gwarancją w postaci „możliwości używania” języka pomocniczego, jako stosowanego wobec organów administracyjnych obok polskiego języka urzędowego (art. 9 ust. 1 ustawy o mniejszościach). Zakres tego umocowania obejmuje wyłącznie organy tych gmin, w których liczba mieszkańców należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców danej gminy, i która to gmina została wpisana do Urzędowego Rejestru Gmin używających języka pomocniczego. Wpisu do tego rejestru dokonuje minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, według procedury określonej w art. 10 ustawy o mniejszościach, inicjowanej – na zasadzie uprawnienia, a nie obowiązku – przez odpowiednią radę gminy. Aktualnie rejestr obejmuje 28 gmin, w których językiem pomocniczym jest język mniejszości<sup>91</sup>.

Granice możliwości używania języka pomocniczego są wyznaczone następująco: 1) jest to prawo osób należących do danej mniejszości zamieszkującej w gminie, która została wpisana do powyższego rejestru obejmującego też wskazanie języka tej mniejszości; 2) uprawnienie przysługuje wyłącznie wobec organów gminy oraz osób i podmiotów działających z upoważnienia i w imieniu tych organów, np. na podstawie art. 268a k.p.a.<sup>92</sup>; 3) oznacza możliwość zwracania się do tych organów w języku pomocniczym, w formie pisemnej (w tym elektronicznej<sup>93</sup>) lub ustnej, we wszelkich sprawach z zakresu administracji publicznej, niezależnie od formy ich załatwienia<sup>94</sup>; 4) mieści w sobie prawo uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi także w języku pomocniczym w formie pisemnej lub ustnej; 5) obejmuje też prawo wniesienia podania w języku pomocniczym, co nie stanowi braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania; 6) prawo używania języka pomocniczego nie dotyczy procedury odwoławczej, która odbywa się wyłącznie w języku urzędowym; 7) nie można uchylić się od wykonania zgodnego z prawem polecenia lub orzeczenia wyda-

<sup>90</sup> LEX nr 513794.

<sup>91</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/urzedowy-rejestr-gmin-w-ktorych-jest-uzywany-jezyk-pomocniczy2> (dostęp: 3 stycznia 2023 r.).

<sup>92</sup> P. Fiktus, *Kilka uwag odnośnie do języka pomocniczego w świetle ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 2, s. 32–33.

<sup>93</sup> A. Racka, *W sprawie...*, s. 69.

<sup>94</sup> A. Racka, *W sprawie...*, s. 69.

nego w języku urzędowym, jeżeli okoliczności wymagają niezwłocznego jego wykonania, aby mogło osiągnąć swój cel; 8) wszelkie wątpliwości rozstrzygane są na podstawie dokumentu sporządzonego w języku urzędowym.

Wskazane unormowania art. 9 ustawy o mniejszościach są przedmiotem zasadnej krytyki przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Przede wszystkim zwraca się uwagę na sformułowanie „prawo do [...] uzyskiwania, [...] odpowiedzi także w języku pomocniczym”, z którego jasno nie wynika, czy ustawodawcy chodziło jedynie o niewładcze działania organów administracyjnych (o charakterze informacyjnym), czy także o czynności władcze, w szczególności decyzje administracyjne lub postanowienia. Ponadto wątpliwości budzi to, czy udzielenie odpowiedzi powinno nastąpić zarówno w języku urzędowym, jak i w języku pomocniczym, czy wystarczy odpowiedź wyłącznie w języku pomocniczym<sup>95</sup>.

Pojęcie „podania”, którym posługuje się art. 9 ust. 4 ustawy o mniejszościach (dozwalając jego wniesienie w języku pomocniczym), należy rozumieć zgodnie z definicją konstruowaną na gruncie art. 63 § 1 k.p.a. Zgodnie tym przepisem podaniami są „żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia”, a zatem wszelkiego rodzaju oświadczenia stron oraz innych uczestników postępowania administracyjnego, z którymi występują oni wobec organu (np. żądanie wszczęcia postępowania, przeprowadzenia dowodu, wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności, wyjaśnienia złożone w odniesieniu do przeprowadzonych dowodów, prośba o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej)<sup>96</sup>. Jednocześnie należy zaznaczyć, że podanie to nie tylko pismo zawierające wniosek, ale i stosowne dokumenty (wymagane prawem załączniki) na odpowiednim formularzu<sup>97</sup>. Implikuje to konieczność opracowania przez organy gminy stosownych formularzy wnoszenia podań w językach mniejszości. Ponadto wymaga podkreślenia, że w tych językach mogą być składane podania tylko w postępowaniu przed organami gminy działającymi w pierwszej instancji. Według bowiem art. 9 ust. 5 ustawy o mniejszościach „procedura odwoławcza odbywa się wyłącznie w języku urzędowym”. Tym samym odwołanie od decyzji oraz wszelkie inne żądania i wyjaśnienia w toku postępowania odwoławczego powinny być sporządzone w języku polskim<sup>98</sup>.

Dodatkową wątpliwość wywołuje wyznaczenie zakresu przedmiotowego „procedury odwoławczej”, tzn. czy obejmuje ona jedynie postępowanie zainicjowane wniesieniem odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej, czy także procedurę wszczynaną wskutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.) lub zażalenia od postanowienia (art. 141 k.p.a.)<sup>99</sup>. W tym kontekście słuszny wydaje się pogląd A. Skóry, według którego intencją

<sup>95</sup> Zob. A. Skóra, *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 416–417; por. też A. Racka, *W sprawie...*, s. 70.

<sup>96</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 172–173.

<sup>97</sup> Zob. teza wyroku NSA z 9 czerwca 1987 r., sygn. SAB/Wr 1/87, CBOSA.

<sup>98</sup> A. Skóra, *Wniesienie...*, s. 418.

<sup>99</sup> A. Skóra, *Wniesienie...*, s. 418.

ustawodawcy było przyjęcie szerszego rozumienia terminu „procedura odwoławcza”, jako że zarówno postępowanie zażaleniowe, jak i postępowanie uruchomione wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy toczą się zgodnie z przepisami dotyczącymi odwołań (art. 144 i art. 127 § 3 *in fine* k.p.a.)<sup>100</sup>.

Powyższe kwestie związane z używaniem języka pomocniczego należy postrzegać przez pryzmat reguły wynikającej z art. 27 zd. pierwsze Konstytucji RP, rozwiniętej m.in. w art. 5 ust. 1 ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>101</sup>. Zgodnie z tym ostatnim przepisem podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Stąd też w praktyce zwraca się w szczególności uwagę na dopuszczenie w postępowaniu administracyjnym jako dowodu w sprawie obcojęzycznego środka dowodowego (zwłaszcza nieprzetłumaczonego dokumentu), który jednak wymaga dokonania urzędowego tłumaczenia na język polski, co obciąża organ prowadzący dane postępowanie<sup>102</sup>. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na art. 69 § 2 k.p.a. i art. 174 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>103</sup> nakładające obowiązek podania w protokole przesłuchania osoby zeznającej w języku obcym przekładu treści tego zeznania na język polski oraz wskazania osoby i adresu tłumacza, który dokonał przekładu. Jednocześnie w wyroku z 12 czerwca 2013 r., sygn. II FSK 1912/11, Naczelny Sąd Administracyjny w szczególności sposób ocenił wniosek strony o jej przesłuchanie (w trybie art. 199 o.p.; por. też art. 86 k.p.a.) w obecności tłumacza przysięgłego, jako osoby słabo władającej językiem polskim. W tym kontekście Sąd stwierdził, że „brak jest po stronnie organów podatkowych bezwzględnie obowiązku zapewnienia tłumacza dla obywatela polskiego, należącego do mniejszości etnicznej romskiej, który jedynie deklaruje chęć złożenia zeznań w trybie art. 199 o.p. Obowiązek wynikający z tego przepisu dotyczy jedynie stworzenia przez organ podatkowy możliwości używania języka mniejszości dla podatnika deklarującego określoną przynależność etniczną. Jak wynika zaś z przebiegu postępowania możliwość taka została skarżącej stworzona, lecz ona z niej nie skorzystała”<sup>104</sup>.

Na tle aspektów procesowych posługiwania się językiem mniejszości na specjalne podkreślenie zasługuje konstytucyjna gwarancja wynikająca z art. 43 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przewiduje on obowiązek poinformowania osoby zatrzymanej o przyczynach zatrzymania „w sposób zrozumiały”, co – wobec osoby obcojęzycznej (w tym należącej do mniejszości) –

<sup>100</sup> A. Skóra, *Wniesienie...*, s. 419; tak też P. Fiktus, *Kilka...*, s. 35–36.

<sup>101</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 672.

<sup>102</sup> Zob. wyroki NSA z: 26 kwietnia 2012 r., sygn. I GSK 163/11; 10 października 2008 r., sygn. I GSK 1088/07; 31 maja 2007 r., sygn. I GSK 1647/06; 10 maja 2007 r., sygn. I GSK 1613/06; 12 stycznia 2005 r., sygn. GSK 942/04; wyrok WSA w Łodzi z 12 lipca 2017 r., sygn. II SA/Łd 385/17; wszystkie dostępne w CBOSA.

<sup>103</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; dalej: o.p.

<sup>104</sup> LEX nr 1328804.



skutkuje koniecznością posłużenia się przez odpowiedni organ władzy publicznej językiem innym niż polski, zrozumiałym dla adresata<sup>105</sup>.

Wśród praw językowych ustawa o mniejszościach wymienia ponadto dwujęzyczne nazewnictwo określonych obiektów. Polega to na możliwości używania dodatkowych tradycyjnych nazw w języku mniejszości, obok urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic, ustalonych w języku polskim na podstawie odrębnych przepisów (art. 12 ust. 1 ustawy o mniejszościach). Swoista „pomocniczość nazw tradycyjnych” wiąże się z niemożnością wyeliminowania nazw polskich<sup>106</sup>, tzn. nazwy tradycyjne nigdy nie mogą występować samodzielnie i muszą być umieszczane w drugiej kolejności (tj. po nazwie wyrażonej w języku polskim) (art. 12 ust. 5 ustawy o mniejszościach). Są one wyrażane w językach mniejszości, zgodnie z zasadami pisowni tych języków (art. 12 ust. 6 ustawy o mniejszościach). Nazwy tradycyjne nie mogą jednak nawiązywać do nazw z okresu 1933–1945, nadanych przez władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej lub Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne może być stosowane wyłącznie w gminach wpisanych do Rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości. Wpisu dokonuje minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych na wniosek zainteresowanej rady gminy. Przesłanki wpisu stanowią: 1) liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców tej gminy lub, w przypadku miejscowości zamieszkałej, za ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości opowiedziała się w konsultacjach, przeprowadzonych w trybie określonym w art. 5a ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>107</sup>, ponad połowa mieszkańców tej miejscowości biorących udział w konsultacjach; 2) wniosek rady gminy uzyskał pozytywną opinię Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, utworzonej na podstawie ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych<sup>108</sup>.

Z kolei wolność słowa gwarantowana mniejszościom znajduje dodatkowe wzmocnienie w art. 21 ust. 1a pkt 8a ustawy o radiofonii, który wśród zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji tzw. misji publicznej, wymienia uwzględnianie potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych, w tym emitowanie programów informacyjnych w językach tych mniejszości. Realizacja tego obowiązku jest obwarowana konsekwencjami wynikającymi

<sup>105</sup> J. Trzciński, M. Wiącek, *Znaczenie...*, s. 316.

<sup>106</sup> M. Abu Gholeh, *Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne jako jedno z praw językowych mniejszości narodowych*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, s. 47, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).

<sup>107</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2023 r. poz. 40 ze zm.

<sup>108</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.

z art. 31b ust. 2 i 3 ustawy o radiofonii, a zatem przyjęciem lub odmową przyjęcia przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji sprawozdania z realizacji misji publicznej, w którym mogą być zawarte zalecenia dotyczące sposobu realizacji przedsięwzięć w kolejnym roku kalendarzowym oraz polecenie podjęcia określonych działań naprawczych, z wyznaczeniem terminu na realizację zaleceń lub działań naprawczych. Jeżeli zaś jednostka publicznej radiofonii i telewizji nie stosuje się do tych zaleceń lub działań naprawczych, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji może wydać decyzję nakładającą na osobę kierującą działalnością jednostki publicznej radiofonii i telewizji administracyjną karę pieniężną (art. 54 ust. 2a ustawy o radiofonii).

Ostatnim prawem osób należących do mniejszości wymienionym w art. 8 ustawy o mniejszościach jest nauka języka mniejszości lub w języku mniejszości. Jego uszczegółowienie nastąpiło przede wszystkim w art. 13 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym szkoła i placówka publiczna umożliwiała uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury. Nauka ta, prowadzona na wniosek rodziców, może następować: 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 ustawy o systemie oświaty). Wykonując upoważnienie ustawowe, wydano rozporządzenie w sprawie mniejszości, które normuje m.in. przesłanki, formę i wymiar godzinowy nauczania języka mniejszości w przedszkolach, szkołach i placówkach publicznych. Naukę taką organizuje odpowiednio dyrektor przedszkola lub szkoły, na wniosek złożony przez rodziców dziecka lub ucznia albo pełnoletniego ucznia (§ 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mniejszości). Może ona przybrać formę: 1) dodatkowej nauki języka mniejszości; 2) prowadzenia zajęć w dwóch językach: języku polskim i języku mniejszości; 3) prowadzenia zajęć w języku mniejszości (§ 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mniejszości).

#### **4. Prawa kulturowe**

Zgodnie z art. 17 ustawy o mniejszościach realizacja prawa osób należących do mniejszości do nauki historii i kultury mniejszości odbywa się na zasadach i w trybie określonych w ustawie o systemie oświaty. W tym zakresie zasadnicze znaczenie ma także powołany wcześniej art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty. Warto ponadto wspomnieć o wprowadzeniu w art. 13 ust. 7 ustawy o systemie oświaty normy zadaniowej nakładającej na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania obowiązek podjęcia działania w celu popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości

narodowych i etnicznych. Pozostawia ona ocenie ministra dobór odpowiednich środków do osiągnięcia tego celu, jak również warunków podjęcia działania służącego jego urzeczywistnieniu<sup>109</sup>.

Realizacji powinności wynikających z ustawy o systemie oświaty służy w odpowiednim zakresie również przywołane rozporządzenie w sprawie mniejszości. W jego świetle naukę własnej historii i kultury w szkole organizuje dyrektor szkoły na wniosek złożony przez rodziców dziecka lub ucznia albo pełnoletniego ucznia. Rozporządzenie określa też wymiar godzin tej nauki w poszczególnych kategoriach szkół. Akt ten zasadniczo nie wspomina jednak o nauce własnej historii i kultury na poziomie edukacji przedszkolnej. Jednocześnie przewiduje, że przedszkola, szkoły i placówki publiczne mogą prowadzić dla uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych zajęcia artystyczne lub inne zajęcia, jeżeli organ prowadzący przedszkole, szkołę lub placówkę, na wniosek dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki, przyzna godziny na realizację tych zajęć (§ 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie mniejszości). Natomiast szkoły publiczne mogą dodatkowo prowadzić dla uczniów należących do mniejszości narodowych naukę geografii państwa, z którego obszarem kulturowym utożsamia się mniejszość narodowa, w odpowiednim wymiarze i po spełnieniu dodatkowych warunków (§ 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mniejszości).

Oprócz odesłania do ustawy o systemie oświaty ustawa o mniejszościach w zakresie praw kulturowych wprowadza w art. 18 ust. 1 normę zadaniową o dużym stopniu ogólności, odnoszącą się do „organów władzy publicznej” obowiązanych do podejmowania „odpowiednich środków” w celu wspierania: 1) działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości; 2) integracji obywatelskiej i społecznej. W art. 18 ustawy o mniejszościach wymieniono również przykładowe środki osiągnięcia tych celów, wskazując przede wszystkim na instrumenty finansowe – dotacje celowe i podmiotowe (z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, udzielane z pominięciem otwartego konkursu ofert) oraz środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie ustawodawca określił przykładowe przeznaczenie wskazanych dotacji: 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

<sup>109</sup> Np. w latach 2018-2020 takim środkiem było finansowanie podręczników przeznaczonych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej; szerzej zob. *Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli: „Działalność organów administracji publicznej dotycząca podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym”*, Warszawa 2021, s. 42–53, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24209,vp,26951.pdf> (dostęp: 5 stycznia 2023 r.).

drukowanej oraz w innych technikach zapisu obrazu i dźwięku; 4) wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości; 5) ochrona miejsc związanych z kulturą mniejszości; 6) działalność świetlicowa; 7) prowadzenie bibliotek oraz dokumentacji życia kulturalnego i artystycznego mniejszości; 8) edukacja dzieci i młodzieży realizowana w różnych formach; 9) propagowanie wiedzy o mniejszościach; 10) realizacja zadań zmierzających do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o mniejszościach, przez jednostki samorządu terytorialnego.

## 5. Prawa wyborcze

Szczególny status prawny mniejszości narodowych w zakresie prawa wyborczego, który nie odnosi się jednocześnie do mniejszości etnicznych, wynika z art. 197 kodeksu wyborczego. Polega on na zwolnieniu komitetów wyborczych mniejszości narodowych z tzw. progów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej. Oznacza to, że do tych komitetów nie stosuje się art. 196 § 1 kodeksu wyborczego, według którego w podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Zwolnienie z tej „klauzuli zaporowej” wymaga spełnienia następujących warunków: 1) komitet wyborczy mogą utworzyć tylko wyborcy zrzeszeni w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych stanowiących zbiorowość jednorodną etnicznie; 2) komitet wyborczy zarejestrował swoją listę kandydatów w co najmniej jednym okręgu wyborczym; 3) komitet wyborczy złożył Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie o korzystaniu ze zwolnienia z klauzuli zaporowej najpóźniej w piątym dniu przed dniem wyborów; 4) komitet wyborczy przedłożył Państwowej Komisji Wyborczej dokument właściwego organu statutowego organizacji mniejszości narodowej potwierdzający utworzenie komitetu przez wyborców będących członkami tej organizacji; 5) Państwowa Komisja Wyborcza potwierdziła otrzymanie powyższego oświadczenia, po pozytywnym zweryfikowaniu jego zgodności z wymogami art. 197 kodeksu wyborczego. W dotychczasowej praktyce wyborczej tylko mniejszość niemiecka wybiera systematycznie do Sejmu swoich posłów<sup>110</sup>.

Przyznaniu specjalnych przywilejów mniejszościom narodowym przyświeca założenie zapewnienia im reprezentacji parlamentarnej, której z dużym prawdopodobieństwem nie uzyskałyby bez istnienia specjalnych mechanizmów prawnych<sup>111</sup>. Stanowi to

<sup>110</sup> Zob. S.J. Jaworski, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX, uwagi do art. 197.

<sup>111</sup> P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012, s. 330.



tym samym odstępstwo od zasady równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym, a przepisy dotyczące takiego uprzywilejowania, jako stanowiące wyjątek od zasady, nie mogą być interpretowane rozszerzająco<sup>112</sup>. Na tym tle przedstawiciele doktryny prawa zwracają uwagę, że żaden instrument międzynarodowy nie zobowiązuje państw ani też nie sugeruje im przyznania mniejszościom narodowym jakichkolwiek szczególnych uprawnień w zakresie praw wyborczych. Rodzi to pytanie, czy w istocie zagwarantowanie członkom mniejszości narodowych katalogu praw i wolności ustanowionych w Konstytucji RP wymaga tak dalece idącego uprzywilejowania mniejszości wynikającego z kodeksu wyborczego<sup>113</sup>.

## 6. Ochrona karnoprawna

O pewnej specyfice statusu mniejszości narodowych i etnicznych oraz osób do nich należących można mówić również na gruncie prawa karnego, w tym przede wszystkim przepisów Kodeksu karnego. Wymaga jednak zastrzeżenia, że Kodeks karny nie posługuje się pojęciem mniejszości, a wspomniana specyfika pozycji prawnej tej grupy wynika jedynie z penalizacji czynów określanych przez odwołanie do względów narodowych lub etnicznych. Wobec tego analizowana ochrona jest tylko „umiarkowanie” wyspecyfikowana pod kątem mniejszości narodowych i etnicznych.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na penalizację zbrodni ludobójstwa w ujęciu art. 118 k.k. Polega ona na celowym działaniu prowadzącym do wyniszczenia (eksterminacji) grup ludności, opartym na kryteriach narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych<sup>114</sup>. Znamiona tej zbrodni obejmują: 1) dopuszczenie się zabójstwa; 2) spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu; 3) stwarzanie warunków życia grożących biologicznym wyniszczeniem grupy ludności; 4) stosowanie środków mających służyć do wstrzymania urodzeń w obrębie tej grupy; 5) przymusowe odbieranie dzieci osobom do niej należącym (art. 118 § 1 i 2 k.k.). Wskazane unormowania służą realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej wynikających z art. II Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r.<sup>115</sup> Podmiotem analizowanego czynu zabronionego może być nie tylko sprawca wykonawczy, lecz obejmuje on też wszystkie formy udziału w przestępstwie – w tym sprawstwo kierownicze i sprawstwo przez polecenie wydane osobie uzależnionej, co dotyczy w szczególności wydających takie polecenia (rozkazy) przywódców politycznych, dowódców jednostek

<sup>112</sup> Uchwała TK z 30 kwietnia 1997 r., sygn. W 1/97, OTK 1997, nr 2, poz. 26.

<sup>113</sup> R. Hliwa, *Ochrona...*, s. 97.

<sup>114</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX, uwaga 1 do art. 118.

<sup>115</sup> Dz.U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9.

wojskowych, policyjnych, paramilitarnych, komendantów obozów koncentracyjnych itp.<sup>116</sup> Karalne jest również przygotowanie do wszystkich wyżej wymienionych przestępstw (zob. art. 126c § 1 k.k.).

Drugą grupę przestępstw nawiązujących bezpośrednio do przesłanek narodowościowych lub etnicznych stanowi czyn scharakteryzowany w art. 118a § 3 pkt 2 k.k. Ma on charakter „dwuaktowy”<sup>117</sup>. Typizuje on, po pierwsze, zbrodnię przeciwko ludzkości polegającą na braniu udziału w masowym zamachu lub choćby jednym z powtarzających się zamachów skierowanych przeciwko grupie ludności (a zatem w zachowaniu faktycznie wyrządzającym lub mogącym wyrządzić krzywdę grupie osób<sup>118</sup>), podejmowanych w celu wykonania lub wsparcia polityki państwa lub organizacji. Przy tym nie ma znaczenia, jakiego państwa politykę wspiera przeprowadzenie zamachu – państwa sprawcy, państwa, na którego terenie przeprowadzany jest zamach czy innego państwa. Podobnie szeroko należy interpretować pojęcie „organizacja”, jako zarówno jakąkolwiek zorganizowaną grupę lub związek mający na celu popełnianie przestępstw, jak i organizację działającą legalnie, a także całkowicie nieformalnie; w szczególności nie ma tu znaczenia, czy mamy do czynienia z tzw. organizacją rządową czy pozarządową, krajową czy międzynarodową<sup>119</sup>. Drugi fragment zachowania penalizowanego w art. 118a § 3 pkt 2 k.k. to dopuszczenie się poważnego prześladowania grupy ludności z powodów uznanych za niedopuszczalne na podstawie prawa międzynarodowego, w szczególności politycznych, rasowych, narodowych, etnicznych, kulturowych, wyznaniowych lub z powodu bezwyznaniowości, światopoglądu lub płci, powodując pozbawienie praw podstawowych. Analizowany przepis implementuje art. 7 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r.<sup>120</sup>, a przez to w szczególności pojęcie „prześladowanie” oznacza celowe i dotkliwe, sprzeczne z prawem międzynarodowym, pozbawianie podstawowych praw jakiejkolwiek grupy lub wspólnoty z powodu jej tożsamości (zob. art. 7 ust. 2 lit. g tego Statutu)<sup>121</sup>.

*Stricte* antydyskryminacyjny charakter ma art. 119 § 1 k.k., który penalizuje stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości. Przemocą jest fizyczne oddziaływanie w celu przełamania oporu, które uniemożliwia lub udaremnia ten opór. Z kolei pojęcie „groźba bezprawna” zostało

<sup>116</sup> A. Marek, *Kodeks...*, uwagi 1 i 5 do art. 118.

<sup>117</sup> M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2022, LEX, uwaga 2 do art. 118a,

<sup>118</sup> M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks...*, uwaga 4 do art. 118a.

<sup>119</sup> M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks...*, uwaga 5 do art. 118a.

<sup>120</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708.

<sup>121</sup> Zob. K. Karsznicki, *Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 2, s. 23.

zdefiniowane w art. 115 § 12 k.k.<sup>122</sup> Na tle art. 119 § 1 k.k. podkreśla się, że wskazane przestępstwo należy „do przestępstw umyślnych, popełnionych wyłącznie z zamiarem bezpośrednim o szczególnym zabarwieniu (*dolus directus coloratus*) [...]”. Zamiar bezpośredni jest związany ze szczególnym nastawieniem sprawcy, związanym z pobudkami dyskryminacyjnymi, dla których dopuszcza się wymienionych zachowań. Mimo zamiaru bezpośredniego, sprawca może być jednak różnie motywowany do działań rasistowskich, w tym z powodu ideologii faszystowskiej, fundamentalizmu religijnego lub wojującego ateizmu, czy też mieć podłoże materialne, np. chęć zwalczania konkurencji<sup>123</sup>.

Na mocy ustawy z 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego<sup>124</sup> dodano art. 126a i art. 126b k.k. Sankcjonują one: 1) publiczne nawoływanie do popełnienia czynu określonego w art. 118, art. 118a i art. 119 § 1 k.k.; 2) publiczne pochwalanie popełnienia czynu określonego w tych przepisach; 3) niedopełnienie obowiązku należytej kontroli i przez to dopuszczenie do popełnienia wymienionych czynów przez osobę pozostającą pod faktyczną władzą lub kontrolą.

Unormowaniami odnoszącymi się bezpośrednio do przestępstw motywowanych nienawiścią, m.in. względem grup lub osób należących do mniejszości, są art. 256 § 1 i 2 oraz art. 257 k.k. Pierwszy z wymienionych artykułów wskazuje w szczególności na publiczne nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, a drugi – na publiczne znieważanie grupy ludności albo poszczególnej osoby lub naruszenie nietykalności cielesnej osoby z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej, albo z powodu bezwyznaniowości.

Wskazane „nawoływanie do nienawiści” na tle określonych różnic oznaczać będzie wzbudzanie niechęci, złości, braku akceptacji, a nawet uczucia wściekłości z powodów m.in. przynależności narodowościowej lub etnicznej poszczególnych osób lub całych grup społecznych albo też podtrzymywanie i nasilanie tego nastawienia<sup>125</sup>. Nie ma przy tym znaczenia, czy to nawoływanie odniosło skutek. Z kolei z działaniem publicznym mamy do czynienia

<sup>122</sup> J. Giezek, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, LEX, uwagi 10 i 11 do art. 119. Zgodnie z art. 115 § 12 k.k.: „Groźbą bezprawną jest zarówno groźba, o której mowa w art. 190 [groźba innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że będzie spełniona – przyp. B.M.], jak i groźba spowodowania postępowania karnego lub innego postępowania, w którym może zostać nałożona administracyjna kara pieniężna, jak również rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej; nie stanowi groźby zapowiedź spowodowania postępowania karnego lub innego postępowania, w którym może zostać nałożona administracyjna kara pieniężna, jeżeli ma ona jedynie na celu ochronę prawa naruszonego przestępstwem lub zachowaniem zagrożonym administracyjną karą pieniężną”.

<sup>123</sup> Zob. wyrok SA we Wrocławiu z 13 czerwca 2017 r., sygn. II AKa 131/17, LEX nr 2329064.

<sup>124</sup> Dz.U. Nr 98, poz. 626.

<sup>125</sup> Z. Cwiąkalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, LEX, uwaga 12 do art. 256.

wówczas, gdy może być dostrzeżone przez nieoznaczoną liczbę osób (np. podczas wiecu, na zgromadzeniu wyborczym) albo przez oznaczoną, ale większą liczbę osób (np. podczas zebrania pracowników). Działanie nie traci publicznego charakteru nawet w sytuacji, w której faktycznie nie dojdzie do wiadomości nieokreślonej liczby osób<sup>126</sup>. Z kolei Sąd Najwyższy podkreśla, że „[z]namię publiczności od strony przedmiotowej zachodzi wtedy, gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonych indywidualnie osób postronnych w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości przez te osoby”<sup>127</sup>.

Według art. 256 § 2 k.k. odpowiedzialności karnej podlega również ten, kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwała lub sprowadza, nabywa, przechowuje, posiada, prezentuje, przewozi lub przesyła druk, nagranie lub inny przedmiot, zawierające treść nawołującą do nienawiści na tle różnic wymienionych w art. 256 § 1 k.k., chyba że dopuścił się tego czynu w ramach działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej lub naukowej (art. 256 § 3 k.k.).

Przestępstwo opisane w art. 257 k.k. występuje w dwóch formach sprawczych, tj. znieważania i naruszania nietykalności cielesnej. Obie formy wymagają ich popełnienia publicznie<sup>128</sup>. W doktrynie prawa karnego zwraca się uwagę, że zniewaga jest pojęciem ocennym, definiowanym jako „okazanie pogardy, która głębiej wyraża ujemny stosunek do wartości, jaką reprezentuje sobą człowiek, aniżeli lekceważenie”<sup>129</sup>. Obejmuje takie zachowanie, które według zdeterminowanych kulturowo i powszechnie przyjętych ocen (kryterium obiektywne) jest wyrazem pogardy dla człowieka niezależnie od subiektywnych odczuć samego pokrzywdzonego<sup>130</sup>. Naruszenie nietykalności cielesnej zaś polega na uderzeniu człowieka lub innym sposobie naruszenia (zob. art. 217 § 1 k.k.) będącym oddziaływaniem na ciało ludzkie, które jednak nie powoduje jego uszkodzenia, tj. nie skutkuje naruszeniem czynności narządu ciała lub rozstrojem zdrowia. Przy tym nie są uszkodzeniami ciała pręgi, siniaki lub obrzęki<sup>131</sup>. Zniewaga ma odnosić się m.in. do grupy narodowej lub etnicznej (zbiorowości połączonej określonymi więziami), czy też do poszczególnej osoby należącej do takiej grupy, a naruszenie nietykalności cielesnej – do osoby będącej członkiem tej grupy<sup>132</sup>. Analizowane przestępstwo ma charakter umyślny, jednak dla jego popełnienia nie wystarczy zamiar ewentualny, a wymagany jest zamiar bezpośredni zabarwiony (*dolus directus coloratus*)<sup>133</sup>. Jak

<sup>126</sup> Zob. K. Karsznicki, *Przestępstwa...*, s. 25.

<sup>127</sup> Wyrok SN z 18 lutego 1947 r., sygn. K 2251/46; cytowany za: R.A. Stefański, *Przestępstwo publicznego znieważania grupy ludności lub osoby z powodu dyskryminacyjnego (art. 257 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 6, s. 26; tak też: wyrok SO w Białymstoku z 7 listopada 2014 r., sygn. VIII Ka 577/14, LEX nr 1893741.

<sup>128</sup> R.A. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 26.

<sup>129</sup> W. Kulesza, *Zniesławienie i zniewaga (ochrona czci i godności osobistej człowieka w polskim prawie karnym – zagadnienia podstawowe)*, Warszawa 1984, s. 174.

<sup>130</sup> Zob. W. Kulesza, *Zniesławienie...*, s. 169.

<sup>131</sup> R.A. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 29–30.

<sup>132</sup> R.A. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 31.

<sup>133</sup> R.A. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 33; tak też cytowany wcześniej wyrok SA we Wrocławiu, sygn. II Aka 131/17.

bowiem wyraźnie wynika z art. 257 k.k., zachowanie sprawcy musi być motywowane pobudką dyskryminującą – „motorem działania [...] jest przynależność pokrzywdzonego chociażby do jednej z tych grup. Sprawca musi działać z powodów przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu bezwyznaniowości grupy ludności lub osoby”<sup>134</sup>.

## 7. Organy do spraw mniejszości narodowych i etnicznych

Szczególna pozycja prawna mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich członków wiąże się dodatkowo z przyporządkowaniem wymienionym podmiotom odpowiednich i stosunkowo rozbudowanych struktur administracji publicznej zajmujących się sprawami tych mniejszości. W podstawowym zakresie kwestie organizacyjno-kompetencyjne i proceduralne zostały unormowane w art. 21–32 zamieszczonych w rozdziale 5 ustawy o mniejszościach zatytułowanym: „Organy do spraw mniejszości narodowych i etnicznych”. Według tych przepisów aparat administracyjny tworzą: minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych (tym działem administracji rządowej kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>135</sup>, z wyodrębnionym w ramach ministerstwa Departamentem Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych<sup>136</sup>), wojewoda (mogący ustanowić swojego pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych – art. 22 ust. 3 ustawy o mniejszościach<sup>137</sup>), Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, inne organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego niewymienione z nazwy w powyższym rozdziale ustawy o mniejszościach (są to np. minister właściwy do spraw administracji publicznej<sup>138</sup> – art. 7 ust. 3 ustawy o mniejszościach, minister właściwy do spraw transportu – art. 13 ust. 12 ustawy o mniejszościach, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania – art. 13 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, Komisja Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych – art. 13 ust. 5 i 7 ustawy o mniejszościach, zarząd województwa – art. 13 ust. 3 pkt 3 ustawy o mniejszościach, rada gminy – art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o mniejszościach).

<sup>134</sup> R.A. Stefański, *Przestępstwo...*, s. 34.

<sup>135</sup> Zob. § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. poz. 2264); dalej: rozporządzenie o zakresie działania MSWiA.

<sup>136</sup> Zob. § 2 pkt 15 Statutu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 152 Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 982).

<sup>137</sup> Wymienieni pełnomocnicy zostali ustanowieni dla wszystkich 16 województw – zob. <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/osoby-odpowiedzialne-za-sprawy-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-w-wojewodztwahtml> (dostęp: 10 stycznia 2023 r.).

<sup>138</sup> Działem tym kieruje również Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zakresie działania MSWiA.



Rozdział 5 ustawy o mniejszościach ustanawia ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych organem administracji rządowej w sprawach objętych ustawą, a następnie wprowadza skierowane do niego normy zadaniowe. Ustawodawca określa przy tym jedynie przykładowy katalog zadań wskazanego ministra, który ma „w szczególności”: 1) sprzyjać realizacji praw i potrzeb mniejszości poprzez podejmowanie działań na rzecz mniejszości i inicjowanie programów dotyczących: a) zachowania i rozwoju tożsamości, kultury i języka mniejszości, b) realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne, c) integracji obywatelskiej i społecznej; 2) współdziałać z właściwymi organami w zakresie przeciwdziałania naruszaniu praw mniejszości; 3) dokonywać analiz i ocen sytuacji prawnej i społecznej mniejszości, w tym w zakresie realizacji zasady równego traktowania; 4) upowszechniać wiedzę na temat mniejszości oraz ich kultury, a także inicjować badania nad sytuacją mniejszości, w tym w zakresie dyskryminacji wynikającej z przynależności do mniejszości, jej przejawów oraz metod i strategii przeciwdziałania jej występowaniu (art. 21 ust. 2 ustawy o mniejszościach).

Podobna technika legislacyjna została zastosowana w art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o mniejszościach, które wyznaczają zadania wojewody polegające na: 1) koordynowaniu na obszarze województwa działań organów administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości; 2) podejmowaniu działań na rzecz respektowania praw mniejszości i przeciwdziałaniu naruszaniu tych praw i dyskryminacji osób należących do mniejszości; 3) podejmowaniu działań na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości; 4) współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi, w szczególności z organizacjami mniejszości; 5) opiniowaniu programów na rzecz mniejszości realizowanych na terenie danego województwa.

Powyższe unormowania (tj. art. 21 ust. 3, art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o mniejszościach) w wąskim tylko zakresie mogą być wyłączną podstawą prawną podjęcia konkretnych działań przez ministra lub wojewodę. Odnosi się to jedynie do działań o charakterze niewładczym, które nie będą wywoływały skutków prawnych w postaci obowiązku odpowiedniego zachowania się innego podmiotu mogącego wejść w relację z wymienionymi organami administracji rządowej. Do podjęcia przez ministra lub wojewodę działań wpływających wiążąco na szeroko pojmowaną sytuację prawną adresatów takich działań konieczne jest dodatkowe upoważnienie prawne. Może być ono albo konkretne, albo wynikać z ogólnej normy kompetencyjnej i więzi hierarchicznych występujących w administracji rządowej.

W tym pierwszym aspekcie można wskazać przykładowo na art. 31 ustawy o mniejszościach, który stanowi uszczegółowienie sposobu realizacji zadania ministra dokonywania analiz i ocen sytuacji prawnej i społecznej mniejszości (zob. art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o mniejszościach). Według art. 31 ustawy o mniejszościach organy administracji rządowej,

samorządu terytorialnego oraz organizacje mniejszości są obowiązane do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, na jego wniosek, informacji pozostających w zakresie działania tych organów lub organizacji i dotyczących sytuacji mniejszości lub realizacji zadań na ich rzecz. Na tej podstawie (m.in.) minister przygotowuje, nie rzadziej niż raz na dwa lata, raport dotyczący sytuacji mniejszości w Rzeczypospolitej. Podobnie art. 32 ustawy o mniejszościach służy realizacji zadania wojewody określonego w art. 22 ust. 2 ustawy o mniejszościach („wojewoda współdziała z organami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi, w szczególności z organizacjami mniejszości, oraz opiniuje programy na rzecz mniejszości”). Zgodnie z art. 32 ustawy o mniejszościach organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe są obowiązane do przekazywania wojewodzie, w celu zaopiniowania, dokumentów dotyczących programów realizowanych z ich udziałem na terenie województwa, dotyczących mniejszości, finansowanych w całości lub w części ze środków publicznych.

W nawiązaniu do ogólnych upoważnień mogących konkretyzować sposoby wykonywania zadań dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych można wskazać przykładowo art. 34 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>139</sup>. Zgodnie z tym przepisem minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje (tutaj działu „wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”), a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Ponadto konkretne instrumenty oddziaływania wynikają z art. 34a ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>140</sup>, według którego minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Analogiczną kompetencję przewiduje art. 25 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>141</sup> upoważniający wojewodę do wydawania poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych (tj. zagrożenia życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenia środowiska, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, praw obywatelskich, a także klęski żywiołowej i innych nadzwyczajnych zagrożeń) obowiązujące również organy samorządu terytorialnego.

<sup>139</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.

<sup>140</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1188.

<sup>141</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

Szczególnym organem o kompetencjach w sprawach mniejszości jest Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Komisja, Komisja Wspólna), ustanowiona w art. 23 ust. 1 ustawy o mniejszościach jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. Jej utworzenie może być uznane za przejaw dążenia do objęcia mniejszości specjalną ochroną, zagwarantowania odpowiednich instrumentów jej realizacji, wzmocnienia efektywności polityki państwa wobec mniejszości oraz podkreślenia, że ochrona statusu mniejszości narodowych i etnicznych stanowi istotne zadanie władz publicznych<sup>142</sup>. Obsługę organizacyjno-techniczną Komisji zapewnia urząd ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych (tj. ministerstwo), a koszty jej funkcjonowania są pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest ten minister (art. 30 ustawy o mniejszościach). Również w odniesieniu do Komisji Wspólnej rozdział 5 ustawy o mniejszościach wprowadza normy zadaniowe. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o mniejszościach zadania Komisji obejmują: 1) wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocenę sposobu realizacji tych praw oraz formułowanie propozycji w zakresie działań zmierzających do zapewnienia realizacji praw i potrzeb mniejszości; 2) opiniowanie programów służących tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości, zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego, integracji obywatelskiej lub społecznej; 3) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw mniejszości; 4) opiniowanie wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego; 5) podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości. Tylko pozornie art. 23 ust. 3 ustawy o mniejszościach przyznaje Komisji Wspólnej odpowiednie środki realizacji powyższych zadań, stanowiąc, że w tym celu: 1) współdziała ona z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz z zainteresowanymi organizacjami społecznymi; 2) może zwracać się do instytucji, placówek i środowisk naukowych oraz organizacji społecznych w szczególności o opinie, stanowiska, ekspertyzy lub informacje; 3) może zapraszać do udziału w swoich pracach przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych i środowisk naukowych. To instrumentarium, które w istocie w całości nawiązuje do relacji współdziałania w administracji publicznej, odnosi się bowiem bezpośrednio tylko do niewładczych działań Komisji, które nie skutkują obowiązkiem innych podmiotów ustosunkowania się do jej inicjatyw. Podobny walor będą miały opinie Komisji Wspólnej

<sup>142</sup> O. Hałub, *Cele i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, s. 158 i 163, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).



wymienione w art. 23 ust. 2 pkt 1–4 ustawy o mniejszościach. O potrzebie wyrażenia opinii w konkretnej sprawie decyduje sama Komisja, które to stanowisko nie wiąże adresata, ani w zakresie treści, ani samego zasięgnięcia.

Skład Komisji Wspólnej jest wyrazem dążenia do dialogu na tym „forum” między organami administracji rządowej a przedstawicielami wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych ustawowo uznanych na terytorium Rzeczypospolitej. Członkami Komisji są bowiem w szczególności: przedstawiciele ministrów właściwych w sprawach wymienionych w art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. a–j ustawy o mniejszościach, przedstawiciel Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz po jednym lub dwóch przedstawicielach każdej mniejszości uznanej w Polsce. Członków Komisji Wspólnej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych (art. 24 ust. 2 ustawy o mniejszościach). Jednocześnie wymaga podkreślenia to, że decydujący wpływ na kandydatury zgłaszane przez tego ministra Prezesowi Rady Ministrów mają podmioty reprezentowane w składzie Komisji. Zgodnie mianowicie z art. 24 ust. 7 ustawy o mniejszościach we wniosku minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych wskazuje jako kandydatów na członków Komisji Wspólnej, co do zasady, jedynie osoby zgłoszone przez organy administracji rządowej wymienione w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o mniejszościach oraz przez mniejszości narodowe i etniczne. Członkostwo w Komisji Wspólnej cechuje stabilność, ponieważ może ono ustać wyłącznie w przypadkach określonych enumeratywnie w ustawie o mniejszościach, wskutek odwołania przez Prezesa Rady Ministrów z przyczyn wymienionych w art. 25 ust. 1 tej ustawy (tj. złożenie rezygnacji, uzasadniony wniosek o odwołanie złożony przez reprezentowany podmiot, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej) lub wygaśnięcia w razie śmierci.

Ustawa o mniejszościach w art. 28 ust. 1 wprowadza ustawowy obowiązek odbywania posiedzeń Komisji Wspólnej nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Za jego realizację w istocie odpowiada ten współprzewodniczący Komisji Wspólnej, którym z mocy ustawy jest przedstawiciel ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, a którego ustawa o mniejszościach umocowuje do zwoływania posiedzeń Komisji, z inicjatywy własnej lub na wniosek drugiego współprzewodniczącego, będącego z mocy ustawy przedstawicielem mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym. Określona ustawowo częstotliwość posiedzeń Komisji bywa przedmiotem krytyki w literaturze, jako niewystarczająca dla zapewnienia efektywnej polityki względem mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce. Wniosek ten został sformułowany na podstawie liczby posiedzeń Komisji Wspólnej odbytych w 2018 r., która przekroczyła ustawowe minimum<sup>143</sup>.

<sup>143</sup> Zob. O. Hańub, *Cele...*, s. 163.

Warto jednak dodać, że już w latach 2020–2022 liczba posiedzeń mieściła się w granicach maksymalnie dwóch w danym roku<sup>144</sup>.

Podczas posiedzeń są wypracowywane stanowiska oraz opinie Komisji Wspólnej, następnie przekazywane Prezesowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów (art. 28 ust. 5 ustawy o mniejszościach). Warto też dodać, że ustawa o mniejszościach gwarantuje możliwość odrębnego przyjęcia w ramach Komisji wspólnego stanowiska wyłącznie mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym oraz wspólnego stanowiska wyłącznie administracji rządowej (art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o mniejszościach).

---

<sup>144</sup> Dane ustalone na podstawie informacji zawartych na stronie <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/protokoly-i-nagrania-z-posiedzen-komisji2> (dostęp: 11 stycznia 2023 r.).

## VI. Uwagi końcowe

Przeprowadzona analiza może być podstawą sformułowania następujących wniosków:

- 1) Wiążące Rzeczpospolitą zobowiązania międzynarodowe i europejskie nie ustanawiają nazbyt sztywnych ram krajowej regulacji prawnej statusu mniejszości narodowych i etnicznych, pozostawiając polskiemu prawodawcy spory zakres swobody. Odnosi się on do zarówno do wyznaczania podmiotu i przedmiotu ochrony, jak i konkretnych środków jej realizowania. Na płaszczyźnie międzynarodowej następuje tylko ogólne ukierunkowanie zakresu przedmiotowego ochrony przez jej naprowadzenie na kwestie poszanowania kultury, religii i posługiwania się własnym językiem.
- 2) Powyższa swoboda w aspekcie podmiotowym wiąże się przede wszystkim z tym, że na poziomie prawa międzynarodowego – zarówno uniwersalnego, jak i regionalnego – nie doszło do opracowania jednolitej i powszechnie akceptowanej definicji mniejszości narodowych i etnicznych. Stąd definiowanie mniejszości pozostaje w gestii regulacji krajowych, co daje państwom możliwość dostosowania wymiaru ochrony do faktycznej ich zdolności jej zapewnienia oraz aktualnych potrzeb.
- 3) Uwzględniając powyższe założenia, polski ustawodawca wąsko określił znaczenie pojęć „mniejszość narodowa” i „mniejszość etniczna”, swoiście „petryfikując” zakres ochrony mniejszości przez wprowadzenie enumeratywnego katalogu mniejszości występujących na terytorium Rzeczypospolitej. Dowodem daleko idącego „usztynienia” granic podmiotowych oddziaływania praw i wolności mniejszościowych w Polsce jest opinia rządowa wobec propozycji poszerzenia powyższej listy o narodową mniejszość gruzińską<sup>145</sup>.
- 4) Wprowadzenie relatywnie rozbudowanej regulacji konstytucyjnej dotyczącej mniejszości narodowych i etnicznych należy oceniać pozytywnie. Ustrojodawca bowiem

---

<sup>145</sup> Por. stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (druk nr 1318), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3598AC4CEE3E4798C12587830035FF47/%24File/1318-s.pdf> (dostęp: 11 stycznia 2023 r.).

wyraźnie formułuje wartość w postaci tolerancji i gwarantowania poszanowania odmienności takich mniejszości<sup>146</sup>, a przez to zapewnia jej ochronę na najwyższym poziomie hierarchii aktów prawnych, nakazując tym samym adekwatną operacjonalizację w aktach normatywnych niższego rzędu (przede wszystkim w ustawach). Pozytywna ocena unormowań ustawy zasadniczej jest wyrażana także w literaturze przedmiotu. Przykładowo, według Renaty Hliwy „[o]becna regulacja konstytucyjna dotycząca ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych nie wymaga zmian – spełnia wymogi wiążących Polskę traktatów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka, nie wzbudziła również istotnych kontrowersji w toku kilkudziesięcioletniej praktyki konstytucyjnej”<sup>147</sup>.

- 5) Unormowania ustawowe pozycji mniejszości odnoszą się przede wszystkim do następujących sfer: gwarancji związanych bezpośrednio i będących bezpośrednią konsekwencją przynależności do analizowanej grupy, praw językowych, praw kulturowych, praw wyborczych, ochrony karnoprawnej oraz gwarancji instytucjonalno-organizacyjnych.
- 6) Na powyższym gruncie występują zarówno wskazania na konkretne i szczegółowe prawa lub obowiązki mniejszości i osób do nich należących, jak i odwołania do norm zadaniowych organów władzy publicznej. Na tym tle obszernością odznacza się zwłaszcza regulacja dotycząca nauki i posługiwania się językiem mniejszości, z wymienieniem skonkretyzowanych gwarancji w tym zakresie. Dostrzegalna jest tu motywacja ustawodawcy wynikająca z założenia, że język stanowi podstawowy element narodowej i etnicznej tożsamości oraz dobro kultury danej grupy społecznej.
- 7) W ustawach można ponadto zauważyć nagromadzenie norm zadaniowych, czyli takich, które określają jedynie nakaz realizacji bądź dążenia do realizacji danego stanu rzeczy (wartości), bez precyzowania warunków i sposobu podjęcia działania<sup>148</sup>. Dotyczy to art. 18 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o mniejszościach, a także art. 21 ust. 1a pkt 8a ustawy o radiofonii i art. 13 ust. 1 i 7 ustawy o systemie oświaty. Taka technika legislacyjna skutkuje tym, że rzeczywista pozycja mniejszości będzie w wysokim stopniu uzależniona od samej polityki administracyjnej państwa w tym zakresie, a przede od tego, jak wysoka pozycja w hierarchii celów publicznych będzie przyznana wartości tolerancji i gwarantowania poszanowania odmienności mniejszości narodowych i etnicznych.

<sup>146</sup> Por. L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja...*, uwaga 8 do art. 35.

<sup>147</sup> R. Hliwa, *Ochrona...*, s. 100.

<sup>148</sup> Zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 63 i 67.

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Karta Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r., Dz.U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r., Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

Konwencja o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121.

Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708.

Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.



- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 15, poz. 71.
- Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, sporządzony w Krakowie dnia 6 października 1991 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 59, poz. 296.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2230.
- Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722.
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1188.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.
- Ustawa z 7 października 1999 r. o języku polskim, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 672.
- Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.
- Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 823.
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 190.
- Ustawa z 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r., Dz.U. Nr 47, poz. 277.
- Ustawy z 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 98, poz. 626.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30 maja 2005 r. w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński, Dz.U. Nr 102, poz. 855.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 10 sierpnia 2005 r. w sprawie umieszczania na znakach i tablicach dodatkowych nazw w językach mniejszości narodowych i etnicznych oraz w języku regionalnym, Dz.U. Nr 157, poz. 1320.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 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. poz. 1627 ze zm.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. poz. 2264.

Zarządzenie nr 152 Prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 982.

## Orzecznictwo

Uchwała TK z 30 kwietnia 1997 r., sygn. W 1/97, OTK 1997, nr 2, poz. 26.

Uchwała TK z 14 maja 1997 r., sygn. W 7/96, OTK 1997, nr 2, poz. 27.

Wyrok TK z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

Wyrok TK z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 118.

Wyrok SN z 18 lutego 1947 r., sygn. K 2251/46; cytowany za: R.A. Stefański, *Przestępstwo publicznego znieważania grupy ludności lub osoby z powodu dyskryminacyjnego (art. 257 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 6, s. 26.

Postanowienie SN z 18 marca 1998 r., sygn. I PKN 4/98, LEX nr 35234.

Wyrok NSA z 9 czerwca 1987 r., sygn. SAB/Wr 1/87, CBOSA.

Wyrok NSA z 12 stycznia 2005 r., sygn. GSK 942/04, CBOSA.

Wyrok NSA z 10 maja 2007 r., sygn. I GSK 1613/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 31 maja 2007 r., sygn. I GSK 1647/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 16 maja 2008 r., sygn. II OSK 399/07, LEX nr 505324.

Wyrok NSA z 7 sierpnia 2008 r., sygn. I OSK 1218/07, LEX nr 513794.

Wyrok NSA z 10 października 2008 r., sygn. I GSK 1088/07, CBOSA.

Wyrok NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. I GSK 163/11, CBOSA.

Wyrok NSA z 12 czerwca 2013 r., sygn. II FSK 1912/11, LEX nr 1328804.

Wyrok WSA w Łodzi z 12 lipca 2017 r., sygn. II SA/Łd 385/17, CBOSA.

Wyrok SA we Wrocławiu z 13 czerwca 2017 r., sygn. II Aka 131/17, LEX nr 2329064.

Wyrok SO w Białymstoku z 7 listopada 2014 r., sygn. VIII Ka 577/14, LEX nr 1893741.

## Bibliografia

- Abu Gholeh M., *Dwujęzyczne nazewnictwo geograficzne jako jedno z praw językowych mniejszości narodowych*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).
- Bobrowski K., Kułaga Ł., *Status prawny mniejszości narodowych w Polsce*, [w:] *Polskie prawo stosunków międzynarodowych. Zagadnienia wybrane*, red. Ł. Kułaga, C. Mik, Toruń 2018.
- Budyn-Kulik M., [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2022, LEX.
- Buliński K., *Sporządzanie oraz wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego oraz migracja aktów stanu cywilnego w przypadkach dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych na przykładzie mniejszości łemkowskiej*, „*Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego*” 2018, nr 1.
- Chrościcka A., *Ochrona praw mniejszości narodowych w systemie Rady Europy*, „*Ius Novum*” 2013, nr 4.
- Cieślak Z., *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992.
- Czarny P., [w:] *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
- Ćwiąkalski Z., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna, t. 2, Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, Warszawa 2013, LEX
- Fatemeh M., Babajanian B., *The Rights of Minorities in International Law*, „*Journal of Politics and Law*” 2016, nr (9)6.
- Fiktus P., *Kilka uwag odnośnie do języka pomocniczego w świetle ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, „*Opolskie Studia Administracyjno-prawne*” 2018, t. 16, nr 2.

- Garlicki L., Zubik M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
- Giezek J., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, LEX.
- Hałub O., *Cele i zadania Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).
- Hauser R., Szustkiewicz M., *Język pomocniczy jako szczególny sposób komunikacji przy załatwianiu spraw przez organ gminy, „Samorząd Terytorialny”* 2019, nr 1–2.
- Hliwa R., *Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006.
- Jakuszczyk A., *Kilka uwag o wyznaczeniu podmiotowego zakresu ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych*, „*Studia Bydgosko-Lwowskie. Prawo – Samorząd Terytorialny – Gospodarka*” 2015, nr 1.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Janusz G., *Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K*” 2008, nr 15, 2.
- Jaworski S.J., Zbieranek J., [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX.
- Karsznicki K., *Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych*, „*Prokuratura i Prawo*” 2012, nr 2.
- Kulesza W., *Zniesławienie i zniewaga (ochrona czci i godności osobistej człowieka w polskim prawie karnym – zagadnienia podstawowe)*, Warszawa 1984.
- Kurzępa E., *Definicja mniejszości narodowych i etnicznych w polskim prawodawstwie na tle rozwiązań międzynarodowych*, [w:] *Rodzina, ekonomia i migracja. Ujęcie prawne i socjologiczno-ekonomiczne*, red. M. Butrymowicz, P. Kroczyk, Kraków 2021.
- Kuźnicka D., *Mniejszość etniczna a mniejszość narodowa w Polsce – analiza porównawcza na przykładzie Łemków i Żydów*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).
- Malicka A., *Status prawny mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce – ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym*, [w:] *Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie*, red. J.B. Banach-Gutierrez, M. Jabłoński, Wrocław 2017, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/84127> (dostęp: 16 grudnia 2022 r.).
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.



- Racka A., *W sprawie używania języka pomocniczego w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3.
- Skóra A., *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14.
- Stefański R.A., *Przestępstwo publicznego znieważania grupy ludności lub osoby z powodu dyskryminacyjnego (art. 257 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 6.
- Suchocka H., *Prawa mniejszości etnicznych, religijnych i językowych*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991.
- Szmyt J., *Konstytucyjna ochrona mniejszości narodowych w świetle zobowiązań międzynarodowych Polski*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3.
- Trzciniński J., *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Trzciniński J., Wiącek M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
- Trzciniński J., Wiącek M., *Znaczenie art. 27 Konstytucji dla statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Państwo prawa – parlamentaryzm – sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamróż, Białystok 2012.
- Tuleja P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, LEX.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012.
- Valentine J.R., *Toward a Definition of National Minority*, „Denver Journal of International Law & Policy” 2004, nr 32(3).
- Wieruszewski R., [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012, LEX.
- Wiltos A., *Znaczenie art. 27 Konstytucji RP dla ochrony praw i wolności jednostki*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4.
- Zientarski P.B., *Sytuacja prawna mniejszości narodowych w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 2019.
- Zięba-Załucka H., *Konstytucja RP wobec problemu mniejszości narodowych i etnicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2000, nr 47.