

Warszawa, 16 maja 2018 r.

BAS-WAP - 909/18

Pan Poseł
Ryszard Galla

Opinia prawna
dotycząca nauczania drugiego języka nowożytnego i języka mniejszości
narodowej

I. Tezy opinii

1. Osoby należące do mniejszości mają m.in. prawo do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości; realizacja tego prawa odbywa się na zasadach i w trybie określonym w ustawie o systemie oświaty i rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.

2. Nauka języka mniejszości lub języka regionalnego jest organizowana przez dyrektora przedszkola lub szkoły, na wniosek złożony przez rodziców dziecka lub ucznia albo pełnoletniego ucznia. Cele kształcenia to: świadomość własnego dziedzictwa narodowego lub etnicznego, odbiór wypowiedzi i wykorzystanie zawartych w nich informacji, tworzenie wypowiedzi, analiza i interpretacja tekstów kultury. Są to zajęcia dodatkowe ucznia, które zostają zaliczone do obowiązkowych zajęć edukacyjnych ucznia wskutek złożonego wniosku.

3. Nauczanie obcego języka nowożytnego (dwóch języków od klasy VII) odbywa się na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub

znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły i stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej i jest obowiązkowe dla uczniów.

4. Nauczanie języka mniejszości, języka regionalnego, własnej historii i kultury oraz geografii państwa, z którego obszarem kulturowym utożsamia się mniejszość narodowa, odbywa się na podstawie programów nauczania dopuszczonych do użytku w szkole przez dyrektora szkoły, zaś nauczanie języka nowożytnego odbywa się na podstawie programowej kształcenia ogólnego dla języka obcego.

5. Żaden z przepisów nie przewiduje, że język mniejszości nie może być jednocześnie nauczany jako język nowożytny. Co więcej, cele nauczania tych języków, sposób nauczania, a nawet podstawa prawna są diametralnie różne.

6. Jedynie przepis art. 44zzd ust. 8 ustawy o systemie oświaty przewiduje, że absolwent szkoły lub oddziału z nauczaniem języka danej mniejszości narodowej nie może wybrać języka danej mniejszości narodowej na egzaminie maturalnym z języka obcego nowożytnego jako przedmiotu obowiązkowego. Jest to jedyny przepis, który odnosi się do problematyki łączenia języka nowożytnego i mniejszości. Z tego przepisu wynika wyraźnie, że w tych przypadkach, w których ustawodawca chce, aby język mniejszości i język nowożytny nie mogły być łączone statuje wyraźną normę prawną. W przeciwnym wypadku nie można tworzyć takiego domniemania, nie opartego na żadnej prawnej podstawie.

7. Jest możliwe, aby uczeń, który uczy się drugiego języka nowożytnego (obligatoryjnie), równocześnie uczył się tego samego języka (na wniosek) w ramach podtrzymywania swojej tożsamości narodowej jako języka mniejszości.

8. Stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej jest interpretacją prawną, ale nie jest jego wiążącą wykładnią.

II. Przedmiot opinii

Do BAS skierowano prośbę o przygotowanie opinii dotyczącej kwestii nauczania drugiego języka nowożytnego i języka mniejszości narodowej. Treść zlecenia sformułowano w sposób następujący:

Zgodnie z nową interpretacją Departamentu Kształcenia Ogólnego MEN z 15 marca 2018 nr DKO-WOK.440.2.2018.MK organizacja przez szkoły nauki języka niemieckiego jako języka obcego nowożytnego dla uczniów, którzy jednocześnie uczą się tego samego języka jako języka mniejszości narodowej, jest niezgodna z obowiązującym porządkiem prawnym. Dotyczy to uczniów znajdujących się na drugim etapie edukacyjnym (klasa VII-VIII), od kiedy to prowadzona jest nauka dwóch języków obcych nowożytnych. Treść interpretacji jest o tyle dziwna, że zgodnie ze stanowiskiem MEN z 7 maja 2009 r. taka organizacja nauki była możliwa. Stanowisko to do niedawna nie budziło wątpliwości, tym bardziej, że przepisy w tym zakresie nie uległy zmianie. W stanowisku tym czytamy m.in., że „jest możliwe, aby uczeń gimnazjum, który uczy się języka niemieckiego jako jednego z dwóch języków obcych nowożytnych, złożył jednocześnie pisemny wniosek w sprawie udziału - w ramach podtrzymywania swojej tożsamości narodowej - w zajęciach z języka niemieckiego jako języka mniejszości (zgodnie z przepisami § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym). Dlatego też nowa interpretacja Departamentu Kształcenia Ogólnego MEN z 15 marca 2018 wywołała moje zdumienie, ponieważ obowiązujący stan prawny nie zawiera konkretnych przepisów uniemożliwiających czy też zakazujących dodatkowej nauki języka mniejszości narodowej łącznie z obowiązkową nauką języka obcego nowożytnego, będącego zarazem językiem tej mniejszości. Autorytet w dziedzinie prawa, Profesor Grzegorz Janusz z Zakładu Praw Człowieka w Lublinie, podkreśla, że obie formy kształcenia w zakresie języka niemieckiego spełniają różne cele. W przypadku nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości podstawowym celem jest podtrzymanie poczucia tożsamości narodowej, natomiast w przypadku nauczania języka niemieckiego jako języka obcego nowożytnego celem jest

osiągnięcie określonego stopnia znajomości tego języka. Nauka języka mniejszości siłą rzeczy kierowana jest do uczniów, którzy wywodzą się z mniejszości, a nauka języka obcego nowożytnego kierowana jest do wszystkich bez względu na narodowość. Wyluczając ucznia wywodzącego się z mniejszości niemieckiej z możliwości uczenia się języka niemieckiego jako języka obcego nowożytnego mielibyśmy do czynienia z nieuzasadnionym wykluczeniem, które jest zakazane przez przepisy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U.2016, poz. 1219 tekst jednolity) jako forma dyskryminacji pośredniej. Pan Profesor zaznacza również, że stanowisko przedstawione w piśmie Departamentu Kształcenia Ogólnego MEN z 15 marca 2018 r. można by było uznać za zasadne jedynie w sytuacji, kiedy cały model nauczania byłby prowadzony w języku niemieckim (ostatnie tego typu szkoły w Polsce zanikły pod koniec lat pięćdziesiątych). Taka interpretacja przepisów nie ma jednak uzasadnienia, jeżeli nauczanie języka niemieckiego jako języka własnego uczniów prowadzone jest jako dodatkowe nauczanie. Trudno się nie zgodzić z taką argumentacją. Nauka języka mniejszości jest przywilejem nadanym przepisami rangi ustawowej. W związku z tym ograniczenie tego przywileju może nastąpić wyłącznie w formie ustawy. Nowa interpretacja MEN, która nie nosi znamion rangi ustawowej, bez wątpienia ogranicza ten przywilej, ponieważ prowadzi do sytuacji, w której dzieci muszą się zdecydować na jedną z form nauczania języka niemieckiego, a przecież każda z nich ma inne założenia i cele, o czym była mowa w poprzednim akapicie. Nowe wytyczne doprowadzą niewątpliwie do bardzo wielu rezygnacji z nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości. Zmniejszenie liczby godzin nauczania języka niemieckiego spowoduje również zwolnienie wielu wykwalifikowanych nauczycieli germanistów.

W związku z powyższym zwracam się do Państwa z prośbą o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1) Czy Departament Kształcenia Ogólnego MEN, biorąc pod uwagę polski i europejski porządek prawny, ma podstawy prawne ku temu, ażeby twierdzić, że organizacja przez szkoły nauki języka niemieckiego jako języka obcego nowożytnego dla uczniów znajdujących się na drugim etapie edukacyjnym (klasa VII-VIII), którzy jednocześnie uczą się tego samego języka jako języka mniejszości narodowej, jest niezgodna z obowiązującym porządkiem prawnym?

2) *Jakie konkretnie przepisy prawne zostały w tym przypadku naruszone?*

3) *Śląskie oraz Opolskie Kuratorium Oświaty sformułowało zalecenia, którymi dyrektorzy placówek powinni się kierować przy wdrażaniu nowej interpretacji MEN. Z informacji, które posiadam, wynika jednak, że w przypadku województw warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i lubuskiego, na terenie których prowadzi się nauczanie języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej, podobne zalecenia nie zostały sformułowane. Czy na gruncie obowiązującego prawa jest możliwym, aby tego typu zalecenia obowiązywały tylko na terenie określonych województw? Czy zalecenia te obowiązują także na terenie wyżej wymienionych województw?*

4) *W jaki sposób nowa interpretacja MEN może zostać zakwestionowana na gruncie prawnym?*

Opinia została przygotowana na zlecenie Pana Posła Ryszarda Galli, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych do realizacji dnia 23 kwietnia 2018 r. i uwzględnia stan prawny na dzień 14 maja 2018 r.

Opinię sporządzono na podstawie następujących przepisów:

1) ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 823;

2) ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm.;

3) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, Dz.U. poz. 1627, dalej: w sprawie mniejszości narodowych;

4) ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.;

5) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym,

kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły i stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej, Dz.U. poz. 356, dalej: w sprawie podstawy programowej;

6) rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół, Dz.U. poz. 703, dalej: w sprawie ramowych planów.

III. Uzasadnienie prawne tez opinii

Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym definiuje w art. 3 pkt 2 język mniejszości jako własny język mniejszości narodowej lub etnicznej (w piśmie MEN błędnie przywołano art. 2 ust. 3, gdzie zawarta jest definicja pojęcia mniejszości etnicznej). Osoby należące do mniejszości mają m.in. prawo do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, co zostało wyrażone *expressis verbis* w art. 8 pkt 4 tej ustawy. Zgodnie z art. 17, realizacja prawa osób należących do mniejszości do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, a także prawa tych osób do nauki historii i kultury mniejszości odbywa się na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoła i placówka publiczna umożliwia uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury. Warunki i sposoby 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 określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie mniejszości narodowych.

Zgodnie z treścią § 2 tego rozporządzenia, nauka języka mniejszości lub języka regionalnego w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz naukę języka mniejszości lub języka regionalnego i naukę własnej historii i kultury w szkole jest organizowana przez dyrektora przedszkola lub szkoły, na wniosek złożony przez rodziców dziecka lub ucznia albo pełnoletniego ucznia, złożony w terminie do dnia 20 września. Wniosek ten dotyczy całego okresu korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego w danym przedszkolu lub

oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej albo całego okresu nauki ucznia w danej szkole i jest równoznaczny z:

1) w przypadku nauki języka mniejszości lub języka regionalnego - zaliczeniem tych zajęć do obowiązkowych zajęć edukacyjnych ucznia;

2) w przypadku nauki własnej historii i kultury - zaliczeniem tych zajęć do dodatkowych zajęć edukacyjnych ucznia.

W terminie do dnia 29 września każdego roku szkolnego możliwe jest złożenie oświadczenia o rezygnacji nauki języka mniejszości, nauki języka regionalnego i nauki własnej historii i kultury.

Jak wynika z powyższego, są to zajęcia dodatkowe, nieobowiązkowe do momentu złożenia wniosku, organizowane na odrębnej podstawie prawnej. Cele kształcenia – określone w podstawie programowej - to: świadomość własnego dziedzictwa narodowego lub etnicznego, odbiór wypowiedzi i wykorzystanie zawartych w nich informacji, tworzenie wypowiedzi, analiza i interpretacja tekstów kultury.

Natomiast nauczanie obcego języka nowożytnego odbywa się na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej i przewiduje nauczanie drugiego języka nowożytnego począwszy od klasy VII (nawiązanie do poziomu ESOKJ na poziomie A1). Każdy z wariantów podstawy programowej kształcenia ogólnego dla języków nowożytnych skonstruowany jest w taki sam sposób: zawiera cele kształcenia stanowiące wymagania ogólne, treści nauczania i umiejętności wyrażone w postaci wymagań szczegółowych oraz zalecenia dotyczące warunków i sposobów realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego na danym etapie edukacyjnym. Kluczowe dla poszczególnych wariantów są określenia zawarte w opisie poszczególnych wymagań ogólnych i szczegółowych (bardzo podstawowy, podstawowy; bardzo proste, proste itd.). Dotyczy to przede wszystkim wymagania I, tj. znajomości środków językowych. W wymaganiu tym w poszczególnych wariantach podstawy programowej kształcenia ogólnego powtarzane są przykładowe zakresy tematyczne w ramach jednego z kilkunastu tematów ogólnych. Zakresy te powtarzane są na kolejnych etapach edukacyjnych, co w sposób jednoznaczny wskazuje na konieczność stopniowego rozbudowywania zasobu i poprawności środków językowych w ramach danego tematu. Dla przykładu „bardzo podstawowy zasób

środków językowych” w ramach zakresu tematycznego „sprzęt sportowy” (podstawa programowa kształcenia ogólnego w wariantcie II. 2.) to - w języku angielskim - np. *ball, skis, skates*, sprzęt konieczny do uprawiania ulubionej dyscypliny sportu danego ucznia. Natomiast „podstawowy zasób środków językowych” w ramach tego samego zakresu tematycznego (podstawa programowa kształcenia ogólnego w wariantcie II. 1.) to, oprócz wyrazów wyżej wymienionych, również np. *net, goal, tennis racket*.

Z treści tego samego rozporządzenia wynika, że zadaniem szkoły w zakresie nauczania języka mniejszości narodowej lub etnicznej jest wspomaganie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju ucznia przez wzmocnienie poczucia jego tożsamości kulturowej, historycznej, etnicznej lub narodowej. Nauczanie języka mniejszości narodowej lub etnicznej powinno być wspierane przez uczenie zwyczajów, obyczajów oraz właściwych zachowań w środowisku rodzinnym, lokalnym i szkolnym. Rolą nauczyciela jest uświadamianie uczniom, że wspólnoty takie jak rodzina, środowisko lokalne i ojczyzna, stanowią wielką wartość w życiu każdego człowieka i że każdy ma wobec tych wspólnot obowiązki. Ponadto nieodłącznym elementem pracy szkoły jest też kształtowanie szacunku do swego języka ojczystego.

Wynika z powyższego, że cele nauczania języków nowożytnych (zarówno pierwszego jak i drugiego) i języka mniejszości narodowych różnią się w sposób zasadniczy, przy czym nauka tego drugiego skupia się na świadomości własnego dziedzictwa narodowego lub etycznego i analizie i interpretacji tekstów kultury.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie ramowych planów, przewiduje w ramowym planie nauczania zajęcia języka mniejszości narodowej, języka mniejszości etycznej, języka regionalnego oraz naukę własnej historii i kultury, realizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty (§ 2 ust. 3 pkt 3) i odrębnie zajęcia drugiego języka obcego nowożytnego (załącznik Nr 1 ramowego planu nauczania). Język obcy nowożytny jest przewidziany w wymiarze po 2 godz. tygodniowo, zaś wymiar godzin zajęć języka mniejszości narodowej, języka mniejszości etycznej, języka regionalnego oraz własnej historii i kultury określają

przepisy wydane na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z załącznikiem 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie mniejszości narodowych jest to – w przypadku nauczania w języku mniejszości narodowej, języku mniejszości etnicznej, języku regionalnym – 4 godz. w klasie VII i 5 godz. w klasie VIII, natomiast w przypadku nauczania języka mniejszości narodowej, języka mniejszości etnicznej, języka regionalnego w formie dodatkowej nauki języka – po 3 godziny nauczania.

Żaden z przepisów – ani ustawowych ani rozporządzeń - nie przewiduje, że język mniejszości nie może być jednocześnie nauczany jako język nowożytny. Co więcej, cele nauczania tych języków, sposób nauczania, a nawet podstawa prawna są diametralnie różne. Nauczanie języka mniejszości jest nieobowiązkowe i odbywa się na wniosek, w odróżnieniu od języka nowożytnego, który jest przedmiotem obowiązkowym. Inny jest wymiar godzin. Ponadto, zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie mniejszości narodowych, nauczanie języka mniejszości, języka regionalnego, własnej historii i kultury oraz geografii państwa, z którego obszarem kulturowym utożsamia się mniejszość narodowa, odbywa się na podstawie programów nauczania dopuszczonych do użytku w szkole przez dyrektora szkoły, zaś nauczanie języka nowożytnego odbywa się na podstawie programowej kształcenia ogólnego dla języka obcego. Zakres i cel zajęć nie musi się pokrywać.

Zwrócić należy uwagę także na przepisy ustawy o systemie oświaty – ich analiza prowadzi do wniosku, że nie przewidziano w nich zakazu łączenia nauki języka mniejszości z nauką języka nowożytnego, co wynika m.in. z innych podstaw programowych, innych celów, nawet innych trybów nauczania. Potwierdza tę tezę pośrednio treść art. 44zzd ust. 8 ustawy o systemie oświaty: absolwent szkoły lub oddziału z nauczaniem języka danej mniejszości narodowej nie może wybrać języka danej mniejszości narodowej na egzaminie maturalnym z języka obcego nowożytnego jako przedmiotu obowiązkowego. Jest to jedyny przepis, który odnosi się do problematyki łączenia języka nowożytnego i mniejszości. Z tego przepisu wynika wyraźnie, że **w tych przypadkach, w których ustawodawca chce, aby język mniejszości i język nowożytny nie mogły być**

łączone statuuje wyraźną normę prawną. W przeciwnym wypadku nie można tworzyć takiego domniemania, nie opartego na żadnej prawnej podstawie.

Na zakończenie należy zauważyć, że stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej jest interpretacją prawną, ale nie jest jego wiążącą wykładnią. Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 87 Konstytucji RP są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Opinie prezentowane przez organy administracji nie stanowią źródła prawa i nie mogą być podstawą rozstrzygnięć podejmowanych przez inne podmioty stosujące prawo. Ponadto, organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Wiążąca wykładnia przepisów prawa to taka, która ma moc powszechnie obowiązującą i może pochodzić wyłącznie od upoważnionego organu. *W polskim porządku prawnym żaden organ administracji publicznej nie jest uprawniony do dokonywania wykładni prawa z mocą powszechnie obowiązującą. W związku z powyższym opinie, stanowiska i komunikaty Ministerstwa Edukacji Narodowej nie mogą być wiążące dla innych podmiotów stosujących prawo* - takie stanowisko wyraziło Ministerstwo Edukacji Narodowej w odpowiedzi na interpelację nr 12976 w sprawie wykorzystywania opinii zamieszczonych na stronie internetowej MEN jako źródła interpretacji przepisów prawa oświatowego¹. Zachowuje ono aktualność także co do tej sprawy. **Pismo oznaczone sygn. DKO-WOK.440.2.2018.MK nie stanowi wykładni prawa, ponieważ Ministerstwo Edukacji Narodowej nie jest uprawnione do ustalania wiążącej interpretacji przepisów ustawowych.**

Autor:

Joanna M. Karolczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

¹ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/61C8BABA> [dostęp dnia 11 maja 2018 r.].

Deskryptory bazy REX: oświata, język mniejszości, język nowożytny.