



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.600.1.2016.ŁK

**Pani
Beata Szydło
Prezes Rady Ministrów**

W nawiązaniu do uprzednio kierowanych wystąpień dotyczących zmiany granic gmin w województwie opolskim, jaka ma się dokonać z dniem 1 stycznia 2017 r., pragnę przekazać Pani Premier uwagi związane z jednym z problemów, jaki ujawnił się w ramach wspomnianego procesu.

Konstytucja RP w art. 35 ust. 1 ustanawia gwarancję wolności zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury przez obywateli polskich należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Praktyczne aspekty realizacji tego zobowiązania zawarte są w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 573, z późn. zm.). Przewiduje ona m.in. możliwość wprowadzania dodatkowych tradycyjnych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych w językach mniejszości oraz możliwość ograniczonego urzędowania władz gmin w języku mniejszości, nazywanym wówczas językiem pomocniczym.

Korzystanie z obu wymienionych wyżej uprawnień obwarowane jest uzyskaniem przez gminę, w której miałyby być stosowane dodatkowe nazwy lub język pomocniczy, wpisu do rejestru prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podstawą uzyskania wpisu do rejestru jest spełnienie wymogu zamieszkiwania w danej gminie odpowiednio wysokiej liczby osób należących do mniejszości (20%).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134) obejmuje m.in. włączenie w granice Miasta Opola fragmentów gmin: Dobrzeń Wielki (sołectwo Borki, część sołectwa Brzezcie, sołectwo Czarnowąsy, część sołectwa Dobrzeń Mały, sołectwo Krzanowice, sołectwo Świerkle), Komprachcice (sołectwo Chmielowice, sołectwo Żerkowice) i Prószków (sołectwo

Winów). Wszystkie wymienione gminy są obecnie wpisane do prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych rejestrów gmin, w których mogą być używane dodatkowe nazwy w języku mniejszości (niemieckim) oraz może być używany język pomocniczy (niemiecki). Dla wszystkich miejscowości, które mają z dniem 1 stycznia 2017 r. zostać przyłączone do Miasta Opola, zostały przy tym ustalone dodatkowe nazwy w języku mniejszości. Powyższe sprawia, że obywatele polscy należący do mniejszości, przy obecnym kształcie granic administracyjnych aktualnie mogą korzystać z wynikających z ustawy mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym uprawnień. Niestety, poprzez przeprowadzenie opisanej wyżej zmiany granic, uprawnień tych zostaną pozbawieni.

Należy zwrócić uwagę, że Miasto Opole – nawet po włączeniu w jego granice obszarów zamieszkałych licznie przez przedstawicieli mniejszości niemieckiej – nie będzie spełniało ustawowego kryterium 20% osób należących do mniejszości wśród mieszkańców. Z tego, co do zasady, wynika brak możliwości uzyskania wpisu do przywołanych powyżej rejestrów prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. To zaś powoduje uniemożliwienie korzystania przez przedstawicieli mniejszości niemieckiej zamieszkałych na obszarach przyłączanych do Miasta Opola z dotychczas posiadanych uprawnień.

W mojej ocenie, opisany powyżej przykład pokazuje, że obecnie obowiązujące regulacje ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym wymagają zmiany lub uzupełnienia. Nie są bowiem dostosowane do wiążących Rzeczpospolitą Polską norm prawa międzynarodowego.

Ratyfikując Europejską Kartę języków regionalnych lub mniejszościowych sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 137 poz. 1121), Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do tego, że na terytoriach, na których takie języki są używane, i w zależności od sytuacji każdego języka będzie opierała swoją politykę, ustawodawstwo i praktykę na poszanowaniu obszaru geograficznego każdego języka regionalnego lub mniejszościowego w celu zapewnienia, by istniejące lub nowe podziały administracyjne nie stanowiły przeszkody w promowaniu danego języka regionalnego lub mniejszościowego (art. 7 ust. 1 lit. b Karty).

Zobowiązanie to nie oznacza obowiązku kształtowania granic administracyjnych wyłącznie w oparciu o kryterium językowe. Jest rzeczą zrozumiałą, że względy ekonomiczne czy demograficzne mogą uzasadniać odstępstwo od wprowadzania podziału administracyjnego zgodnego z kryterium językowym.

Jak zwraca się jednak uwagę w raporcie wyjaśniającym do Karty¹, w sytuacji, gdy jednostki podziału administracyjnego nie mogą być dostosowane do występowania języka regionalnego lub mniejszościowego, muszą przynajmniej pozostać neutralne i ich powstawanie (zmiana) nie może wywierać negatywnego wpływu na język.

W kontekście powyższego trzeba jednoznacznie stwierdzić, że przyłączenie do Miasta Opola fragmentów sąsiednich gmin, jakie ma się dokonać z dniem 1 stycznia 2017 r. wywoła skutek sprzeczny z przytoczoną powyżej regulacją Karty. Można przypuszczać, że podobne problemy pojawią się w przyszłości, w analogicznym stanie faktycznym. Powinno to stanowić, w mojej ocenie, przesłankę do weryfikacji obecnie obowiązujących przepisów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

Zmiany przywołanej ustawy mogą przy tym przebiegać w jednym z dwóch kierunków. Pierwszym jest dodanie do obowiązujących przepisów regulacji, gwarantującej zachowanie ciągłości uprawnień językowych w przypadku zmiany granic (automatyczny wpis do właściwego rejestru gminy, która powiększyła się o miejscowości, których mieszkańcy korzystali z uprawnień). Drugim z możliwych rozwiązań jest zmiana zasadniczego mechanizmu nabywania uprawnień, poprzez wyliczenie w ustawie obszarów, na terenie których mogą być używane dodatkowe nazwy w językach mniejszości (wówczas ewentualne zmiany granic nie będą miały wpływu na uprawnienia językowe, które byłyby powiązane z terytorium, a nie z gminami) – z pozostawieniem, jako uzupełniającego, mechanizmu wpisu do właściwego rejestru na wniosek zainteresowanej rady gminy.

Powyższe uwagi pozwalam sobie przekazać Pani Premier w oparciu o art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.) wraz z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska.

¹ Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages, Strasburg 5 listopada 1992 r., European Treaty Series - No. 148, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices>, dostęp 8 grudnia 2016 r.