

BEOS-320/25

Warszawa, 1 kwietnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.39.12.2025

Data wpływu 01.04.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych
oraz o języku regionalnym
(druk sejmowy nr 1076)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu oraz deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu dotyczącego braku odpowiedniego zaplecza merytorycznego i organizacyjnego dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz przedstawicieli społeczności posługującej się językiem regionalnym, którzy wchodzi w skład Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Komisja Wspólna). Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym w art. 30 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹ (dalej: u.m.n.) określono jedynie, że obsługę organizacyjno-techniczną prac Komisji Wspólnej zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Jak podkreślają Wnioskodawcy, projektowane rozwiązania stanowią odpowiedź na postulaty zgłaszane przez przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 823.

W ocenie Wnioskodawców przyjęcie proponowanych przepisów umożliwi przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych skuteczniejszą realizację ich interesów w ramach Komisji Wspólnej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje dodanie art. 30a w u.m.n. Nowelizacja dotyczy określenia organu właściwego w zakresie obsługi merytorycznej oraz organizacyjno-prawnej przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz przedstawicieli społeczności posługującej się językiem regionalnym, którzy wchodzi w skład Komisji Wspólnej. Zgodnie z projektem organem tym będzie Kancelaria Sejmu. Proponowana ustawa określa, że koszty związane z obsługą przedstawicieli w wyżej wymienionym zakresie będą pokrywane z budżetu państwa ze środków, których dysponentem jest Szef Kancelarii Sejmu.

Projektowana ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na zakres projektowanej zmiany, wynikający z uwarunkowań o charakterze wewnątrzpaństwowym, polegający na zapewnieniu przez Kancelarię Sejmu obsługi merytorycznej i organizacyjno-prawnej dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych, a także przedstawicieli społeczności posługujących się językiem regionalnym, wchodzących w skład Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych, nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej rozwiązań przyjętych w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych została utworzona na mocy art. 23 ust. 1 u.m.n. Do jej zadań należy: 1) wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocena 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. W celu realizacji swoich zadań Komisja Wspólna: 1) współdziała 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.

Komisja Wspólna uczestniczy w realizacji zadań administracji rządowej i jest wpisana w struktury jej aparatu. Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.m.n. Komisja Wspólna jest organem opiniotwórczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów. Art. 24 ust. 1 u.m.n. stanowi, że w jej skład wchodzi przedstawiciele organów administracji rządowej (m.in. ministrów kierujących wybranymi działami administracji rządowej, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), przedstawiciele mniejszości, dwóch przedstawicieli społeczności posługującej się językiem regionalnym oraz sekretarz Komisji Wspólnej, którym jest pracownik urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Stosownie do treści art. 24 ust. 2 u.m.n. członków Komisji Wspólnej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych.

Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 i 2 u.m.n. obsługę organizacyjno-techniczną prac Komisji Wspólnej zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Koszty funkcjonowania Komisji Wspólnej są natomiast pokrywane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych.

Proponowane w projekcie zmiany polegające na dodaniu do u.m.n. art. 30a wprowadzać będą odstępstwo od powyższej regulacji w odniesieniu do członków Komisji Wspólnej będących przedstawicielami mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Wskazani członkowie mieliby być obsługiwani przez Kancelarię Sejmu, a koszty związane z tą obsługą miałyby być pokrywane z budżetu państwa ze środków, których dysponentem jest Szef Kancelarii Sejmu. Odmienne ukształtowany byłby także zakres obsługi członków Komisji Wspólnej. Obsługa ta obejmowałaby kwestie merytoryczne i organizacyjno-prawne. Skutkiem przyjęcia proponowanej regulacji byłoby więc zróżnicowanie statusu prawnego członków komisji w zakresie dostępu do merytorycznego wsparcia i pomocy prawnej.

Przypisanie Kancelarii Sejmu zadań związanych z obsługą członków Komisji Wspólnej budzi wątpliwości natury systemowej, które mogą przekładać się na uznanie proponowanej regulacji za naruszającą zasadę trójpodziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Regułą jest, że obsługę organów pomocniczych i doradczych działających przy organach administracji rządowej zapewnia urząd obsługujący ten

organ administracji. Przepisy przewidują niekiedy odstępstwa od tej reguły, jak ma to miejsce w przypadku Komisji Wspólnej, która jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów, a obsługuje ją urząd obsługujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Niemniej jednak w takim przypadku w dalszym ciągu obsługę zapewnia urząd obsługujący organ administracji rządowej. Co więcej – w przypadku Komisji Wspólnej jest to organ, który wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie i odwołanie jej członków. W tym kontekście należy zauważyć, że projekt przewiduje wprowadzenie dalej idącego odstępstwa od przywołanej reguły, ponieważ w proponowanym stanie prawnym w ustalonym zakresie obsługę części składu Komisji Wspólnej miałaby zapewnić jednostka powołana do obsługi władzy ustawodawczej.

Zgodnie z art. 199 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu² Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów. Kancelaria Sejmu stwarza posłom warunki do wykonywania mandatu poselskiego, a w szczególności przekazuje druki sejmowe oraz inne opracowania i materiały związane z pracami Sejmu, w tym teksty ujednolicone projektów ustaw; umożliwia korzystanie z opracowań fachowych, literatury i ekspertyz; stwarza posłom warunki uczestniczenia w pracach Sejmu i jego organów, a także zapewnia techniczno-organizacyjne i finansowe warunki działalności biur poselskich lub innych jednostek organizacyjnych do obsługi terenowej działalności posłów. Kancelaria Sejmu realizuje zadania ściśle związane z funkcjonowaniem władzy ustawodawczej.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że propozycja dotycząca zapewnienia obsługi merytorycznej i organizacyjno-prawnej przedstawicieli mniejszości nie stanowi rozwiązania nowego, ponieważ w obecnym stanie prawnym Kancelaria Sejmu zapewnia obsługę m.in. Radzie Ochrony Pracy i Radzie Mediów Narodowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że ani Rada Ochrony Pracy ani Rada Mediów Narodowych nie są wpisane w struktury administracji rządowej.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy³ podlega ona Sejmowi. Nadzór nad Państwową Inspekcją Pracy w zakresie określonym w ustawie sprawuje Rada Ochrony Pracy. W skład Rady wchodzi 30 członków, których powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu. Członków Rady powołuje się m.in. spośród posłów, senatorów. W tym kontekście zapewnienie obsługi Rady Ochrony Pracy przez Kancelarię Sejmu nie budzi wątpliwości i rozwiązanie to należy uznać za systemowo spójne.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych⁴ Rada jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji oraz Polskiej Agencji Prasowej. Kompetencje Rady ograniczają się do podejmowania działań w sferze *dominium* i dotyczą wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa. Rada Mediów Narodowych nie jest powołana do podejmowania działań o charakterze władczym. W skład Rady wchodzi pięciu

² M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1712.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 692.

członków, z których trzech członków wybiera Sejm, a dwóch członków powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Ministrów nie ma wpływu na obsadę Rady Mediów Narodowych. Ustawa nie przewiduje też istotnych zależności pomiędzy Radą Mediów Narodowych a Radą Ministrów. Uzasadnienie projektu ustawy o Radzie Mediów Narodowych wskazuje, że jest ona gremium „w pełni niezależnym od władzy wykonawczej”. Przypisanie Kancelarii Sejmu zadań związanych z obsługą funkcjonowania Rady Mediów Narodowych stanowi tego potwierdzenie.

Przypisanie Kancelarii Sejmu zadań w zakresie obsługi organu pomocniczego działającego przy Prezesie Rady Ministrów miałyby charakter precedensowy. Przyjęcie proponowanej zmiany skutkowałoby zaangażowaniem Kancelarii Sejmu w realizację zadań administracji rządowej. Sytuacja taka mogłaby stanowić źródło problemów związanych z konfliktem ról, w jakich Kancelaria Sejmu występuje. Jednym z istotniejszych zadań Komisji Wspólnej jest opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw mniejszości. To samo zadanie, na dalszym etapie procesu legislacyjnego, służby Kancelarii Sejmu realizują, działając na zlecenie posłów i organów Sejmu. Kancelaria Sejmu, udzielając wsparcia Komisji Wspólnej, realizowałaby to zadanie raz działając na rzecz członków Komisji Wspólnej będących przedstawicielami mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, a innym razem działając na rzecz posłów i organów Sejmu. Z uwagi na powyższe należy zasygnalizować, że proponowane w projekcie zmiany wymagają pogłębionej analizy co do zgodności z Konstytucją w kontekście obowiązywania zasady trójpodziału władzy.

Skutkiem prawnym przyjęcia projektu w proponowanym brzmieniu będzie konieczność dokonania zmian aktów wewnętrznych Kancelarii Sejmu, w tym w szczególności zarządzenia Nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵. Projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu⁶.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Przedłożony projekt dotyczy rozwiązań organizacyjnych związanych z dodatkową obsługą członków Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych reprezentujących mniejszości i nie niesie bezpośrednich skutków społecznych.

⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Barbara Okuła), opinia BEOS z 28 II 2025 r., BEOS-WPEiM-364/25.*

⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Barbara Okuła) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 28 II 2025 r., BEOS-WPEiM-365/25.*

A) Podmioty, na które oddziałuje projekt

1. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych – wpływ na Komisję Wspólną jako podmiot powoływany m.in. do wypracowania wspólnego stanowiska wiąże się z większym różnicowaniem sytuacji różnych kategorii jej członków oraz pewną zmianą warunków działania zespołów powoływanych w jej ramach:
 - członkowie Komisji Wspólnej z ramienia mniejszości narodowych i mniejszości etnicznej (w sumie obecnie 20 osób⁷, w tym 2 osoby z mniejszości białoruskiej, 1 z czeskiej, 2 z litewskiej, 2 z łemkowskiej, 2 z niemieckiej, 1 z ormiańskiej, 2 z romskiej, 1 ze słowackiej, 1 z tatarskiej, 2 z ukraińskiej, 1 z żydowskiej oraz 2 z kaszubskiej) – zyskają nowe możliwości w zakresie wsparcia merytorycznego oraz organizacyjno-prawnego;
 - członkowie Komisji Wspólnej z ramienia rządu (w sumie 14 osób, w tym przedstawiciele Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów właściwych do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, administracji publicznej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, oświaty i wychowania, finansów publicznych, pracy, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, zabezpieczenia społecznego, spraw zagranicznych, spraw szkolnictwa wyższego⁸) – w założeniu przedstawiciele rządu zyskają lepiej przygotowanego partnera do efektywnej pracy;
 - członkowie powołanego 12 marca 2025 r. zespołu w sprawie przygotowania tzw. dużej nowelizacji lub opracowania nowej ustawy o mniejszościach, reprezentujący zarówno stronę mniejszościową, jak i rządową, powołani do kluczowego dla projektowania polityki państwa działania⁹;
 - członkowie stałych zespołów do spraw edukacji, do spraw kultury i mediów, do spraw romskich – w praktyce, jak się zdaje, wskazane w regulaminie zespoły nie zawsze funkcjonowały; strona mniejszościowa postulowała reaktywowanie zespołu do spraw edukacji¹⁰, który obecnie już funkcjonuje.

⁷ W gronie tym nie ma obecnie reprezentanta mniejszości rosyjskiej, mandat poprzedniego przedstawiciela wygasł. Obecnie rozpoczęto procedury wyboru nowego przedstawiciela.

⁸ Do przedstawicieli rządu zalicza się także osoby reprezentujące GUS. Ponadto w skład Komisji Wspólnej wchodzi przedstawiciel Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

⁹ <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/lxxxvii-plenarne-posiedzenie-komisji-wspolnej-rzadu-i-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-zostalo-zaplanowane-na-12-marca-2025-r-planowany-poczatek-posiedzenia-to-godz-900-ponizej-mozna-zapoznac-sie-z-proponowanym-porzadkiem-obrad> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 01 IV 2025 r.].

¹⁰ Są to stałe zespoły wskazane w Regulaminie Komisji Wspólnej – <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/regulamin-komisji>.

2. Prezes Rady Ministrów, którego organem doradczo-opiniującym jest Komisja Wspólna, a jej dorobek może ułatwiać prowadzenie polityki. Premier powołuje jej członków, w tym wskazanych przez mniejszości narodowe i etniczne.
3. Sejm oraz jego organy, w szczególności Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która stanowi forum analizy sytuacji poszczególnych mniejszości, kształtowania polityki wobec mniejszości oraz kontroli działań administracji rządowej. Należy odnotować, że w zapowiedziach projektu wskazywano, że nowe rozwiązania organizacyjne mają służyć także pracy tej komisji¹¹.
4. Kancelaria Sejmu, jako podmiot wskazany do organizacji obsługi merytorycznej oraz prawno-organizacyjnej przedstawicieli mniejszości w Komisji Wspólnej. Nowe zadania wiązałyby się ze zmianą strukturalną (powołanie nowej komórki, biura) i ewentualnymi zmianami w zakresie obowiązków służb prawnych i analitycznych¹².
5. Społeczności mniejszości narodowych i etnicznych objęte ustawowym wsparciem, czyli kaszubska (179 685 osób); niemiecka (144 177 osób); ukraińska (82 440 osób); białoruska (56 607 osób); żydowska (17 156 osób); rosyjska (15 994 osoby); łemkowska (13 607 osób); romska (13 303 osoby); litewska (10 287 osób); czeska (7 818 osób); ormiańska (6 772 osoby); słowacka (5 889 osób); tatarska (5 295 osób), karaimska (3 479 osób)¹³. W założeniu interesy tych grup mają być lepiej reprezentowane.
6. Organizacje mniejszości narodowych i etnicznych – wsparcie mniejszości narodowych i etnicznych realizowane jest poprzez wsparcie działania organizacji mniejszości. Na przykład w 2024 r. 70 stowarzyszeń otrzymało w trybie konkursowym dotację podmiotową z budżetu państwa¹⁴. Dodajmy, że członkowie Komisji Wspólnej powołani z ramienia mniejszości narodowych i etnicznych bardzo często reprezentują organizacje społeczne mniejszości narodowych¹⁵. Tym samym merytoryczne

¹¹ Zob. *Jubileusz 20-lecia ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Konferencja z udziałem Marszałka Sejmu*, 4 II 2025 r. Zgodnie z opinią Marszałka Sejmu: „W projekcie małej ustawy chodzi o stworzenie w Sejmie niewielkiego biura, które będzie zapleczem dla prac przedstawicieli mniejszości, sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. – Zaplecze, które będzie polegało na tym, że będzie możliwość zamawiania ekspertyz prawnych u naszych prawników w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.”,

<https://marszalek.sejm.pl/marszalek10.nsf/wydarzenia.xsp?id=424EBE0A9E4E0265C1258C270057E3EE>.

¹² Ibidem.

¹³ *Tablice publikacyjne z ostatecznymi danymi NSP 2021 w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego*, GUS, 23 IX 2023 r., <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/tablice-z-ostatecznymi-danymi-w-zakresie-przynaloznosci-narodowo-etnicznej-jezyka-uzywanego-w-domu-oraz-przynaloznosci-do-wyznania-religijnego.10.1.html>

¹⁴ *Dotacje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2024 r. – rozstrzygnięcie w zakresie podziału dotacji podmiotowych*, 27 XII 2023 r., <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/Aktualnosci-dotacje-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-na-2024-r--rozstrzygnięcie-w-zakresie-podziału-dotacji-podmiotowych>.

¹⁵ Obecnie reprezentują oni: Związek Białoruski w Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Czechów w Polsce, Związek Karaimów Polskich, Ormiańsko-Polski Komitet Społeczny, Królewską Fundację

i organizacyjno-prawne wsparcie może dotyczyć także pośrednio tych organizacji.

7. Badacze i środowiska naukowe zajmujące się problematyką mniejszości – można założyć, że obsługa merytoryczna będzie wymagać także specjalistycznych badań i ekspertyz. Tematy z zakresu mniejszości podejmuje wiele instytucji naukowych m.in. Uniwersytet Opolski, Uniwersytet Poznański, Uniwersytet w Białymstoku.

B) Wpływ na społeczeństwo

W świetle uzasadnienia i DSR skutki społeczne projektowanej regulacji mają dotyczyć efektywniejszych działań, w szczególności lepszej reprezentacji interesów przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych na szczeblu centralnym oraz poprawy jakości debaty publicznej na tematy związane z mniejszościami narodowymi i etnicznymi. Wnioskodawcy podkreślają, że projekt realizuje oczekiwania tzw. mniejszościowej strony Komisji Wspólnej, a więc opiera się na ich doświadczeniu i diagnozie, która jednak nie została bliżej przedstawiona.

Zgodnie z projektem obsługa działania przedstawicieli mniejszości ma być prowadzona w praktyce przez dwie instytucje. Obsługa „organizacyjno-techniczna” ma dokonywać się w ramach całościowego wsparcia Komisji Wspólnej dalej organizowanego przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw wyznań oraz mniejszości narodowych i etnicznych, natomiast – jak to ujęto – obsługa „merytoryczna oraz organizacyjno-prawna” dedykowana wyłącznie stronie mniejszościowej Komisji Wspólnej – przez Kancelarię Sejmu.

Projektowana konstrukcja nie jest klarowna, trudno przełożyć ją na praktyczne rozwiązania w zakresie organizacji wsparcia, jakie ma zapewnić Kancelaria Sejmu. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na możliwość różnej interpretacji przepisów projektu, w których mowa o obsłudze „wchodzących w skład Komisji Wspólnej przedstawicieli mniejszości”. Z jednej strony można uznać, że swoje potrzeby w zakresie merytorycznego wsparcia będzie formułować kilkadziesiąt osób (zależnie m.in. od specyfiki mniejszości, którą reprezentują). Takie ujęcie uwzględniałoby fakt, że z wielu względów sytuacja i problemy grup mniejszościowych są zróżnicowane. Druga interpretacja może odnosić się do całej „strony mniejszościowej”, działającej pod kierunkiem współprzewodniczącego Komisji Wspólnej z ramienia mniejszości. Drugie podejście byłoby zbieżne z ideą wyrażoną przez przewodniczącego strony mniejszościowej Komisji Wspólnej w trakcie obrad Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych poświęconych funkcjonowaniu Komisji Wspólnej. Postulował on utworzenie rady mniejszości, w której skład wchodziłoby przedstawiciele tzw. strony mniejszościowej Komisji Wspólnej: „Nasz postulat będzie taki, aby powołać do życia radę mniejszości

Romów, Związek Romów Polskich z siedzibą w Szczecinku, Towarzystwo Słowaków w Polsce, Towarzystwo Ukraińskie, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Żydów w Polsce, Podlaski Instytut Naukowy. W przypadku mniejszości niemieckiej w Komisji pracuje Pełnomocnik Związku Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce oraz przedstawiciel Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim – informacja ze strony Komisji Wspólnej.

narodowych i etnicznych (w) Polsce, której członkami będą właśnie przedstawiciele mniejszości w KWRiMNiE. W ten sposób będzie to nawet bardziej przejrzyste, bo w chwili obecnej jak strona mniejszościowa KWRiMNiE wyraża jakieś stanowisko, to czasem bardzo trudno wytłumaczyć, czyje to jest stanowisko, ponieważ sama nazwa czy samo sformułowanie jest bardzo skomplikowane”¹⁶. Postulatu tego w projekcie nie zrealizowano, ale nie uchyla to pytania, na ile w praktyce projektowana obsługa miałaby służyć reprezentantom poszczególnych mniejszości, a na ile całej „stronie mniejszościowej”. Z organizacyjnego punktu widzenia może to oznaczać istotne różnice i zmieniać skalę zadań. Zwraca uwagę, że w konsultacjach społecznych projektu także sformułowano opinię, że kluczowe jest „jak ustawa będzie interpretowana”¹⁷.

Biorąc pod uwagę ogólne sformułowanie projektowanych przepisów, należy uznać, że zasadnicza ich wykładnia musiałaby się dokonać w toku przygotowywania szczegółowych zmian regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu. Interpretacja wiązałaby się z próbą zdefiniowania wsparcia organizacyjno-prawnego (także w odróżnieniu od wsparcia organizacyjno-technicznego), określenia potrzeb w zakresie otrzymywanego wsparcia merytorycznego (może ono dotyczyć bardzo różnych kwestii, tak opiniowania aktów prawnych, jak i sporządzania opinii prawnych przy sporach o rozliczenie dotacji, pokazujących różne interpretacje przepisów) oraz organizacyjno-prawnego, jakie mają mieć przedstawiciele strony mniejszościowej (osobno i/lub jako grupa) oraz uwzględnienia możliwości instytucji, w tym możliwości finansowych.

Warto również zauważyć, że w toku konsultacji społecznych projektu uwidoczniły się pewne nieporozumienia związane z przeświadczeniem, że zasadniczej zmianie ulegnie sytuacja, w której „przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym zasiadający w Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych nie dysponowali dotychczas żadnym zapleczem administracyjnym i prawnym”, a swoje zobowiązania wykonywali na zasadzie „pracy społecznej” („*pro publico bono*”) ¹⁸. Projekt nie zmienia zasady pracy społecznej członków z ramienia mniejszości (odrębną kwestią są koszty delegacji).

Co do zasady, Komisja Wspólna jest forum wypracowywania wspólnych opinii dotyczących realizacji praw mniejszości, programów działania na ich rzecz, aktów prawnych dotyczących ich spraw oraz wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony. Komisja Wspólna wypracowuje opinie w trybie uzgadniania stanowisk członków w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków strony mniejszościowej oraz co najmniej połowy ustawowej liczby członków strony

¹⁶ Zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (nr 22) z dnia 23 stycznia 2025 r.,

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/560E398D0BCA75E3C1258C3800309FFF/%24File/0131010.pdf>, s. 23.

¹⁷ ID ankiety: 26545.

¹⁸ ID ankiety: 26415.

rządowej¹⁹. Członek Komisji Wspólnej może zgłosić zdanie odrębne w stosunku do ustaleń przyjętych w jej opinii, które stanowi integralną część tej opinii. W przypadku braku uzgodnienia, każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad. Przegląd opinii i stanowisk pokazuje, że w ostatnich latach nastąpił kryzys działania Komisji Wspólnej przejawiający się brakiem wypracowywania stanowisk wspólnych²⁰. Oznaczał on swoistą „emancypację strony mniejszościowej”, która przedstawiała swoje stanowiska i coraz bardziej występowała we własnym imieniu. Natomiast strona rządowa nie przyjmowała w ostatnich latach odrębnych dokumentów. Zwraca uwagę, że wsparcie uzyskane w Kancelarii Sejmu ma w założeniu czynić ze strony mniejszościowej silniejszego, merytorycznego partnera strony rządowej, jednak ma się to dziać w ramach dążenia do wypracowania wspólnego, w praktyce często kompromisowego stanowiska Komisji Wspólnej.

Bardzo istotny kontekst proponowanych zmian to rozpoczęcie prac nad pogłębioną nowelizacją ustawy o mniejszościach, uwzględniającą m.in. powołanie w ramach Komisji Wspólnej stosownego zespołu: „Chcemy, żeby ta duża nowelizacja była efektem wspólnej pracy. Sprawy mniejszości narodowych i etnicznych powinny być zawsze elementem głębokiego kompromisu”²¹. Należy zauważyć, że zmiany organizacyjne wprowadzane w tzw. małej nowelizacji, czyli omawianym projekcie, mają służyć pracom nad zasadniczą regulacją – tzw. „dużą nowelizacją”. To powoduje, że jeszcze większe znaczenie ma rozwianie wszelkich sygnalizowanych w pkt. V opinii wątpliwości prawnych.

W konsultacjach społecznych wzięło udział 91 podmiotów. Zdecydowana większość (59) wyraziła zdanie, że przyjęcie projektu jest potrzebne. Argumenty w komentarzach popierających projekt dotyczyły podniesienia jakości debaty publicznej o mniejszościach²², realizacji potrzeb mniejszości i odpowiedzi na ich postulaty²³. Wskazywano także, że regulacja jest korzystna dla całego społeczeństwa, zwiększa równość²⁴, pozwoli na bardziej merytoryczne profesjonalne działanie komisji²⁵. Padł również postulat pełnego finansowania

¹⁹ Regulamin Komisji Wspólnej ustalony Zarządzeniem Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. (znowelizowany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie regulaminu pracy Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych), <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/regulamin-komisji>.

²⁰ W 2020 r. Komisja wydała 13 opinii wspólnych, w 2021 r. 9 opinii wspólnych oraz 1 stanowisko strony mniejszościowej, w 2022 r. 2 stanowiska mniejszości oraz 5 opinii wspólnych, w 2023 r. 1 stanowisko strony mniejszościowej, w 2024 r. 2 stanowiska strony mniejszościowej – <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/komisja-wspolna>.

²¹ Zob. *Minister Tomasz Siemoniak: Sprawy mniejszości narodowych i etnicznych powinny być elementem kompromisu*, 12 III 2025 r., <https://www.gov.pl/web/mswia/minister-tomasz-siemoniak-sprawy-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-powinny-byc-elementem-kompromisu>.

²² ID ankiety: 19906 – „Dyskusja na temat mniejszości narodowych, etnicznych w Polsce ma szansę być prowadzona na nowym, wyższym poziomie i ma szansę być wsparta wiedzą ekspercką co jest najlepszą obroną przed głosami populistów”. ID ankiety: 17446 – „Uważam, że projekt powinien wejść w życie ponieważ jest bardzo potrzebna osoba, która scali nasze społeczeństwo z mniejszościami narodowymi i etnicznymi albo, która przynajmniej przybliży nas do siebie i poprawi relacje”.

²³ ID ankiety: 20108, 18713, 26459, 26411.

²⁴ ID ankiety: 12408, 12133. ID ankiety: 26542 – „Projekt ustawy jest konieczny gdyż mniejszość swym dorobkiem intelektualnym i tożsamościowym czyni naszą wspólną teraźniejszość bogatszą, pozbawia kompleksów w dbaniu o naszą ojczyznę, której nazwa brzmi dumnie, tj. Polska”.

²⁵ ID ankiety: 26494.

organizacji obywatelskich mniejszości z budżetu państwa, odejścia od niepewności przyznawania subwencji²⁶.

Negatywne i sceptyczne głosy podważają sens projektu oraz to, że przyczyni się do poprawy jakości debaty publicznej²⁷. Sprowadzają się wręcz do stwierdzenia, że językiem urzędowym w Polsce jest polski, a wzmacnianie i chronienie odrębności ma charakter separatyzmu²⁸.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W ocenie Wnioskodawców zawartej w DSR projektowane rozwiązanie nie wywoła skutków gospodarczych. Należy zgodzić się z tą oceną – nie będzie ono miało wpływu na przedsiębiorców, konsumentów ani rynek pracy (w DSR wskazano możliwy wzrost zatrudnienia w Kancelarii Sejmu o 2-3 osoby).

W trakcie konsultacji społecznych w odniesieniu do skutków gospodarczych nie zgłoszono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W ocenie Wnioskodawców w celu wykonania proponowanej regulacji konieczne będzie wprowadzenie zmian organizacyjnych w Kancelarii Sejmu poprzez utworzenie jednostki organizacyjnej (np. biura, wydziału, sekcji, zespołu) zajmującej się obsługą przedstawicieli organizacji mniejszości. Będzie to wymagać wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym Kancelarii Sejmu, polegających na przeniesieniu pracowników do tej jednostki organizacyjnej lub zatrudnieniu nowych pracowników. W projekcie nie określono wielkości tej jednostki ani jej usytuowania w strukturze Kancelarii Sejmu, co powinny regulować akty wewnętrzne Kancelarii Sejmu oraz stosowne rozstrzygnięcia jej kierownictwa. Niemniej jednak Wnioskodawcy zakładają, że potrzebne stanie się zatrudnienie 2 lub 3 osób w Kancelarii Sejmu. Takie zmiany kadrowe oceniają jako nieznaczne z perspektywy całej Kancelarii Sejmu. Szacują przy tym, że roczny dodatkowy koszt wynagrodzeń wyniesie około 300 000 zł.

Zapewnienie przez Kancelarię Sejmu realizacji zadań związanych z obsługą merytoryczną i organizacyjno-prawną wchodzących w skład Komisji Wspólnej przedstawicieli mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, w tym współprzewodniczącego Komisji Wspólnej, będącego przedstawicielem mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem

²⁶ ID ankiety: 26570 – „Uważam, że wszystkie organizacje działające na rzecz mniejszości narodowych oraz je reprezentujące powinny być finansowane z budżetu państwa na takich samych zasadach jak instytucje państwowe oraz samorządowe. Powinna obowiązywać etatowość pracowników tychże organizacji mniejszościowych. Do tej pory państwo finansuje organizacje mniejszości narodowych na zasadzie dotacji opartych na konkursach, które w niewielkim stopniu zaspakajają ich potrzeby”.

²⁷ ID ankiety: 15872.

²⁸ ID ankiety: 15966 – „Jedynym językiem urzędowym na terenie RP jest język polski. Wzmacnianie regionalizmów wpływa na destabilizację porządku prawnego oraz wspiera nastroje separatystyczne, które w obliczu agresji Rosji na RP jest niedopuszczalne”.

regionalnym, będzie wpływać na budżet państwa. Kancelaria Sejmu jest bowiem jednostką budżetową finansowaną bezpośrednio z wydatków budżetu państwa.

Najistotniejszy skutek finansowy projektu będzie się wiązać z kosztami wynikającymi z zatrudnienia 3 nowych pracowników. Z analizy Biura Finansowego Kancelarii Sejmu wynika, że koszty wynagrodzeń związane z zatrudnieniem takiej liczby osób w warunkach 2025 r. w ujęciu całorocznym wyniosą 809 674,49 zł²⁹. Kwota ta obejmuje wynagrodzenie angażowe³⁰, dodatkowe wynagrodzenie roczne, składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawcę, składki na Fundusz Pracy oraz wpłaty na Pracownicze Plany Kapitałowe. W związku z działaniem nowej komórki organizacyjnej zajmującej się obsługą przedstawicieli mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym wchodzących w skład Komisji Wspólnej konieczne może być ponoszenie również innych wydatków poza wynagrodzeniami. Ich oszacowanie będzie jednak możliwe dopiero po wejściu w życie proponowanych przepisów oraz ustanowieniu aktów wewnętrznych określających zakres działalności i realizowanych zadań przez nową komórkę organizacyjną. Szczególnie istotne pod względem kosztowym będzie rozstrzygnięcie, czy zapewnienie pomieszczeń biurowych dla nowej komórki organizacyjnej będzie możliwe z wykorzystaniem powierzchni nieruchomości będących we władaniu Kancelarii Sejmu, czy będzie wymagało wynajęcia powierzchni biurowej na zewnątrz. W oparciu o informacje zawarte w uzasadnieniu do projektu i DSR nie jest jasne, czy wsparcie organizacyjne w postaci zaplecza eksperckiego będzie również wymagało zakupu różnego rodzaju usług eksperckich, opinii i analiz.

Należy zwrócić uwagę, że w budżecie Kancelarii Sejmu na 2025 r., ujętym w części 02 budżetu państwa, nie zostały zabezpieczone środki finansowe na realizację projektowanego zadania. Tym samym w przypadku przyjęcia proponowanych przepisów i wejścia w życie w trakcie obecnego roku budżetowego konieczne będzie sfinansowanie kosztów ich wdrożenia w ramach limitu wydatków budżetowych ustalonego w ustawie budżetowej na 2025 r.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy w zakresie skutków finansowych zauważyli, że wskazane przez Wnioskodawców koszty są zaniżone poprzez uwzględnienie jedynie wynagrodzeń zatrudnianych osób i nieliczenie się ze zmianami organizacyjnymi³¹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

²⁹ Odpowiedź Biura Finansowego KS na zapytanie BEOS z 12 III 2025 r. dotyczące prośby o wskazanie skutków finansowych oraz kosztów nowych obciążeń administracyjnych nakładanych na Kancelarię Sejmu w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

³⁰ W oparciu o średnią dla pracowników wg sprawozdania Rb-70 za ostatni kwartał 2024 r. powiększoną o wskaźnik 105% zgodnie z ustawą budżetową na 2025 r.

³¹ Zob. ID ankiety: 16220.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektu w proponowanym brzmieniu skutkowałoby wzrostem obciążeń administracyjnych Kancelarii Sejmu związanych z koniecznością zapewnienia przez nią obsługi merytorycznej i organizacyjno-prawnej Komisji Wspólnej. Wymagałoby to m.in. wygospodarowania lub wynajęcia przestrzeni biurowej oraz zatrudnienia dodatkowych pracowników. W 2025 r. koszty wynikające z nowych obciążeń administracyjnych powinny zostać pokryte ze środków wygospodarowanych w ramach przyznanych na rok bieżący wydatków budżetowych.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy negatywnie wypowiedzieli się odnośnie do nakładania kolejnych zadań na Kancelarię Sejmu³².

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Propozycja zapewnienia wybranym członkom Komisji Wspólnej obsługi merytorycznej i organizacyjno-prawnej przez Kancelarię Sejmu budzi wątpliwości natury systemowej. Komisja Wspólna uczestniczy w realizacji zadań administracji rządowej i – jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów – jest wpisana w struktury jej aparatu. Zadaniem Kancelarii Sejmu jest natomiast obsługa władzy ustawodawczej. Projekt budzi wątpliwości co do zgodności z deklarowaną w Konstytucji zasadą trójpodziału władzy i wymaga pogłębionej analizy we wskazanym zakresie.

2. Skutki społeczne: Projekt nie niesie bezpośrednich skutków społecznych. Ma na celu poprawę wsparcia merytorycznego i organizacyjno-prawnego dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych w Komisji Wspólnej. W założeniu, nowe rozwiązania mają umożliwić lepszą reprezentację interesów tych grup oraz poprawę jakości debaty publicznej na tematy związane z mniejszościami. Projektowane rozwiązanie wymagałoby uszczegółowienia w regulaminie Kancelarii Sejmu oraz wpisania w zasady funkcjonowania Komisji Wspólnej. Ocena jak jego wdrożenie przełożyłoby się na realizację zakładanego celu nie jest możliwa.

3. Skutki gospodarcze: Projekt nie wywoła skutków gospodarczych, w tym w szczególności nie wpłynie na przedsiębiorców, konsumentów ani rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projekt będzie miał wpływ na realizację wydatków budżetowych przez Kancelarię Sejmu. Całoroczne koszty z tytułu zatrudnienia dodatkowych pracowników do obsługi przedstawicieli mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym wchodzących w skład Komisji Wspólnej można oszacować na 0,8 mln zł. Określenie wysokości pozostałych wydatków na chwilę obecną nie jest możliwe. W przypadku wejścia w życie proponowanych zmian w trakcie 2025 r. koszty projektu powinny zostać sfinansowane w ramach limitu wydatków

³² Zob. ID ankiety: 14910.

budżetowych ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2025 dla części 02 – Kancelaria Sejmu, który wynosi 847,4 mln zł³³.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV)

dr Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



³³ Zob. ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r., Dz. U. z 2025 r. poz. 63.