

Jakub Niedziółka*

Uniwersytet Jagielloński

ROZPORZĄDZENIE MINISTRA EDUKACJI ZMIENIAJĄCE ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE WARUNKÓW I SPOSOBU ORGANIZOWANIA NAUKI RELIGII W PUBLICZNYCH PRZEDSZKOLACH I SZKOŁACH – UWAGI KRYTYCZNE

26 lipca 2024 roku zostało wydane Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (dalej: nowe Rozporządzenie)¹. Ten akt prawny wszedł w życie 1 września 2024 roku.

Wywołało ono bardzo wiele emocji wśród przedstawicieli Kościołów i innych związków wyznaniowych. Rozporządzenie zmienia bowiem sposób organizacji lekcji religii w szkołach w ten sposób, że pozwala tworzyć grupy międzyklasowe lub międzyoddziałowe nawet w sytuacji, w której z każdej klasy na lekcję religii zapisało się więcej niż wymagane minimum siedmioro uczniów. Dotychczas na takie rozwiązania nie pozwalało prawo.

Niedługo po wydaniu tego aktu prawnego dość stanowczo zareagowała Konferencja Episkopatu Polski (KEP) i Polska Rada Ekumeniczna (PRE)², które złożyły petycje do Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, aby ta zaskarżyła nowe Rozporządzenie do Trybunału Konstytucyjnego³.

Przedmiotowy artykuł ma na celu odpowiedzieć na pytanie naukowe o zasadność stanowiska Kościołów i innych związków wyznaniowych, które zgłaszają poważne zastrzeżenia do powyższego rozporządzenia. W tym celu

* ORCID 0009-0007-4352-1120, e-mail: jakub.niedziolka@student.uj.edu.pl

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1158.

² Polska Rada Ekumeniczna (PRE) to organizacja powstała w roku 1946, zrzeszająca Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Metodystyczny w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP oraz Społeczne Towarzystwo Polskich Katolików i Towarzystwo Biblijne w Polsce.

³ *Petycje Kościołów w sprawie rozporządzenia dotyczącego nauki religii*, ekumenia.pl/aktualnosc/petycje-kosciolow-w-sprawie-rozporzadzenia-dotyczacego-nauki-religii/ [dostęp: 23.10.2024].

należy przeanalizować formę i treść tego dokumentu w celu ocenienia jego zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym.

Analizę należy rozpocząć od oceny zgodności nowego Rozporządzenia z Konstytucją RP⁴ oraz Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: ustawa o systemie oświaty)⁵, a konkretnie jej artykułem 12, którego treść przytaczam:

1. Publiczne przedszkola i szkoły podstawowe organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadpodstawowe na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie.
2. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1.

Rozporządzenie, o którym mowa w powyższym artykule, to Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach⁶. Są w nim zawarte przepisy, które w sposób szczegółowy regulują organizację lekcji religii w szkołach publicznych. W tym miejscu warto przywołać m.in. § 2, który stanowi o tym, że:

Przedszkole i szkoła mają obowiązek zorganizowania lekcji religii dla grupy nie mniejszej niż siedmiu uczniów danej klasy lub oddziału (wychowanków grupy przedszkolnej). Dla mniejszej liczby uczniów w klasie lub oddziale (wychowanków w grupie) lekcje religii w przedszkolu lub szkole powinny być organizowane w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej.

Nowe Rozporządzenie wprowadza natomiast nowe brzmienie § 2:

1. Przedszkole i szkoła organizują naukę religii w grupie obejmującej wychowanków danego oddziału albo uczniów danego oddziału lub danej klasy, jeżeli na naukę religii w danym oddziale lub danej klasie zgłosi się nie mniej niż siedmiu wychowanków tego oddziału albo uczniów tego oddziału lub tej klasy.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 983.

Następnie w tym paragrafie dodano nowe ustępy o treści:

1a. W przypadku gdy na naukę religii zgłosi się mniej niż siedmiu wychowanków danego oddziału albo uczniów danego oddziału lub danej klasy przedszkole i szkoła organizują naukę religii dla wychowanków tego oddziału albo uczniów tego oddziału lub tej klasy w grupie międzyoddziałowej lub grupie międzyklasowej.

1b. Przedszkole i szkoła mogą organizować naukę religii również w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej obejmującej:

- 1) wychowanków oddziałów albo uczniów oddziałów lub klas, w których na naukę religii zgłosiło się nie mniej niż siedmiu wychowanków albo uczniów w poszczególnych oddziałach lub klasach, lub
- 2) wychowanków oddziałów albo uczniów oddziałów lub klas, w których na naukę religii zgłosiło się nie mniej niż siedmiu wychowanków albo uczniów w poszczególnych oddziałach lub klasach, oraz wychowanków oddziałów albo uczniów oddziałów lub klas, w których na naukę religii zgłosiło się mniej niż siedmiu wychowanków albo uczniów w poszczególnych oddziałach lub klasach.

W kolejno dodanych ustępach wprowadza się normy określające maksymalną liczebność powyższych grup, tj. dla przedszkola i klas I–III szkoły podstawowej jest to 25 uczniów, a dla pozostałych 28 uczniów.

Na tej podstawie można stwierdzić, że wprowadzona zmiana ilościowa dotyczy sposobu tworzenia oddziałów międzyklasowych. Według poprzednich przepisów takie oddziały tworzyło się tylko w wypadku, w którym na religię z jednej klasy zapisało się mniej niż siedem osób. Jednak zgodnie z nowym Rozporządzeniem (§ 2 ust. 1b) można takie grupy międzyklasowe tworzyć, gdy z jednej klasy zgłosiło się „nie mniej niż siedmiu wychowanków lub uczniów”. Oznacza to, że dyrektorzy szkół i przedszkoli mają zwiększoną swobodę decyzyjną w zakresie dowolności tworzenia grup międzyklasowych, przez co w praktyce może dojść do zmniejszenia liczby lekcji religii, a tym samym zmniejszenia wynagrodzeń katechetów. Najlepiej zilustrować to na poniższym przykładzie, porównującym sytuację według poprzednich i obecnych przepisów:

PRZYKŁAD I.

Według dotychczasowych przepisów: jeśli z każdej z trzech klas zgłosiło się ośmioro uczniów to szkoła miała obowiązek zorganizować lekcje religii dla każdej z klas z osobna, tj. łącznie trzy lekcje religii.

Według nowego rozporządzenia: jeśli z każdej z trzech klas zgłosiło się ośmioro uczniów, to szkoła nie ma obowiązku organizowania lekcji religii dla

każdej z klas z osobna, tj. trzech lekcji religii, ale może, korzystając z § 2 ust. 1b nowego Rozporządzenia, stworzyć jedną dwudziestoczteroosobową grupę i zmniejszyć liczbę lekcji religii do jednej lub dwóch grup, np. po 12 osób każda, wraz ze zmniejszeniem liczby lekcji religii do dwóch.

Ciekawą kwestią byłaby próba zbadania wpływu nowej regulacji prawnej na uczniów, ale teraz na uwagę zasługuje przypuszczenie, że katecheta nauczający religii w szkole z podanego wyżej przykładu może pracować do dwóch godzin mniej niż dotychczas, zatem jego wynagrodzenie może ulec znacznemu obniżeniu.

Przy jego edukacji katechetycznej w większej liczbie klas taka zmiana w wynagrodzeniu może być dla niego jeszcze większa. Do takiej sytuacji doszłoby, jeśli szkoły skorzystałyby z możliwości połączenia grup, a jak wynika z § 2 ust. 1b szkoły mają jedynie taką możliwość, a nie obowiązek. Można zatem wywnioskować, że obniżenie wynagrodzenia katechetów nie musi mieć miejsca, ale przepis daje możliwość stworzenia przez szkoły takich sytuacji. Biorąc pod uwagę, że środki finansowe na edukację pochodzą z budżetów jednostek samorządowych, to ich władarze (prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie) o oszczędny program wydatków mogą odpowiednio zadbać.

Podobne uwagi do treści nowego Rozporządzenia zgłaszał w czerwcu Rzecznik Praw Obywatelskich. W liście do minister edukacji zwrócił uwagę na to, że „nowa organizacja lekcji religii będzie skutkować zmniejszeniem się liczby godzin, a co z tym związane, redukcją zatrudnienia katechetów”⁷.

PRE w swoim stanowisku zwraca uwagę na problem nieodpowiedniego zabezpieczenia sytuacji ekonomicznej katechetów poprzez bardzo krótkie *vacatio legis* nowego rozporządzenia. Rozporządzenie zostało wydane 26 lipca 2024 roku i ogłoszone w Dzienniku Ustaw 1 sierpnia 2024 roku, a weszło w życie już 1 września 2024, co w istocie daje niewiele czasu na proces wdrożeniowy nowego Rozporządzenia. Zdaniem PRE jest to zbyt krótki okres dla katechetów, aby ci byli w stanie zmienić swoje kwalifikacje zawodowe (pedagogiczne) i przystosować się do edukacji innych przedmiotów, przez co część z nich może utracić pracę, a na pewno część wynagrodzenia⁸. Należałoby uznać, że jest to zarzut zasadny, ale jedynie pod warunkiem przeprowadzenia przez dyrektorów szkół i przedszkoli powszechnego procesu łączenia grup szkolnych, co prawdopodobnie nie będzie miało miejsca w każdej szkole. Zatem utrata wynagrodzenia przez katechetów jest możliwa, ale nie pewna i musi być badana na każdym poziomie osobno. Wątpliwości nasuwa jednak stworzenie takiej możliwości prawnej przez państwo bez należytego zabezpieczenia interesów

7 M. Wiącek, List Rzecznika Praw Obywatelski do Minister Edukacji z 10.06.2024 r. [bip.brpo.gov.pl, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do_MEN_szkoly_religia_nauka_10_06_2024.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do_MEN_szkoly_religia_nauka_10_06_2024.pdf) [dostęp: 31.10.2024].

8 *Petycje Kościołów...*, dz. cyt.

Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie...

osób, które faktycznie będą przez tę zmianę potencjalnie pokrzywdzone, a zatem katechetów, którzy w wyniku łączenia grup będą prowadzić mniej lekcji religii.

Spośród różnych źródeł prawa, z których mógłby wynikać obowiązek państwa do prawidłowego zabezpieczenia interesu katechetów, na oczywiste prowadzenie wysuwa się Konstytucja RP, a konkretnie poszanowanie zasady demokratycznego państwa prawnego przewidzianej w art. 2. Zgodnie z przywołanym przepisem każdy akt prawny powinien być wydawany z odpowiednio długim *vacatio legis*, tak aby każdy zainteresowany obywatel mógł się zapoznać i dostosować do nowych przepisów, „ustawodawca powinien uwzględnić sytuację osób, których zaufanie do państwa i prawa wymaga zapewnienia ochrony w drodze stosownych rozwiązań przyjętych w przepisach przejściowych, a także powinien każdorazowo ustanawiać odpowiednią *vacatio legis*, umożliwiając obywatelom dostosowanie się do nowej regulacji prawnej”⁹.

W przywołanej sytuacji nasz ustawodawca państwowy nie przewidział jednak przepisów przejściowych, mogących szerzej niż obecnie ochronić interesy nauczycieli religii, ale i dyrektorów szkół i przedszkoli. Nasuwającym się wnioskiem jest zatem stwierdzenie, że ich interes mógł zostać naruszony w stopniu nieadekwatnym do potencjalnych rozwiązań i możliwości państwa oraz nie wprowadzono rozwiązania przejściowego, które stworzyłoby dla nich łagodniejsze dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej i faktycznej, spowodowanej ewentualnym masowym łączeniem się klas i tym samym zmniejszeniem pensum i wynagrodzeń.

Ponadto odpowiednio skonstruowany czas *vacatio legis* dla nowego rozporządzenia powinien być dla wszystkich zainteresowanych przykazany, „aby osoby te mogły mieć czas na [...] co do zasady dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych”¹⁰.

Miesięczny okres *vacatio legis* w przypadku dotyczącym organizacji roku szkolnego wydaje się nieadekwatny do skali potrzeb i oczekiwań, nie tylko ze względu na kwestię potencjalnej konieczności zmiany kwalifikacji zawodowych dotychczasowych katechetów, ale organizacji roku w ogóle i dostosowania programu nauczania. Organizacja roku szkolnego jest skomplikowanym procesem, a możliwość łączenia grup daje szkołom dodatkowe wolne sale i zmiany godziny zajęć.

Jako że uczeń (lub rodzic w przypadku niepełnoletnich uczniów) musi zapisać się na religię we wrześniu (po rozpoczęciu roku szkolnego)¹¹, szkoła do samego końca nie wie, ile osób będzie na naukę religii uczęszczać. Daje to dyrekcji szkół i przedszkoli zbyt mało czasu na podjęcie decyzji o połączeniu klas. Tym samym ogranicza

9 M. Florczak-Wątor, Art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

10 M. Zubik, W. Sokolewicz, Art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

11 A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 175–177.

to możliwości sprawnej organizacji roku szkolnego i opóźnia je, co może wpłynąć zarówno na komfort pracy uczniów, jak i nauczycieli oraz kadry dyrektorskiej.

Samo wprowadzenie nowego Rozporządzenia z tak krótkim *vacatio legis* może stanowić usprawiedliwienie do tworzenia innych, bardziej ingerujących w organizację roku szkolnego regulacji prawnych w przyszłości. Nie tylko w kontekście nauczania lekcji religii, ale także innych przedmiotów szkolnych objętych programem nauczania. Wydaje się zatem, że przy zmianie organizacji roku szkolnego nowe Rozporządzenie powinno wejść w życie nie w bieżącym, ale w kolejnym roku szkolnym, co miało miejsce np. w przypadku innego rozporządzenia zmieniającego liczbę lekcji religii z dwóch do jednej w tygodniu¹².

Należy również zwrócić uwagę, że w literaturze prawa wyznaniowego pojawiały się także głosy, które twierdziły, że materia, którą przewiduje to rozporządzenie, powinna być uregulowana w akcie prawnym rangi ustawy, a nie jedynie aktu wykonawczego¹³, choćby ze względu na naruszenie „art. 53 ust. 5 Konstytucji, który dla wprowadzenia ograniczeń w zakresie uzewnętrzniania religii wymaga formy ustawowej”¹⁴. Argument przedstawiony przez Pawła Boreckiego zasługuje na szczególne wyróżnienie w tej dyskusji. Zauważa on bowiem, że odgórne ustalenie minimalnej liczebności grupy negatywnie wpłynie na mniejszościowe wyznania. Słusznie twierdzi, że mniejsze grupy będą musiały pobierać naukę w grupach międzyszkolnych, co znacząco obniża komfort ich pracy i utrudnia uczęszczanie na zajęcia religii¹⁵. Konsekwencją takiej sytuacji jest to, że część rodziców, nie mogąc zapewnić dziecku możliwości uczęszczania na zajęcia w grupie międzyszkolnej, nie będzie zapisywać swojego dziecka na religię. Tym samym pozbawia to dziecko (co najmniej w części) edukacji religijnej, do której ma prawo, co zauważa między innymi Michał Pietrzak: „Konstytucja i ustawa o systemie oświaty gwarantują wszystkim uczniom prawo do pobierania nauki religii w szkołach a minister pozbawia tego prawa niemal wszystkie dzieci nierzymskokatolickie”¹⁶. O ile same minimalne liczby uczniów w grupie wydają się uzasadnione ze względów praktycznych, powinny być one wprowadzone w przepisach rangi ustawowej, aby nie były niezgodne z art. 53 ust. 5 Konstytucji¹⁷.

12. Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji ws. sposobu organizowania nauki religii w szkołach skierowany do konsultacji społecznych, gov.pl, <https://www.gov.pl/web/edukacja/projekt-rozporzadzenia-ministra-edukacji-ws-sposobu-organizowania-nauki-religii-w-szkolach-skierowany-do-konsultacji-spoecznych> [dostęp: 23.10.2024].

13. A. Mezglewski, *Polski model edukacji religijnej w szkołach publicznych*, Lublin 2009, s. 116–118.

14. P. Borecki, *Konstytucyjność regulacji szkolnej nauki religii (głos w dyskusji)*, „Studia prawnicze” 2008, nr 2 (176), s. 34.

15. Tamże.

16. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 261–262.

17. I. Lach, *Dziecko jako podmiot wolności sumienia i wyznania*, Warszawa 2016, s. 52–53.

Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie...

Warto zwrócić uwagę na to, że nowe rozporządzenie pozwala na arbitralne łączenie klas, w tym klas na różnych etapach edukacji¹⁸. Sprawia to, że dzieci, które pracowały do tej pory wewnątrz grupy swoich rówieśników, będą musiały chodzić na zajęcia z nieznanymi sobie osobami z niższych lub wyższych etapów edukacji, co zasadniczo uniemożliwia realizację programu zajęć. Dzieje się tak, ponieważ po połączeniu kilku grup z różnych poziomów edukacji uczniowie, np. ośmioro z klasy I, ośmioro z klasy II i ośmioro z klasy III, stworzą jedną grupę, w której będą 24 osoby. Każda z nich będzie na innym etapie realizacji podstawy programowej lekcji religii; II klasa będzie miała spore zaległości względem klasy III, a klasa I względem II. Pozwolenie na łączenie klas może doprowadzić do sytuacji, w której nie będzie dało się religii w szkole nauczać. Może to zatem stanowić ograniczenie prawa do edukacji religijnej. Jest ono chronione zarówno przez przepisy prawa międzynarodowego¹⁹, jak i Konstytucję. Zgodnie natomiast z art. 53 ust. 5 Konstytucji wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczana tylko w drodze ustawy. Jeśli można uznać, że doszło do takiego ograniczenia w nowym rozporządzeniu, to jest ono niezgodne z Konstytucją przez niezachowanie właściwej hierarchii aktów prawnych.

Kolejnym argumentem używanym w petycji zarówno przez KEP, jak i PRE jest niezgodność nowego Rozporządzenia z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, który przewiduje, że: „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1”.

Biorąc pod uwagę protesty wielu Kościołów i argumenty przez nich podnieszone, można stwierdzić, że takiego porozumienia nie było. Wynika z tego, że minister, wydając nowe Rozporządzenie zmieniające, nie dopełnił obowiązku zawarcia porozumienia między ministrem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Argumentacja KEP i PRE wydaje się zatem zgodna ze stanem prawnym, tym bardziej że samo Ministerstwo nie poinformowało o istnieniu porozumienia między nim a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Ustawa o systemie oświaty chroni bowiem prawo ucznia do edukacji religijnej zagwarantowane w art. 53 ust. 4 Konstytucji RP przed arbitralnym działaniem rządu mogącego ograniczyć to prawo, np. przez całkowite usunięcie nauczania religii ze szkoły poprzez zmniejszenie liczby godzin do zera na drodze rozporządzenia z pominięciem regulacji ustawowych i konstytucyjnych. Ponadto

¹⁸ Zob. § 2 ust. 1c Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, Dz. U. z 2024 r. poz. 1158.

¹⁹ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 160–161.

chroni to też prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami: „W świetle art. 48 ust. 1 Konstytucji rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględnić stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. W kontekście komentowanego przepisu zasadę tę należy odczytywać łącznie z art. 53 Konstytucji wyrażającą wolność sumienia i wyznania. Zgodnie z art. 53 ust. 3 Konstytucji rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z własnymi przekonaniami”²⁰.

W przypadku omawianego nowego Rozporządzenia nie dochodzi do naruszenia przywoływanych przepisów gwarancyjnych w stopniu powodującym całkowite usunięcie religii ze szkół, jednak brak porozumienia może stanowić zachętę dla prawodawcy w kierunku ich alienacji, które naruszałoby prawa zagwarantowane Kościołom i innym związkom wyznaniowym nauczającym religii w szkołach. Zatem, aby móc zmienić nowe Rozporządzenie bez porozumienia odpowiednich władz, należałoby najpierw zmienić obowiązującą ustawę o systemie oświaty.

Pogląd przeciwny co do potrzeby zawarcia takiego „porozumienia” z art. 12 ust. 2 można odnaleźć w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r. TK stwierdził w nim, że „Przyjmując jako punkt wyjścia zasadę domniemania, że ustawodawca działa racjonalnie, należy przyjąć, że pojęcie »w porozumieniu« użyte w ustawie nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce. Biorąc bowiem pod uwagę zarówno ilość, jak i zróżnicowanie tych podmiotów, jest rzeczą mało prawdopodobną osiągnięcie ich całkowitej i wspólnej akceptacji spraw uregulowanych zaskarżonym rozporządzeniem”²¹. Dalej Trybunał argumentuje, iż „Pojęcie »w porozumieniu« użyte przez ustawodawcę nie może zatem być traktowane, jako równoznaczne z pojęciem zgody wszystkich działających w Polsce Kościołów i związków wyznaniowych. Gdyby ustawodawca chciał nadać pojęciu porozumienia taką treść wyraźnie by to sformułował w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty”²². W dalszej części TK przekonuje, że zwrot „w porozumieniu” należy w istocie rozumieć jako „opinię”, tzn. że przepis stwarza Kościołom i innym związkom wyznaniowym możliwość wyrażenia opinii. Dzieje się tak dlatego, że przepis ten, zdaniem Trybunału, nakłada na ministra „jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych zainteresowanych

²⁰ A. Piszko, *Art. 12 [w:] Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018.

²¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r. U 12/92, „OTK” 1993, nr 1 poz. 9.

²² Tamże.

Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie...

nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i z ustawami”²³.

Trudno jednak zgodzić się z zaprezentowaną argumentacją TK. Odchodzi ona od wykładni językowej ustawy, uznając ją za nieracjonalną ze względu na potencjalną niemożliwość osiągnięcia porozumienia za wszystkimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, wynikającą ze zbyt dużej ich liczby. Przyjmuje się, że odejście od wykładni językowej tego przepisu jest akceptowalne m.in. w przypadku, gdy wykładnia prawa może prowadzić do absurdalnych wniosków²⁴. Gdy stosowanie samej wykładni językowej może dać nieadekwatny wynik, należy porównać ją z wykładnią systemową i funkcjonalną²⁵.

Trybunał wychodzi z założenia „racjonalnego” ustawodawcy i „racjonalności jego działania”. Stwierdzenie przez Trybunał, że gdyby ustawodawca chciał, aby rozumieć „porozumienie” jako zgodę, to właśnie tego wyrażenia użyłby w ustawie, można oceniać bardzo niekorzystnie dla samego werdyktu Trybunału. Zgodnie z proponowaną przez TK koncepcją „racjonalnego ustawodawcy”, gdyby ustawodawca chciał, aby Kościoły i inne związki wyznaniowe wyraziły jedynie swoje stanowisko i poglądy, to nie użyłby w przepisie słowa „w porozumieniu”, a skorzystałby np. ze zwrotu „zasięga opinii”. Skoro bowiem ustawodawca jest „racjonalny”, należy z całą pewnością założyć, że użyłby w przepisie ustawy właśnie takiego zwrotu, jakiego chciał tam użyć i jakie najpełniej oddałoby znaczenie, które chciał mu nadać, szczególnie w wypadku, w którym zwrot ten ma bardzo duże znaczenie prawne. Trybunał, pomijając aspekt systemowej wykładni, doprowadził w istocie do niebezpiecznego precedensu. Zmiana użytego zwrotu „w porozumieniu” na inny, np. „po zasięgnięciu opinii”, nie tylko zmieniłaby całkowicie sens tego przepisu, ale może prowadzić do interpretacji, że przy obiektywnej trudności realizacji „porozumienia” można bez przeszkód odejść od niego na rzecz „zasięgnięcia opinii”, nawet bez próby porozumienia się z innym podmiotem, o ile „porozumienie” lub „zgoda” nie wydają się racjonalne. Zatem w powyższym przypadku pominięcie wykładni systemowej może doprowadzić do nieprawidłowości wewnątrz systemu prawa²⁶.

TK nie odczytał również poprawnie funkcji tego przepisu. Skupiając się na głównym celu, jakim jest danie Kościołom i innym związkom wyznaniowym możliwości wyrażenia stanowiska co do proponowanej treści rozporządzenia, pominął całkowicie drugą funkcję tego przepisu. Jest nią ochrona prawa do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie

²³ Tamże.

²⁴ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021, s. 253.

²⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2007 r. I KZP 6/07, „OSNKW” 2007, nr 5 poz. 37.

²⁶ S. Lewandowski [w:] *Logika dla prawników. Wydanie 12*, red. A. Malinowski, Warszawa 2020, s. 258–260.

z przekonaniem rodziców (art. 53 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawa do nauczania religii w szkołach (art. 53 ust. 4 Konstytucji RP) przed arbitralnym działaniem państwa. „Porozumienie”, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, stanowi barierę przed potencjalną próbą ograniczenia konstytucyjnych praw człowieka (ucznia) przez redukcję liczby lekcji religii do zera. Jest to mechanizm obronny przyznany przez Rzeczpospolitą jej obywatelom, chcącym, aby ich dzieci uczęszczały na lekcje religii. Ponadto przepis ten chroni także pracę katechetów nauczających religię. Wynika to z faktu, że każdorazowe porozumienie między państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi nauczającymi religii w szkole może brać pod uwagę ich sytuację materialną, zaistniałą po zmianie rozporządzenia. Natomiast okres na przygotowanie porozumienia daje dodatkowy czas samym katechetom na zdobycie nowych kompetencji czy wyrażenie swojego stanowiska wobec proponowanych zmian, które mogą ich dotknąć.

W orzeczeniu Trybunału można dostrzec jeszcze inne zagadnienie wymagające uwagi. TK, mówiąc o zebraniu opinii od Kościołów i innych związków wyznaniowych, używa zwrotu „zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych”²⁷, podczas gdy ustawa mówi o porozumieniu z „Kościołem Katolickim, Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi”, nie zawężając tego jedynie do tych zainteresowanych nauczaniem religii. Należy zgodzić się z przedstawionym przez Michała Pietrzaka stanowiskiem, że „Przez wprowadzenie pojęcia «zainteresowane» Kościoły i związki wyznaniowe [Trybunał – J.N.] naruszył konstytucyjną zasadę równouprawnienia wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych. [...] Nie powołał się bowiem na żadne kryterium, które by pozwoliło odróżnić zainteresowanych od niezainteresowanych”²⁸. Należy przyjąć, że minister powinien próbować porozumieć się z każdym ze 193 Kościołów i innych związków wyznaniowych, choćby dlatego, żeby ustalić, który z nich spełnia warunki do prowadzenia lekcji religii w szkołach publicznych i może je prowadzić, a który nie.

Orzeczenie to, jak zatem wykazano, budzi bardzo duże wątpliwości co do jego zgodności z prawem, a najlepiej ilustrują to słowa Michała Pietrzaka: „w konsekwencji przyjętej interpretacji TK nadał art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty [...] następującą treść: Minister Edukacji Narodowej po zasięgnięciu opinii Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych zainteresowanych Kościołów i związków wyznaniowych określa [...]”²⁹.

W świetle przytoczonych wyżej argumentów nie sposób nie zgodzić się z powyższym poglądem, ponieważ odejście od sformułowania „w porozumieniu”

²⁷ Orzeczenie TK z dnia 20 kwietnia 1993 r. dz. cyt.

²⁸ M. Pietrzak, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 20 kwietnia 1993 r. U 12/92, „Państwo i Prawo” 1993, nr 8 (570), s. 110.*

²⁹ Tamże.

Rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie...

do zwrotu „obowiązku zebrania informacji i wymiany poglądów” całkowicie zmienia sens obowiązującego wciąż tekstu ustawy, zmniejszając tym samym niezależność Kościołów i innych związków wyznaniowych w relacjach z państwem oraz obniżając standardy ochrony praw i wolności konstytucyjnych przewidzianych w art. 53 Konstytucji RP.

Zgodnie jednak z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenie to ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczne³⁰. Zatem do czasu ewentualnego ponownego podjęcia przez Trybunał tej kwestii nie jest możliwe stosowanie interpretacji odmiennej.

Należy zatem stwierdzić, że nowe Rozporządzenie w aspektach materialnych może naruszać istniejący porządek prawny zarówno przez nieodpowiednio zdefiniowane *vacatio legis* i brak przepisów przejściowych, jak i w kwestii formalnej, tj. braku porozumienia ministra z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nauczającymi religii w szkole, przy uznaniu nieprawidłowości w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego lub ewentualnym nowym orzeczeniu, które uwzględniłoby uwagi do orzeczenia poprzedniego.

Ostatnim aspektem pozostaje kwestia zbadania niezgodności nowego Rozporządzenia z Konstytucją RP (art. 2, art. 25 ust. 5, art. 53 ust. 3 i 4) oraz z ustawą o systemie oświaty. Z informacji prasowych można dowiedzieć się, że KEP i PRE złożyły petycje do Pierwszej Prezes SN z prośbą o wystąpienie do TK z wnioskiem o kontrolę. Jest to w pełni zgodne z prawem petycyjnym, gdyż zgodnie z art. 2 ustawy o petycjach petycję może wnieść osoba prawna lub grupa podmiotów do organu władzy publicznej w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP Pierwszy Prezes SN jest organem uprawnionym do wnoszenia wniosku do TK o zbadanie zgodności rozporządzenia z treścią Konstytucji RP, ustawy i umowy międzynarodowej (art. 188 pkt 3 Konstytucji RP). Sama Pierwsza Prezes SN natomiast złożyła wniosek do TK o zbadanie nowego rozporządzenia z obecnym porządkiem prawnym, a Trybunał wydał zabezpieczenie, które ma zawiesić stosowanie rozporządzenia MEN do czasu zbadania go przez TK³¹.

Samo jednak działanie KEP i PRE nie wydaje się jasne ze względu na to, że Kościoły i inne związki wyznaniowe zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP także mogą wnosić takie wnioski do TK, jeśli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działalności. Sprawdzenia wymaga zatem, czy kwestia organizacji religii w szkołach jest jedną ze spraw objętych zakresem działalności np. Kościoła katolickiego. W tym celu należy zapoznać się z treścią Ustawy

³⁰ W. Skrzydło, *Art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.

³¹ M. Sewastianowicz, P. Rojek-Socha, *Jest zabezpieczenie TK w sprawie lekcji religii*, <https://www.prawo.pl/oswiata/wniosek-do-tk-w-sprawie-lekcji-religii-jest-zabezpieczenie,528790.html> [dostęp: 23.10.2024].

z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³². W artykułach 18–24 znajdują się przepisy dotyczące nauczania religii. W podanych przepisach Państwo uznaje prawo Kościoła katolickiego do nauczania religii (art. 18), a zgodnie z art. 19 ust. 2 takie nauczanie może odbywać się w szkole. Regulacje dotyczące nauczania religii znajdują się w dziale II przywołanej ustawy pt. „Działalność Kościoła”. Zatem zarówno z przesłanek materialnych (przyznania Kościołowi katolickiemu prawa nauczania religii w szkole), jak i formalnych (umieszczenia ich w dziale „Działalność Kościoła”) należy uznać, że zmiana nowego Rozporządzenia dotyczącego organizacji lekcji religii leży w kręgu spraw objętych zakresem działalności Kościoła katolickiego.

Jeśli chodzi np. o Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, to w Ustawie z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego³³, choć skromniejsze ilościowo, również znajdują się przepisy przyznające temu Kościołowi prawo do nauczania religii (art. 15). Zatem i w tym przypadku można zgodzić się, że leży to w kręgu spraw objętych zakresem działalności Kościoła. Podobne regulacje znajdują się w ustawach indywidualnych Kościołów protestanckich zrzeszonych w PRE.

Należy zatem uznać, że zarówno Kościół katolicki, jak i poszczególni członkowie PRE są uprawnieni do bezpośredniego złożenia wniosku do TK o zbadanie zgodności nowego Rozporządzenia z Konstytucją RP i ustawą o systemie oświaty. Sam wybór odpowiedniej ścieżki inicjującej proces sprawdzania jest autonomicznym wyborem Kościoła katolickiego i PRE. Ścieżka petycji do Pierwszej Prezes SN jest zatem jak najbardziej dozwolona i zgodna z prawem, jednak wydaje się dłuższa niż samodzielne złożenie wniosku do TK przez Kościół i inny związek wyznaniowy. Mogło to szczególnie zastanawiać ze względu na krótkie *vacatio legis* i wejście w życie rozporządzenia już 1 września 2024 roku, co dawało bardzo mało czasu na działanie³⁴.

Aby zażegnać powstały problem prawny, należałoby przede wszystkim wycofać z obrotu prawnego potencjalnie wadliwe nowe Rozporządzenie i jak najszybciej przystąpić do rozmów z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, aby proponowane przez Ministerstwo zmiany mogły być wprowadzone np. z początkiem kolejnego roku szkolnego, z zachowaniem pewności co do poprawności trybu, w jakim zostanie ono wprowadzone.

³² Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1966 ze zm.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 544.

³⁴ M. Przeciszewski, Prof. Borecki: Rozporządzenie minister Barbary Nowackiej jest wadliwe i nielegalne, rp.pl, <https://www.rp.pl/polityka/art40953921-prof-borecki-rozporzadzenie-minister-barbary-nowackiej-jest-wadliwe-i-nielegalne> [dostęp: 31.10.2024].

BIBLIOGRAFIA

- Borecki P., *Konstytucyjność regulacji szkolnej nauki religii (głos w dyskusji)*, „Studia prawnicze” 2008, nr 2 (176), s. 31–40.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2021.
- Florczak-Wątor M., *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
- Lach I., *Dziecko jako podmiot wolności sumienia i wyznania*, Warszawa 2016.
- Lewandowski S. [w:] *Logika dla prawników*. Wydanie 12, red. A. Malinowski, Warszawa 2020, s. 258–260.
- Mezglewski A., *Polski model edukacji religijnej w szkołach publicznych*, Lublin 2009.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
- Petycje Kościołów w sprawie rozporządzenia dotyczącego nauki religii*, ekumenia.pl, <https://ekumenia.pl/aktualnosc/petycje-kosciolow-w-sprawie-rozporzadzenia-dotyczacego-nauki-religii/> [dostęp: 23.10.2024].
- Pietrzak M., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 20 kwietnia 1993 r. U 12/92, „Państwo i Prawo” 1993, nr 8 (570), s. 109–115.*
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.
- Piszko A., *Art. 12 [w:] Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji ws. sposobu organizowania nauki religii w szkołach skierowany do konsultacji społecznych*, gov.pl, <https://www.gov.pl/web/edukacja/projekt-rozporzadzenia-ministra-edkacji-ws-sposobu-organizowania-nauki-religii-w-szkolach-skierowany-do-konsultacji-spoecznych> [dostęp: 23.10.2024].
- Przeczyszewski M., *Prof. Borecki: Rozporządzenie minister Barbary Nowackiej jest wadliwe i nielegalne*, rp.pl, <https://www.rp.pl/polityka/art40953921-prof-borecki-rozporzadzenie-minister-barbary-nowackiej-jest-wadliwe-i-nielegalne> [dostęp: 31.10.2024].
- Sewastianowicz M., Rojek-Socha P., *Jest zabezpieczenie TK w sprawie lekcji religii*, prawo.pl, <https://www.prawo.pl/oswiata/wniosek-do-tk-w-sprawie-lekcji-religii-jest-zabezpieczenie,528790.html> [dostęp: 23.10.2024].
- Skrzydło W., *Art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wiącek M., *List Rzecznika Praw Obywatelski do Minister Edukacji Narodowej z 10.06.2024 r.* bip.brpo.gov.pl, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do_MEN_szkoly_religia_nauka_10_06_2024.pdf [dostęp: 31.10.2024].
- Zubik M., Sokolewicz W., *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r. U 12/92, „OTK” 1993, nr 1 poz. 9.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2007 r. I KZP 6/07, „OSNKW” 2007, nr 5 poz. 37.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 983.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, Dz. U. z 2024 r. poz. 1158.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1966 ze zm.
- Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 544.
- Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

STRESZCZENIE

W poniższym artykule autor przedstawia zmiany wprowadzane w rozporządzeniu w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach oraz analizuje zgodność powyższych przepisów z obowiązującym porządkiem prawnym. W szczególności autor bada zgodność nowego rozporządzenia z ustawą o systemie oświaty, a także Konstytucją, a także porównuje aktualną sytuację prawną z podobnymi przypadkami, które miały miejsce w przeszłości, m.in. poprzez ocenę trafności argumentacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiedział się w podobnej sprawie. W zakończeniu autor analizuje możliwe konsekwencje prawne wejścia w życie nowego rozporządzenia.

Słowa kluczowe: nauka religii w szkole, katecheza, prawo do edukacji religijnej, prawo oświatowe

SUMMARY

REGULATION OF THE MINISTER OF EDUCATION AMENDING THE REGULATION ON
THE CONDITIONS AND METHODS FOR ORGANISING RELIGIOUS EDUCATION IN
PUBLIC NURSERIES AND SCHOOLS – CRITICAL REMARKS

In the following article, the author presents the changes introduced in the regulation on the conditions and methods for organising religious education in public nurseries and schools, and analyses the legality of these provisions with the current legal system. In particular, the author examines the legality of the new regulation with the Education System Act and the Constitution, and compares the current legal situation with similar cases from the past, including an assessment of the Constitutional Tribunal judgement on a related matter. In conclusion, the author analyses the potential legal consequences of the new regulation coming into force.

Keywords: religious education, catechism, right to religious education, education law