

BEOS-1610/25

Warszawa, 15 września 2025 r.

Do druku nr 1603

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS – III. 020.231.13.2025

Data wpływu 16. 09. 2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Prawo oświatowe (druk sejmowy nr 1603)

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

Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest uzależnienie warunków i sposobu realizacji przez szkoły zadań związanych z nauczaniem religii i etyki od arbitralnej decyzji osoby kierującej ministerstwem do spraw oświaty i wychowania – w związku z uregulowaniem obecnie tych kwestii w rozporządzeniu (akcie niższego rzędu niż ustawa). Skutkuje to brakiem stabilności i przewidywalności w odniesieniu do kwestii organizacji religii w szkołach.

W ocenie Wnioskodawców obecny stan prawny nie realizuje ochrony wolności wyznania i możliwości nauczania religii w szkołach – praw zagwarantowanych w art. 53 Konstytucji. Obowiązujące rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach¹ (dalej: rozporządzenie MEN) prowadzi do nierówności w obciążeniach edukacyjnych między uczniami uczestniczącymi w zajęciach religii lub etyki a pozostałymi uczniami. Możliwość nieuczestniczenia w zajęciach religii i etyki negatywnie wpływa na socjalizację młodzieży oraz poczucie narodowej i europejskiej tożsamości. Ograniczanie nauczania lekcji religii i niezastępowanie nauczaniem etyki sprzyja wychowaniu młodych ludzi

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 983 oraz Dz. U. z 2024 r. poz. 1158.

nieuznających pewnych i absolutnych wartości moralnych, w tym wartości chrześcijańskich i uniwersalnych wartości etycznych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada zmianę ustaw: z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² oraz z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe³ (dalej: Prawo oświatowe).

Zmiana Prawa oświatowego polega na dodaniu rozdziału 2a w tej ustawie, zatytułowanego „Nauczanie religii i etyki w szkołach” (art. 2 pkt 1 projektu). Nowelizacja przewiduje wprowadzenie obowiązkowych zajęć edukacyjnych z religii lub etyki w przedszkolach, szkołach podstawowych, liceach ogólnokształcących, technikach, branżowych szkołach I i II stopnia, szkołach specjalnych przysposabiających do pracy oraz szkołach artystycznych realizujących kształcenie ogólne, z wyjątkiem szkół dla dorosłych. Nowy rozdział Prawa oświatowego zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące organizacji nauczania religii i etyki. Postanowienia te dotyczą: obowiązku organizowania zajęć z religii lub etyki, procedury opracowania i zatwierdzania programów nauczania, zasad uczęszczania na zajęcia z religii i etyki oraz organizacji tych zajęć, zasad określania kwalifikacji zawodowych i procedury zatrudniania nauczycieli religii, uprawnień oraz obowiązków nauczycieli religii, zasad oceniania i umieszczania oceny z religii lub etyki na świadectwie szkolnym, nadzoru pedagogicznego nad nauczaniem religii i etyki, możliwości umieszczenia krzyża w pomieszczeniach szkolnych i odmawiania modlitwy.

W związku z dodaniem rozdziału 2a w Prawie oświatowym projekt przewiduje uchylenie art. 12 ustawy o systemie oświaty (art. 1 pkt 1 projektu), zgodnie z którym organizacja nauki religii w przedszkolach i szkołach odbywa się na życzenie rodziców lub uczniów, a warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań związanych z organizacją nauki religii określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z władzami kościołów i związków wyznaniowych. Konsekwencją wprowadzenia nowej regulacji jest także zmiana art. 44a oraz uchylenie art. 44b ust. 7 i art. 44zd ust. 5c ustawy o systemie oświaty (art. 1 punkty 2-3 projektu) oraz zmiana art. 109 ust. 2 Prawa oświatowego (art. 2 pkt 2 projektu). Natomiast proponowany art. 159a Prawa oświatowego reguluje kwestię przedkładania przez rodzica oświadczenia o uczęszczaniu na obowiązkowe zajęcia edukacyjne z religii lub etyki (art. 2 pkt 3 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 września 2025 r. (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W uzasadnieniu projektu Wnioskodawcy nie wskazują na ewentualne alternatywne rozwiązania.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 881.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.

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

Religia jest nauczana w szkołach w 23 państwach Unii Europejskiej. Modele organizacji zajęć i ich status znacząco się różnią, od obowiązkowych lekcji po całkowity ich brak w systemie edukacji publicznej. We wszystkich państwach, w których religia jest nauczana w szkołach, zajęcia te są finansowane ze środków publicznych, a nauczyciele religii mają taki sam status jak pozostali pedagodzy. Typową praktyką jest również łączenie uczniów w grupy międzyoddziałowe, jeśli liczba chętnych jest zbyt mała, aby utworzyć oddzielną klasę⁴.

Kwestia obecności symboli religijnych w szkołach jest silnie zróżnicowana; w Austrii w klasach z większością chrześcijan krzyż jest obowiązkowy⁵, podczas gdy we Francji wszelkie symbole religijne są zabronione w przestrzeni publicznej. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Lautsi przeciwko Włochom* orzekł jednak, że krzyż jest „zasadniczo pasywnym symbolem”, a jego obecność nie jest równoznaczna z indoktrynacją. To orzeczenie potwierdziło, że państwa mają prawo do pewnego marginesu swobody w kwestii obecności symboli religijnych, pod warunkiem, że nie prowadzi to do przymusu⁶.

Nauczanie religii jest obowiązkowe w ośmiu państwach Unii Europejskiej: Austrii, na Cyprze, w Danii, Finlandii, Grecji, na Malcie, w większości niemieckich landów oraz w Szwecji. Zazwyczaj rodzice mają jednak możliwość zwolnienia dzieci z uczestnictwa w zajęciach. Wyjątkiem są Cypr i Grecja, gdzie osoby deklarujące się jako prawosławne są zobowiązane do uczęszczania na katechezę.

W Austrii nauczanie religii jest obowiązkowe dla uczniów należących do prawnie uznanego Kościoła. Rodzice mogą wypisać dziecko z zajęć w ciągu pierwszych pięciu dni roku szkolnego. Uczniowie, którzy ukończyli 14 lat, mogą podjąć tę decyzję samodzielnie. Nadzór nad nauczaniem sprawują wspólnoty religijne, natomiast państwo odpowiada za kwestie organizacyjne i dyscyplinarne⁷. Na Cyprze nauka religii jest obowiązkowa w szkołach średnich i koncentruje się na tradycji prawosławnej. Jednak uczniowie, których rodziny nie wyznają tej religii, mogą być zwolnieni z tych zajęć. Z powodu łatwości w rezygnacji z lekcji (dzięki możliwości elektronicznego zapisu), przedmiot ten jest de facto postrzegany jako fakultatywny, co wywołuje publiczną debatę⁸. W Danii przedmiot o nazwie „wiedza o chrześcijaństwie” (*Kristendomsundskab*) jest obowiązkowy od 1. do 9. klasy. W 10. klasie przedmiot ten jest dostępny jako przedmiot fakultatywny. Jego

⁴ W 23 krajach UE religia jest nauczana w szkołach [ANALIZA], <https://www.onet.pl/informacje/kai/w-23-krajach-ue-religia-jest-nauczana-w-szkolach-analiza/nz2n6hs,30bc1058> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 14 IX 2025 r.].

⁵ *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Religionsunterrichtsgesetz, Fassung vom 03.09.2025*, § 2b ust. 1, <https://ris.bka.gv.at/geltendefassung.wxe?abfrage=bundesnormen&gesetzesnummer=10009217>.

⁶ *Lautsi i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 30814/06, wyrok ETPC z 18 marca 2011 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-104040%22%7D>.

⁷ *Religion*, https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/familie_und_partnerschaft/familie-und-kinderfuersorge/jugendrechte/5/Seite.1740312.

⁸ *Къде на Балканите учат и къде не учат религия в училище*, <https://offnews.bg/sviat/kade-na-balkanite-uchat-i-kade-ne-uchat-religia-v-uchilishte-844286.html>.

konstytucyjna podstawa wynika z art. 4 duńskiej konstytucji, który uznaje Kościół Ewangelicko-Luterański za kościół państwowy Danii, który jako taki jest wspierany przez państwo⁹. Przedmiot obejmuje cztery obszary: etykę, opowieści biblijne, chrześcijaństwo oraz religie niechrześcijańskie i inne światopoglądy¹⁰. W Finlandii zgodnie z ustawą o edukacji podstawowej (*Basic Education Act*, sekcja 13), uczniowie mają obowiązek uczestniczyć w lekcjach religii odpowiadającej ich wyznaniu lub w zajęciach z etyki. Obowiązek ten dotyczy edukacji podstawowej (dzieci w wieku 7-16 lat) oraz ogólnokształcącej szkoły średniej (młodzież w wieku 16-18/19 lat)¹¹. Zajęcia są prowadzone w zgodzie z wyznaniem ucznia, przy czym szkoły mają obowiązek zorganizowania nauczania danej religii, jeśli jest co najmniej trzech chętnych uczniów. Dla uczniów nienależących do żadnej wspólnoty religijnej przewidziane są obowiązkowe lekcje z etyki¹². W Grecji nauka religii, prowadzona zgodnie z doktryną Kościoła Prawosławnego, jest obowiązkowa dla wszystkich uczniów¹³. Jednocześnie zgodnie z orzeczeniem Greckiej Rady Stanu (wyroki nr 1749/2019 i 1750/2019), uczniowie mogą złożyć wniosek o zwolnienie ze względu na sprzeciw sumienia, bez podawania dodatkowych wyjaśnień. Ponadto, w tych samych wyrokach Rada Stanu orzekła, że lekcje religii muszą mieć wyznaniowy charakter, koncentrując się na dogmatach i tradycjach prawosławia, a nie na ogólnym religioznawstwie¹⁴. Od 2024 r. greckie Ministerstwo Edukacji zdecydowało, że uczniom zwolnionym z religii zostaną zapewnione zajęcia z etyki¹⁵. Na Malcie zgodnie z konstytucją w szkołach państwowych obowiązkowa jest katecheza Kościoła Rzymskokatolickiego¹⁶. W Niemczech nauczanie religii jest przedmiotem szkolnym gwarantowanym przez konstytucję (art. 7 pkt 3¹⁷), a jego organizacja jest wynikiem współpracy państwa i wspólnot religijnych. Uczniowie mają prawo do wyboru między lekcjami religii a zajęciami z etyki lub filozofii, które stanowią alternatywny przedmiot. Ostateczna decyzja o wyborze należy do rodziców, a po ukończeniu 14. roku życia mogą ją podjąć sami uczniowie¹⁸. W Szwecji nauczanie religii jest obowiązkowe w szkołach publicznych i prywatnych. Ma charakter ponadwyznaniowy (świecki) i obejmuje główne religie świata, bez preferencji dla

⁹ *Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r.* [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej* (Stan prawny na dzień 1 lipca 2011 r.), Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-dania/>.

¹⁰ *Obligatoriske fag.*, <https://www.uvm.dk/folkeskolen/fag-timetel-og-overgange/fag-emner-og-tvaergaende-temaer/faelles-maal/faelles-maal-for-folkeskolens-fag/obligatoriske-fag>.

¹¹ *Religious Education in Finland*, <https://eftre.net/re-in-finland/>.

¹² *Religion lessons support kids' identities*, <https://finland.fi/life-society/religion-lessons-support-kids-identities/>.

¹³ *Religious Education in Greece*, <https://eftre.net/re-in-greece/>.

¹⁴ Szczegółowe podsumowanie decyzji plenarnego posiedzenia Rady Państwa 1749 i 1750/2019, 27/09/2019,

http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairota/apofaseis?contentID=DECISION-TEMPLATE1569569064357&_afrLoop=95207242230833678.

¹⁵ *Къде на Балканите учат и къде не учат религия в училище*, <https://offnews.bg/sviat/kade-na-balkanite-uchat-i-kade-ne-uchat-religia-v-uchilishte-844286.html>.

¹⁶ *Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964 r.*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej* (Stan prawny na dzień 1 lipca 2011 r.), Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-malta/>.

¹⁷ *Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej* (Stan prawny na dzień 1 lipca 2011 r.), Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-niemcy/>.

¹⁸ *Religious Education in Germany*, <https://eftre.net/re-in-germany/>.

żadnej z nich. Celem nauczania jest wyposażenie uczniów w wiedzę, która pomoże im zrozumieć i szanować różnorodność kulturową i religijną w społeczeństwie¹⁹.

W piętnastu państwach UE, w tym w Polsce, uczestnictwo w lekcjach religii jest fakultatywne. Do grupy tej należą: Belgia, Chorwacja, Czechy, Estonia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Węgry i Włochy. W państwach tych decyzja o udziale w zajęciach należy do rodziców, a w przypadku uczniów szkół ponadgimnazjalnych – do samych uczniów, co jest potwierdzane pisemną deklaracją.

We Francji, Słowenii i Luksemburgu nauczanie religii odbywa się poza systemem szkolnictwa publicznego. We Francji lekcje religii nie są prowadzone w szkołach publicznych, z wyjątkiem departamentów Alzacji i Lotaryngii, gdzie w związku z uwarunkowaniami historycznymi tych obszarów lekcje takie są obowiązkowe. Aby umożliwić uczniom wypełnianie obowiązków religijnych, państwo zapewnia jeden dzień wolny w tygodniu na zajęcia organizowane poza szkołą. Ogólna wiedza o religiach jest przekazywana w ramach innych przedmiotów, np. historii²⁰. W Słowenii, zgodnie z konstytucją, rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania religijnego, ale zajęcia muszą odbywać się poza godzinami lekcyjnymi. Szkoły publiczne mogą udostępniać sale na lekcje religii organizowane przez związki wyznaniowe, ale tylko po zakończeniu zajęć szkolnych²¹. W Luksemburgu od 2015 r. religię usunięto z programu szkolnego i jest ona nauczana wyłącznie poza szkołą. Religię jako przedmiot szkolny zastąpiono nowym, świeckim przedmiotem o nazwie Życie i społeczeństwo (*Vie et société*), który ma na celu rozwijanie u uczniów tolerancji i krytycznego myślenia.

W Bułgarii konstytucja uznaje prawosławie za „religię tradycyjną”, jednak edukacja publiczna pozostaje świecka. Obecnie Bułgaria rozważa wprowadzenie zmian w oświacie, które uczyniłyby religię przedmiotem obowiązkowym w szkołach publicznych. Nowy model umożliwiłby uczniom wybór między religią wyznaniową, historią religii lub etyką²².

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu pojawiały się ogólne odwołania do modeli obowiązujących we Francji, Czechach czy Niemczech, a także wzmianki o sytuacji w innych krajach Unii Europejskiej.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zasadnicza część projektu sprowadza się do dodania rozdziału 2a do Prawa oświatowego. Jak deklarują Wnioskodawcy, wiele rozwiązań nie stanowi nowości,

¹⁹ *Religious Education in Sweden*, <https://eftre.net/re-in-sweden/>.

²⁰ *École et religion en France*, <https://eurel.info/spip.php?article921&lang=fr>.

²¹ *Къде на Балканите учат и къде не учат религия в училище*, <https://offnews.bg/sviai/kade-na-balkanite-uchat-i-kade-ne-uchat-religia-v-uchilishte-844286.html>.

²² *Въвеждат задължителен час по религия в училищата?*, https://www.actualno.com/education/vyvejdat-zadyljitelnen-chas-po-religija-v-uchilishtata-news_2408209.html.

a jedynie powtórzenie dotychczas obowiązujących zasad nauczania religii i etyki, zawartych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Mając to na uwadze, poniższa analiza oparta została na porównaniu dotychczasowych regulacji rozporządzenia MEN z projektem. Szczególny nacisk położony został na nowe rozwiązania, choć zasygnalizowane zostały również wątpliwości zgłaszane w doktrynie.

Skutkiem prawnym projektu będzie uregulowanie zasad dotyczących lekcji religii na poziomie ustawowym. Obecnie bowiem kwestię tę reguluje rozporządzenie MEN, wydane na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W uzasadnieniu projektu zwrócono uwagę, że w doktrynie oceniano to rozwiązanie krytycznie, postulując uregulowanie zasad nauczania religii w akcie rangi ustawowej²³.

W ramach uwag wstępnych wypada zauważyć, iż projekt co do zasady posługuje się pojęciem „szkoła”, wymieniając przedszkole jedynie w projektowanym art. 42a Prawa oświatowego. Należy więc przypomnieć, że – zgodnie z art. 4 pkt 1 Prawa oświatowego – ilekroć w przepisach tej ustawy mowa jest bez bliższego określania o szkole, należy przez to rozumieć także przedszkole. Także więc w tej części opinii, ilekroć posłużono się pojęciem „szkoła”, należy przez to rozumieć także przedszkole.

Zasadniczą zmianą wprowadzaną przez projekt jest obowiązkowa nauka religii lub etyki. Zgodnie z projektowanym art. 42a ust. 1 Prawa oświatowego, obowiązkowe zajęcia edukacyjne z religii lub etyki są organizowane przez przedszkola, szkoły podstawowe, licea ogólnokształcące, technika, branżowe szkoły I i II stopnia, szkoły specjalne przysposabiające do pracy oraz szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne. Równocześnie przepis ten wyłącza spod zakresu swojego zastosowania szkoły dla dorosłych. Zgodnie z projektowanym art. 42a ust. 4 Prawa oświatowego uczniowie tych szkół uczęszczają na co najmniej jedno z zajęć. W konsekwencji możliwe będzie uczestnictwo ucznia w zajęciach z religii albo w zajęciach z etyki albo w zajęciach z religii i etyki. Rozwiązanie to znajdzie zastosowanie zarówno w odniesieniu do szkół, jak i przedszkoli. W tym ostatnim przypadku będzie to oznaczało dodatkową zmianę w porównaniu do obecnego stanu prawnego, *de lege lata* przewiduje się bowiem w przedszkolach jedynie naukę religii, co wynika z § 1 ust. 1 rozporządzenia MEN²⁴.

²³ Zob. np. P. Borecki, *Dylematy konstytucyjności prawnych zasad nauczania religii i etyki w szkole*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 7, s. 65-69.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) nie zapewnia prawa do nauki religii w przedszkolach. Czyni to art. 12 ust. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318); dalej: Konkordat. Zgodnie ze wskazanym przepisem, uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji, Państwo gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych. Wskutek ratyfikacji Konkordatu, dążąc do urzeczywistnienia zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, o której mowa w art. 25 ust. 1 Konstytucji, dokonano nowelizacji art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2023 r., poz. 265).

Analogiczne rozwiązanie było proponowane już wcześniej²⁵ i budziło wątpliwości dotyczące jego zgodności z Konstytucją. Zgodnie z jej art. 53 ust. 1, każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Ustęp 3 gwarantuje rodzicom prawo do zapewniania dzieciom wychowania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami, przewidując równocześnie odpowiednie stosowanie art. 48 ust. 1. W konsekwencji, realizując przysługujące im prawo, rodzice powinni uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. W ust. 4 art. 53 stwierdzono natomiast, że „religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym, nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób”.

W pierwszej kolejności należy więc zauważyć, że nie każda religia może być przedmiotem nauczania, cytowany przepis ogranicza zawartą w nim możliwość wyłącznie do związków wyznaniowych „o uregulowanej sytuacji prawnej”. Są nimi: Kościół katolicki, którego sytuacja prawna jest uregulowana zarówno w Konkordacie, jak i w ustawie o stosunku państwa do Kościoła katolickiego²⁶; związki wyznaniowe działające w oparciu o tzw. ustawę indywidualną²⁷ oraz związki wyznaniowe funkcjonujące w oparciu o wpis do rejestru prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸.

Posłużenie się przez ustrojodawcę czasownikiem „może” ma dla dalszego wyводу niebagatelne znaczenie. Jak wskazuje M. Olszówka, „[a]nalizując

²⁵ Zob. J. De Pree, *Wolność myśli, sumienia i wyznania dziecka jako fundamentalne prawo człowieka*, Warszawa 2019, s. 191 i 212.

²⁶ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966, ze zm.).

²⁷ Należą do nich: Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny (ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 544); Kościół Ewangelicko-Augsburski (ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 509); Kościół Ewangelicko-Metodystyczny (ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 85); Kościół Ewangelicko-Reformowany (ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. poz. 483); Kościół Chrześcijan Baptystów (ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 1874); Kościół Zielonoświątkowy (ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. poz. 13); Kościół Adwentystów Dnia Siódmego (ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r., poz. 2616); Kościół Polskokatolicki (ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 51); Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich (ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2014 r. poz. 1798); Kościół Katolicki Mariawitów (ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 8); Kościół Starokatolicki Mariawitów (ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 47); Muzułmański Związek Religijny (ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 30, poz. 240, ze zm.); Karański Związek Religijny (ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 30, poz. 241, ze zm.) oraz Wschodni Kościół Staroobrzędowy (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, Dz. U. Nr 28, poz. 363, ze zm.).

²⁸ Figuruje w nim obecnie 176 związków wyznaniowych – zob. Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych (<https://www.gov.pl/web/mswia/rejestr-kościolow-i-innych-zwiazkow-wyznaniowych>).

komentowany przepis ustawy zasadniczej praktycznie cała doktryna opowiada się za fakultatywnym charakterem nauczania religii, czyli dla chętnych²⁹. Podkreśla się przy tym, że „fakultatywna forma nauczania religii w szkołach publicznych zmierza do zagwarantowania wolności religijnej w maksymalnym stopniu”³⁰. Równocześnie prezentowane są argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością wprowadzenia obligatoryjnych lekcji religii lub etyki. Jak wskazuje T.J. Zieliński, „Konstytucja RP daje zainteresowanym uczniom prawo do pobierania nauki związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej. Prawo to nie może być jednak przesłanką do przymuszania innych osób do odbywania zajęć z przedmiotu uznawanego za alternatywny. Obowiązek odbywania zajęć alternatywnych zachodziłby jedynie wówczas, gdyby nałożony został przez wyraźny przepis ustawy zasadniczej. A zatem, krótko mówiąc, jedynym modelem do przyjęcia w obecnym stanie konstytucyjnym jest triada do wyboru: »religia« – »etyka« – »nic«”³¹.

Przywoływany autor wskazuje ponadto, iż „[n]ieobowiązkowy charakter nauki religii i nauki etyki daje uczniowi możliwość wstrzymania się od pobierania jakiegokolwiek z tych nauk, a przez to spełniony jest określony w Konstytucji standard wolności sumienia i wyznania. Jest to szczególnie trafne na tle sytuacji, gdy uczeń przynależy do związku wyznaniowego, który nie organizuje nauki religii w systemie oświaty, chociażby z trzech następujących względów:

- 1) gdyż nie posiada uregulowanej sytuacji prawnej,
- 2) gdyż nie posiada wystarczającej liczby kandydatów do pobierania nauki,
- 3) gdyż ze względów pryncypialnych odmawia wnikania się w system publicznej oświaty.

Uczeń, który identyfikowałby się z religią takiego związku wyznaniowego, podlegałby w warunkach obowiązkowej nauki religii i etyki dodatkowemu ciężarowi uczestnictwa w zajęciach z obowiązkowego przedmiotu »światopoglądowego«, podczas gdy pobiera on analogiczną naukę poza systemem oświaty”³².

W doktrynie zwraca się również uwagę, że wprowadzenie obowiązkowej nauki religii lub etyki mogłoby zostać odebrane jako wprowadzenie ustawowego podziału na wierzących lub niewierzących, podkreślając ponadto, że istnieją związki wyznaniowe, które nie są zainteresowane uczestnictwem ich wiernych ani w lekcjach religii, ani etyki (np. Świadkowie Jehowy)³³.

Prima facie nie wydaje się zresztą właściwe traktowanie religii i etyki jako przedmiotów względem siebie alternatywnych. Szersza analiza tej problematyki przekraczałaby ramy oceny skutków prawnych, warto jednak odnotować

²⁹ M. Olszówka, *komentarz do art. 53* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis, nb. 67 i przywołana tam literatura.

³⁰ A. Mezglewski, *Polski model edukacji religijnej w szkołach publicznych. Aspekty prawne*, Lublin 2009, s. 133.

³¹ T.J. Zieliński, *Nauka etyki w szkołach publicznych w ujęciu prawnym* [w:] J. Krukowski, P. Sobczyk, M. Poniąkowski (red.), *Religia i etyka w edukacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 110-111.

³² T.J. Zieliński, *Konstytucyjne granice obecności religii w polskiej szkole publicznej* [w:] P. Borecki, A. Czochara, T.J. Zieliński (red.), *Pro Bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 518.

³³ Zob. J. Krukowski, *Religion in Public Education – Poland* [w:] G. Robbers (red.), *Religion in Public Education*, Trier 2011, s. 391, cyt. za: M. Czuryk, *Prawa rodziców i uczniów dotyczące nauczania religii w szkole publicznej w prawie polskim* [w:] J. Krukowski, P. Sobczyk, M. Poniąkowski (red.), *Religia i etyka w edukacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 220.

stwierdzenie, że „[o]d początku obecności katechezy w polskiej szkole publicznej po 1989 r. pojawiały się zasadne głosy, iż nauka etyki nie jest optymalnym przedmiotem alternatywnym względem nauki religii. Podnoszono, iż zestawienie dwóch przedmiotów do wyboru w postaci religii i etyki wywołuje wrażenie, że religia jest przeznaczona dla osób wierzących, zaś etyka dla niewierzących [...] oraz ponadto, iż religia nie ma w sobie substratu etycznego, zaś etyka zawsze ma wymiar areligijny. Ponieważ każda religia zawiera komponent etyczny, zaś światopogląd niereligijny ma składniki liczniejsze niż tylko element etyczny [...], wskazane jest poszukiwanie innej niż etyka alternatywy dla szkolnej nauki religii”³⁴.

Oświadczenie o wyborze religii lub etyki byłoby – zgodnie z projektem – składane przez rodzica ucznia już po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego, wraz z pozostałymi wymaganymi dokumentami. W przypadku wyboru nauki religii konieczne byłoby ponadto wskazanie konkretnej religii kościoła lub innego związku wyznaniowego. Moment składania powyższego oświadczenia został określony w sposób właściwy, poznanie przez komisję rekrutacyjną decyzji rodzica już po zakończeniu postępowania niwelowałoby bowiem ewentualne ryzyko kierowania się przez jej członków kwestiami światopoglądowymi podczas rekrutacji. Równocześnie okres ten wydaje się pozwalać władzom szkoły odpowiednio wcześniej ustalić liczbę uczniów uczęszczających na religię i etykę, a tym samym ustalić organizację nauczania tych przedmiotów w nadchodzącym roku szkolnym (projektowany art. 159a Prawa oświatowego).

Warto w tym miejscu zauważyć, że w dotychczasowym stanie prawnym wątpliwości wzbudzała kwestia odbiorcy oświadczenia o uczestnictwie ucznia w lekcjach religii. Odwołując się do art. 53 ust. 7 Konstytucji wskazywano, że właściwym adresatem powinien być związek wyznaniowy, naukę religii, którego ma pobierać uczeń³⁵. Odbieranie oświadczeń o uczestnictwie w lekcjach religii przez dyrektora oceniano ponadto jako rozwiązanie niekorespondujące z wynikającą z art. 25 ust. 2 Konstytucji zasadą bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych³⁶. Formułowano jednak również głosy przeciwne³⁷.

W trakcie pobierania nauki możliwe będzie dokonanie zmiany wcześniejszego wyboru. Jak stanowi projektowany art. 42a ust. 5 Prawa oświatowego, rodzic lub pełnoletni uczeń może złożyć oświadczenie o uczęszczaniu na religię zamiast etyki lub odwrotnie do 10 lipca każdego roku szkolnego ze skutkiem od nowego roku szkolnego. Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie. *De lege lata* nie przewidziano terminu na złożenie takiego oświadczenia, możliwość ta istnieje więc w każdym

³⁴ T.J. Zieliński, *Nauka etyki...op. cit.*, s. 117-118 i przywołana tam literatura; zob. też M. Pietrzak, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 IV 1993 roku w sprawie nauczania religii* [w:] M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 224, gdzie wskazano, że „[e]tyka musi być bowiem rozpatrywana i oceniana z punktu widzenia wolności sumienia i wyznania, a nie wolności nauczania [...]”. Nie może być ona jednak nigdy przedmiotem zastępującym religię”.

³⁵ Zob. P. Borecki, *Konstytucyjność wliczania stopnia z religii do średniej ocen szkolnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 9, s. 32-33; M. Pietrzak, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30 I 1991 roku w sprawie nauczania religii w szkole* [w:] M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 212.

³⁶ Zob. A. Mezglewski, *Nauczanie religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, [w:] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 3, Lublin 2011, s. 179.

³⁷ Zob. M. Czuryk, *Prawa rodziców... op. cit.*, s. 225.

momencie. Projektując regulacje dotyczące nauki religii, należy brać pod uwagę, że jest to kwestia związana przede wszystkim z wolnością sumienia i wyznania, realizacji której nie można narzucić ustawowych terminów. Zwraca na to uwagę A. Mezglewski wskazując, iż „[z]łożenie przez ucznia oświadczenia o uczestnictwie w lekcjach religii w danym roku szkolnym niewątpliwie jest jakąś formą zobowiązania [...]. Nie zmienia to faktu, iż zmiana oświadczenia w przedmiocie uczęszczania na lekcje religii jest możliwa także w trakcie trwania roku szkolnego. Prawo do uczestniczenia w katechizacji szkolnej osadzone jest bowiem w wolności religijnej, z wolności religijnej wynika niezbywalne prawo nie tylko do posiadania określonych przekonań religijnych, lecz także do ich zmiany w dowolnym momencie”³⁸. Projektowane rozwiązanie musiałoby tym samym zostać zmodyfikowane, umożliwiając dokonywanie zmian także w trakcie roku szkolnego. W konsekwencji konieczne byłoby uregulowanie wszystkich związanych z tym kwestii, takich jak np. wyrównanie programu nauczania.

Zgodnie z projektowanym art. 42a ust. 2 Prawa oświatowego zajęcia z religii i etyki w przedszkolach mają być uwzględniane w ramowym rozkładzie dnia, w szkołach natomiast – w tygodniowym rozkładzie zajęć. Oznaczać to będzie wycofanie się z rozwiązania obowiązującego od 1 września 2025 r., zgodnie z którym nauka religii lub etyki jest organizowana bezpośrednio przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych albo bezpośrednio po ich zakończeniu (§ 8a rozporządzenia MEN). Jako zasadę przewiduje się 2 godziny zajęć w tygodniu (art. 42a ust. 1), przy czym możliwe będzie zmniejszenie wymiaru lekcji religii do jednej godziny tygodniowo jedynie za zgodą właściwego biskupa diecezjalnego Kościoła Katolickiego albo władz zwierzchnich właściwego kościoła lub innego związku wyznaniowego (art. 42a ust. 6). Jest to zmiana w stosunku do obowiązującego od 1 września 2025 r. stanu prawnego, zgodnie bowiem z § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach³⁹, nauka religii w przedszkolach odbywa się w wymiarze dwóch zajęć przedszkolnych tygodniowo, a w szkołach – w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo. Nauka etyki w szkołach odbywa się w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo.

Nauczanie religii odbywać się będzie na podstawie programów opracowanych i zatwierdzonych przez właściwe władze kościołów lub związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej i przedstawionych do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania. Analogiczne zasady mają być stosowane odnośnie do podręczników do nauczania religii (art. 42a ust. 3). Konsekwencją takiego ukształtowania przepisu jest brak możliwości ingerencji ministra, „nawet wówczas, gdy stwierdzi zasadnicze sprzeczności z programem czy podręcznikami nauczania przedmiotów świeckich”⁴⁰. Rozwiązanie to ma swoje źródło w art. 12 ust. 2 Konkordatu, a następnie jego zastosowanie zostało

³⁸ A. Mezglewski, *Polski model...* op. cit., s. 137; podobnie M. Olszówka, op. cit., nb. 67. Odmienne M. Czuryk, która stwierdza: „rezygnacja, jeżeli nie w ciągu roku, to na pewno semestru, nie powinna być dopuszczalna” (M. Czuryk, op. cit., s. 226).

³⁹ Dz. U. poz. 66.

⁴⁰ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2003, s. 248.

rozszerzone na inne związki wyznaniowe, czego wyrazem jest § 4 rozporządzenia MEN.

Zgodnie z projektowanym art. 42b Prawa oświatowego szkoła będzie organizować naukę religii w grupie obejmującej uczniów danej klasy, jeżeli na naukę religii zgłosi się nie mniej niż siedmiu uczniów (ust. 1). Jeżeli liczba ta nie zostanie osiągnięta, nauka religii dla tych uczniów zostanie zorganizowana w grupie międzyoddziałowej lub grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym punkcie katechetycznym w porozumieniu z władzami właściwego związku wyznaniowego. Obowiązywać będzie przy tym limit 24 uczniów w takiej grupie (ust. 2). Jeżeli w grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym punkcie katechetycznym uczestniczyć będą uczniowie szkół prowadzonych przez różne organy, organy te będą w drodze porozumienia ustalać zasady prowadzenia tych grup lub punktów katechetycznych (ust. 3). Równocześnie organom prowadzącym szkołę przyznano możliwość zorganizowania nauczania religii w inny sposób, niż wskazany w projekcie, przy czym wymaga to szczególnie uzasadnionego przypadku oraz wniosku związku wyznaniowego (ust. 4). Wnioskodawcy – jak deklarują – chcą tym samym powrócić do rozwiązań obowiązujących przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach⁴¹, które dokonało zmian w brzmieniu § 2 rozporządzenia MEN.

Kwestia wskazanych limitów od wielu lat budzi wątpliwości. Biorąc pod uwagę, że edukacja religijna jest elementem wolności uzewnętrzniania religii, wszelkie jej ograniczenia muszą spełniać przesłanki określone w art. 53 ust. 5 Konstytucji, a więc wymagają formy ustawy⁴². Projekt spełnia ten warunek, nie usuwa to jednak dalszych wątpliwości. Zdaniem M. Pietrzaka limit ten nie ma bowiem upoważnienia konstytucyjnego, gdyż „Konstytucja i ustawa o systemie oświaty gwarantuje wszystkim rodzicom bądź uczniom prawo do pobierania nauki religii w szkole, a rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej powoduje, że z prawa tego korzystają tylko dzieci katolickie, a częściowo prawosławne i ewangelicko-augsburskie, które wypełniają limit. Wprawdzie rozporządzenie przewiduje organizowanie nauki religii dla mniejszych grup [...] w zespołach międzyklasowych, międzyszkolnych i pozaszkolnych punktach katechetycznych. Nie jest jednak ono w stanie zapewnić pełnego poszanowania zasady równouprawnienia dzieci bez względu na wyznawaną religię”⁴³. P. Borecki wskazuje natomiast, że limit ten jest niezgodny z art. 12 ust. 1 Konkordatu, który „nie dopuszcza w tej dziedzinie ograniczeń ilościowych. Placówki oświatowe mają traktatowy obowiązek zapewnić lekcje religii katolickiej zainteresowanym, bez względu na liczbę uczniów”⁴⁴.

Lekcje etyki mają być organizowane na zasadach określonych w projektowanym art. 42b ust. 1 i 2 Prawa oświatowego, co również może budzić pewne wątpliwości. Już wcześniej wskazywano bowiem w doktrynie, iż utrzymanie limitów odnośnie do lekcji etyki „może oznaczać w praktyce obligatoryjność nauki

⁴¹ Dz. U. poz. 1158.

⁴² Zob. P. Borecki, *Konstytucyjność...* op. cit., s. 36. Zbliżony pogląd prezentuje. A. Mezglewski, *Polski model...* op. cit., s. 119-120.

⁴³ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe...*, op. cit., s. 248.

⁴⁴ P. Borecki, *Dylematy...*, op. cit., s. 67.

religii katolickiej dla przeważającego odsetka uczniów⁴⁵. Wniosek ten wydaje się uzasadniony. W większych miejscowościach, w których funkcjonuje wiele szkół, a struktura wyznaniowa jest zróżnicowana, spełnienie wskazanych limitów, a tym samym zapewnienie dostępności nauki etyki, jak się wydaje, nie powinno stanowić poważniejszego problemu. Odmienne może przedstawiać się sytuacja na wsiach i małych miejscowościach, gdzie infrastruktura oświatowa jest gorzej rozwinięta, a struktura wyznaniowa bardziej homogeniczna. Może wówczas wystąpić sytuacja, w której lekcje etyki będą organizowane w grupie międzyszkolnej, co może rodzić utrudnienia o charakterze logistycznym związane z dojazdem do innej placówki oświatowej. Ze względów pragmatycznych rodzice mogliby wówczas – przy braku możliwości nieuczestniczenia dziecka w zajęciach z etyki i religii – podjąć decyzję o zapisaniu go na lekcje religii, mimo że nie jest to zgodne z ich lub ich dziecka światopoglądem. Okoliczność taka powinna zostać uwzględniona w projekcie, tak aby lekcje etyki były dostępne w każdej szkole.

Projektowany art. 42c w ust. 1 Prawa oświatowego stwierdza, że kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii określają odpowiednio władze zwierzchnie Kościoła Katolickiego oraz kościołów lub innych związków wyznaniowych – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania. Zgodnie natomiast z § 6 rozporządzenia MEN kwalifikacje te określają odpowiednio Konferencja Episkopatu Polski Kościoła Katolickiego oraz właściwe władze zwierzchnie kościołów lub innych związków wyznaniowych⁴⁶. Dokonana zmiana może budzić pewne wątpliwości, art. 12 ust. 3 Konkordatu wprost bowiem wskazuje, że kryteria wykształcenia pedagogicznego oraz forma i tryb uzupełnienia tego wykształcenia mają być przedmiotem uzgodnień kompetentnych władz państwowych z Konferencją Episkopatu Polski. Wadliwy wydaje się zresztą sam sposób skonstruowania omawianego przepisu, nie ma bowiem potrzeby wyodrębniania w nim Kościoła Katolickiego spośród „kościołów lub innych związków wyznaniowych”.

Pozostałe postanowienia projektowanego art. 42c powtarzają § 5 rozporządzenia MEN. Wskazują bowiem, że szkoła zatrudnia nauczyciela religii wyłącznie na podstawie imiennego pisemnego skierowania do danej szkoły. Jest ono wydawane przez właściwego biskupa diecezjalnego (w przypadku Kościoła Katolickiego) albo przez właściwe władze zwierzchnie pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 2, § 5 ust. 1 rozporządzenia MEN)⁴⁷. Cofnięcie tego skierowania ma bardzo daleko idące skutki, jest bowiem równoznaczne z utratą uprawnień do nauczania religii w danej szkole. O cofnięciu właściwe władze związku wyznaniowego mają obowiązek powiadomić dyrektora szkoły oraz organ prowadzący. Równocześnie, na okres pozostały do końca roku szkolnego kościół lub inny związek wyznaniowy może skierować inną osobę do nauczania religii, pokrywając równocześnie koszty z tym związane (ust. 3, § 5 ust. 2 rozporządzenia MEN). Jeżeli nauczyciel religii prowadzi zajęcia w grupie

⁴⁵ P. Borecki, *Konstytucyjność...*, op. cit., s. 36.

⁴⁶ O zawartych dotychczas porozumieniach zob. J. De Pree, *Wolność...*, op. cit., s. 173-174. Wątpliwości dotyczące tego postanowienia zgłaszał P. Borecki, *Dylematy...*, op. cit., s. 69-70.

⁴⁷ Owo skierowanie „jest gwarantem wierności danego katechety doktrynie kościoła, który go desygnował do pełnienia tej funkcji. Zasady udzielania misji kanonicznej oraz jej cofania regulują przepisy prawa wewnętrznego związków wyznaniowych. Przepisy państwowe w tym względzie nie mają zastosowania” (A. Mezglewski, *Nauczanie religii...*, op. cit., s. 183).

międzyszkolnej lub przyszkolnym punkcie katechetycznym albo uczy na terenie kilku szkół, to jest on zatrudniany przez dyrektora szkoły wskazanego przez organ prowadzący lub przez organ wskazany w porozumieniu, o którym mowa w art. 42b ust. 3 (ust. 4, *mutatis mutandis* § 5 ust. 3 rozporządzenia MEN). Ustęp 5 stwierdza wreszcie, że nauczyciele religii zatrudniani są zgodnie z Kartą Nauczyciela⁴⁸.

Kwalifikacje nauczycieli etyki określa natomiast rozporządzenie MEN w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli⁴⁹, wydane na podstawie art. 9 ust. 2 Karty Nauczyciela.

Artykuł 42d odnosi się wyłącznie do uprawnień i obowiązków nauczycieli religii, nauczyciel etyki podlega natomiast ogólnym przepisom dotyczącym praw i obowiązków nauczycieli. Ze względu na szczególny charakter religii jako przedmiotu szkolnego, a w konsekwencji także nauczyciela religii, również w § 7 rozporządzenia MEN dostrzeżono potrzebę odrębnego uregulowania jest statusu.

Projekt, w przeciwieństwie do rozporządzenia MEN, nie wyklucza możliwości pełnienia przez nauczyciela religii obowiązków wychowawcy klasy. Obowiązujące obecnie rozwiązanie nie jest, jak wskazuje się w doktrynie, „niedopatrzeniem prawodawcy podustawowego”⁵⁰. Chodzi raczej o uniknięcie sytuacji, w której wychowawca – będący równocześnie nauczycielem religii – zachowywałby się w negatywny sposób wobec uczniów, którzy nie uczestniczą w lekcjach jego religii, a także ewentualnych prób formowania uczniów w oparciu o zasady jego religii⁵¹.

W pozostałym zakresie nie występują poważniejsze różnice między projektem a rozporządzeniem MEN. Nauczyciel religii wchodzi w skład rady pedagogicznej (ust. 1)⁵². Ma prawo organizować spotkania z rodzicami swoich uczniów także poza wyznaczonymi przez szkołę zebraniami ogólnymi, przy czym konieczne jest wcześniejsze ustalenie z dyrektorem szkoły terminu i miejsca planowanego spotkania (ust. 2). Nauczyciel religii może prowadzić na terenie szkoły organizacje o charakterze społeczno-religijnym oraz ekumenicznym na zasadach określonych w art. 86 Prawa oświatowego. Nie przysługuje mu z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie (ust. 3, § 7 ust. 3 rozporządzenia MEN). Nauczyciel religii zobowiązany jest wypełniać dziennik, a gdy uczy w grupie międzyoddziałowej, międzyszkolnej oraz w pozaszkolnym punkcie katechetycznym, zobowiązany jest do prowadzenia odrębnego dziennika zajęć, w którym zawarte są te same zapisy, co w dzienniku szkolnym (ust. 4-5; § 7 ust. 4-5 rozporządzenia MEN).

Zgodnie z projektowanym art. 42e ocena z religii lub etyki jest umieszczana na świadectwie ukończenia szkoły bezpośrednio po ocenie z zachowania. Jeżeli uczeń uczęszczał zarówno na zajęcia z etyki i religii wyżej umieszcza się ocenę z etyki (ust. 1). W tym zakresie konieczne wydaje się dokonanie odpowiednich zmian w § 25 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków⁵³.

⁴⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.).

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 14 września 2023 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (Dz. U. z 2023 r. poz. 2102).

⁵⁰ A. Mezglewski, *Polski model...*, op. cit., s. 225.

⁵¹ Zob. T.J. Zieliński, *Konstytucyjne granice...*, op. cit., s. 526-527.

⁵² Wątpliwości w tym zakresie podnosi T.J. Zieliński, ibidem, s. 526.

⁵³ Dz. U. poz. 1120.

Ustęp 2 projektowanego art. 42e powtarza przyjętą w § 9 ust. 3 rozporządzenia MEN zasadę, zgodnie z którą ocena z religii lub etyki jest wystawiana według skali ocen przyjętej w danej klasie. Jednoznaczne stwierdzenie, że ocena z religii lub etyki wlicza się do średniej ocen (ust. 3) jest rozwiązaniem obowiązującym także obecnie, choć nie zostało to wprost wskazane w § 9 rozporządzenia MEN. Wliczanie oceny z religii do średniej ocen reguluje *de lege lata* § 20 ust. 2 oraz § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych⁵⁴.

Odmienne postrzegać należy natomiast ust. 4 projektowanego art. 42e, zgodnie z którym ocenę z religii lub etyki uwzględnia się w promocji ucznia do kolejnej klasy. Jest to konsekwencja uznania za obowiązkowe pobierania nauki co najmniej jednego z tych przedmiotów. W obecnym stanie prawnym ocena ta nie ma wpływu na promowanie ucznia do następnej klasy (§ 9 ust. 2 rozporządzenia MEN). Ocena wliczania stopnia z religii do średniej ocen wymagałaby szerszej refleksji nad charakterem lekcji religii i traktowania jej na równi z innymi przedmiotami. W tym zakresie w doktrynie prezentowane są zróżnicowane stanowiska⁵⁵.

Projektowany art. 42f Prawa oświatowego przyznaje uczniom uczęszczającym na naukę religii prawo do zwolnienia z zajęć szkolnych w celu odbycia trzydniowych rekolekcji wielkopostnych, jeżeli stanowią one praktykę danego związku wyznaniowego. W czasie ich trwania szkoła nie jest zwolniona z realizowania funkcji opiekuńczej i wychowawczej (ust. 1). Przepis ten ma być stosowany odpowiednio do rekolekcji organizowanych w innym terminie (ust. 2). Jeżeli w szkole prowadzona jest nauka religii więcej niż jednego związku wyznaniowego, powinno się dążyć do ustalenia wspólnego terminu rekolekcji (ust. 4). O terminie rekolekcji dyrektor szkoły ma zostać poinformowany przez organizujących rekolekcje co najmniej miesiąc przed terminem ich rozpoczęcia (ust. 3). Szczegółowe zasady dotyczące organizacji rekolekcji, a także inny termin rekolekcji ma być przedmiotem odrębnych ustaleń pomiędzy organizującymi rekolekcje a szkołą. Projektowane rozwiązanie stanowi dosłowne powtórzenie treści § 10 rozporządzenia MEN, które spotykało się z krytyką. Wskazywano bowiem, że „dyskryminuje [ono] uczniów konfesji, które nie znają instytucji rekolekcji wielkopostnych, oraz uczniów nieidentyfikujących się z żadnym wyznaniem, gdyż nie daje im szansy na trzy dni zwolnienia z zajęć szkolnych z tytułu uczestnictwa w jakimś alternatywnym programie pozaszkolnym”⁵⁶.

Zgodnie z projektowanym art. 42h Prawa oświatowego, w pomieszczeniach szkolnych może być umieszczony krzyż. W szkole można także odmawiać modlitwy, w szczególności przed i po zajęciach. Postanowienia te stanowią powtórzenie § 12 rozporządzenia MEN. W porównaniu do rozporządzenia MEN zwraca uwagę, że

⁵⁴ Dz. U. poz. 843, ze zm.

⁵⁵ Za równoprawnym charakterem lekcji religii opowiadają się np. A. Mezglewski, *Polski model...*, op. cit., s. 77-88 oraz M. Olszówka, op.cit., nb. 68-69. Odmienny pogląd przyjmuje T.J. Zieliński, *Konstytucyjne granice...*, op. cit., s. 506-508.

⁵⁶ T.J. Zieliński, *Konstytucyjne granice...*, op. cit., s. 525. Podobnie P. Borecki, *Dylematy...*, op. cit., s. 70.

w opiniowanym projekcie nie zostało powtórzone jego zdanie 3 („Odmawianie modlitwy w szkole powinno być wyrazem wspólnego dążenia uczniów oraz taktu i delikatności ze strony nauczycieli i wychowawców”).

Artykuł 1 projektu ma charakter porządkujący i ma na celu dokonanie zmian w ustawie o systemie oświaty w celu zachowania spójności systemowej. Zgodnie z art. 3 projektu ustawa wchodzi w życie z dniem 1 września 2025 r. Ze względu na termin podjęcia prac nad projektem konieczne byłoby jego przesunięcie. Wnioskodawcy zasadnie wskazali w uzasadnieniu, że „nie jest właściwe wprowadzanie tak istotnych zmian w trakcie trwania roku szkolnego”, dlatego ustawa powinna wchodzić w życie nie wcześniej, niż z dniem 1 września 2026 r., gdyby propozycje zawarte w projekcie miałyby obowiązywać od roku szkolnego 2026/2027.

W trakcie konsultacji społecznych wskazywano – w odniesieniu do skutków prawnych – na niezgodność projektu z Konstytucją⁵⁷, w tym przede wszystkim z zagwarantowanymi w niej prawem rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami⁵⁸ oraz zasadą bezstronności światopoglądowej władz publicznych⁵⁹. Podnoszono również zarzut naruszenia zasady świeckości szkoły⁶⁰. Zwrócono ponadto uwagę, że skutkiem wejścia w życie projektu może być stygmatyzacja uczniów wybierających naukę etyki⁶¹. Podnoszono wreszcie konieczność pozostawienia Ministrowi Edukacji możliwości „reagowania za pomocą rozporządzenia, bez konieczności zmiany ustawy przy każdej zmianie”⁶². Jak już jednak wcześniej wskazano, postulat regulacji nauki religii na poziomie ustawowym należy oceniać pozytywnie.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶³. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu⁶⁴.

2.

Regulacje zawarte w projekcie dotyczą zagadnień unormowanych w art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz w art. 2 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wypowiadał się w kwestii nauczania religii i etyki w polskich szkołach w wyroku z 15.06.2010 r. w sprawie *Grzelak p. Polsce*, 7710/02. ETPC uznał, że uniemożliwienie uczniowi uczęszczania na lekcje etyki stanowiło formę

⁵⁷ Zob. ID ankiety: 45129, 45086.

⁵⁸ Zob. ID ankiety: 45236, 45569.

⁵⁹ Zob. ID ankiety: 45569, 45162.

⁶⁰ Zob. ID ankiety 44048.

⁶¹ Zob. ID ankiety: 44148.

⁶² ID ankiety: 45469, podobnie ID ankiety 451621 i 44810.

⁶³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Prawo oświatowe (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pani Dorota Chmielewska)*, opinia BEOS z 8 VIII 2025 r., BEOS-WPEiM-1594/25.

⁶⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Prawo oświatowe (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pani Dorota Chmielewska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 8 VIII 2025 r., BEOS-WAPEiM-1595/25.

dyskryminacji, gdyż brak oceny z etyki/religii stanowił formę stygmatyzacji. Jednocześnie ETPC wyraził w tym wyroku następujący pogląd: „104. Trybunał przypomina, że ogólne zasady dotyczące interpretacji artykułu 2 Protokołu nr 1 zostały powtórzone w sprawie *Folgerø i inni* (powołanej powyżej, § 84). W tej sprawie Trybunał dokonał przeglądu, na podstawie artykułu 2 Protokołu nr 1, ustaleń dotyczących obowiązkowego przedmiotu chrześcijaństwo, religia i filozofia nauczanego w ciągu dziesięciu lat obowiązkowego nauczania w Norwegii. Model istniejący w Polsce jest różny pod wieloma względami. Nauczanie religii i etyki jest organizowane równolegle, dla każdego wyznania zgodnie z jego własnym systemem zasad i przekonań, a jednocześnie zapewnia się nauczanie etyki zainteresowanym uczniom. Oba przedmioty są fakultatywne, a wybór zależy od woli rodziców lub uczniów, z zastrzeżeniem, że pewna minimalna liczba uczniów jest zainteresowana nauką któregośkolwiek z tych dwóch przedmiotów. Trybunał zauważa, że decyzja, czy zapewnić nauczanie religii w szkołach publicznych, a jeśli tak, to jaki konkretny system nauczania należy przyjąć, pozostaje co do zasady w granicach marginesu swobodnej oceny przyznanego państwu na mocy art. 2 Protokołu nr 1. Jedynym ograniczeniem, którego nie wolno przekraczać w tym obszarze, jest zakaz indoktrynacji (zob. wyrok w sprawie *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen przeciwko Danii*, 7 grudnia 1976 r., § 53, Seria A nr 23). Trybunał zauważa, że system nauczania religii i etyki przewidziany w prawie polskim – w jego modelowym zastosowaniu – mieści się w granicach marginesu swobodnej oceny w zakresie planowania i ustalania programu nauczania przyznanego państwu na mocy art. 2 Protokołu nr 1”.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania wydają się co do zasady zgodne z EKPC i jej protokołami dodatkowymi. Na tle wniesionego projektu może nasuwać się wątpliwość, czy brak możliwości rezygnacji zarówno z zajęć z religii, jak i etyki, w sytuacji, w której treści nauczane w ramach przedmiotu etyka nie odpowiadałyby przekonaniom rodziców, nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania zgodnego z przekonaniami rodziców (art. 2 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC). Będzie to zależać w szczególności od treści programowych przedmiotu „etyka”.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

1. Kościoły i związki wyznaniowe oraz ich członkowie – w Polsce 15 kościołów ma uregulowane stosunki z państwem odrębnymi aktami prawnymi⁶⁵. Przynależność wyznaniową w spisie powszechnym z 2021 r. zadeklarowało ponad 27,5 mln osób (72,6% ogółu ludności). Wśród deklarujących wyznanie zdecydowana większość wskazała przynależność do kościoła katolickiego (ok. 27,2 mln osób). Kolejne pod względem wielkości, zdecydowanie „mniejszościowe” grupy to:

⁶⁵ Kościoły i inne związki wyznaniowe, których stosunki z Państwem są uregulowane ustawami partykularnymi, <https://www.gov.pl/web/mswia/koscioly-i-inne-zwiazki-wyznaniowe-ktorych-stosunki-z-panstwem-sa-uregulowane-ustawami-partykularnymi>.

członkowie Kościoła Prawosławnego (151,6 tys. osób), Świadkowie Jehowy (108,7 tys. osób); członkowie Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (65,4 tys. osób)⁶⁶. Duży odsetek obywateli (20,5%, tj. ok. 7,8 mln) odmówił w spisie odpowiedzi na pytanie dotyczące wyznania, co stanowiło novum i było przedmiotem odrębnych analiz⁶⁷. Brak przynależności wyznaniowej wprost zadeklarowało ponad 2,5 mln osób (6,9%).

Oddziaływanie: kościoły zyskałyby gwarancje ustawowe w zakresie określania zasad prowadzenia w szkołach lekcji religii np. w wymiarze 2 godzin tygodniowo. Status autonomicznie określanych przez kościoły lekcji religii uległby zmianie – poprzez nową konstrukcję „alternatywnej obowiązkowości” lekcje religii i etyki mogłyby stanowić dla siebie konkurencję⁶⁸. Projektowana regulacja może mieć szczególne znaczenie dla kościołów mniejszościowych doświadczających trudności w zakresie organizacji zajęć.

2. Rodzice uczniów oraz uczniowie – w roku szkolnym 2024/2025 do przedszkoli uczęszczało ok. 1,2 mln dzieci, do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych – 242 tys. dzieci, do szkół podstawowych – ok. 3,2 mln uczniów, do szkół ponadpodstawowych – 1,7 mln uczniów⁶⁹. W Systemie Informacji Oświatowej (dalej: SIO) nie są zbierane dane na temat udziału w zajęciach nieobowiązkowych. Badanie dotyczące udziału w lekcjach religii prowadzi Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego na podstawie danych z diecezji. W roku szkolnym 2023/2024 78,6% uczniów wszystkich szkół i placówek uczęszczało na lekcje religii, co stanowiło spadek o ok. 10 punktów proc. w stosunku do roku szkolnego 2018/2019, przy czym sytuacja w tej materii była bardzo silnie zróżnicowana terytorialnie. Udział uczniów chodzących na religię wahał się od 58,3% w diecezji warszawskiej do 96,0% w diecezji przemyskiej. Poziom kształcenia i rodzaj szkoły także istotnie wpływają na uczestnictwo w tych zajęciach. Najwyższy udział uczniów w lekcjach religii odnotowują szkoły podstawowe (87,7%), szkoły specjalne (86,3%), przedszkola (85,9%). W szkolnictwie ponadpodstawowym udziały są zdecydowanie niższe: szkoły

⁶⁶ *Tablice z ostatecznymi danymi w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego*, Główny Urząd Statystyczny, <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>.

⁶⁷ Zob. *Socjologowie: wzrost odmów na pytanie o wyznanie, to deklaracja dystansu wobec Kościoła*, Katolicka Agencja Informacyjna, 06 VI 2024 r., <https://www.ekai.pl/socjologowie-wzrost-odmow-na-pytanie-o-wyznanie-to-deklaracja-dystansu-wobec-kosciola/>.

⁶⁸ W badaniach dotyczących relacji między etyką a religią jako przedmiotami nauczania w szkołach odpowiedzi ankietowanych rozkładały się dość równomiernie – jedni oba przedmioty postrzegali jako konkurencyjne, inni wręcz przeciwnie – J. Madalińska-Michalak, A. J. Jeżowski, *Etyka i religia jako przedmioty nauczania: konkurencyjność czy komplementarność?*, <https://forumoswiatowe.pl/index.php/czasopismo/article/download/655/416/2127>.

⁶⁹ *Edukacja w roku szkolnym 2024/2025 (wyniki wstępne)*, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/edukacja-w-roku-szkolnym-20242025-wyniki-wstepne,21,3.html>.

branżowe II stopnia (50,5%), licea ogólnokształcące (57,5%), szkoły branżowe I stopnia (59,3%), technika (61,4%)⁷⁰.

Oddziaływanie: rodzice uczniów i dorośli uczniowie będą musieli dokonać wyboru, tracąc możliwość całkowitej rezygnacji z zajęć religii/etyki. Ci uczniowie, którzy wybiorą etykę, będą mieli większą pewność, że lekcje będą realnie dostępne⁷¹.

3. Dyrektorzy szkół i placówek, w tym: przedszkoli (13 962), szkół podstawowych (14 012); szkół ponadpodstawowych (6 945)⁷², jako podmioty zobowiązane do organizacji nauki religii i etyki.

Oddziaływanie: konieczność zapewnienia wszystkim uczniom możliwości uczestnictwa w lekcji religii lub etyki. Wpływ regulacji, niosącej nowe wyzwania organizacyjne i kadrowe, będzie silnie zróżnicowany w zależności m.in. od tego, czy w szkole były organizowane lekcje religii i etyki⁷³. Zmiana będzie w sposób szczególny dotyczyć przedszkoli, które co do zasady organizowały wyłącznie zajęcia z religii.

4. Nauczyciele religii i etyki – w roku szkolnym 2024/2025 (czyli przy dwóch godzinach nauczania religii tygodniowo i wymiarze etyki ustalonym ewentualnie na szczeblu szkoły), zgodnie z danymi SIO⁷⁴, religii nauczało w szkołach i placówkach 37 736 osób (w tym 27 365 wyłącznie religii). Można zakładać, że dla części z nich lekcje religii stanowiły tylko ułamek etatu, bowiem w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnienie wynosiło 21 508,8 etatu katechetów. Lekcje religii katolickiej, zgodnie z danymi z diecezji, prowadziły na podstawie skierowania biskupa diecezji w większości (blisko 60%) osoby świeckie⁷⁵, ale także kapłani diecezjalni oraz zakonnicy i zakonnice⁷⁶. W tym samym roku etyki nauczało 3 892 osoby (z czego większość – 3 728 – jako jedynego przedmiotu). Dla tej grupy charakterystyczna była praca na ułamek etatu, bowiem w przeliczeniu było tylko 610,7 pełnego etatu nauczycieli etyki w skali całego systemu edukacyjnego.

⁷⁰ *Kościół w liczbach*, Annuarium Statisticum Ecclesiae in Polonia 2023, Raporty i Analizy, Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego, Warszawa 2024, <https://iskk.pl/wp-content/uploads/2024/12/Annuarium-Statisticum-2023.pdf>.

⁷¹ Zob. *Religia albo etyka - co trzeba byłoby wybrać. RPO o pomyśle ministra edukacji. Wyjaśnienia MEiN*, 2 II 2022 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-religia-albo-etyka-mein-opinia>.

⁷² *Edukacja w roku szkolnym 2024/2025...*, op. cit.

⁷³ W systemie funkcjonują szkoły, w których nie ma zajęć ani z religii, ani z etyki – *Prawie 1500 szkół w Polsce bez religii. Nie ma w nich ani jednej lekcji. Jak to możliwe?*, 9 I 2023 r., <https://tvn24.pl/polska/religia-w-szkole-lekcji-nie-ma-juz-prawie-1500-szkol-w-polsce-jak-to-mozliwe-st6593474>

⁷⁴ Dane dotyczące zatrudnienia nauczycieli religii i etyki z Systemu Informacji Oświatowej przekazane BEOS z Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym MEN w dniu 11 sierpnia 2025 r.

⁷⁵ Status katechetów świeckich oraz ich relacje z proboszczami są w diecezjach jasno zdefiniowane – Zob. np. *Statut katechety świeckiego (nauczyciela religii) w archidiecezji katowickiej*, <https://www.wk.archidiecezjakatowicka.pl/dokumenty/statut-katechety-swieckiego>.

⁷⁶ W roku szkolnym 2023/2024 wśród nauczycieli religii świeccy stanowili 59,9%, księża diecezjalni – 30%, siostry zakonne – 6,5%, zakonnicy – 3,2%, alumni/diakoni – 0,4% – Zob. *Kościół w liczbach...*, op. cit., s. 48.

Dane te zestawione z liczbą szkół i uczniów oraz danymi o katechetach świadczą o relatywnie małym zakresie nauczania etyki w całym systemie szkolnym.

Oddziaływanie: proponowane rozwiązanie przyczyni się do zapewnienia miejsc pracy katechetom, którzy w związku z regulacją obowiązującą od roku szkolnego 2025/2026 (redukującą liczbę lekcji religii do 1 godziny tygodniowo), a także zmianami demograficznymi i coraz częstszą rezygnacją z uczęszczania uczniów na lekcje religii, tracą zatrudnienie. Zmiana spowoduje także zdecydowanie większe zapotrzebowanie na pracę nauczycieli etyki.

5. Instytucje szkolnictwa wyższego kształcące nauczycieli etyki i religii – szkoły wyższe jako podmioty prowadzące płatne studia podyplomowe dla nauczycieli.

Oddziaływanie: wzrost popytu na ich usługi edukacyjne, szczególnie w zakresie przygotowania nauczycieli etyki, ale także katechetów⁷⁷.

6. Organy administracji samorządowej – 2 477 gmin, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu⁷⁸ jako podmioty prowadzące szkoły publiczne i zapewniające środki oraz materialne i organizacyjne warunki ich działania.

Oddziaływanie: regulacje spowodują koszty związane z zapewnieniem zajęć we wszystkich szkołach i placówkach.

7. Organy administracji rządowej, w szczególności minister do spraw edukacji jako podmiot odpowiedzialny za wydawanie rozporządzeń dotyczących podstawy programowej, wymiaru godzin nauczania, oceniania, a także za prowadzenie polityki oświatowej i spójność systemu.

Oddziaływanie: konieczność zmian rozporządzeń uwzględniających projektowaną zmianę – m.in. określenie podstawy programowej nauczania etyki w przedszkolach, zapewnienie warunków właściwego wdrożenia regulacji.

B) Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy zakładają, że wprowadzenie obowiązku uczestnictwa wszystkich uczniów w zajęciach z religii lub etyki będzie miało szereg dalekosiężnych, istotnych społecznych skutków takich jak:

- wzmocnienie oddziaływania wychowawczego szkół w duchu uniwersalnych wartości, które stanowi w ocenie Wnioskodawców „gwarancję odpowiedniego zgodnego z wartościami rozwoju przyszłych pokoleń”;

⁷⁷ Brakuje ok. 3 tys. katechetów, najwięcej w dużych miastach, <https://www.niedziela.pl/artukul/94648/Brakuje-ok-3-tys-katechetow-najwiecej-w-duzych-miastach>.

⁷⁸ Podział administracyjny Polski, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>.

- zapewnienie odpowiedniego przekazu kodów kulturowych, bowiem „wiedza religijna i etyczna ma funkcję kulturotwórczą, pomaga rozumieć i twórczo rozwijać trendy kulturowe oparte na ładu społecznym i moralnym oraz szacunku w relacjach międzyludzkich”;
- przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom występującym w szkołach takich jak konflikty i przemoc rówieśnicza, nieprawidłowości w kontaktach ucznia z nauczycielami, obniżenie autorytetu nauczycielskiego wśród młodzieży oraz narastające przejawy jej demoralizacji;
- likwidacja nierówności edukacyjnych, które powstawały gdy „uczeń nieuczęszczający na zajęcia z religii albo etyki nie był obciążany obowiązkiem przyswajania wiedzy z obszaru religii albo etyki”.

Osiągnięcie nakreślonych powyżej skutków poprzez wdrożenie projektowanych zmian, z uwagi na złożoność regulowanej materii, może być niepewne, częściowe, pośrednie i silnie zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych szkół, placówek i środowisk społecznych oraz lokalnych. Oddziaływanie wychowawcze szkół co do zasady dotyczy wszystkich przedmiotów i stanowi wsparcie dla wiodącej roli rodziców.

Należy zauważyć, że w kontekście zarysowanych w uzasadnieniu zakładanych skutków projektu Wnioskodawcy nie odwołują się do doświadczeń związanych z latami prowadzenia lekcji religii w wymiarze 2 godzin, a także – choć w zdecydowanie mniejszym zakresie – etyki (co odnotowano też w konsultacjach społecznych projektu⁷⁹). Tym samym pomijają występujące trudności i bariery ograniczające wpływ zajęć lekcyjnych na postawy dzieci i młodzieży. Świadczenia katechetów i analizy potwierdzają występowanie problemów z jakością prowadzonych zajęć⁸⁰. Gwałtownie zmienia się też kontekst społeczny, co także utrudnia prowadzenie zajęć. Sytuacja wymaga niekiedy przełamывania obojętności i braku zainteresowania uczniów np. w szkołach średnich⁸¹. Jest znamienne, że klerycy pytani o to, jakim kierunkom pracy w Kościele pragnęliby się poświęcić, coraz rzadziej wymieniają katechezę – w 2010 r. było to 7,8%, a w 2020 r. jedynie 2,4%⁸².

Co ważne, Kościół katolicki przestaje być już także autorytetem powszechnym, a Polska staje się krajem o bardzo zróżnicowanej religijności⁸³. Sekularyzacja w pierwszej kolejności dotyczy młodych ludzi⁸⁴. Zachodzące procesy mają też odzwierciedlenie w społecznych opiniach o miejscu nauczania religii w szkole. W badaniu CBOS z 2024 r. nieco połowa Polaków (51%) opowiedziała się za

⁷⁹ „Ocena skutków społecznych, finansowych proponowanych zmian przedstawiona w projekcie ustawy jest oderwana od rzeczywistości” – ID ankiety: 45142.

⁸⁰ Zob. P. Wysogład SJ, *Nie jest problemem ilość katechezy w szkole, ale jej jakość*, Portal Więzi, 13 VIII 2024 r., <https://wiaz.pl/2024/08/13/nie-jest-problemem-ilosc-katechez-y-w-szkole-ale-jej-jakosc/>.

⁸¹ *Brakuje ok. 3 tys. katechetów...*, op. cit.

⁸² *Portret daleki od ideału. Kim są wstępujący do seminarium?*, 10 IX 2020 r., <https://wiaz.pl/2020/09/10/portret-daleki-od-ideal-u-kim-sa-wstepujacy-do-seminarium/>.

⁸³ Zob. K. Kosęła, M. Grabowska, *Il u było katolików w Polsce w roku Narodowego Spisu Powszechnego 2021*, Raporty i Analizy Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego, Warszawa 2024, <https://iskk.pl/i-l-u-bylo-katolikow-w-polsce-w-roku-narodowego-spisu-powszechnego-2021/>.

⁸⁴ Zob. *Kościół w Polsce 2023*, Katolicka Agencja Informacyjna, Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego J. Paderewskiego, 2023, https://www.ekai.pl/wp-content/uploads/2023/09/KAi_Raport_2023.pdf. Zob. także M. Preciszewski, *Kościół na wirażu historii – analiza sytuacji*, Portal Katolickiej Agencji Informacyjnej, 18 III 2024 r., <https://www.ekai.pl/kosciol-na-wirazu-historii-analiza-sytuacji/>.

obecnością religii w szkołach publicznych. Przeciw było 43% respondentów. Aprobata była najniższa od 1991 r. Jednocześnie z przychylnością 58% badanych spotykało się ograniczenie lekcji religii w szkołach publicznych do jednej godziny tygodniowo. Brak zgody wyraziło 35% respondentów. Większość badanych (69%) aprobowało niewliczanie oceny z religii do średniej na koniec roku⁸⁵.

Projektowane rozwiązanie w istocie stanowi zmianę modelu obecności religii w szkole. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że z punktu widzenia wymogów poszanowania wolności sumienia i wyznania, za dopuszczalne uznawane są trzy zasadnicze modele: zintegrowany (w programie istnieje obowiązkowy przedmiot obejmujący zarówno wiedzę o różnych religiach, jak i o etyce); równoległy (w szkole jest nauczana religia odrębnie dla wyznań, a dla dzieci, których rodzice preferują światopogląd areligijny, są zajęcia alternatywne – najczęściej z etyki) oraz świecki – lekcje religii odbywają się poza szkołą. Obecnie w Polsce funkcjonuje model równoległy. Nowe rozwiązanie nie mieści się w powyższej typologii, wprowadza konstrukcję „alternatywnej obowiązkowości” łączącej lekcje religii (autonomicznie określone przez kościół) i etyki. To rozwiązanie może być społecznie odczytywane jako obowiązek rozważenia uczestnictwa w zajęciach z religii. Zdaniem RPO wprowadzenie obligatoryjności wyboru pomiędzy uczestnictwem w zajęciach z religii lub etyki to odejście od fundamentalnych założeń obowiązującego dotychczas systemu organizacji lekcji religii i etyki⁸⁶.

Idea zobligowania uczniów, w szczególności młodych ludzi w szkołach średnich przestających na tym etapie uczęszczać na religię (w środowiskach wielkomiejskich „masowo”), do nauki etyki była od 2020 r. koncepcyjnie rozważana na szczeblu ministerstwa edukacji. Jednym z motywów rezygnacji z tego pomysłu w 2023 r.⁸⁷ był brak nauczycieli etyki. Przy czym ministerstwo podjęło w trybie art. 464 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce⁸⁸ działania na rzecz kształcenia nauczycieli etyki. Wybór szkół wyższych, którym zlecono przygotowanie oferty kształcenia⁸⁹, sprowokował dyskusję dotyczącą nieformalnego wpływu instytucji silnie powiązanych z kościołem na nauczanie „alternatywnego” dla religii przedmiotu. Inna odsłona tej dyskusji dotyczy możliwości, by w szkołach i placówkach podlegających w jakiejś mierze jurysdykcji kościelnej nauczyciele religii nauczali także etyki. Wydaje się, że zagadnienia te należy traktować jako ewentualne pole problemów, które mogłyby wystąpić w trakcie wdrażania regulacji.

Ponadto, obowiązkowy wybór może być postrzegany przez adresatów jako iluzoryczny. Tworzenie konstrukcji alternatywnego wyboru religii lub etyki, która ma

⁸⁵ *Religia w szkołach*, Komunikat z badań CBOS nr 97/2024, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_097_24.PDF.

⁸⁶ Zob. *Religia albo etyka - coś trzeba byłoby wybrać...*, op. cit.

⁸⁷ Zob. M. Sewastianowicz, *Obowiązkowa religia lub etyka? - może po wyborach*, 03 IX 2023 r., <https://www.prawo.pl/oswiata/obowiazkowa-religia-albo-etyka-mein.513521.html>. Zob. także *MEiN wstrzymuje obowiązek wyboru religii bądź etyki*, <https://katechetyczny.diecezja.legnica.pl/mein-wstrzymuje-obowiazek-wyboru-religii-badz-etyki/>.

⁸⁸ Ustawa z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571.

⁸⁹ Do tych szkół wyższych należały m.in. Wyższa Szkoła Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu (należąca do Fundacji Lux Veritatis), Collegium Intermarium w Warszawie (powołana przez instytut Ordo Iuris) – Zob. *Odpowiedź na interpelację nr 24834 w sprawie sześciu uczelni wyższych wytypowanych przez Ministerstwo Edukacji i Nauki do kształcenia nauczycieli etyki*, Warszawa, 15 VII 2021 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjeTresc.xsp?key=C4YH5T>.

funkcjonować w warunkach różnic postaw i opinii adresatów, powinno wiązać się z dążeniem do minimalizacji potencjalnych niejasności i sporów, potęgujących chaos oraz brak zaufania do prawa.

Skutki społeczne regulacji, szczególnie w zakresie wpływu na postawy uczniów, będą zależęły w praktyce także od tego, w jakiej mierze „obowiązkowe” według nowej formuły zajęcia będą odpowiadały na ich potrzeby oraz jak będą przez nich traktowane i oceniane. Badanie opinii uczniów szkół średnich pokazało, że największa grupa młodych ludzi (35,5%), mając możliwość nieskrępowanego wyboru, zdecydowałaby się na uczestnictwo w lekcjach religii, a 13% w lekcjach etyki. Co czwarty uczeń (26,9%) nie chciałby uczestniczyć ani w lekcjach religii, ani w lekcjach etyki, a 6,3% chce uczestniczyć w obu przedmiotach. Znaczny odsetek badanych (18,3%) nie ma zdania w tej kwestii. Etykę częściej wybierają kobiety, uczniowie pochodzący z dużych miast oraz uczęszczający do liceum, a także osoby, które nie biorą udziału w lekcjach religii i mszach świętych. Młodzież pytana o to, jakie zagadnienia powinny być podejmowane na etyce, odpowiada, że najchętniej chciałaby uczestniczyć w zajęciach dotyczących bieżących problemów i kontrowersji, wartości moralnych, tolerancji, zdrowia psychicznego, codziennych problemów społecznych, kultury osobistej, relacji międzyludzkich oraz filozofii⁹⁰.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu przesłano 693 ankiety. Ich uczestnicy w większości reprezentowali siebie, ale głos zabrano także w imieniu organizacji pozarządowych⁹¹. Wyniki konsultacji potwierdziły dominację skrajnych opinii, w pewnej mierze odzwierciedlających szersze spory światopoglądowe. Zdecydowane poparcie dla projektu wyraziło 395 osób natomiast zdecydowanie sprzeciwiło mu się 284 osoby.

Zwolennicy ustawy podzielali argumenty Wnioskodawców dotyczące wpływu na właściwe wychowanie dzieci i młodzieży oraz ich zakorzenienie w kulturze⁹². Wskazywali, że projekt jest dobrze przygotowany oraz formułowali opinie pokazujące ich diagnozę sytuacji obecnej: „Wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w religii lub etyce będzie pomocne także w wyeliminowaniu nierówności między uczniami i dyskryminowaniem kogokolwiek, jak i wykluczy zmuszanie uczniów do rezygnacji z religii czy etyki w sytuacji, gdy organ prowadzący z sobie znanych względów będzie wolał uniknąć obu przedmiotów”⁹³. Podkreślali również wagę zagwarantowania wymiaru 2 godzin zajęć tygodniowo⁹⁴.

Wśród kontestujących projekt były głosy wskazujące na niezgodność regulacji z Konstytucją (zob. pkt V opinii). Formułowano negatywne opinie dotyczące

⁹⁰ Badania ilościowe przeprowadzono pomiędzy listopadem 2022 r. a styczniem 2023 r. na próbie 1 670 uczniów szkół ponadpodstawowych z terenu całej Polski – M. Mąkosa, H. Słotwińska, J. Mariański i in., *Etyka i/lub religia w szkole. Korelacja czy konkurencja? Analiza opinii uczniów*, „Studia Koszalińsko Kołobrzeskie” 31/2024,

http://www.skkkoszalin.pl/skk_31_2024/07_makosa_pawel_slotwinska_helena_inni.pdf.

⁹¹ Były to: Fundacja Wolności od Religii (ID ankiety: 44148) i Fundacja Media 3.0 (ID ankiety 45134).

⁹² ID ankiety: 47706, 46238, 48184, 46238.

⁹³ ID ankiety: 45293.

⁹⁴ ID ankiety: 48020.

organizowania religii w szkole⁹⁵. Pojawiły się również obawy, że w wyniku wdrożenia regulacji status lekcji religii i etyki będzie w praktyce różny: „lekcje etyki nie mają wystarczającej gwarancji wprowadzenia do szkół, w odróżnieniu od lekcji religii a regulacja wprowadzi kolejny chaos w szkołach (...) Obawiam się, że szkoły będą wybierały w większości religię, pod presją kościołów czy partii konserwatywnych, tym samym nie dając uczniom wyboru zajęć”⁹⁶. Poruszono również problem innej sytuacji katechetów i nauczycieli etyki⁹⁷. Zwrócono uwagę, że „projekt nie zakłada żadnych ograniczeń w zakresie prowadzenia lekcji etyki przez katechetów, co rodzi uzasadnione podejrzenie, iż w praktyce możemy mieć do czynienia z iluzorycznym wyborem między lekcjami religii i etyki, gdzie w przypadku obydwu przedmiotów uczniowie będą poddani obligatoryjnej indoktrynacji religijnej w majestacie prawa”⁹⁸. W głosach negujących projekt odnoszono się także do roli innych przedmiotów, w tym edukacji zdrowotnej⁹⁹. Niektórzy komentujący sprowadzali motywację autorów projektu wyłącznie do chęci zapewnienia pracy katechetom. Wskazywano, że regulacja stanowi zaprzeczającą trendom społecznym próbę „ograniczenia wolności sumienia obywateli”¹⁰⁰ i ignorowanie ich woli¹⁰¹. Zwrócono również uwagę na niedoszacowane skutki finansowe projektu¹⁰².

Stosunkowo niewiele było głosów wskazujących na niejednoznaczną ocenę projektu i uwarunkowań jego wdrażania. Należała do nich uwaga: „Kwestia nauczania religii w wymiarze dwóch godzin tygodniowo jest kłopotliwa dla wszystkich zainteresowanych stron zwłaszcza w szkole branżowej. Należałoby zadbać o dwie godziny religii tygodniowo w klasach, w których uczniowie przygotowują się do przyjęcia sakramentów (klasy III i VIII szkoły podstawowej). Pozostałe poziomy mogłyby zostać objęte jakimś kompromisem – wszak nie były odosobnione wypadki, w których biskupi decydowali o ograniczeniu godzin religii do jednej w tygodniu”¹⁰³.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Proponowana ustawa nie wywoła skutków gospodarczych. Uregulowania te nie będą mieć wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. W niewielkim stopniu mogą jednak wpłynąć na rynek pracy. Wpływ ten wynikać będzie z konieczności zwiększenia zatrudnienia nauczycieli etyki i religii. Trudno jednak precyzyjnie określić wielkość spodziewanego wzrostu zatrudnienia. Zdaniem Wnioskodawców proponowane zmiany będą skutkować wzrostem liczby etatów

⁹⁵ „Uważam, że to kolejne wszczynanie wojenek światopoglądowych” – ID ankiety: 45569; „Kościół, z dala od szkoły i za pieniądze wiernych, pobierane w formie bezpośrednich opłat za te zajęcia” – ID ankiety: 44654.

⁹⁶ ID ankiety: 45549.

⁹⁷ ID ankiety: 45654.

⁹⁸ ID ankiety: 48186.

⁹⁹ ID ankiety: 44048.

¹⁰⁰ ID ankiety: 45699.

¹⁰¹ ID ankiety: 44148.

¹⁰² ID ankiety: 44571, 45069, 45767.

¹⁰³ ID ankiety: 45654.

nauczycieli etyki o ok. 1200¹⁰⁴. Wydaje się, że wzrost zapotrzebowania na nauczycieli etyki będzie dużo większy. Według bazy SIO¹⁰⁵ w roku szkolnym 2024/2025 w szkołach zatrudnionych było łącznie 3 892 nauczycieli etyki (na 610,66 etatach), w tym 3 143 nauczycieli w szkołach podstawowych (przy łącznej liczbie szkół podstawowych wynoszącej 14 000), 405 nauczycieli w liceach ogólnokształcących (łączna liczba liceów: 3179) i 148 nauczycieli w technikach (łączna liczba techników: 1858)¹⁰⁶. Wg GUS w roku szkolnym 2023/24 funkcjonowało łącznie prawie 21 tys. szkół (podstawowych i ponadpodstawowych) oraz 22,5 tys. placówek wychowania przedszkolnego. Proponowane przepisy wprowadzają obowiązek zorganizowania zajęć edukacyjnych z religii lub etyki, co skutkować będzie koniecznością zatrudnienia nauczyciela etyki. Można więc sądzić (choćby na podstawie liczby szkół), że obecna liczba zatrudnionych nauczycieli etyki będzie musiała wzrosnąć kilkukrotnie.

Wprowadzenie obowiązku nauczania religii zapewne skutkować będzie również koniecznością dodatkowego zatrudnienia nauczycieli religii. Może to dotyczyć szkół, w których – w efekcie wprowadzonego obowiązku – wzrośnie liczba uczniów uczęszczających na lekcje religii, a także tych szkół, w których z powodu braku chętnych takich lekcji w ostatnich latach nie organizowano (wg danych z 2023 r. szkół bez nauczania religii było ok. 1500)¹⁰⁷.

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

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W uzasadnieniu obywatelskiego projektu ustawy Wnioskodawcy szacują skutki proponowanej regulacji dla budżetu państwa w wysokości ok. 141,7 mln zł w roku szkolnym 2025/2026 (w oparciu o dane przedstawione przez Główny Urząd Statystyczny w 2023 r. za rok szkolny 2022/2023).

W swoich wyliczeniach Wnioskodawcy uwzględnili szacowane średnie wynagrodzenie nauczycieli początkujących, mianowanych i dyplomowanych, które w 2025 r. (koszt pracodawcy) wyniesie 9 837,94 zł. Przyjęli też, że na lekcje etyki uczęszczać będą niemal wyłącznie wszyscy obecnie niezapisani na lekcje religii. Dodali, iż badanie nie obejmuje kosztów lekcji religii, bowiem jest to uwzględnione w budżecie państwa. Ponadto wskazali, że liczba etatów katechetów wynosi obecnie około 26 000, nauczycieli etyki zaś 4 000. Wnioskodawcy poinformowali też, że

¹⁰⁴ Podana w uzasadnieniu liczba 1200 wynika z kalkulacji bazującej na wyjściowej kwocie 4000 stanowiącej – zdaniem projektodawców – obecną liczbę etatów nauczycieli etyki. Tymczasem, wg SIO liczba etatów jest dużo niższa, wydaje się więc, że projektodawcy mieli tu raczej na myśli liczbę nauczycieli etyki, a nie liczbę etatów (nauczyciele etyki są zwykle zatrudnieni na część etatu, ich liczba jest więc dużo wyższa niż liczba przeznaczonych dla nich w szkołach etatów).

¹⁰⁵ Dane dotyczące zatrudnienia nauczycieli etyki z Systemu Informacji Oświatowej przekazane BEOS przez Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym MEN w dniu 11 sierpnia 2025 r.

¹⁰⁶ Podana liczba szkół dotyczy roku szkolnego 2023/24; źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2023/2024*; Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Gdańsk 2024; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20232024,1,19.html>.

¹⁰⁷ <https://tvn24.pl/polska/religia-w-szkole-lekcji-nie-ma-juz-prawie-1500-szkol-w-polsce-jak-to-mozliwe-st6593474>.

statystyki dotyczące ilości uczniów uczęszczających na lekcje religii prowadzi np. Komisja Wychowania Katolickiego Konferencji Episkopatu Polski, która w informacji za rok szkolny 2022/2023 wskazała, że w skali całego kraju na zajęcia religii uczęszczało 80,33% uczniów, a także zauważyli, że są szkoły, w tym np. szkoły katolickie, w których frekwencja uczęszczania na lekcję religii wynosi 100%. Ponadto część uczniów spośród brakujących blisko 20% już teraz uczęszcza na lekcje etyki. Zakładając zatem, że zmiany doprowadzą do konieczności pokrycia kosztów etatów nauczycieli etyki na poziomie 20% zapotrzebowania na katechetów, liczba etatów etyków musi wzrosnąć do około 5 200 z obecnych 4 000, czyli o 1 200 etatów. Po pomnożeniu tej liczby przez wcześniej wskazany koszt pracodawcy średniego wynagrodzenia nauczyciela koszt wprowadzenia zmian objętych projektem ustawy w opinii Wnioskodawców wyniesie 141 666 336 zł.

Analiza projektu i jego uzasadnienia może wskazywać, iż Wnioskodawcy przedstawili skutki finansowe projektu wyłącznie jako efekt wpływu na budżet państwa, podczas gdy koszty związane z edukacją dzieci i młodzieży ponoszą głównie jednostki samorządu terytorialnego (JST), a jedynie nieznaczna część szkół (np. artystyczne, rolnicze) jest finansowana z budżetu państwa w ramach części budżetowych właściwych ministrów. Stąd to na wydatki budżetowe sektora samorządowego właśnie będą oddziaływać przede wszystkim proponowane zmiany.

W tym kontekście istotne znaczenie ma również fakt zmiany systemu finansowania JST poprzez odejście od subwencji ogólnej (ujmowanej wcześniej w części 82 budżetu państwa), w tym też subwencji oświatowej na rzecz zwiększonych udziałów samorządów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), a także naliczanie potrzeb oświatowych¹⁰⁸.

Należy zauważyć, że w konsekwencji obecnie obowiązującego stanu prawnego skutki finansowe projektowanych zmian należałoby odnieść już do zasad organizowania nauki religii i etyki wynikających ze zmiany rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, która weszła w życie z dniem 1 września 2025 r. Zmianą tą ujednolicono tygodniowy wymiar godzin nauki religii i etyki przez określenie nowego

¹⁰⁸ W budżecie państwa na 2025 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano wydatki w łącznej wysokości 49 421 mln zł, tj. na poziomie niższym o 58,1% niż zaplanowano na 2024 r. (117 935 mln tys. zł). Subwencja ogólna na 2025 r. została wyliczona wg zasad określonych w projekcie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to odejście od subwencji ogólnej w formie części wyrównawczej, oświatowej, równoważącej (regionalnej) i rozwojowej, finansowanej wydatkami z budżetu państwa. Zamiast części subwencji ogólnej, nowe rozwiązania zakładają naliczanie JST potrzeb finansowych (wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych i uzupełniających). Finansowanie naliczonych potrzeb finansowych następuje poprzez zwiększone dochody z tytułu udziału w PIT i CIT. Subwencję ogólną będą otrzymywały JST, dla których kwota zwiększenia dochodów podatkowych będzie niższa od kwoty potrzeb finansowych. Zmiana sposobu pokrycia potrzeb finansowych wpłynęła na zmniejszenie wydatków przeznaczonych na subwencję ogólną. Wyliczona wg projektu ustawy subwencja ogólna na 2025 r. wynosić będzie 46 075 mln zł. Ponadto, zgodnie z projektem ustawy w roku 2025, w ramach części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, będą środki na uzupełnienie dochodów, w wysokości 3 347 mln zł. Zob. Projekt ustawy budżetowej na rok 2025, Uzasadnienie, s. 79 (Druk sejmowy 687). Zob. też ustawę z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001572> a także ustawę budżetową na rok 2025 (Dz. U. z 2025 r. poz. 63), s. 74.

tygodniowego wymiaru godzin religii w szkole – na poziomie jednej godziny lekcyjnej tygodniowo oraz ustalenie tygodniowego wymiaru godzin etyki w szkole – na poziomie jednej godziny lekcyjnej tygodniowo.

W ocenie skutków regulacji (OSR) do projektu zmiany rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach wskazano, że długookresowo zmiana ta spowoduje zmniejszenie wydatków przeznaczonych na sfinansowanie nauczania religii, z uwagi na decyzje organizacyjne dyrektorów szkół wynikające ze zmniejszenia od roku szkolnego 2025/2026 tygodniowego wymiaru godzin nauki religii o połowę. W OSR podano, iż ujednolicenie tygodniowego wymiaru godzin nauki religii i etyki na poziomie jednej godziny lekcyjnej¹⁰⁹ oraz uwzględnienie (w wyliczeniach w latach 2025 i 2026) kosztu wynikającego z tytułu wypłacenia odpraw i przejścia w stan nieczynny nauczania religii, w przypadku których nie będzie możliwości kontynuowania zatrudnienia¹¹⁰ wywoła pozytywne skutki dla sektora finansów publicznych, tj. zmniejszenie wydatków:

- w roku 0 o 150 mln zł (z tego o 1 mln zł miałyby być niższe wydatki budżetu państwa, a o 149 mln zł wydatki JST);
- w pierwszym roku o 1 425 mln zł (z tego o 11 mln zł miałyby być niższe wydatki budżetu państwa, a o 1 414 mln zł wydatki JST);
- w każdym z kolejnych dziewięciu lat o kwotę 1 479 mln zł (z tego o 11 mln zł miałyby być niższe wydatki budżetu państwa, a o 1 468 mln zł wydatki JST).

Realne skutki finansowe w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zależne będą jednak od indywidualnych decyzji organizacyjnych podejmowanych przez dyrektorów szkół i przedszkoli. W OSR stwierdzono ponadto, że nie ma możliwości dokładnego oszacowania skutków finansowych wynikających ze zmian w zakresie organizacji nauczania etyki gdyż przed zmianą nauka etyki odbywała się w wymiarze ustalonym przez dyrektora szkoły i w systemie informacji oświatowej nie gromadzono danych dotyczących liczby uczniów, dla których organizowano naukę religii i etyki w szkołach i przedszkolach.

W świetle powyższych informacji przytaczane przez Wnioskodawców skutki finansowe projektu można uznać za istotnie zaniżone. Dane zawarte w OSR do zmiany rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach wskazują, że przywrócenie dwóch godzin nauki religii, etyki bądź alternatywnie religii i etyki może w stosunku do obecnych rozwiązań generować wysokie obciążenie sektora finansów publicznych, bowiem z jednej strony utracone będą oszczędności związane z wprowadzeniem ujednoliconego tygodniowego wymiaru godzin nauki religii i etyki na poziomie jednej godziny lekcyjnej¹¹¹, z drugiej zaś strony konieczne będzie ponoszenie kosztów związanych z zapewnieniem lub przywracaniem odpowiedniego stanu zatrudnienia

¹⁰⁹ Przed wejściem w życie rozporządzenia nauka religii w szkołach publicznych była organizowana w wymiarze dwóch godzin lekcyjnych tygodniowo, natomiast tygodniowy wymiar godzin etyki ustalał dyrektor szkoły.

¹¹⁰ Koszt ten pomniejszy oszczędności wynikające ze zmiany tygodniowego wymiaru godzin religii.

¹¹¹ Szacowane w dłuższym okresie na prawie 14,9 mld zł (w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian), a średniorocznie na ok. 1,35 mld zł.

nauczycieli religii i etyki oraz przysługującego im odpowiedniego wynagrodzenia, a także uwzględnienie innych kosztów, np. o charakterze administracyjnym, na co wskazują też osoby biorące udział w konsultacjach społecznych¹¹².

W trakcie konsultacji społecznych projektu osoby w nich uczestniczące wskazywały m.in. na to, że skutki finansowe projektu byłyby negatywne¹¹³ lub znaczne¹¹⁴, że ocena skutków finansowych proponowanych zmian przedstawiona w projekcie ustawy jest oderwana od rzeczywistości¹¹⁵ lub jest nierzetelna¹¹⁶, że projekt rodzi dodatkowe obciążenia organizacyjne i logistyczne¹¹⁷. Były także wypowiedzi wskazujące na rozwiązania alternatywne, np. finansowanie wydatków na nauczanie religii przez rodziców czy związki wyznaniowe, przeniesienie religii do kościoła, sal katechetycznych, wprowadzenie podatku kościelnego¹¹⁸, a także wypowiedzi, w których wskazywano sprzeciw wobec finansowania takich zajęć przez państwo¹¹⁹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wejście w życie projektu potencjalnie zwiększy obciążenie administracyjne, przede wszystkim dyrektorów szkół. Wynika to przede wszystkim z konieczności zapewnienia lekcji etyki. Ponadto, mając na względzie, że 1 września 2025 r. rozpoczął się rok szkolny, w którym lekcje religii i etyki odbywają się na nowych, zmienionych zasadach, wejście w życie projektu wymagałoby ich „cofnięcia”. Powoduje to prawdopodobieństwo przejściowego wzrostu obciążenia administracyjnego.

Projektowana regulacja nie spowoduje zmian w obciążeniach administracyjnych przedsiębiorców. Może natomiast przyczynić się do zwiększenia obciążeń administracyjnych szkół, samorządów i Ministerstwa Edukacji Narodowej z powodu wejścia w życie z dniem 1 września br. zmienionego rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych

¹¹² Przykładowo jeden z uczestników konsultacji wskazywał, iż „Proponowana ustawa dotknie nie tylko uczniów, rodziców i nauczycieli religii czy etyki, ale też dyrektorów szkół, którzy zostaną obciążeni dodatkowymi obowiązkami organizacyjnymi i logistycznymi. Wpłynie również na samorządy jako organy prowadzące, które będą musiały zapewnić finansowanie i infrastrukturę dla dodatkowych zajęć...”. Zob. ID ankiety: 45162.

¹¹³ ID ankiety: 44808.

¹¹⁴ Przy czym podawane były stosunkowo duże zróżnicowania tych kosztów. Np. jeden z podmiotów biorących udział w konsultacjach wskazywał, iż „będzie to obciążenie dla budżetu rządu 2 mld PLN rocznie” (ID ankiety: 44623), inny na ok. 1,5 mld zł rocznie (ID ankiety: 45134), jeszcze inny na ponad 140 mln zł rocznie (ID ankiety: 45162). Zob. też inne ID ankiet, np. 44810, 44813.

¹¹⁵ ID ankiety: 45142.

¹¹⁶ ID ankiety: 45767, 45522, 46071.

¹¹⁷ ID ankiety: 45162.

¹¹⁸ ID ankiety: 44638, 45095, 45134.

¹¹⁹ Zob. np. ID ankiety: 45129, 44336, 45895.

przedszkolach i szkołach. Ten element projektu został szerzej omówiony w pkt. VIII opinii.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt zakłada wprowadzenie obowiązku uczęszczania na zajęcia z religii lub etyki w niemal wszystkich placówkach oświatowych w wymiarze 2 godzin tygodniowo. Postulat ten był już podnoszony i wzbudzał wątpliwości dotyczące jego zgodności z Konstytucją. W dużej części projekt powtarza postanowienia rozporządzenia MEN. Do nowych rozwiązań zaliczyć można wprowadzenie nauki etyki do przedszkola, przyznanie katechetom możliwości pełnienia funkcji wychowawcy, uwzględnianie oceny z religii lub etyki przy promocji ucznia do kolejnej klasy. Skutkiem projektu byłoby uregulowanie zasad nauki religii i etyki w ustawie, co od lat postulowane jest w doktrynie prawa wyznaniowego.

Proponowane rozwiązania można co do zasady uznać za zgodne z EKPC. Pewną wątpliwość może nasuwać jednak to, czy brak możliwości rezygnacji zarówno z zajęć z religii, jak i etyki nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania zgodnego z przekonaniami rodziców (art. 2 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC).

2. Skutki społeczne: Projektowane odejście od zasady, że religia i etyka są w szkole przedmiotami realizowanymi z woli i na wniosek rodziców oraz wprowadzenie obowiązkowego wyboru jednego z nich należy uznać za zmianę społecznie bardzo istotną, dotyczącą znacznej części społeczeństwa i potencjalnie podsycającą zarówno fundamentalne, jak i toczone na kanwie konkretnych, szkolnych sytuacji spory. Proponowane rozwiązanie tylko w ograniczonym stopniu może przyczynić się do osiągnięcia skutków społecznych jakie wskazują Wnioskodawcy traktujący obowiązek nauki religii lub etyki przez wszystkie etapy kształcenia m.in. jako panaceum na współczesne problemy wychowawcze szkół. Zmiana miałaby pozytywny wpływ przede wszystkim na sytuację zawodową nauczycieli katechetów i nauczycieli etyki. Mogłaby przyczynić się także do zapewnienia dostępności lekcji etyki oraz lekcji religii mniejszościowych. Obowiązkowy wybór religii lub etyki wiąże się z obawami, że w praktyce stanie się on niekiedy iluzoryczny np. w przypadku braku nauczycieli etyki, czy też wystąpienia nieformalnych presji. Takie sytuacje, podobnie jak przekonanie części obywateli, że projekt narusza ich konstytucyjne prawa, osłabiałyby społeczne zaufanie do państwa.

3. Skutki gospodarcze: Proponowana ustawa nie wywoła skutków gospodarczych, bowiem nie będzie mieć wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. W niewielkim stopniu może jednak wpłynąć na rynek pracy, w związku z koniecznością zwiększenia zatrudnienia nauczycieli etyki i religii.

4. Skutki finansowe: Projektowane przepisy będą oddziaływać na budżety jednostek samorządu terytorialnego i na budżet państwa. Skutki te będą istotnie większe niż zakładali to Wnioskodawcy, którzy, jak można wnioskować, ograniczyli się jedynie

do wydatków budżetu państwa, pomijając znaczące wydatki z budżetów samorządowych, a także nie uwzględnili faktu wejścia w życie z dniem 1 września 2025 r. zmienionego rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach.

5. Rozwiązania zagraniczne: W szkolnictwie państw Unii Europejskiej istnieją różne podejścia do nauczania religii, które można podzielić na trzy główne modele. W ośmiu państwach, w tym w Austrii, Niemczech i Szwecji, nauka religii jest obowiązkowa, choć uczniowie lub ich rodzice mają prawo do wyboru alternatywnego przedmiotu, np. etyki. Status prawny religii jest często bardzo wysoki, gwarantowany na poziomie konstytucyjnym, co podkreśla jej znaczenie w systemie edukacji. W piętnastu innych państwach UE, w tym w Polsce, uczestnictwo w lekcjach religii jest fakultatywne. Jest to najpopularniejszy model w Europie. We Francji i Słowenii nauka religii odbywa się wyłącznie poza systemem szkolnictwa publicznego, choć szkoły mogą włączać wiedzę o religiach w zakres innych przedmiotów, takich jak np. historia we Francji, lub tak jak w Słowenii udostępniać sale na zajęcia z religii poza lekcjami obowiązkowymi.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

Filip Pańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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

Mirosław Gwiazdowicz, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/