

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel ustawy

Projekt ustawy dokonuje zmian w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, 854 i 1473) oraz ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 i 854) w zakresie wprowadzenia do systemu oświaty obowiązkowych zajęć edukacyjnych z religii i etyki. Jest to uzasadnione potrzebą zapewnienia dzieciom i młodzieży warunków niezbędnych do wychowywania się według zasad moralnych i etycznych obowiązujących i akceptowalnych w społeczeństwie. Szkoła – będąca drugą po rodzinie wspólnotą, w której dzieci i młodzież spędzają znaczną część dnia, ma realny wpływ na wychowanie przyszłych pokoleń. Dokonane zmiany w rozporządzeniu z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach przez Minister Edukacji Barbarę Nowacką, ograniczają młodzieży szansę na rozwój w duchu wyznawanych przez społeczeństwo wartości. Tym samym, mając na względzie wypracowany kompromis na początku lat 90. XX w. w przedmiocie organizacji lekcji religii i etyki w szkołach, niniejszy projekt ustawy stanowi, co do zasady, powielenie przepisów zawartych w rozporządzeniu w brzmieniu sprzed lipca 2024 roku. W zamyśle projektodawców uregulowanie organizacji lekcji religii i etyki w szkołach w akcie rangi ustawy spowoduje, iż nie będą one zmieniane *ad interim* i zależne od arbitralnej decyzji jednostki, aktualnie kierującej ministerstwem właściwym ds. oświaty i wychowania. Na konieczność uregulowania nauczania religii w ustawie w zdecydowanie większym stopniu niż dotychczas zwracano uwagę w doktrynie (zob. np. P. Borecki, *Dylematy konstytucyjności prawnych zasad nauczania religii i etyki w szkole*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 7, s. 65-68; M. Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 roku na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016, s. 323-325. Tryb ustawodawczy zapewni projektowanym zmianom względną stabilność i przewidywalność. Co więcej, tak istotna materia, którą reguluje projekt ustawy, zasługuje na demokratyczny proces decyzyjny. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, „bezwzględne przestrzeganie trybu ustawodawczego stanowi gwarancję praworządności, a nadanie obowiązującym w tym zakresie regulacjom rangi konstytucyjnej wzmacnia tę funkcję. Znaczenie poszczególnych stadiów i czynności procesu ustawodawczego, określonych przez prawo parlamentarne, podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Nawiązując wielokrotnie do tezy sformułowanej w wyroku z 23 listopada 1993 r. Trybunał podniósł, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się przy pomocy sformalizowanego prawa ustawodawczego, składającego

się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. akt SK 38/01, OTK ZU 6A/2003, poz. 61).

Przedłożony projekt ustawy stanowi gwarancję rozwoju przyszłych pokoleń Polaków w zrozumieniu ugruntowanych na przestrzeni wieków w społeczeństwie wartości i zasad współżycia, przeszłości swojego kraju kształtującej się również w wyniku decyzji opartych na wyznawanych w społeczeństwie zasadach oraz tolerancji dla funkcjonowania w życiu publicznym różnych poglądów. Przede wszystkim jednak celem projektu ustawy jest zapewnienie młodzieży intelektualnego rozwoju poprzez stworzenie przestrzeni umożliwiającej dyskurs o prawdzie, dobru i złu – niezależnie od teologicznych, filozoficznych czy etycznych jego fundamentów. Trudny okres adolescencji nastolatków wymaga od pedagogów wrażliwości moralnej, w której młodzież mogłaby odkrywać owe prawdę, dobro i zło. Umiejętność odróżniania tych podstawowych wartości od partykularnych interesów, medialnej propagandy czy szerzenia się różnych ideologii stała się niezbędna w świecie debaty opartej często na dezinformacji, manipulacji i hejcie. Umiejętność swobodnej oceny przez młodzież proponowanych im treści i reakcji na nie jest możliwa dopiero wówczas, gdy dysponować będą podstawową wiedzą o dziedzictwie humanizmu europejskiego.

Ustrojodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 53 ust. 2 i 4 zapewnił kościołom i innym związkom wyznaniowym o uregulowanej sytuacji prawnej, prawo do nauczania religii w szkołach. Nadto, przepis stanowi, iż powyższe prawo nie może naruszać wolności sumienia i religii innych osób. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „[n]auczanie określonej religii, podobnie jak szerzenie określonego światopoglądu nie jest samoistnym, podstawowym prawem jednostki. Nauczanie religii – co Trybunał przypomina – jest prawem wynikającym z wolności religii, z możliwości uzewnętrzniania w ten sposób swojej religii; jest prawem gwarantowanym w art. 53, w szczególności w ust. 2 i 3.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163).

Wolność wyznawania – w polskim porządku konstytucyjnym określana wolnością religii, jest podstawową wolnością człowieka, co wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13, OTK ZU 11A/2014, poz. 118). Wolność wyznawania jest wolnością osobistą, a ustrojodawca chroni ją zarówno przed nieuprawnioną ingerencją państwa jak i jednostek. Przyjęte gwarancje w Konstytucji RP co do ekspresji religijnej są w najwyższym stopniu zabezpieczeniem przed ograniczaniem oraz uniemożliwieniem jej uzewnętrzniania przez sprawujących władzę. Jedną z form wolności religii jest możliwość prowadzenia zajęć z religii w szkołach. Szczegółowe kwestie w tym zakresie określają odrębne ustawy, tj. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania czy ustawy partykularne. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z danymi przedstawionymi przez Główny Urząd Statystyczny na 2021 r., w Polsce liczba katolików wynosiła 92,2% ludności (*Wyznania religijne w Polsce w latach 2019-2021*, GUS, Warszawa 2022, rozdział 1.1.1.01). Powyższe dane jednoznacznie wskazują, iż liczba osób wierzących Kościoła Katolickiego jest dominująca wobec innych denominacji. Tym samym fundamentalne, konstytucyjnie gwarantowane, prawo Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej do nauczania religii w szkołach nie powinno być kwestionowane w polskiej przestrzeni publicznej. Prawo to jest niepodważalne, a jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „wolność religii (wolność wyznania) nie prowadzi do równości faktycznej. Skoro bowiem jest to wolność religii, także w sferze nauczania, gwarantowana swobodą wyboru, a władze publiczne winny, zgodnie z art. 25 ust. 2 Konstytucji, zachować bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym, a zgodnie z art. 25 ust. 1 Konstytucji winny traktować kościoły i związki wyznaniowe w sposób równoprawny – to struktura świadomości społecznej w sprawach religijno-swiatopoglądowych znajduje niewątpliwie swoje odbicie w strukturze nauczania religii i etyki. Przewaga wierzących wyznania rzymskokatolickiego zwykle znajduje więc odbicie (zależy też od struktury danego środowiska) w tym, że większość uczniów wybiera naukę religii rzymskokatolickiej.” (wyrok o sygn. akt U 10/07).

Nie ulega wątpliwości, że jakiegokolwiek zmiany w zasadach nauczania religii w szkołach bez zgody zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej stanowią próbę pogwałcenia wypracowanych pomiędzy podmiotami zasad współpracy oraz autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych w tym zakresie. Powyższe potwierdza wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia

zabezpieczającego, które zawiesza stosowanie wydanego przez Ministra Edukacji rozporządzenia z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (sprawa o sygn. akt U 10/24). Z uwagi na powyższe, przedstawiony projekt ustawy stanowi kompleksowe i kompromisowe uregulowanie kwestii organizacji lekcji religii w szkołach, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W projekcie zostały uwzględnione także postulaty, aby zapewnić w programie nauczania przedmiot inny niż religia, lecz podczas którego będą przedstawiane uczniom uniwersalne wartości akceptowalne i pożądane społecznie. Projekt, tym samym mając na celu zapewnienie młodzieży wychowywania w duchu uniwersalnych wartości, postuluje organizację równorzędnie do religii – lekcji etyki. Zajęcia te byłyby obowiązkowe, z tym że rodzic ma możliwość wybrać, na który przedmiot jego dziecko miałoby uczęszczać wraz z możliwością jego zmiany w trakcie trwania roku szkolnego ze skutkiem od kolejnego roku szkolnego. Taki stan rzeczy jest pożądany, ponieważ dotychczas dochodziło do powstawania nierówności w obciążeniu edukacyjnym. Uczeń nieuczęszczający na zajęcia z religii albo etyki nie był obciążany obowiązkiem przyswajania wiedzy z obszaru religii albo etyki. Mogło to prowadzić do powstania wśród uczniów uzasadnionego wrażenia, że edukacja w zakresie norm moralnych i etycznych karana jest dodatkowym czasem spędzonym w szkolnych ławach, zaś rezygnacja z niej nagradzana jest czasem wolnym. Co więcej, stanowisko prezentowane w debacie publicznej skłaniało się do tego, aby promować uczniów, którzy świadomie pomijają edukację w wybranych obszarach. Takie rozwiązanie należy uznać za dyskryminujące osoby, które korzystają z wolności sumienia i religii, uczestnicząc w lekcjach religii. Jak zostało wskazane wcześniej, zarówno zajęcia z religii, jak i etyki mają za zadanie, obok przekazywania wiedzy, także wychowywanie. Niekiedy wskazuje się, że są to lekcje, które w pierwszym rzędzie dotyczą kwestii wychowawczej i podkreśla się możliwość dostosowania ich treści do problemów wychowawczych w szkole. Informacje przekazywane w trakcie zajęć z religii i etyki pozwalają pokazać uczniom ich wartość i kształtować właściwe relacje międzyludzkie. Uczestnictwo w zajęciach, które oprócz przekazywania konkretnej wiedzy realizują także zadania wychowawcze, może wpływać pozytywnie na eliminowanie konfliktów rówieśniczych czy nieprawidłowości w kontaktach ucznia z nauczycielami, a nawet na przeciwdziałanie przestępczości w szkole.

Ograniczanie zajęć z religii niesie za sobą poważne negatywne konsekwencje w perspektywie długofalowej. Możliwość nieuczestniczenia w zajęciach z religii albo etyki negatywnie wpływa na socjalizację młodzieży oraz poczucie narodowej i europejskiej

tożsamości. Treści zajęć z religii i etyki opierają się bezpośrednio na fundamentach tożsamości kulturowej Europy i Polski, obejmujących nauczanie moralne i społeczne Kościoła Katolickiego, cywilizacyjnotwórczą rolę religii chrześcijańskiej, czy wagę rozpoznania obiektywnych nakazów i norm etycznych w filozofii greckiej i chrześcijańskiej. Braki wiedzy w tych dziedzinach prowadzą do niezrozumienia świata, który w literaturze, sztuce, filmie, reklamie czy nawet rozrywce wykorzystuje toposy, aluzje, skojarzenia i motywy wywodzące się z religii i filozofii oraz kieruje się wartościami zakorzenionymi we wszystkich trzech filarach cywilizacji europejskiej – filozofii greckiej, prawie rzymskim i religii chrześcijańskiej. Młodzież, która wskutek niedostatecznej inkulturacji nie odnajduje się w takim świecie i pozostaje poza optymalnym obszarem oddziaływania kultury, jest bardziej narażona na ryzykowne zachowania, w tym autodestrukcyjne i przestępcze. Ponadto wiedza religijna i etyczna ma funkcję kulturotwórczą, pomaga rozumieć i twórczo rozwijać trendy kulturowe oparte na łańdźcu społecznym i moralnym oraz szacunku w relacjach międzyludzkich. Zabieg ograniczania lekcji religii oraz niezastępowania jej etyką jest czynnikiem wspierającym wychowanie pokolenia nihilistów – osób nieuznających pewnych ani absolutnych, niewychodzących poza abstrakcję, wartości moralnych, w tym wartości chrześcijańskich i uniwersalnych wartości etycznych, ściśle powiązanych z godnością osoby ludzkiej i prawami człowieka – wspólnych dla polskiego społeczeństwa i społeczności międzynarodowej (preambuła Konstytucji RP z 1997 r.). Zjawisko przemocy szkolnej, obniżenia autorytetu nauczycielskiego wśród młodzieży oraz narastające przejawy demoralizacji młodzieży powinny zostać uznane za istotny sygnał niedowartościowania elementów wychowawczych w przestrzeni szkolnej. Edukacja młodzieży to inwestycja w potencjał cywilizacyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Nauka podstawowych wartości i zasad moralnych możliwa jest przede wszystkim na lekcjach religii lub etyki.

Należy zwrócić uwagę, że projektowane zmiany są zbieżne z tymi obowiązującymi w innych państwach Unii Europejskiej. Nauczanie religii w szkołach publicznych – jako część europejskiej kultury prawnej jest obowiązkowe w ośmiu krajach Wspólnoty. Religia jako przedmiot fakultatywny nauczana jest np. we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii. Co do zasady, nauczanie religii w szkołach publicznych zostało zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym (np. w Austrii, Danii, Malcie, Niemczech).

Rozwiązania prawne funkcjonujące na Litwie są bardzo zbliżone do tych projektowanych. Zgodnie z art. 40 litewskiej Konstytucji z 2 listopada 1992 r. państwowe i samorządowe instytucje szkolne i wychowawcze są świeckie, a nauczanie religii wprowadza się w nich na

życzenie rodziców. Tamtejsza ustawa o edukacji z 25 czerwca 1991 r. w art. 31 zastrzega, że przedmiotem nauczania może być jedynie religia „tradycyjnych” kościołów. Nauczanie religii uznaje się za część edukacji moralnej. Uczniowie albo ich rodzice (opiekunowie prawni) mają prawo wyboru jednego z obowiązkowych przedmiotów edukacji moralnej: religii tradycyjnego kościoła albo etyki. W stosunku do dzieci poniżej 14 lat decyzję podejmują rodzice albo opiekunowie, a po ukończeniu tego wieku decydują sami uczniowie. Dzieci pozostające pod opieką państwa, mogą wybrać uczestnictwo w lekcjach religii zgodnej z wyznaniem ich rodziny.

W art. 24 § 1 Konstytucji belgijskiej stwierdza się, że szkoły organizowane i prowadzone przez władze publiczne zapewniają młodzieży, aż do zakończenia obowiązku szkolnego, wybór między nauczaniem jednej z uznanych religii lub neutralnej światopoglądowo etyki. Ponadto § 3 potwierdza, że wszyscy uczniowie podlegający obowiązkowi szkolnemu mają prawo do edukacji religijnej lub etycznej na koszt wspólnoty. Oznacza to, że uczniowie mają wybór między uczęszczaniem na zajęcia z religii albo z etyki, zaś nauczanie obu przedmiotów finansowane jest ze środków publicznych.

W Austrii katecheza jest przedmiotem obowiązkowym i ma równą pozycję z innymi przedmiotami. Co więcej, ustawa konstytucyjna o prawach podstawowych obywateli z 1867 r. (wciąż obowiązująca) w art. 17 nakłada na kościoły odpowiedzialność za nauczanie religii w szkołach. Dla członków kościołów i innych związków wyznaniowych uczestnictwo w lekcjach religii ich denominacji jest obowiązkowe w szkołach podstawowych i niższych szkołach średnich oraz niektórych szkołach średnich akademickich. W pozostałych placówkach są to zajęcia fakultatywne. Ponadto w szkołach, w których katecheza jest obowiązkowa, a większość uczniów to chrześcijanie, w klasach musi wisieć krzyż.

Przywołane rozwiązania prawne obowiązujące w innych państwach w sposób jednoznaczny potwierdzają wagę edukacji religijnej i moralnej dla rozwoju młodych osób. Nie ulega wątpliwości, że zaproponowana alternatywa obowiązkowych zajęć edukacyjnych umożliwi dzieciom i młodzieży wzrastanie w zrozumieniu moralnych wartości powszechnie akceptowanych w społeczeństwie.

II. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnica pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym

Obecne regulacje prawne nie statuują zajęć edukacyjnych religii i etyki jako obowiązkowych. Kwestie te są uregulowane głównie (poza art. 12 Konkordatu) na poziomie aktu podustawowego, tj. rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Projekt ustawy postuluje wprowadzenie do systemu szkolnictwa obowiązkowych zajęć edukacyjnych religii i etyki.

Projekt nowelizacji obu ustaw *per se* nie ma charakteru rewolucyjnego, bowiem projektowane normy prawne obowiązują w polskim systemie prawnym. Głównymi zmianami merytorycznymi są ujęcie ich w ustawie oraz przyjęcie, iż religia i etyka są obowiązkowymi zajęciami edukacyjnymi. Traktując o poszczególnych postanowieniach projektu ustawy, należy zwrócić uwagę na poniższe kwestie.

Artykuł 1 projektu ustawy nowelizuje ustawę o systemie oświaty. Uchyła on dotychczas obowiązujący art. 12, który określał zasady prowadzenia religii w przedszkolach i szkołach. Z kolei pkt 2 art. 1 projektu ustawy zmienia brzmienie art. 44a ww. ustawy poprzez skreślenie wyrażenia odnoszącego się do uchylanego art. 12, co ma charakter porządkowy. Następne pkt 3 i 4 uchylają ustępy odpowiednio w art. 44b i 44zd, które odnoszą się do zajęć z religii i etyki w związku z uchylanym art. 12. Powyższe zmiany stanowią konsekwencję dodania artykułem 2 projektu ustawy rozdziału 2a w ustawie – Prawo oświatowe. W ocenie projektodawców taki sposób włączenia nowych przepisów do ustawy jest logiczny i przejrzysty. Z uwagi na dodanie znacznej liczby jednostek redakcyjnych, ich zbiorcze ujęcie w rozdział czyni zadość zasadom techniki prawodawczej.

Rozdział składa się z 8 artykułów, których numeracyjna zaczyna się od art. 42a i kończy na art. 42h. Umieszczenie tego rozdziału w systematyce ustawy – Prawo oświatowe również podyktowane jest logiczną konsekwencją treści wprowadzanych zmian. Systematyka ustawy przemawia za tym, aby dana materia została umiejscowiona wśród kwestii ogólnych dotyczących nauczania dzieci i młodzieży.

Dodany art. 42a ust. 1 wymienia rodzaje szkół których miałyby dotyczyć nowelizacja przepisów. Regulacją zostały objęte zarówno szkoły publiczne, jak i prywatne. Taki dobór szkół został podyktowany – w przekonaniu projektodawców, faktyczną możliwością kształtowania postaw przyszłych pokoleń Polaków. Wiek osób, które pobierają naukę we wskazanych szkołach, tj. przedszkolach, szkołach podstawowych, liceach ogólnokształcących, technikach, branżowych szkołach I stopnia, branżowych szkołach II stopnia, szkołach

specjalnych przysposabiających do pracy oraz szkołach artystycznych realizujących kształcenie ogólne, z wyjątkiem szkół dla dorosłych, daje realną szansę kreowania zachowań pożądanых społecznie, przy jednoczesnym dawaniu dzieciom i młodzieży szansy na wyrażanie opinii. Swoboda oceny przez dzieci i młodzież w tym wieku dokonywana pod opieką wrażliwych etycznie pedagogów umożliwi efektywne stymulowanie wzorców. W ten sposób najważniejsza funkcja szkoły jaką jest wychowanie nabierze właściwego znaczenia. Wymiar godzin lekcyjnych religii i etyki w szkołach miałby wynieść dwie tygodniowo. Nowością w stosunku do obecnych przepisów jest ujęcie w ust. 4 zasady, zgodnie z którą uczeń uczęszcza na co najmniej jedno z zajęć, tj. religię lub etykę. Oznacza to, że zgodnie z wolą rodziców i uczniów, tenże może uczęszczać tylko na religię albo tylko etykę bądź zarówno na etykę, jak i religię. Przepisy nie narzucają obowiązku uczęszczania równocześnie na oba rodzaje zajęć; wybór pozostawiono rodzicom lub uczniom. Kolejny ustęp stanowi o konieczności uwzględnienia zajęć religii w przedszkolach w ramowym rozkładzie dnia, zaś w szkołach – w tygodniowym rozkładzie zajęć. Przepis ma charakter porządkowy. Ustęp 3 potwierdza, iż nauczanie religii będzie odbywać się na podstawie programów opracowanych i zatwierdzonych przez właściwe władze kościołów i innych związków wyznaniowych. Natomiast są one przedstawiane do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania. Powyższa zasada odnosi się również do podręczników. Przepis ten obowiązuje w rozporządzeniu z dnia 14 kwietnia 1992 r. i stanowi konsekwencję wolności religii wyrażonej w art. 53 Konstytucji RP oraz autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji). Traktując o wolności religii, zgodnie z ust. 5, rodzic lub pełnoletni uczeń może złożyć oświadczenie o uczęszczaniu na religię zamiast etyki lub odwrotnie do 10 lipca każdego roku ze skutkiem od nowego roku szkolnego. Projektodawca w tym zakresie dopuszcza do decyzji pełnoletniego ucznia, co jest warunkiem *sine qua non* spójności wewnętrznej przepisów prawa. Warto nadmienić, iż art. 48 Konstytucji RP zapewnia rodzicom prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Niemniej mając na względzie dobro dziecka, zgodnie z art. 87 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, „[r]odzice i dzieci są obowiązani do wzajemnego szacunku i wspierania się”. Projektodawcy zwracają uwagę, iż dobro dziecka powinno być zawsze na piedestale. Ostatni z ustępów tego artykułu, tj. 6, przewiduje możliwość zmniejszenia wymiaru lekcji religii w szkołach do jednej tygodniowo, jedynie za zgodą właściwego biskupa diecezjalnego Kościoła Katolickiego albo władz zwierzchnich właściwego kościoła lub innego związku wyznaniowego. Projekt ustawy nie zawiera katalogu ogólnego – tym bardziej zamkniętego, okoliczności, w których miałoby dochodzić do takich sytuacji. Decyzja ta miałaby stanowić dojrzałe porozumienie i reakcję na

otaczającą rzeczywistość. Celowo jednak wskazano na władze Kościoła Katolickiego, co wynika – jak zauważono wcześniej, z faktu, iż religia katolicka jest najczęściej wybieraną religią jako przedmiot szkolny. Stąd przepisy ustawy – mając na względzie dogmatykę prawa, powinny uwzględniać stan rzeczywisty, co niniejszym czynią.

W kolejnym artykule – 42b – określono zasady organizacji nauki religii w szkołach i przedszkolach. W projekcie przyjęto, iż szkoła organizuje naukę religii w grupie obejmującej uczniów danej klasy, jeżeli na naukę religii w danej klasie zgłosi się nie mniej niż siedmiu uczniów. W przypadku zaś, gdy na naukę religii zgłosi się mniej niż siedmiu uczniów danej klasy, szkoła organizuje naukę religii dla uczniów tej klasy w grupie międzyoddziałowej lub grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym punkcie katechetycznym. Projekt ustawy dopuszcza łączenie uczniów, jednakże w grupie nie może być więcej niż 24 uczniów. Liczba ta nie stanowi *novum*, lecz jest powieleniem § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół, które utraciło moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół, zgodnie z art. 37 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2005). Jeśli w grupie uczestniczą uczniowie różnych szkół bądź w szczególnie uzasadnionych przypadkach, organizację zajęć należy ustalić odpowiednio do warunków i na zasadzie porozumienia. Ustęp 5 omawianego artykułu – w odniesieniu do obowiązkowych zajęć z etyki, odsyła w przedmiocie organizacji do przepisów ust. 1-3, tj. są te zajęcia organizowane tożsamo co dla religii.

O kwestiach dotyczących nauczycieli stanowią art. 42c i 42d. W pierwszej kolejności w ust. 1 przyjęto, że kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii określają władze zwierzchnie kościołów i innych związków wyznaniowych, jednakże w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania. Ustęp 2 statuuje, iż szkoła zatrudnia nauczyciela religii na podstawie imiennego pisemnego skierowania do szkoły wydanego przez odpowiednie władze określone w projekcie. Cofnięcie takiego skierowania, zgodnie z ust. 3, jest równoznaczne z utratą uprawnień do nauczania religii w danej szkole. Ustęp 5 potwierdza zatrudnianie nauczycieli religii zgodnie z ustawą Karta Nauczyciela. Artykuł 42d odnosi się do spraw organizacyjnych *stricte* w szkole. Zgodnie z ust. 1, nauczyciel religii wchodzi w skład rady pedagogicznej. Następnie w myśl ust. 2 – nauczyciel może organizować spotkania z rodzicami swoich uczniów również poza wyznaczonymi przez szkołę zebraniami ogólnymi, wcześniej ustalając z dyrektorem szkoły termin i miejsce planowanego spotkania. Także –

czemu daje podstawę ust. 3, nauczyciel może prowadzić na terenie szkoły organizacje o charakterze społeczno-religijnym i ekumenicznym, jednakże zgodnie z przepisami ustawy – Prawo oświatowe. Również tak jak dotychczas, nauczyciel religii ma obowiązek wypełniania dziennika szkolnego, a jeśli nauczyciel uczy np. w grupie międzyoddziałowej wówczas ma obowiązek prowadzić odrębny dziennik zajęć, zawierający te same zapisy, które zawiera dziennik szkolny.

Niezwykle ważne postanowienia zawiera art. 42e. Konsekwencją zaliczenia zajęć z religii i etyki do obowiązkowych zajęć edukacyjnych jest umieszczenie oceny z religii i etyki na świadectwie – po ocenie z zachowania. Ustęp 2 potwierdza, że ocena obu przedmiotów jest wystawiana według skali ocen przyjętej w danej klasie, a ust. 3, w konsekwencji uznania religii i etyki jako obowiązkowych zajęć edukacyjnych, iż ocena z tych przedmiotów wlicza się do średniej ocen. Powyższe stanowi kolejną zmianę w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów, lecz jest to powrót do stanu prawnego obowiązującego do roku szkolnego 2023/2024. Niemniej, zgodnie z ust. 4, ocenę z religii lub etyki uwzględnia się w promocji ucznia do następnej klasy. W odniesieniu zaś do uczniów, którzy uczą się w grupach opisanych w art. 42b, ocena z religii (etyki) na świadectwie jest otrzymywana przez tychże na podstawie zaświadczenia nauczyciela religii lub etyki.

W następnym artykule dookreślono zasady organizacji rekolekcji wielkopostnych. Ustęp 1 art. 42f powtarza dotychczasową regulację, że uczniowie uczęszczający na naukę religii mają prawo do zwolnienia z zajęć szkolnych w celu odbycia trzydniowych rekolekcji wielkopostnych, jeżeli rekolekcje te stanowią praktykę danego kościoła lub innego związku wyznaniowego. Do rekolekcji organizowanych w innym terminie, o czym stanowi ust. 2, powyższe postanowienia stosuje się odpowiednio. Jednakże w przypadku prowadzenia zajęć religii więcej niż jednego kościoła lub innego związku wyznaniowego, powinny one dążyć do ustalenia wspólnego terminu rekolekcji. Przyjęta regulacja w ust. 4 jest podyktowana przede wszystkim względami organizacyjnymi. Aby maksymalnie zminimalizować niedogodności związane z przemieszczaniem się dzieci w ciągu dnia oraz zorganizowaniem dla nich opieki takie postanowienie wydaje się rozsądne i przemyślane. Oczywiście jest, czemu wyraz daje ust. 3, iż o terminie rekolekcji dyrektor szkoły powinien być powiadomiony przez organizujących rekolekcje na co najmniej miesiąc przed terminem ich rozpoczęcia. Natomiast szczegóły dotyczące organizacji rekolekcji powinny być przedmiotem odrębnych ustaleń pomiędzy kościołami i innymi związkami wyznaniowymi a szkołą, o czym przesądza ust. 5.

O wizytacji lekcji religii i nadzorze pedagogicznym nad nauczaniem religii i etyki traktuje art. 42g, który w ust. 1 stanowi, że do wizytowania lekcji religii upoważnieni są wizytatorzy wyznaczeni przez biskupów diecezjalnych Kościoła Katolickiego, a w przypadku pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych właściwe władze zwierzchnie. Konieczne przy tym pozostaje przekazanie listy tych osób do wiadomości organów sprawujących nadzór pedagogiczny. Dalej w ust. 2 traktuje się o nadzorze pedagogicznym w zakresie metodyki nauczania i zgodności z programem. Kompetencje te pozostają u dyrektora szkoły oraz pracowników nadzoru pedagogicznego, zgodnie z odrębnymi przepisami. Wnioski ze sprawowanego nadzoru, jak stanowi ust. 3, w uzasadnionych przypadkach mogą być przekazywane odpowiednio biskupowi diecezjalnemu Kościoła Katolickiego oraz właściwym władzom zwierzchnim kościołów i innych związków wyznaniowych.

Projekt ustawy gwarantuje *expressis verbis* możliwość umieszczania w pomieszczeniach szkolnych krzyży, powielając w tym zakresie przepisy rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizacji lekcji religii. Traktuje o tym art. 42h noweli. Nadto, możliwe jest także odmawianie modlitw, w tym przed i po zajęciach, co również nie jest nowością w porównaniu z dotychczas obowiązującymi przepisami rozporządzenia. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 18 marca 2011 r. w sprawie *Lautsi p-ko Włochom*, skarga nr 30814/06 wskazał, że nie ma dowodów na to, że obowiązkowa obecność krzyża w szkole skutkuje indoktrynacją uczniów; Trybunał zauważył także, że sam krzyż jest zasadniczo biernym symbolem (*essentially passive symbol*), dlatego jego oddziaływanie nie może być porównywane do nakazu uczestniczenia w praktykach religijnych albo namawiania do wiary przez nauczyciela; zdaniem Trybunału decyzja państwa w sprawie obecności symboli religijnych w przestrzeni publicznej należy do jego marginesu oceny (*margin of appreciation*) i sama obecność krzyży w szkole nie narusza przepisów EKPC. Krzyż jako symbol religijny był z Polakami zawsze podczas ważniejszych wydarzeń historycznych, w tym podczas zmian ustrojowych w państwie na przełomie lat 80. i 90. XX w. Symbol ten jest wpisany w polską kulturę, stąd jego umieszczanie w szkole znajduje podstawę już w Konstytucji RP. Nie tylko wolność religii, o której stanowi art. 53 ust. 2 ustawy zasadniczej, ale także odwołanie w preambule do Boga i uniwersalnych wartości dają podstawę do swobodnego umieszczania krzyża w szkole oraz odmawiania modlitw. Dla obecności krzyża w szkole znaczenie ma również zawarta umowa międzynarodowa – Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r., nr 51, poz. 318), jak również ustawy: z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła

Prawosławnego (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 544), czy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 509).

Konsekwencją dokonanych zmian w obu ustawach jest, zgodnie z art. 2 pkt 2 projektu ustawy, skreślenie odesłania w art. 109 ust. 2 ustawy – Prawo oświatowe, które odnosi się do uchylanego art. 12 ustawy o systemie oświaty.

Z kolei pkt 3 art. 2 projektu ustawy dodaje do ustawy art. 159a. Jego celem jest uregulowanie sytuacji żądania od kandydata biorącego udział w rekrutacji do szkoły czy przedszkola, informacji o wyborze obowiązkowych zajęć edukacyjnych religii lub etyki. Taka informacja jest przedkładana dopiero na etapie dostarczania wymaganych dokumentów do szkoły, tj. już po zakończeniu etapu rekrutacji. Wówczas rodzic przedkłada dodatkowe oświadczenie, wskazując, na jakie zajęcia religii lub etyki będzie uczęszczał uczeń, a w przypadku wyboru religii podaje konkretną religię. Powyższe informacje pozyskane z wyprzedzeniem są niezbędne dla szkoły czy przedszkola do oszacowania liczby uczniów uczęszczających na konkretne zajęcia, a przy tym organizacji właściwych warunków, jednakże nie na etapie rekrutowania się do placówki.

Vacatio legis dla projektowanych zmian, zgodnie z art. 3 projektu ustawy, jest długi, bo ustawa miałaby wejść w życie od 1 września 2025 r. Powyższe jest podyktowane zapewnieniem szkołom odpowiednio długiego okresu do przystosowania się do zmian. Jednocześnie nie jest właściwe wprowadzanie tak istotnych zmian w trakcie trwania roku szkolnego. Tym samym postanowiono o wydłużonym okresie wejścia w życie nowelizowanych przepisów.

III. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wejście w życie projektowanej ustawy będzie miało wpływ na rozwój społeczny dzieci i młodzieży. Systemowa zmiana edukacyjna jest wyłącznie *in plus* dla wychowania przyszłych pokoleń, u których wykształciłaby się wrażliwość moralna.

Projekt urzeczywistnia postanowienia ustrojodawcy wyrażone w ustawie zasadniczej i potwierdzonych w ustawach partykularnych, w szczególności ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Wejście w życie przedstawionej propozycji nowelizacji przepisów pozytywnie wpłynie na wzajemne relacje

w kadrze nauczycielskiej. Transparentność uregulowania statusu zajęć religii i etyki zwiększy szacunek i niezależność nauczycieli tych przedmiotów. Powyższe będzie pozytywnie oddziaływało na uczniów, gdyż waga tych przedmiotów będzie tożsama z pozostałymi. Projektowana ustawa nie wywołuje skutków gospodarczych. Ustawa pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa.

IV. Źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Szacuje się, że kwestia regulowana w niniejszym projekcie, w oparciu o dane przedstawione przez Główny Urząd Statystyczny w 2023 r. za rok szkolny 2022/2023, wywoła skutki finansowe dla budżetu państwa w wysokości ok. 141,7 mln zł w roku szkolnym 2025/2026. Do analizy średniego wynagrodzenia uwzględniono szacowane średnie wynagrodzenie nauczycieli początkujących, mianowanych i dyplomowanych, które w 2025 r. (koszt pracodawcy) wyniesie 9837,94 zł. Przyjmuje się ponadto, że na lekcje etyki uczęszczać będą niemal wyłącznie wszyscy obecnie niezapisani na lekcje religii. Badanie nie obejmuje kosztów lekcji religii, bowiem jest to uwzględnione w budżecie państwa. Liczba etatów katechetów wynosi obecnie około 26 000, nauczycieli etyki zaś 4 000.

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, w skali całego kraju na zajęcia religii uczęszczało 80,33% uczniów. Należy przy tym zauważyć, 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. Mnożąc tę liczbę przez wcześniej wskazany koszt pracodawcy średniego wynagrodzenia nauczyciela, koszt wprowadzenia zmian objętych projektem ustawy szacuje się na 141 666 336 zł.

V. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt ustawy nie przewiduje wydania aktów wykonawczych.

VI. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu niniejszej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.