



Warszawa, 05-06-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7037.199.2025.AT

**Pani
Barbara Nowacka
Minister Edukacji
Ministerstwo Edukacji Narodowej
ePUAP**

Szanowna Pani Minister,

w nawiązaniu do wystąpienia z dnia 10 czerwca 2024 r.¹, w którym zgłosiłem wątpliwości do niektórych rozwiązań prawnych dotyczących zasad organizacji lekcji religii, a także mając na uwadze rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 66), jak również wątpliwości dotyczące samego kształtu upoważnienia ustawowego, o którym stanowi art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.), pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na następujące kwestie.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.s.o. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1 (nauka religii).

¹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-szkola-religia-organizacja-men-odpowiedz>.

Na wstępie należy wskazać, że prawo do pobierania nauki religii w szkole publicznej jest elementem wolności sumienia i religii, wyrażonej w art. 53 Konstytucji RP. W związku z tym regulacje prawne określające podstawowe zasady korzystania z tej wolności stanowią tzw. materię ustawową i nie mogą być przekazywane do uregulowania aktem wykonawczym do ustawy. Tym bardziej nie powinno to zatem być rozporządzenie oparte na blankietowym upoważnieniu ustawowym, niezawierającym wytycznych dotyczących treści rozporządzenia (o czym będzie mowa niżej). Dlatego też **art. 12 ust. 2 u.s.o. budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne, gdyż przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu materie, które powinny znaleźć się bezpośrednio w ustawie.** W związku z tym zasadne jest rozważenie, które z uregulowań obecnie ujętych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.o. powinny znaleźć się w ustawie, a które – jako materie niemające bezpośredniego związku z korzystaniem z wolności sumienia i religii – mogą pozostać w rozporządzeniu.

Należy dodać, że ww. przepis ustawy pochodzi z okresu poprzedzającego wejście w życie Konstytucji RP, która w znaczący sposób zmodyfikowała zasady systemu źródeł prawa w Polsce. O ile przed wejściem w życie Konstytucji tego typu przepisy upoważniające mogły być, pod pewnymi warunkami, uznane za dopuszczalne, o tyle aktualnie konieczne jest przeniesienie przynajmniej części regulacji prawnych na poziom ustawowy.

Poza tym art. 12 ust. 2 u.s.o. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem konstytucyjnym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W doktrynie przyjmuje się, że niespełniające standardów Konstytucji są ogólnikowe dyspozycje zawarte w upoważnieniu ustawowym, w rodzaju: „określi zasady”, „określi tryb”, jeśli z samej ustawy nie wynika, o jakie zasady czy tryb miałyby chodzić. Warunek szczegółowości upoważnienia powoduje, że nie wystarczą ogólnikowe

deklaracje co do samej idei przyszłej regulacji przy braku wyraźnych ram merytorycznych dla prawodawcy wykonującego ustawę².

Ustawodawca powinien przestrzegać zakazu stanowienia upoważnień blankietowych, czyli takich, które pozostawiają zbyt szeroki margines swobody regulacyjnej autorowi rozporządzenia i które tworzą ryzyko, że treść rozporządzenia nie będzie zachowywała niezbędnego związku z celem i tematyką ustawy. Wymóg ten ma przeciwdziałać przekształceniu rozporządzenia w akt samoistny (zob. np. wyroki TK w sprawach: K 27/05, SK 62/08, U 7/06)³.

Tymczasem **art. 12 ust. 2 u.s.o. nie zawiera żadnych wytycznych, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie**. Także porównanie art. 12 ust. 2 chociażby z innymi przepisami w tej samej ustawie o systemie oświaty pokazuje jasno, że brakuje w nim wyszczególnienia, jakie aspekty powinny zostać uwzględnione w rozporządzeniu w sprawie lekcji religii. W konsekwencji istnieje ryzyko, że wszelkie zmiany dotyczące organizacji lekcji religii mogą być skutecznie kwestionowane, już tylko z tej przyczyny, że upoważnienie ustawowe nie odpowiada standardom z art. 92 ust. 1 Konstytucji⁴.

Niezależnie od powyższych uwag o charakterze generalnym pragnę wskazać, że przy wydawaniu rozporządzenia na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.o. należało zachować stosowne okresy przejściowe oraz zapewnić ochronę praw nauczycieli religii.

Zmniejszenie liczby godzin religii, nieopprzedzone działaniami dostosowawczymi i osłonowymi, może rodzić wątpliwości w kontekście zasady ochrony pracy wynikającej z art. 24 Konstytucji RP. Problem ten został przedstawiony przeze mnie w wystąpieniu generalnym skierowanym do Pani Minister w dniu 10 czerwca 2024 r.

² M. Bartoszewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczowska, Warszawa 2014, art. 92.

³ P. Radziejewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 92.

⁴ W literaturze przedmiotu zgłaszano szereg zastrzeżeń co do niektórych przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie tak ogólnego upoważnienia ustawowego, w których kwestionowano to, czy mieszczą się one w zakresie tego upoważnienia. Zob. np. M. Pilich [w:] Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2015, art. 12, który wskazuje, że „[w] komentarzu do art. 12 nie sposób uniknąć postawienia drażliwego pytania o właściwe znaczenie pojęcia organizowania nauki religii w szkołach publicznych. Przepis ten był już przyczynkiem do wypowiedzi ze strony Trybunału Konstytucyjnego, które spotkały się z ostrą – i niestety słuszną – krytyką”. Autor komentarza zwraca uwagę na kilka problematycznych kwestii w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 12 ust. 2, które wykraczają poza zakres ściśle rozumianej nauki religii w szkole, a dotyczą raczej kultu religijnego.

Zawierało ono pytanie, czy przed przystąpieniem do pracy nad rozporządzeniem⁵ Ministerstwo Edukacji Narodowej oszacowało, ile osób może z tego powodu stracić pracę, oraz czy rozważane były jakiegokolwiek okresy przejściowe albo mechanizmy pomocowe dla tej grupy nauczycieli.

W odpowiedzi z dnia 21 czerwca 2024 r. (znak DKOPP-WOKO.021.1.2024.MK) wskazano, że „wejście w życie projektowanego rozporządzenia z dniem 1 września 2024 r. nie oznacza konieczności wprowadzenia zmian w stanie zatrudnienia nauczycieli religii i etyki. Nowe rozwiązania organizacyjne dotyczące łączenia uczniów w grupy międzyoddziałowe i międzyklasowe, zgodnie z nowym brzmieniem nowelizowanego przepisu § 2 w zakresie zmienianego ust. 1 i dodawanych ust. 1a-1c, mogą natomiast być wykorzystane, gdy zaistnieją określone przesłanki, np. trudności w zatrudnieniu nauczyciela religii czy etyki lub obciążenie tego nauczyciela dużą liczbą godzin ponadwymiarowych. Zmiany dotyczące ruchów kadrowych w szkole podejmuje dyrektor szkoły jako kierownik zakładu pracy dla zatrudnionych w danej jednostce nauczycieli. Zakłada się racjonalność działania dyrektora, który korzystając z nowych rozwiązań w zakresie organizowania nauki religii w szkole zobowiązany jest jednocześnie do przestrzegania przepisów ogólnych prawa pracy oraz szczególnych uprawnień i ochrony, jakie posiadają nauczyciele zatrudnieni na podstawie przepisów ustawy – Karta Nauczyciela”.

Uwagi zgłoszone podczas prac nad projektem rozporządzenia zostały częściowo uwzględnione. Należy jednak zauważyć, że kolejne rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach wywoła poważniejsze konsekwencje, jako że od 1 września 2025 r. liczba lekcji religii zostaje zmniejszona do jednej w tygodniu. Stowarzyszenie Katechetów Świeckich (SKŚ) szacuje, że liczba świeckich katechetów, którzy stracą pracę na początku nowego roku szkolnego, będzie wyższa niż podawana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej liczba 10 tysięcy. Część osób będzie miała drastycznie ograniczony wymiar zatrudnienia⁶.

⁵ Ostatecznie przyjęto rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 1158)

⁶ Link do stanowiska Stowarzyszenia Katechetów w związku z rozporządzeniem MEN z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach pod artykułem B. Bugdańskiego „Zmiany w religii w szkołach. Katecheci stają przed widmem utraty pracy”, <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/zmiany-w-religii-w-szkolach-katecheci-staja-przed-widmem-utracy-pracy,594685.html> (dostęp: 03.06.2025).

Ponadto do mojego Biura wpływały skargi katechetów, którzy informowali, iż w czasie przewidzianym na wprowadzenie zmian w szkołach nie są w stanie uzupełnić swoich kwalifikacji ani zdobyć nowych, tak aby np. uczyć nowych przedmiotów⁷. Prowadzi to do powstania w tej grupie zawodowej poczucia dyskryminacji, braku zrozumienia i niedocenia ich pracy przez społeczeństwo, w szczególności przez władze państwa odpowiedzialne za politykę oświatową.

Z uwagi na powyższe zastrzeżenia, które wywołuje kwestia rozporządzeń regulujących naukę religii w szkołach, w oparciu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁷ Wnioski te mogły mieć związek z deklaracją Pani Minister, że od roku szkolnego 2025/2026 zostaje wprowadzony nowy nieobowiązkowy przedmiot edukacja zdrowotna, którego będą mogli nauczać również katecheci i etycy A. Rybak „To już pewne – nowy przedmiot w szkołach jeszcze w 2025 r. O edukacji seksualnej będą uczyli m.in. katecheci, a rodzice będą musieli zdecydować”, <https://edukacja.infor.pl/zarzadzanie-w-oswiacie/6832234,to-juz-pewne-nowy-przedmiot-w-szkolach-jeszcze-w-2025-r-o-edukacji-seksualnej-beda-uczyli-min-katecheci-a-rodzice-beda-musieli-zdecydowac.html> (dostęp: 03.06.2025)