



VII.5600.32.2019.MM

Pan
Dariusz Piontkowski
Minister Edukacji Narodowej

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ konstytucyjny stojący na straży podstawowych praw i wolności monitoruje z uwagą kwestie dotyczące poszanowania wolności sumienia i wyznania. Niewątpliwie nauczanie religii w szkołach publicznych, mające swoje zakorzenienie w Konstytucji RP, stanowi istotny aspekt realizacji tej wolności. Sposób realizacji tego nauczania oraz ekspresji religijnej przez społeczność szkolną powinien uwzględniać potrzeby i wrażliwość wszystkich uczniów i rodziców. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich regularnie wpływają wnioski obywateli oraz docierają informacje dotyczące różnych aspektów organizacji nauczania lekcji religii w szkołach publicznych. Mając to na względzie Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił przekazać Panu Ministrowi, co następuje.

Na podstawie doniesień medialnych¹ Rzecznik powziął informacje o tym, że w związku z obowiązującymi w niektórych szkołach obostrzeniami związanymi z obecną sytuacją epidemiologiczną, uczniowie nie uczęszczający na lekcje religii pozostają podczas tych zajęć w klasach z uwagi na niemożność zapewnienia mi stosownej opieki. W ocenie

¹ Zob. M. Zubik, *Rodzice bezradni wobec "opresji religijnej". Dziecko niezapisane, ale ma być na religii z resztą klasy*, dostępny: <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,26278187,religia-w-szkole-dziecko-nie-zapisane-a-i-tak-ma-siedziec.html>; M. Barszczak, *Religia w dobie pandemii. "Dzieci są zmuszane, żeby siedzieć 2 godziny dłużej"* dostępny: <https://wiadomosci.radiozet.pl/Koronawirus/Powrot-do-szkoly.-Co-z-religia-w-srodku-dnia-w-czasie-pandemii-Apel-rodzicow-i-radnych>

Rzecznika taka sytuacja stanowi naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. z 2020 r., poz. 983, dalej jako: rozporządzenie MEN) i w konsekwencji prowadzi do naruszenia konstytucyjnej wolności sumienia i wyznania tych uczniów. Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia MEN uczestniczenie lub nieuczestniczenie w przedszkolnej albo szkolnej nauce religii lub etyki nie może być powodem dyskryminacji przez kogokolwiek w jakiegokolwiek formie. Zgodnie zaś z § 3 ust. 3 tego rozporządzenia szkoła jest obowiązana zapewnić w czasie trwania lekcji religii lub etyki opiekę lub zajęcia wychowawcze uczniom, którzy nie korzystają z nauki religii lub etyki w szkole. W sytuacji, w której uczniowie nieuczęszczający na religię przebywają w sali, w której odbywa się katecheza, nie jest możliwe zapewnienie im opieki spełniającej wymogi wyrażone we wskazanych przepisach rozporządzenia MEN. Należy w tym miejscu wskazać na negatywny aspekt wolności sumienia i wyznania dotyczący zakazu zmuszania do udziału w praktykach religijnych wyrażony *explicite* w art. 53 ust. 6 Konstytucji RP. Zakaz ten obejmuje zarówno działania bezpośrednie (np. zakaz, nakaz), jak i pośrednie², a za takie należy uznać organizację lekcji religii przy biernym uczestnictwie osób nieuczęszczających na te zajęcia. Z uwagi na fakt, że organizacja pracy szkoły w warunkach zagrożenia epidemiologicznego stanowi poważne wyzwanie dla dyrektorów szkół, zasadne jest zajęcie przez MEN stanowiska w niniejszej sprawie i przedstawienie wytycznych dotyczących sposobu zapewnienia opieki uczniom nieuczęszczającym na katechezę.

Opisany wyżej problem wiąże się z jednym z najczęściej pojawiających się postulatów formułowanych w kierowanych do RPO przez obywateli wnioskach dotyczących kwestii organizacji lekcji religii w szkołach publicznych. **Postulat ten dotyczy umieszczania lekcji religii w planie zajęć na pierwszych bądź ostatnich godzinach lekcyjnych** i był w ostatnich miesiącach przedmiotem debaty publicznej w związku odpowiedzią udzieloną przez Prezydenta m.st. Warszawy na interpelację nr 245 z dnia 14

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 328.

stycznia 2019 r.³ Na podstawie tej odpowiedzi skierowano do dyrektorów warszawskich szkół rekomendacje, aby tworząc tygodniowe plany zajęć „zwracali uwagę na umieszczanie zajęć nieobowiązkowych „po” lub „przed” zajęciami obowiązkowymi”. Rekomendacje te odnosiły się wprost do lekcji religii i etyki. Pismem z dnia 6 września 2019 r. (znak: KOG.552.360.2019.ZR) Mazowiecki Kurator Oświaty zwrócił się do dyrektorów szkół i przedszkoli województwa mazowieckiego, wskazując, że brak jest podstaw prawnych do umieszczania lekcji religii wyłącznie na początku lub na końcu zajęć lekcyjnych. Plan zajęć dydaktyczno-wychowawczych powinien bowiem uwzględniać potrzebę równomiernego obciążenia zajęciami w poszczególne dni tygodnia. Niewątpliwie w przepisach rozporządzenia MEN nie zawarto literalnego obowiązku umieszczania lekcji religii i etyki na pierwszych i ostatnich godzinach. Nie formułują one jednak również zakazu organizowania zajęć w ten sposób – wprost przeciwnie – z całości regulacji wykładanej w świetle postanowień Konstytucji RP oraz standardów międzynarodowych można wywieść zalecenia konstruowania lekcji w taki sposób, aby lekcje religii organizowane były w sposób zapewniający poszanowanie praw wszystkich uczniów.

Z uwagi na fakt, że kwestia umieszczania lekcji religii w planie zajęć szkolnych nie dotyczy oczywiście jedynie województwa mazowieckiego, a sygnały dotyczące problemów pojawiających się w tym zakresie spływają z całego kraju, zasadne jest zajęcie stanowiska w tej sprawie przez Ministra Edukacji Narodowej.

Należy podkreślić, że wnioski zawierające postulat umieszczania lekcji religii na pierwszych i ostatnich godzinach wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich co do zasady od rodziców, których dzieci nie uczęszczają na te lekcje. Zwracają oni uwagę na uciążliwość oczekiwania na dalsze zajęcia na tzw. okienkach oraz pojawiające się u ich dzieci poczucie wykluczenia w związku z koniecznością spędzania tych godzin np. na świetlicy bądź w bibliotece. Drugi problem wydaje się szczególnie istotny w przypadku uczniów najmłodszych. Część z wnioskodawców zwraca również uwagę, że taka organizacja zajęć przyczyniłaby się do większej swobody w podejmowaniu przez rodziców i uczniów decyzji co do uczestnictwa w lekcjach religii. Podkreślają oni nieobowiązkowy

³Dostępna:

https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/00157bc5/ogqldtppaslbvgvgenbrchrrqfrewujp/0245_odp_05_02_2019_Diduszko_Zyglewska.pdf

charakter tych zajęć. W małych społecznościach szkolnych, gdzie grupa uczniów nieuczęszczających na lekcje religii bywa niewielka, często dochodzi do sporów pomiędzy dyrekcją a rodzicami na tym tle. Sytuacja taka może odbijać się negatywnie na funkcjonowaniu w grupie rówieśniczej uczniów nieuczęszczających na lekcje religii. W doktrynie wskazuje się, że władze publiczne są zobowiązane do harmonijnego zorganizowania lekcji religii, tak by nie kolidowały z pozostałą częścią procesu nauczania. Jedną z takich gwarancji jest planowanie religii przed lub po pozostałych lekcjach, by uczniowie nieuczęszczający na ten przedmiot nie byli zmuszeni na oczekiwanie na kolejne zajęcia (nie dotyczy to zatem klas monokonfesyjnych)⁴. Postulat ten dotyczy również organizacji nauczania w przedszkolach.

Powyższe uwagi należy odnieść również do nauczania etyki. We wnioskach kierowanych przez obywateli do RPO, często sygnalizowany jest problem dotyczący umieszczania lekcji etyki na późnych godzinach lekcyjnych po kilkugodzinnych okienkach, co wiąże się z koniecznością oczekiwania na te zajęcia przez uczniów. Taka organizacja zajęć etyki w znaczny sposób utrudnia korzystanie z tych zajęć i budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia realizacji prawa do nauki. Umieszczanie zajęć religii i etyki na ostatnich godzinach nie powinno prowadzić do organizowania tych lekcji *de facto* w czasie wolnym dla uczniów.

Przeciwnicy umieszczania lekcji religii i etyki na pierwszych i ostatnich godzinach lekcyjnych wskazują na brak podstaw prawnych do tego, aby poszczególne formy działalności dydaktyczno-wychowawczej były różnicowane, np. ze względu na ich szczególną ekspozycję w podziale godzin lekcyjnych bądź umieszczenia ich jedynie w określonych porach dnia. Na potwierdzenie tej tezy przywołują treść § 1 pkt 1a rozporządzenia MEN. Zgodnie z tym przepisem w przedszkolach zajęcia religii uwzględnia się w ramowym rozkładzie dnia. W szkołach zaś zajęcia religii i etyki uwzględnia się w tygodniowym rozkładzie zajęć⁵. Wskazuje się na ścisły związek uczestnictwa w lekcjach religii z korzystaniem z prawa do wolności sumienia i religii oraz prawem rodziców do

⁴ M. Olszówka, Art. 53 [Wolność sumienia i wyznania], [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

⁵ M. Olszówka, K. Dyda, *Analiza na temat równouprawnienia lekcji religii względem innych przedmiotów szkolnych*, dostępna: <https://ordoiuris.pl/religia-w-szkole/analiza-na-temat-rownouprawnienia-lekcji-religii-wzgle-dem-innych-przedmiotow>.

wychowania dzieci w zgodzie ze swoimi przekonaniami, co prowadzi do wniosku o niedopuszczalności dyskryminacji lekcji religii w stosunku do innych przedmiotów bądź zajęć szkolnych, np. poprzez umieszczanie ich w planie zajęć jedynie na początku lub końcu zajęć danego dnia. Decydowanie o umieszczeniu lekcji religii na danej godzinie lekcyjnej tylko i wyłącznie na podstawie „wyznaniowego” charakteru tego przedmiotu miałyby być sprzeczne z zasadą bezstronności światopoglądowej władz publicznych

W ocenie Rzecznika taka argumentacja prowadzi do sztucznego odwrócenia problemu i pomija fakt, że postulat wskazanego wyżej sposobu organizacji lekcji religii ma na celu ochronę wolności sumienia i wyznania uczniów nieuczęszczających na te zajęcia, a nie ograniczenie praw osób korzystających z lekcji religii. Rolą władz publicznych jest wyważenie praw i potrzeb wszystkich uczniów i organizacja zajęć w sposób zapewniający jak najdogodniejsze realizowanie przez nich prawa do nauki i wolności wyznania. Nie jest jasne w jaki sposób umieszczanie lekcji religii w planie zajęć na skrajnych godzinach prowadzić by miało do dyskryminacji uczniów uczęszczających na te zajęcia. Nie chodzi tu bowiem o pozbawienie uczniów nauczania religii. Samo umieszczenie lekcji religii na konkretnej godzinie lekcyjnej nie wpływa na realizację konstytucyjnej wolności wyznania i nie stanowi przejawu gorszego traktowania uczniów uczęszczających na te zajęcia. Nie wydaje się to bowiem mieć żadnego wpływu na sposób realizowania treści programowych z nauczania religii. W praktyce funkcjonowania polskich szkół problem nieorganizowania lekcji religii lub utrudniania uczestnictwa w takich zajęciach ma charakter marginalny i dotyczy raczej wyznań mniejszościowych.

W piśmie z dnia 6 września 2019 r. (znak: KOG.552.360.2019.ZR) Mazowiecki Kurator Oświaty w Warszawie wskazał ponadto, że planując zajęcia w szkole należy wziąć pod uwagę różnicowanie zajęć w każdym dniu, łączyć zajęcia w kilkugodzinne bloki tylko wtedy, gdy specyfika nauczania tego przedmiotu tego wymaga. W ocenie Kuratora specyfika programu nauczania religii nie daje podstaw prawnych do grupowania w bloku lekcji religii. Kurator nie wskazuje jednak, jakie elementy programu nauczania tego przedmiotu wykluczają organizację tych zajęć w bloku. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 8 rozporządzenia RM nauka religii w przedszkolach i szkołach publicznych wszystkich typów odbywa się w wymiarze dwóch zajęć przedszkolnych lub dwóch godzin lekcyjnych tygodniowo. Postulowany sposób organizacji zajęć lekcyjnych nie doprowadziłby więc do

skumulowania lekcji religii w kilkugodzinne bloki lekcyjne i nie prowadziłyby do nierównomiernego rozłożenia obowiązków szkolnych.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na standardy dotyczące nauczania religii w szkołach publicznych wypracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). W świetle przepisów Konwencji zarówno model zintegrowanego (zakładający istnienie jednego przedmiotu, zasadniczo o charakterze obowiązkowym, którego program uwzględnia przekazywanie informacji na temat różnych religii), jak i równoległego (przewidującego prowadzenie odrębnych, niemających charakteru obowiązkowego lekcji religii dla poszczególnych wyznań) nauczania religii trzeba uznać za dopuszczalny. ETPC pozostawia państwom w tym względzie dość szeroki margines swobody, szanując ich własne tradycje. Zgodnie z art. 2 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi. ETPC, przyjmując nadrzędność wyrażonego w zdaniu pierwszym tego przepisu prawa do nauki, wiąże prawo do wychowania dziecka zgodnie z własnym światopoglądem z prawem dziecka do nauki (wyrok ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Kjeldsen, Busk, Madsen i Pedersen przeciwko Danii*, nr skargi 5095/71, 5920/72, 5926/72). W wyroku z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie *Folgerø i inni przeciwko Norwegii* (nr skargi 15472/02) ETPC uznał, że wskazany wyżej artykuł 2 Protokołu nr 1 nie pozwala na rozróżnianie pomiędzy nauczaniem religii a nauczaniem innych przedmiotów. Wymaga on od Państwa poszanowania przekonań rodziców, czy to religijnych, czy filozoficznych, w całym państwowym programie kształcenia. Obowiązek ten ma szeroki zakres, jako że ma zastosowanie nie tylko do treści kształcenia oraz sposobu jego zapewniania, lecz także do wykonywania wszystkich "funkcji" przyjętych przez Państwo na siebie. Należy zwrócić uwagę, że orzeczenie to zostało wydane na gruncie systemu, w którym istnieje model zintegrowanego nauczania religii i dotyczyło skargi, w której rodzice kwestionowali brak możliwości zwolnienia ich dzieci z obowiązkowego przedmiotu obejmującego chrześcijaństwo, religię i filozofię. Wynika z niego, że prawo rodziców do poszanowania ich prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnym światopoglądem obejmuje wszystkie przedmioty w tym także te przekazujące wiedzę

religioznawczą i ogólnie przyjmowane w danym społeczeństwie wartości. Nie wydaje się zasadne odnoszenie go wprost do polskiego systemu nauczania religii opartego na modelu równoległym, gdzie lekcje religii mają charakter konfesyjny, ich program jest określany przez związki wyznaniowe, a udział w nich ma charakter dobrowolny. Oczywistym wydaje się, że tak ukształtowane lekcje religii różnią się od pozostałych przedmiotów. Lekcje te są w polskim systemie edukacji traktowane równoprawnie z innymi przedmiotami – są uwzględniane w planie zajęć, oceny z nich są wliczane do średniej, a udział w nich jest bezpłatny. Samo przesunięcie ich na pierwsze i ostatnie godziny w celu zapewnienia dogodnego kształcenia innym uczniom nie ma w ocenie Rzecznika charakteru dyskryminującego. ETPC podkreśla, że art. 2 Protokołu nr 1 należy interpretować z uwzględnieniem art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Oznacza to, że dzieci i młodzież szkolna mają prawo do edukacji w formie, która gwarantuje poszanowanie zarówno ich prawa do wyznania, jak i prawa do niewyznawania żadnej religii. ETPC zwraca przy tym uwagę na ryzyko stygmatyzacji i wykluczenia osób, które nie przynależą do większości religijnej w danym kraju (wyrok ETPC z dnia 31 października 2019 r. w sprawie *Papageorgiou i inni przeciwko Grecji*, nr skargi 4762/18 i 6140/18, wyrok ETPC z dnia 15 czerwca 2010 r. w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*, skarga nr 7710/02). W ocenie Rzecznika postulowana zmiana organizacji lekcji religii mogłaby się przyczynić do poprawy sytuacji uczniów rezygnujących z udziału w tych zajęciach, bez jednoczesnej ingerencji w wolność sumienia i wyznania uczniów z nich korzystających. Rekomendacje MEN w tym zakresie powinny przede wszystkim uwzględniać dobro dziecka i zakaz dyskryminacji.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie kwestii dotyczącej organizacji lekcji religii w miarę możliwości na pierwszych i ostatnich godzinach lekcyjnych. Proszę o poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie z upoważnienia RPO/