

Wprowadzenie religii do szkół: Glosa do OTK'91

Autor tekstu: **Michał Pietrzak**

Dnia 1 X 1988 wygłosiłem w Uniwersytecie Warszawskim wykład inauguracyjny *Demokratyczne państwo prawne*. Nie przypuszczałem wówczas, że rok później pojęcie to zostanie wprowadzone do Konstytucji RP i jako zasada ustrojowa, rzutuująca na organizację i funkcjonowanie państwa, zacznie żyć własnym życiem [1]. Jest rzeczą oczywistą, że umieszczenie tej zasady w Konstytucji nie spowodowało automatycznie, iż Polska stała się z dniem 1 stycznia 1990 demokratycznym państwem prawnym. Niemniej oznaczało to wyraźnie wyrażoną wolę polityczną, nie w pełni jeszcze demokratycznego Sejmu i demokratycznego Senatu, że Polska pragnie się stać takim państwem. W tym kierunku zmierzały dokonywane zmiany obowiązującej Konstytucji, uchwalane ustawy, akty wykonawcze do ustaw, przygotowywane projekty konstytucji oraz działalność już wcześniej powołanych instytucji kontrolujących tworzenie i przestrzeganie prawa przez organy państwowe. Wśród tych instytucji kontrolnych szczególną rolę wyznaczono Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Uznanie Polski przez konstytucję za demokratyczne państwo prawne oznaczało, że stanowione dotąd prawo nie było prawem demokratycznym, bowiem organ tworzący prawo nie był wyłaniany w wyborach równych i powszechnych. To ogólne stwierdzenie nie zaowocowało konkretnymi postanowieniami wskazującymi, które z tych niedemokratycznie stanowionych praw utraciły moc obowiązującą. Skoro to nie nastąpiło (a Sejm i Senat nie podejmowały żadnych inicjatyw w tym kierunku), należy uznać całe dotychczasowe ustawodawstwo za nadal obowiązujące, dopóki nie zostanie uchylone i zastąpione innym. W tej sytuacji **uchylenie starego, niedemokratycznie tworzonego prawa może następować jedynie w formie i trybie określonym przez obowiązujące ustawodawstwo** (wszelkie pogrubienia pochodzą ode mnie — przyp. Mariusz Agnosiewicz.). Nieprzestrzeganie obowiązującego sposobu tworzenia prawa i decydowania o jego zmianach przez organy do tego nie uprawnione prowadzić musi do anarchii ustawodawczej, do obniżenia autorytetu prawa, a w swych skutkach do nihilizmu prawnego, godzącego w podstawowe założenia demokratycznego państwa prawnego.

Dnia 27 VI 1990 Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski podjęła uchwałę zalecającą wprowadzenie nauki religii do państwowych placówek oświatowych. Minister Edukacji Narodowej, realizując tę uchwałę, wydał 3 VIII 1990 instrukcję przewidującą wprowadzenie nauczania **religii katolickiej**, jako przedmiotu nadobowiązkowego i dobrowolnego we wszystkich podległych mu przedszkolach i szkołach, z wyjątkiem szkół wyższych. Instrukcja nie powoływała żadnego przepisu ustawy upoważniającego Ministra do jej wydania. Wskazywała jedynie, że ma ona charakter doraźny, do czasu uchwalenia ustawy o systemie edukacji narodowej.

Zgodnie z instrukcją rodzice, którzy sobie tego życzą, obowiązani byli złożyć władzom szkolnym oświadczenie o uczęszczaniu ich dzieci na naukę religii, a w szkołach ponadpodstawowych takie oświadczenie mogli składać, poza rodzicami, także sami uczniowie. Formę oświadczenia mieli wybrać dyrektorzy szkół. Nauka religii odbywać się ma w wymiarze 2 godzin lekcyjnych tygodniowo. Lekcje umieszczane są w planie zajęć szkoły. Programy nauczania i podręczniki ustalają wyłącznie władze kościelne. Fakt uczęszczania na naukę religii ma zostać potwierdzony przez świadectwo wydawane przez szkołę, ale ocena z religii nie ma wpływu na promowanie ucznia do wyższej klasy. **Uczniowie uczęszczający na naukę religii katolickiej uzyskują 3 dni zwolnienia z zajęć szkolnych na rekolekcje wielkopostne. W klasach, w których większość dzieci uczestniczy w lekcjach religii, może być zawieszony krzyż i można wprowadzić odmawianie modlitwy przed i po zakończeniu zajęć.**

Nauczycielem religii katolickiej (katechetą szkolnym) może zostać wyłącznie osoba, która otrzyma skierowanie do określonej szkoły **od właściwego terytorialnie biskupa diecezjalnego**. Skierowanie takie może zostać cofnięte i wtedy katecheta traci prawo nauczania religii. Katecheci są przyjmowani do pracy jako nauczyciele, mimo braku pełnych kwalifikacji. Sposób wynagradzania nauczycieli religii jest taki sam jak wszystkich innych nauczycieli z tym, że do stażu pracy zalicza się im lata przepracowane w katechizacji parafialnej. Nauczyciele religii zatrudnieni w szkołach uzyskują określone ustawami prawa

przysługujące nauczycielom, z wyjątkiem tych, którzy naruszałyby postanowienia zawarte w instrukcji. Wobec nauczycieli religii instrukcja uchyliła przepisy ustawy określające wiek emerytalny. Nauczyciele religii pobierają wynagrodzenie i korzystają z innych świadczeń jak pozostali nauczyciele, z wyjątkiem uczącego religii duchowieństwa parafialnego. Nauczyciele religii wchodzi w skład rad pedagogicznych, nie przyjmują jednak obowiązków wychowawcy klasy. Mają obowiązek wypełniania dziennika szkolnego, mogą też organizować zebrania z rodzicami uczniów.

Instrukcja z 3 VIII 1990 dotyczyła w zasadzie nauczania religii katolickiej, gdyż była realizacją uchwały Komisji Wspólnej. Dopiero po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (16 VIII 1990), m.in. zarzucającym instrukcji naruszenie zasady równouprawnienia wyznań, Minister Edukacji Narodowej (MEN) wydał 24 VIII 1990 nową instrukcję dotyczącą nauczania religii przez pozostałe Kościoły i związki wyznaniowe, powielającą rozwiązania instrukcji z 3 VIII 1990.

Wydane przez MEN instrukcje w sprawie nauczania religii w szkołach państwowych skłoniły RPO do wystąpienia z dwoma wnioskami (16 i 28 VIII 1990) do TK. **Rzecznik zakwestionował zgodność instrukcji z Konstytucją i ustawami. We wniosku z 16 VIII 1990 domagał się uchylenia instrukcji MEN z 3 VIII z powodu jej sprzeczności z art. 2 ustawy z 15 VII 1961 o rozwoju systemu oświaty i wychowania oraz art. 18 i 19 ustawy z 17 V 1989 o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego oraz z powodu naruszenia art. 1 i 3 Konstytucji. Według RPO instrukcja narusza także art. 2 pkt 4 ustawy z 17 V 1989 o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w związku z art. 67 ust. 2 Konstytucji. Punkt. 1 instrukcji pozostaje w sprzeczności z art. 2 pkt 5 ustawy z 17 V 1989 o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a przez to narusza art. 82 ust. 1 Konstytucji.**

We wniosku z 28 VIII 1990 RPO wniósł o stwierdzenie, że instrukcja MEN dotycząca nauczania religii i współdziałania z nierzymskokatolickimi Kościołami i związkami wyznaniowymi pozostaje w sprzeczności z tymi samymi przepisami ustaw, z wyjątkiem ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego 17 V 1989.

Podstawowy zarzut RPO dotyczył niezgodności obydwu instrukcji z art. 2 ustawy z 15 VII 1961 o rozwoju systemu oświaty i wychowania, który przewiduje, iż szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są instytucjami świeckimi oraz że nauczanie w tych placówkach ma charakter świecki. Ten **model świeckości szkoły, określony przepisami rangi ustawowej, został zmieniony aktami prawnymi rangi instrukcji**, co stanowi naruszenie art. 1 i 3 Konstytucji. Godzi tym samym w podstawową zasadę państwa prawnego, która nakazuje, by instytucje i rozwiązania prawne stworzone przez ustawy zmieniane były również ustawą. Wniosek RPO wskazuje jeszcze na kilka postanowień instrukcji niezgodnych z obowiązującymi ustawami, bynajmniej zresztą nie na wszystkie. Usunięcie religii ze szkół państwowych przez ustawy niedemokratycznie stanowione nie może uzasadniać ani usprawiedliwiać przywrócenia nauczania religii w formie instrukcji, gdy jedynie dopuszczalna jest droga ustawowa.

Ustosunkowując się do wniosku RPO, MEN pominął milczeniem zarzut o braku upoważnienia ustawowego do wydania instrukcji. Stał na stanowisku, że instrukcja nie ma charakteru normatywnego, a jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego. Uznał, że religia nie jest przedmiotem ani obowiązkowym, ani nadobowiązkowym, a ściśle rzecz ujmując nie jest to przedmiot nauczany przez szkołę, gdyż nie znajduje się w programie nauczania. Jest ona jedynie nauczana w obiektach szkolnych. Instrukcja nie zmusza rodziców do ujawniania ich przekonań w sprawach religii wobec władz szkoły. W ich deklaracji nie chodzi o wyznanie czy przekonanie rodziców, ale o ich wolę posyłania dzieci na naukę religii. Przekonania rodziców w sprawie religii pozostają bowiem nie ujawnione, a to prowadzi do uznania za bezpodstawny zarzut o naruszeniu prawa do milczenia.

Stanowisko Prokuratora Generalnego (PG) wobec wniosku RPO była zróżnicowane. Uznał generalnie, że instrukcje nie naruszają ustawy z 15 VII 1961, ani ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 V 1989, natomiast budzą zastrzeżenia niektóre postanowienia instrukcji. Nie jest zgodne z art. 2 pkt 5 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania składanie oświadczeń rodziców w sprawie korzystania przez ich dzieci z nauki religii. Nie jest także zgodne ze świeckim charakterem szkoły postanowienie instrukcji przewidujące wizytowanie lekcji religii przez dyrektora szkoły. Wobec gwarantowanej neutralności religijno-światopoglądowej szkoły państwowej wątpliwość PG budzi wprowadzenie lekcji religii do programu nauczania szkolnego. Za zgodne z zasadą świeckości szkoły uznał

natomiast samo udostępnienie budynku szkolnego na naukę religii. Stwierdził także, że instrukcja nie narusza art. 2 pkt 4 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, który przyznaje rodzicom wyłączne prawo do decydowania o religijnym wychowaniu dzieci.

Na życzenie TK Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu i Episkopatu 29 XII 1990 przedstawiła interpretację art. 18 i 19 wspomnianej ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego z 17 V 1989. Według Komisji art. 18 tej ustawy należy rozumieć dosłownie. Jeśli chodzi natomiast o art. 19, Komisja rozumie, że umożliwi ona nauczanie religii nie tylko w punktach katechetycznych, ale również w innych pomieszczeniach za zgodą ich dysponenta. Osobą uprawnioną do udostępnienia pomieszczeń w szkołach państwowych jest MEN.

Z dużą, bo kilkumiesięczną zwłoką 29 I 1991 odbyła się rozprawa przed pełnym składem TK. **Na rozprawie RPO rozszerzył dotychczasowe wnioski, wnosząc o stwierdzenie niezgodności instrukcji z art. 10 ustawy z 17 V 1989 o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, a przez to także art. 1 i 3 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 1 i 2, a także art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z 23 I 1982 (Karta Nauczyciela), a tym samym z art. 1 i 3 Konstytucji.**

Przedstawicielka MEN uzasadniała wprowadzenie nauki religii do szkół państwowych dążeniem do realizacji prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci. Wyjaśniała, że nie było intencją resortu wprowadzanie religii do systemu nauczania, a jedynie użyczenie jej miejsca w szkole. Uznała, że katecheci nie są nauczycielami. Instrukcje nie naruszają prawa do milczenia, gdyż deklaracje o posyłaniu dziecka na naukę religii nie są równoznaczne z ujawnieniem przekonań rodziców w sprawie religii. Wskazała, że instrukcje nie mają charakteru normatywnego, lecz organizacyjny.

Przedstawiciel PG zadeklarował się jako przeciwnik szkoły świeckiej, równoznacznej w jego ujęciu ze szkołą ateistyczną. Ateizm uznał za największe zło minionego okresu, przyczynę demoralizacji społeczeństwa, przesłankę rozwoju patologii społecznych, a także główny powód ucieczek młodzieży za granicę. Uznał, że instrukcje nie naruszają świeckości szkoły, ponieważ wprowadzenie religii nastąpiło do budynku szkoły, a nie do systemu nauczania. **Uznał, że racje polityczne, przemawiające za wprowadzeniem religii do szkół państwowych, powinny przeważać nad racjami prawnymi.**

Trybunał ze względu na zawiłość sprawy odroczył ogłoszenie orzeczenia do dnia następnego. W orzeczeniu ogłoszonym 30 I 1991 uznał, że instrukcje są zgodne z ustawą z 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania, z ustawą o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego z 1989 r., z ustawą o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. oraz z Kartą Nauczyciela. Trzech sędziów TK zgłosiło zdanie odrębne, opowiadając się za sprzecznością obydwu instrukcji ze wskazanymi ustawami.

Przedmiotem orzeczenia TK były w istocie rzeczy 3 podstawowe kwestie: 1) czy nauczanie religii jest zgodne ze świeckim charakterem państwa, określonym przez ustawy, 2) czy tryb wprowadzenia religii do szkół państwowych w formie instrukcji był zgodny z obowiązującym systemem stanowienia prawa, 3) czy postanowienia instrukcji były zgodne z Kartą Nauczyciela. Trybunał odpowiedział na nie twierdząco. Wydaje się, że stanowisko to jest trudne do obrony.

1. Odrzucając zarzut RPO o niezgodności instrukcji ze świeckim charakterem państwa, TK stanął na stanowisku, że nie obowiązuje go normatywny model państwa świeckiego, określony przez obowiązujące ustawy i że jest on uprawniony do stworzenia własnego modelu takiego państwa.

Aby ustosunkować się do stanowiska zajętego przez TK, niezbędne wydaje się przedstawienie normatywnego modelu państwa i szkoły świeckiej, obowiązującego w chwili wydawania instrukcji. Model ten określała Konstytucja i ustawy. Miał on swoje zakotwiczenie w art. 82 Konstytucji, przewidującym oddzielenie Kościoła od państwa. Przepis ten nakazywał, by określenie statusu prawnego i majątkowego Kościołów i związków wyznaniowych następowało w formie ustawowej. Ustawami, które określały model świeckości państwa, były obie ustawy majowe z 1989 r., a w odniesieniu do szkoły państwowej także ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania z 15 VII 1961 z licznymi zmianami dokonanymi także w 1989 i 1990 r.

Ten **model świeckości państwa**, stworzony przy współdziałaniu Kościoła Katolickiego i pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych, charakteryzował się następującymi cechami: **a w y z n a n i o w o ś c i ą państwa**, czyli nieidentyfikowaniem się państwa z religią czy światopoglądem; **n i e k o m p e t e n c j ą państwa w sprawach natury religijnej**, co

było równoznaczne z zakazem wyrażania przez państwo opinii w kwestiach wiary czy światopoglądu i nieingerencją państwa w sprawy wewnętrzne Kościołów i związków wyznaniowych; **p r y w a t n y m c h a r a k t e r e m r e l i g i i**, co oznaczało powstrzymanie się państwa od regulacji przepisami państwowymi stosunków między członkami Kościoła lub związku wyznaniowego a jego władzami; **n e u t r a l n o ś c i ą p a ń s t w a w s p r a w a c h r e l i g i i i p r z e k o n a ń**, czyli jego bezstronnością wobec wszelkich wierzeń religijnych i przekonań światopoglądowych swoich obywateli, oznaczającą równouprawnienie wobec prawa wszystkich opinii i opcji w sprawach religijnych i światopoglądowych, a w konsekwencji równouprawnienie wszystkich obywateli w zakresie praw politycznych i cywilnych; **z a k a z e m s u b w e n c j o n o w a n i a p r z e z p a ń s t w o d z i a ł a l n o ś c i a c z i n n o ś c i K o ś c i o ł ó w i z w i ą z k ó w w y z n a n i o w y c h**, z wyjątkiem subwencji przyznawanych w drodze ustawodawczej; **r ó w n o u p r a w n i e n i e m w s z y s t k i c h K o ś c i o ł ó w i z w i ą z k ó w w y z n a n i o w y c h** bez względu na formę regulacji ich statusu prawnego.

Państwo świeckie gwarantowało jednostce szeroki katalog uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania, wraz z prawem rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem w sprawach religijnych i prawem milczenia w sprawach religii lub przekonań. Państwo świeckie zapewniało swobodę wypełniania przez Kościoły i związki wyznaniowe funkcji religijnych, autonomię i samorząd oraz przewidywało możliwość współdziałania jego organów z organami Kościołów i związków wyznaniowych w różnych dziedzinach życia społecznego.

Konsekwencją świeckiego charakteru państwa, określanego przez ustawy, pozostawał świecki charakter szkoły państwowej. Art. 2 ustawy z 1961 r. (**nie uchylony przez parlament, przy okazji jej nowelizacji w 1990 r.**) postanawia, że szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze są instytucjami świeckimi. Całokształt nauczania i wychowania w tych instytucjach ma charakter świecki. Na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 V 1989 szkoła państwowa uzyskała charakter neutralny w sprawach religijno-swiatopoglądowych. W konsekwencji tych postanowień, w szkole państwowej nie były umieszczane emblematy religijne i nie było nauki religii. Nauczanie religii uznane zostało za sprawę wewnętrzną Kościołów i związków wyznaniowych. Odbywało się ono w punktach katechetycznych tworzonych przez jednostki organizacyjne Kościołów i związków wyznaniowych w budynkach i pomieszczeniach kościelnych. W szczególnych sytuacjach, głównie ze względu na znaczne odległości miejsca zamieszkania dzieci od punktu katechetycznego czy braku odpowiednich pomieszczeń, nauczanie religii mogło odbywać się także w szkole. Decyzję o udostępnieniu pomieszczeń szkolnych na ten cel wydawała osoba uprawniona do dysponowania lokalem. O uczęszczaniu dziecka na naukę religii decydowali rodzice lub opiekunowie. Władze państwowe nie interesowały się ani programami, ani osobami nauczającymi religii. Ustawy wyznaniowe z 1989 r. nałożyły na MEN obowiązek wydania rozporządzenia godzącego rozkład zajęć szkolnych z rozkładem zajęć z religii. Wszystkie Kościoły i związki wyznaniowe uzyskały prawną możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, gdzie mogła być nauczana religia. Dzieci i personel nauczający w tych szkołach był traktowany na równi z dziećmi i personelem nauczającym w szkołach państwowych.

Odrzucając ten normatywny model, TK dał własną interpretację pojęcia świeckości. Generalnie można by się z tym wariantem zgodzić, z jednym tylko, ale istotnym zastrzeżeniem, że powinien go wprowadzić Sejm i Senat w drodze ustawy, a nie MEN, i to działając bez upoważnienia ustawowego. Ale zgłosić trzeba także szczegółowe zarzuty do argumentów uzasadnienia.

a) Nie można zgodzić się z argumentem, że nauczanie religii nie w szkole, a w kościele oznacza ingerencję państwa w wolność sumienia i wyznania obywateli, dopóki nie zostaną przedstawione dowody potwierdzające taką wolę obywateli. Przecież ani Kościół Katolicki, ani państwo nie pytało rodziców, czy wolą, by lekcje religii odbywały się w kościele czy w szkole. Rodzice pozbawieni zostali możliwości wyboru. Znaleźli się w sytuacji przymusowej: albo nauka religii w szkole, albo nigdzie. O tym TK zupełnie zapomniał.

b) Stwierdzenie TK, że przyjęta wykładnia świeckości szkoły harmonizuje z podobnym rozumieniem tego pojęcia w wielu państwach demokratycznych, odpowiada jedynie częściowo prawdzie. W wielu także demokratycznych państwach, np. w USA, Meksyku, Francji, Indiach, Japonii istnieje model świeckości państwa i szkoły zbliżony do polskiego, bez nauczania religii w szkołach państwowych. Powołując się na część demokratycznych państw europejskich, gdzie wykładana jest nauka religii jako przedmiot nadobowiązkowy, TK zapomina też dodać, że

regulacja ta nastąpiła w drodze ustawodawczej, a nie instrukcją.

2. Chybiona jest całkowicie argumentacja TK w sprawie relacji instrukcji z 3 VIII 1990 z art. 19 ust. 1 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Kat. z 17 V 1989.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy Komisja Wspólna interpretuje ustawę i jej wykonywanie. Ale ta interpretacja nie może się odbywać wbrew wyraźnym postanowieniom tej ustawy i — czego już TK zapomniał dodać — nie może naruszać właściwości organów państwowych (art. 4 ust. 2). **Celem postanowienia zawartego w ostatnim zdaniu art. 19 ust. 1 (nauczanie religii może odbywać się „także w innych pomieszczeniach udostępnianych na ten cel przez osobę uprawnioną do dysponowania pomieszczeniem”) było umożliwienie kierownikom szkół udostępnienia sal lekcyjnych na naukę religii, gdy parafia nie dysponowała odpowiednimi pomieszczeniami lub gdy punkt katechetyczny był znacznie oddalony od miejsca zamieszkania dzieci.** Nauka religii mogła się odbywać bezpośrednio po lekcjach. Z formalnego brzmienia tego artykułu nie wynika jednak uprawnienie MEN ani do wydania rozporządzenia, mającego charakter generalnej zgody na udostępnienie szkół, ani też do generalnego zakazania kierownikom ich udostępniania. Upoważnienie MEN do wydania rozporządzenia określającego zasady i sposób godzenia rozkładu nauczania religii z rozkładem zajęć szkolnych stwarza wyraźne domniemanie wykluczające uprawnienie do wydania rozporządzenia udostępniającego generalnie pomieszczenia szkolne na naukę religii. Stwierdzenie zaś w uzasadnieniu TK, że rzeczywistym zamiarem ówczesnego ustawodawcy było przyznanie takiego uprawnienia MEN, nie odpowiada prawdzie, co jako współautor tego uregulowania muszę z przykrością stwierdzić.

3. Nie można zgodzić się z interpretacją TK próbującego udowodnić, że art. 2 ustawy z 15 VII 1961 nie może mieć zastosowania do instrukcji, ponieważ pozostaje w sprzeczności z zasadami określonymi w ustawie o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego z 17 V 1989, głównie w art. 3 ust. 2, art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1. Art. 3 ust. 2 tej ustawy mówi, że w sprawach odnoszących się do Kościoła i nie uregulowanych niniejszą ustawą stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami. Zasadą wynikającą z art. 18 i 19 ustawy jest prawo Kościoła Katolickiego do nauczania religii i religijnego wychowania dzieci, które jako sprawa wewnętrzna odbywa się w punktach katechetycznych. Dopatrywanie się sprzeczności między świeckością szkoły a prawem Kościoła Katolickiego do nauczania religii nie jest oparte ani na formalnych, ani logicznych przesłankach. Przecież obie ustawy wyznaniowe z 1989 r. uznawały w pełni świecki charakter państwa i szkoły, z nauką religii w punktach katechetycznych. Nie zachodziła między nimi a ustawą z 1961 r. żadna sprzeczność. W projekcie ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego znajdowała się dwustronna deklaracja, m.in. stwierdzająca, że Kościół Katolicki uznaje świecki (niekonfesyjny) charakter państwa. Deklaracja ta nie znalazła się w ustawie, gdyż jej treść miała zostać przeniesiona do przyszłej konwencji ze Stolicą Apostolską. W chwili uchwalania ustaw z 1989 r. panowała zgodność poglądów wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych oraz państwa w pojmowaniu świeckości szkoły, w której nie odbywa się nauka religii.

4. Nieuzasadniony jest pogląd TK głoszący, że ustawy wyznaniowe uchyliły art. 2 ustawy z 15 VII 1961 i przyznały prawo do nauczania religii w szkołach państwowych Kościołowi Katolickiemu oraz innym Kościołom i związkom wyznaniowym. Jest to interpretacja *contra legem*, ponieważ wyjątek traktuje jako zasadę generalną. Zasadą uznaną przez ustawy wyznaniowe było nauczanie religii w punktach katechetycznych, a wyjątkiem — w pomieszczeniach szkolnych. TK uznał zaś wyjątek za zasadę, a dotychczasową zasadę za wyjątek. Warto dla przypomnienia dodać, że ustawa, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania zmieniła art. 1 ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania, pozostawiając nie zmieniony art. 2 tej ustawy, podobnie jak i inne jej nowelizacje dokonane w 1990 r.

5. Zarzut RPO, że instrukcje naruszają art. 2 pkt 4 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 V 1989 uznano za niezrozumiały. Stwierdzono, że instrukcje są w pełni zgodne z art. 2 pkt. 4, bowiem gwarantują obywatelom prawo do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem w sprawach religijnych. Twierdzenie TK jest chyba wynikiem nie dość dokładnej konfrontacji instrukcji, z art. 2 pkt 4 ustawy. Ustawa przyznaje prawo do wychowania dzieci rodzicom, zgodnie ze swoimi przekonaniem w sprawach religii. Instrukcja pozbawia natomiast częściowo tego prawa rodziców i przenosi te uprawnienia na dzieci uczęszczające do szkół ponadpodstawowych. Nie określa zresztą dokładnie, kiedy decydują

rodzice, a kiedy dzieci, co może powodować poważne konflikty rodzinne. TK nie widzi między tymi postanowieniami żadnej sprzeczności. Nie dostrzega też, że instrukcja ograniczyła władzę rodzicielską, określoną nie tylko przez art. 2 pkt 4 wymienionej ustawy, ale i przez prawo rodzinne. Aprobuje tym samym sytuację, w której instrukcja zmienia postanowienia ustaw.

6. Pogląd TK, że możliwość umieszczenia krzyża czy odmawiania modlitwy w szkole wynika jednoznacznie z art. 15 ust. 2 ustawy o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego opiera się chyba na nieporozumieniu. Art. 15 dotyczy sprawowania kultu religijnego, a trudno jest chyba utożsamić nauczanie religii w szkołach ze sprawowaniem kultu religijnego.

7. Uzasadnienie TK odrzucające zarzut RPO o naruszeniu przez instrukcję prawa do milczenia, gwarantowanego przez art. 2 pkt 5 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, opiera się na błędnej jego interpretacji. Świadczą o tym stwierdzenia w rodzaju: „składanie oświadczeń woli jest fakultatywne”, „Prawo do milczenia nie można traktować jako nakazu milczenia, do czego prowadzi interpretacja RPO”. Prawo do milczenia względnie tajemnica wyznania, jest uprawnieniem jednostki wynikającym z wolności sumienia i wyznania, które bynajmniej nie zabrania jej ujawniania swoich przekonań w sprawach religii. Jest to prawo, które nakłada na państwo obowiązek takiego postępowania, aby jednostka nie była nigdy zmuszana do ujawniania swoich przekonań w sprawach religii. Organy i instytucje państwowe przestają interesować się wyznaniem czy światopoglądem swoich obywateli. Od kolebki aż do grobu — jak mówił F. Ruffini — państwo nie interesuje się wyznaniem swoich obywateli. Nie stawia im w żadnych kwestionariuszach czy formularzach pytań dotyczących ich stosunku do religii. Ten obowiązek, jaki nakłada prawo do milczenia na władze państwowe, uważany jest za podstawową przesłankę gwarantującą pełne równouprawnienie obywateli.

Prawo do milczenia zabrania tym samym organom administracji szkolnej pytać obywateli o ich wyznanie, prowadzić rejestry dzieci według kryteriów wyznaniowych. Mogłoby to bowiem prowadzić do uprzywilejowywania jednych i dyskryminacji drugich. By zachować prawo do milczenia, deklaracje o nauczaniu religii powinny być składane w jednostkach organizacyjnych Kościołów i związków wyznaniowych, które prowadzą rejestry dzieci. Pozostają one w wyłącznej gestii osób nauczających religii. **Świadectwa potwierdzające uczestnictwo w nauczaniu religii powinny być wystawiane przez Kościoły i związki wyznaniowe, a nie przez szkoły. Takie rozwiązanie przyjęły Węgry**, wprowadzając naukę religii do szkół państwowych w 1990 r. po konsultacji ze wszystkimi Kościołami i związkami wyznaniowymi.

TK podzielił rozumowanie MEN, jakoby deklaracja o posyłaniu dziecka na naukę religii nie była równoznaczna z samookreśleniem wyznaniowym osoby ją składającej. **Uznał tym samym za dopuszczalną, a nawet godną aprobaty postawę dwulicową, kiedy osoba niewierząca posyła dziecko na naukę religii, względnie wierząca nie posyła. Jest to jednak wyraźnie sprzeczne z zasadami moralności, a także postanowieniami obydwu ustaw wyznaniowych, głoszącymi, że obywatele mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem w sprawach religii.**

8. TK nie dopatrył się w fakcie wynagradzania nauczycieli religii naruszenia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, gdyż wynagrodzenia nie można utożsamić z dotowaniem lub subwencjonowaniem Kościołów lub związków wyznaniowych. Nie przytoczył jednak żadnego argumentu na poparcie swego poglądu, co uniemożliwia poznanie jego toku rozumowania. **Tymczasem ustawa ta (art. 10 ust. 2), wprowadziła zakaz dotowania i subwencjonowania przez państwo i państwowe jednostki organizacyjne Kościołów i związków wyznaniowych. Dopuściła jednak wyjątki od tej zasady, ale takie subwencje czy dotacje muszą być przewidziane przez ustawy lub przepisy wydane na ich podstawie.**

Stanowisko TK jest trudne do pogodzenia z normatywnym modelem państwa świeckiego obowiązującym w Polsce. Instrukcja nie powołuje się na jakiekolwiek upoważnienie ustawowe. Skoro więc dotychczas nauczyciele religii byli opłacani przez Kościoły i związki wyznaniowe, to przejęcie tego obowiązku finansowego przez państwo nie może być inaczej traktowane, jak dotowanie czy subwencjonowanie działalności religijnej. **Ale nawet jeśli pominąć fakt istnienia ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, powstaje pytanie, czy MEN mogło finansować wynagradzanie nauczycieli religii, nie mając upoważnienia ustawy budżetowej?** TK pominął ten aspekt sprawy.

Warto dla porównania przypomnieć, że w literaturze prawa wyznaniowego dominuje pogląd uznający zakaz subwencjonowania i dotowania działalności religijnej Kościołów i związków wyznaniowych za podstawową cechę państwa świeckiego [2]. **T. Jefferson**

uzasadniał ten zakaz niedopuszczalnością zmuszania obywatela do ponoszenia kosztów utrzymania religii, której zasad nie podziela. Taki zakaz potwierdzany jest współcześnie przez ustawodawstwo wielu krajów, m.in. Francji, Szwajcarii, Meksyku, USA.

9. Bardzo słabo brzmią argumenty TK przeciwko zarzutowi RPO o niezgodności instrukcji z Kartą Nauczyciela. TK nie dostrzegł nic zdrożnego w fakcie, iż instrukcja zmienia postanowienia Karty, która jest przecież ustawą. Instrukcja przewiduje bowiem, że „nauczyciele religii zatrudnieni w szkołach uzyskują prawa przysługujące nauczycielom, z wyjątkiem tych, które naruszałyby postanowienia zawarte w niniejszej instrukcji”. Aprobuje tym samym sytuację, w której instrukcja staje ponad ustawą i w sposób arbitralny uchyla przepisy rangi ustawowej.

Odpierając zarzut RPO dotyczący zwolnienia katechetów od posiadania wymaganych kwalifikacji, TK wyraził pogląd, że skoro nauczanie religii jest sprawą wewnętrzną Kościołów i związków wyznaniowych, to także ocena poziomu kwalifikacji należy do władz kościelnych. Słuszność tego poglądu nie podlegała wątpliwości tak długo, jak długo nauka religii odbywała się w punktach katechetycznych, prowadzonych przez Kościoły i związki wyznaniowe. Musi być jednak zakwestionowana, gdy religia staje się przedmiotem wprowadzone dobrowolnym, ale nauczaniem w szkole państwowej, a tym bardziej, gdy nauczyciele religii są opłacani przez państwo, wchodzi w skład rad pedagogicznych, mogą prowadzić na terenie szkoły organizacje społeczno-religijne, organizują zebrania z rodzicami. Odmówienie państwu jakiegokolwiek wpływu, nawet na generalne określenie wymaganych kwalifikacji, nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia.

RPO zakwestionował postanowienie instrukcji przedłużające bezterminowo wiek emerytalny nauczycieli religii, uznając je za sprzeczne z Kartą Nauczyciela. TK stwierdził, że art. 23 ust. 1 pkt 4 Karty nie ma w sprawie zastosowania, gdyż odnosi się on do nauczycieli mianowanych, a katecheci nie są zatrudniani na podstawie mianowania. Nie próbował jednak wyjaśnić, dlaczego ten przepis został powołany w instrukcji. Zapomniał także dodać, że katecheci są zatrudniani na podstawie umowy o pracę (art. 10 ust. 3 Karty Nauczyciela) i dotyczą ich postanowienia ustawy z 14 XII 1982 o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, określające wiek emerytalny tej kategorii nauczycieli. Jeżeli więc instrukcja nie jest sprzeczna z art. 23 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela, to jest na pewno sprzeczna z ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym. Zresztą zasadą polskiego prawa pracy jest ustawowe, a nie instrukcyjne, i to bez terminu *ad quem*, określenie wieku emerytalnego.

10. TK dla poparcia legalności instrukcji odwołał się do argumentu, że oddzielenie nauczania szkolnego od nauczania religii i przeniesienie jej do punktu katechetycznego ograniczało wolność sumienia i wyznania jednostki. Można się z tym zgodzić, gdy chodzi o stratę czasu, jaką ponosi uczeń, uczęszczając osobno na naukę religii do kościoła. Trudno jest natomiast podzielić ten pogląd, gdy chodzi o ograniczenia z powodu odległości miejsca zamieszkania ucznia od szkoły i od kościoła, gdyż to bez dokładnych obliczeń jest niemożliwe do udowodnienia. Przekonanie, że instrukcja ułatwi realizację uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania jest niewątpliwie trafne, ale dopiero przyszłość pokaże, w jakiej mierze przeniesienie nauki religii z kościoła do szkoły wpłynie korzystnie na kształtowanie, w sposób trwały i pogłębiony, formacji religijnej u dzieci.

11. Zarzut TK, że art. 2 ustawy z 15 VII 1961 jest niezgodny z ratyfikowanymi przez Polskę Paktami Praw Człowieka, nie odpowiada prawdzie. Wszystkie przytoczone przez Trybunał akty prawa międzynarodowego nakładają na Polskę obowiązek zagwarantowania rodzicom prawa do wychowywania dzieci zgodnie z ich przekonaniami religijnymi, ale żaden nie wskazuje, gdzie to prawo ma być realizowane. I tak art. 18 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. nakłada na państwo obowiązek zapewnienia rodzicom prawa do wyboru dla swych dzieci wychowania zgodnego z ich przekonaniami religijnymi. Art. 13 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyznaje rodzicom prawo wybrania dla swych dzieci innych szkół niż szkoły zakładane i prowadzone przez państwo i zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego, zgodnego z ich przekonaniami. Wyklucza jedynie monopol nauczania państwowego i gwarantuje swobodę tworzenia szkół prywatnych.

Pakty Praw Człowieka nie nakładają na państwo obowiązku realizowania prawa rodziców do religijnego wychowania dzieci wyłącznie w szkole państwowej, jak to sugeruje TK. **Nieuzasadnione też w świetle postanowień Paktów jest stwierdzenie TK, że zgodnie**

z Paktami instytucje kościelne jedynie zastępczo organizują wychowanie religijne, bo jest to obowiązek państwa.

A już zupełnie niezrozumiałe jest przytoczenie — na poparcie poglądu, że na państwie ciąży obowiązek zorganizowania nauki religii w szkole — zdania z „dokumentu wiedeńskiego”, że Polska zobowiązała się „zachęcać do podejmowania w szkołach i innych instytucjach oświatowych zagadnień dotyczących rozwijania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności”, i powinna to jak najpełniej realizować, by wszyscy mogli dokładnie poznać szczegółową treść praw człowieka, a nie być zdani na korzystanie z informacji z drugiej ręki.

Stwierdzenie TK, że określona przez ustawy świeckość i neutralność szkoły państwowej w Polsce jest niezgodna z Paktami Praw Człowieka, trzeba — traktując sprawę porównawczo — rozszerzyć na te wszystkie państwa, które te Pakty ratyfikowały, a w których nauka religii odbywa się poza szkołą (Meksyk, Francja, Portugalia, Indie, Japonia). Czyżby te państwa też naruszały te Pakty? Jak dotąd sądy konstytucyjne w tych państwach tego nie dostrzegły.

12. RPO nie wskazał na wszystkie sprzeczności postanowień instrukcji z ustawami i Konstytucją, a TK nie zwrócił na nie uwagi z urzędu. Uwagi krytyczne budzi sprawa dobrowolności nauczania religii w szkołach. Instrukcja zastrzega, że nauczanie religii w szkole ma charakter dobrowolny, gdyż uczniowie, których rodzice sobie tego nie życzą, nie mają obowiązku uczęszczania na te lekcje. Dla nich szkoła powinna zorganizować lekcje, których celem byłoby poznanie zasad etycznych lub inne zajęcia. Instrukcja przewidziała zajęcia alternatywne dla dzieci, które nie wybrały nauki religii w szkole, bez pytania rodziców, względnie samych uczniów, czy życzą sobie takich lekcji zastępczych. Dobrowolność nauki religii przekształciła się tym samym w obowiązkowość. Ujawnia się to szczególnie wyraźnie przy rekolekcjach. Zgodnie z zasadą dobrowolności szkoła powinna zwolnić do domu dzieci nie biorące udziału w rekolekcjach, a jedynie na życzenie lub za zgodą rodziców lub dzieci może organizować zajęcia zastępcze. Przedmiot, który dla części dzieci miałby stanowić równoważnik lekcji religii, nie może być traktowany jak każdy inny wykładany w szkole. Wchodzi on bowiem i jest oceniany jako element składowy wolności sumienia i wyznania, a nie wolności nauczania, z którego wynika prawo państwa do określenia programu nauczania w szkole państwowej.

Warto tu dla porównania przytoczyć spór, jaki toczył się na identycznym tle we Włoszech. 29 X 1988 Minister Wychowania Publicznego, T. Taluci, realizując postanowienia konkordatu włoskiego z 1984 r., wydała okólnik, który przewidywał dla uczniów nie uczęszczających na naukę religii katolickiej nauczanie przedmiotu zastępczego. **Okólnik ten został uznany przez sąd administracyjny I instancji za sprzeczny z konstytucją. Rada Stanu miała zdanie odmienne, z kolei TK uznał go za sprzeczny z konstytucyjną zasadą wolności sumienia i wyznania, wskazując, że nie można zmuszać ucznia do wyboru między nauką religii a nauką innego przedmiotu. Wykluczył tym samym możliwość tworzenia przedmiotów zastępczych. Ten, który nie wybiera religii, nie ma żadnego innego obowiązku zastępczego. [3]**

Orzeczenie TK z 30 I 1991 miało swój dalszy ciąg w postanowieniu TK podjętym na posiedzeniu niejawnym 13 II 1991. TK, uzupełniając swoje poprzednie orzeczenie, postanowił zasygnalizować Sejmowi RP, że ustawa z 15 VII 1961 o rozwoju systemu oświaty i wychowania, a zwłaszcza jej art. 2, nie jest spójna z systemem prawnym RP — w szczególności z Konstytucją RP i obydwoma powoływanymi ustawami wyznaniowymi z 17 V 1989, oraz wyraził przekonanie o potrzebie pilnego uchwalenia nowej ustawy o systemie oświaty i wychowania. Podał tym samym w wątpliwość swoje przekonanie o całkowitej zgodności instrukcji MEN w sprawie nauczania religii z obowiązującymi ustawami.

Reasumując, pragnę stwierdzić, że orzeczenie TK nie dostarczyło przekonujących dowodów uzasadniających tezę o legalności instrukcji MEN. Usunęło na margines swoich zainteresowań sprawę uprawnień Ministra do dokonywania zmian przepisów ustawowych drogą instrukcji. Trybunał, wprowadzając *contra legem* nowy model państwa świeckiego, uznał swą kompetencję do zmiany obowiązującego ustawodawstwa, przekraczając w sposób wyraźny swoje uprawnienia. **Zastrzeżenia tak często podnoszone w literaturze prawa konstytucyjnego przeciwko wprowadzaniu sadownictwa konstytucyjnego, iż może ono stać ponad parlamentem lub przejmować jego uprawnienia, stały się rzeczywistością. W decyzji TK wartości polityczne przeważały nad wartościami prawnymi. Nie może to być dobrym prognostykiem dla rozwoju demokratycznego państwa prawnego w Polsce.**

Przypisy:

[1] Por. M. Pietrzak: Demokratyczne państwo prawne, "Gazeta Prawnicza" nr 10/1989, „Przegląd Humanistyczny” 1989, nr 8

[2] F. Ituffini: Corso di diritto eccle.sirr.stico italiano, Torino 1924, s. 393

[3] "Conscience et Liberte" 1989, nr 38, s. 128; M. Ghlisalberti: Ultimi sviluppi giuridici dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica in Italia, "Anuario de Derecho Eclesiastico del Estado" 1999, t. V, s. 135 i n.

Michał Pietrzak

Profesor doktor habilitowany, historyk ustroju II Rzeczypospolitej, autor prac na temat wolności prasy, rządów parlamentarnych i odpowiedzialności konstytucyjnej. Pracownik Instytutu Historii Prawa i kierownik jedynego Zakładu Prawa Wyznaniowego (Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski).

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 22-07-2002 Ostatnia zmiana: 24-02-2004)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,1347) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,1347>)

Contents Copyright © 2000-2008 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane

w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora.

Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl