

## Wprowadzenie religii do szkół: Zd.odr. do OTK'91

Autor tekstu: **Kazimierz Działocha**

(...) Instrukcje (...) mają — wbrew ich nazwom i niezależnie od swoistej reakcji tekstu i wewnętrznej systematyki — charakter aktów normatywnych w rozumieniu ustawy o TK (art. 1 pkt 2) i dotychczasowego orzecznictwa TK, tzn. ustanawiają normy postępowania o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym obowiązujące w państwie. Będąc aktami normatywnymi nie są przy tym — wbrew stanowisku Ministra Edukacji Narodowej (MEN) — tylko aktami kierownictwa wewnętrznego, skierowanymi do dyrektorów szkół państwowych i stwarzającymi jedynie jak twierdzi MEN — organizacyjne warunki umożliwiające korzystanie z uprawnień obywatelskich. Z analizy treści instrukcji wynika niedwuznacznie, że ustanawiają one w szerokim zakresie normy prawne w materiałach uregulowanych obowiązującymi ustawami i — co najważniejsze — w sposób z ustawami tymi sprzeczny, albo w materiałach zarezerwowanych z mocy Konstytucji dla ustaw (są *praeter legem*). (...)

Literalna oraz systemowa wykładnia przepisów powołanych ustaw, a także wykładnia historyczna, nie stwarzają zasadniczych wątpliwości co do obowiązującego stanowiska ustawodawcy w sprawie charakteru szkoły publicznej w Polsce. Z treści wszystkich powołanych wyżej ustaw wynika, że ma to być szkoła świecka, tj. szkoła światopoglądowo — także pod względem stosunku do religii neutralna. (...)

Zasadę tę przełamały obydwie instrukcje MEN. (...) Niezależnie od tego, że lekcje religii w szkołach są dobrowolne, a ocena z nauki religii nie ma mieć wpływu na promowanie ucznia do następnej klasy, **nie można w tym stanie rzeczy przyjąć, że całokształt nauczania w szkole ma nadal charakter świecki** (wszelkie pogrubienia pochodzą ode mnie — przyp. Mariusz Agnosiewicz.). (...)

Osoby uczące religii w szkole wchodzi w skład rad pedagogicznych i mają prawo organizowania zebrań z rodzicami uczniów (pkt 8 instrukcji I i pkt 3 instrukcji II). Lekcje religii w szkole mogą być wizytowane przez władze oświatowe szkoły (dyrektora szkoły, upoważnionych pracowników nadzoru pedagogicznego) pod względem metodycznym i zgodności z programem nauczania, ustalonym — jak wiadomo — przez władze kościelne. (...) Za uzasadniony należy przyjąć pogląd, że instrukcje doprowadziły do daleko idącej integracji nauczania religii z całokształtem nauczania w szkole publicznej, z systemem jej funkcjonowania i nadzoru, odbierając także pod tym względem szkole charakter świecki w znaczeniu obowiązujących ustaw.

Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony m. zd. do przyjęcia wykładni zasady świeckości szkoły publicznej przeciwnej do treści wyrażanych norm prawa, kierując się wyłącznie określonymi względami aksjologicznymi, tj. nie kwestionowanym na ogół znaczeniem treści wychowania religijnego dla stanu moralnego narodu. (...) Nie do przyjęcia jest w szczególności pogląd, że art. 3 ust. 2 ustawy z 17 V 1989 o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP uchylił moc obowiązującą art. 2 przedmiotowej ustawy z 1961 r. (...), gdyż przepisy, których stosowanie miałyby wyłączać nie regulują (...) spraw odnoszących się do Kościoła, Do kanonów teorii i praktyki eliminowania norm z systemu prawa należy reguła, iż wprowadzić każda norma zawarta w danym akcie normatywnym może być uchylona przez dowolną normę zawartą w późniejszym akcie tej samej rangi, lecz kompetencja prawodawcy do uchylania norm (lub ograniczenia zakresu ich stosowania) jest zawężona do uchylania (ograniczenia zakresu stosowania) norm określonego typu. Założeniem jest w szczególności, że akty normatywne stanowione przez ten sam podmiot i mające tę samą moc prawną (w danym wypadku ustawy) nie mogą się wzajemnie uchylać, jeżeli normują zupełnie różne materie (...).

Skoro zatem ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego uznaje zasadę świeckości szkoły publicznej, jej postanowienia nie mogą na podstawie klauzuli art. 3 ust. 2 tej ustawy stanowić przeszkody do stosowania innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego (...).

Należy się zgodzić z twierdzeniem RPO przedstawionym na rozprawie, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 1 Konstytucji) i w warunkach obowiązywania zasady praworządności formalnej (art. 3 ust. 1 Konstytucji) niedopuszczalna jest nieformalna derogacja ustawy z tego w szczególności powodu, że uchwalona ona została w niedemokratycznych warunkach PRL i pod wpływem błędnych, niesłusznych i odrzuconych

współcześnie koncepcji wychowawczych i oświatowych. W państwie prawnym z uwagi na konieczność zapewnienia praworządności działań państwa oraz przestrzegania prawa przez obywateli nikt nie jest uprawniony do odmowy podporządkowania się ustawie i uznania jej za obowiązującą do czasu legalnej zmiany. W odniesieniu do ustawy z 19 VII 1961 wola utrzymania jej mocy obowiązującej została dodatkowo potwierdzona faktami ustawodawczymi (...)

Gdyby przyjąć, że MEN mógł podjąć decyzję generalną o oddaniu na cele nauki religii pomieszczeń szkół państwowych, to mogłoby się to odnosić tylko do tych szkół, które mu podlegają, a nie zaś tych licznych, które należą do resortów rolnictwa i gospodarki żywnościowej, zdrowia i opieki społecznej, kultury i sztuki, przemysłu, którymi zgodnie z obowiązującymi ustawami zarządzają odpowiedni ministrowie.

Instrukcje nie liczą się ze stanem prawnym, który obowiązywał w dniu ich wejścia w życie w zakresie uprawnień organów samorządów terytorialnych w dziedzinie oświaty (art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z 8 III 1990 o samorządzie terytorialnym) art. 9 ustawy z 17 V 1990. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, (...).

Przepisy pkt 4 instrukcji I i przepisy pkt 7 instrukcji II dotyczące zatrudnienia, wynagradzania i statusu prawnego nauczycieli religii są niezgodne z odpowiednimi zasadami i normami ustawowego prawa pracy, w szczególności z postanowieniami ustawy z 25 I 1982 r. — Karta Nauczyciela. Instrukcje rozciągają na nauczycieli religii moc obowiązującą norm dotyczących nauczycieli, do czego brak jest podstawy ustawowej w obowiązujących przepisach prawa. (...)

Postanowienie pkt 4 instrukcji I, mówiące o tym, że „nauczyciele religii zatrudnieni w szkołach uzyskują prawa przysługujące nauczycielom, z wyjątkiem tych, które naruszałyby postanowienia zawarte w niniejszej instrukcji” prowadzi pominąwszy nawet brak, jak powiedziano, właściwej podstawy ustawowej dla takiego postanowienia — do takiej sytuacji prawnej, że mocą przepisów instrukcji uchylone czy ograniczone zostają prawa przysługujące nauczycielom z mocy ustawy. Instrukcja nie określa przy tym, które to prawa nie przysługiwałyby nauczycielom religii. (...)

Instrukcje, prócz postanowień wyraźnie sprzecznych z obowiązującym ustawodawstwem prawa pracy, zawierają także takie, które modyfikują w jakiś sposób przepisy tego ustawodawstwa w sposób niedozwolony (pkt 4 instrukcji I) lub takie, które mają charakter *praeter legem* (pkt 4 instrukcji I i pkt 7 instrukcji II).

Postanowienia obydwu instrukcji mówiące o tym, że uczniowie szkół ponadpodstawowych mogą zamiast rodziców składać oświadczenie co do tego, że życzą sobie uczęszczać na lekcje religii w szkole (pkt 1 instrukcji I i pkt 1 instrukcji II) są niezgodne z art. 92, art. 95 § 1 i art. 98 k.r.o. w związku z art. 10 § 1 k.c. Zgodnie z powołanymi przepisami k.r.o. dziecko aż do pełnoletności pozostaje pod władzą rodzicielską, której częścią jest wychowanie dziecka (troska o „duchowy rozwój dziecka”) i kierowanie nim. Postanowienia te są także sprzeczne z wyraźnym brzmieniem art. 18 ust. 1 ustawy z 17 V 1989 o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz z art. 20 ust. 1 ustawy z 17 V 1989 o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, stosownie do których nauczanie religii przez Kościoły i związki wyznaniowe oraz wychowanie religijne dzieci odbywa się „zgodnie z wyborem dokonany przez rodziców lub opiekunów prawnych”.

Powyższe normy ustaw krajowych odpowiadają w pełni standardom międzynarodowym w tej materii, które zawsze wymagają dokonania wyboru wychowania religijnego dziecka przez rodziców lub opiekunów prawnych. (...)

Obydwie instrukcje, które — jak starałem się wykazać — regulują materie należące do ustaw i czynią to w sposób sprzeczny z ustawami obowiązującymi, są w całości niezgodne z art. 1, art. 3, art. 20 ust. 4, art. 27 ust. 1 oraz art. 82 zdanie ostatnie Konstytucji.

**1. Postanowienia instrukcji są niezgodne z art. 1 Konstytucji, z tą mianowicie jego częścią, która wysławia zasadę demokratycznego państwa prawnego.** Państwo prawne oznacza takie państwo, którego organy działają na podstawie i przy pomocy prawa. Prawem w państwie prawnym, w znaczeniu norm mających moc powszechnie obowiązującą, są — prócz Konstytucji jako ustawy zasadniczej — ustawy oraz akty normatywne wydawane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Koncepcja ta, torująca sobie nie bez trudu drogę w dotychczasowym orzecznictwie TK (także NSA i RPO) przed zmianą Konstytucji z dnia 20 XII 1989, znajduje pełne prawne i doktrynalne uzasadnienie po wprowadzeniu do Konstytucji zasady państwa prawnego i wymaga zgodnej z tą zasadą wykładni wszystkich konstytucyjnych

przepisów kompetencji prawotwórczych. **Instrukcja i inne niekwalifikowane („powielaczowe”) formy stanowienia przepisów nie mieszczą się w zasadzie państwa prawnego.** Za sprzeczne z Konstytucją uznawał je Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie jeszcze przed ustanowieniem zasady państwa prawnego (por. np. orzeczenia TK sygn. U.10/88, U.15/88), tym bardziej nie mają one swojej racji bytu w państwie prawnym.

Rola ustawy jako podstawowego — a gdy idzie o jej samoistny charakter — jedyne obok Konstytucji źródła prawa zakłada właściwe miejsca praw człowieka w porządku prawnym państwa jako praw z racji swej genezy niezależnych od państwa, chociaż potwierdzanych na ogół konstytucją państwa. Podstawowa rola ustawy jako źródła prawa w państwie prawnym oznacza w szczególności ograniczenie przedmiotowego zasięgu regulacji ustawowej zasadą wolności jednostki, która może czynić wszystko to, czego prawo nie zabrania. Poza tym miejsce ustawy w porządku prawnym państwa łączy się jednak ściśle z określoną konstrukcją materii ustawy. Materia ta jest tak szeroka, jak szeroka jest sfera działalności państwa w zakresie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z obowiązującą Konstytucją, stanowiskiem orzecznictwa Trybunatu i Konstytucyjnego i innych sądów ustawa określa obowiązki obywateli i ich organizacji względem państwa oraz w stosunkach wzajemnych, a ponadto prawa obywateli względem państwa w zakresie objętym prawotwórczą działalnością państwa, a więc poza sferą wolności obywateli. Do materii ustawowych należą także określone sprawy związane z realizacją praw człowieka i wolności obywatela, pomimo że posiadają one zasadniczo -jak powiedziano — inną niż pozytywistyczną proveniencję. Są to wg przeważającego stanowiska doktryny prawa i ustawodawstwa Sejmu ostatniego okresu dwa rodzaje materii: określenie gwarancji praw człowieka i wolności obywatela oraz określenie granic korzystania z tych praw i wolności, podyktowanych koniecznością ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia, moralności publicznej albo prawa i wolności innych osób.

Wracając bezpośrednio do sprawy będącej przedmiotem orzeczenia należy zauważyć, że treścią obydwu instrukcji jest materia związana ściśle z konstytucyjną wolnością sumienia i wyznania — prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci jest bowiem refleksem owej podstawowej wolności. Zgodnie z założeniami państwa prawa, o których mowa wcześniej, prawo w tym wypadku powinno określać gwarancje korzystania przez rodziców z przysługującej im wolności i zapobiegać jego nadużyciom na szkodę m.in. praw innych osób. Nie są to w każdym razie materie, które można regulować aktami instrukcyjnymi, lecz tylko ustawą. (...)

Teza o niezgodności instrukcji z art. 1 Konstytucji odnosi się także do tej części tego artykułu, z której wynika, że Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym. Demokratyczne państwo prawne to takie państwo, w którym prawo stanowione jest przez przedstawicielski organ narodu w drodze demokratycznej procedury. Procedurę taką opartą na zasadzie jawności, dyskusji i niezbędnej złożoności czynności ustawodawczych gwarantuje parlamentarna droga ustawodawcza (por. orz. TK U.2/86 i U.5/86). W założeniu tylko taki tryb jest właściwym sposobem należytego rozważenia m.in. różnych opcji światopoglądowych, poglądów, obaw i sprzecznych interesów, jakie towarzyszą na ogół — jak to wynika z doświadczenia - określeniu miejsca religii w wychowaniu szkolnym. Gwarantuje w założeniu rozwiązania optymalnie skuteczne i społecznie akceptowane. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika także nakaz należytej ochrony praw mniejszości, w tym grup światopoglądowych będących w mniejszości w danym społeczeństwie. **W państwie demokratycznym ewentualna sprzeczność między prawem jednostki do wyrażania sądów niepopularnych, różnych od poglądów większości, a prawem większości do ochrony swych wartości winna być rozstrzygnięta na korzyść pierwszego prawa.** Jakkolwiek demokracja parlamentarna gwarancji w tej dziedzinie automatycznie nie stwarza i potrzebne są tutaj wyraźne postanowienia Konstytucji, to jednak gwarancje te są większe bez wątpienia niż w sytuacji stanowienia prawa przez organy administracyjne i to w formie konstytucyjnie nielegitymowanej.

**2. Instrukcje, o których mowa, niezgodne są z postanowieniami art. 3 Konstytucji, tj. z zasadą praworządności.** Po pierwsze ich wydanie niezgodne jest z podstawowym elementem praworządności, jaką jest zasada legalności (art. 3 ust. 2 Konstytucji). Wynika z niej nakaz posiadania przez organy państwa właściwej podstawy prawnej, mianowicie podstawy ustawy do podejmowania działań prawnych. Organ państwa —

w tym przede wszystkim organ administracji — może działać tylko wtedy, gdy ustawa mu to nakazuje lub na to zezwala w sposób nią określony. Nie ulega żadnej wątpliwości, że MEN wydając przedmiotowe instrukcje, o takiej treści, jak to wykazano wcześniej, nie był i nie mógł być w świetle Konstytucji upoważniony do tego. Także nakaz ścisłego przestrzegania prawa, jaki wynika z art. 3 ust. 1 Konstytucji został naruszony przez MEN. Nakaz ten bowiem odnosi się zarówno do sfery stosowania, jak i stanowienia prawa i rozciąga się na prawo określające ustrój i zakres kompetencji danego organu, jak i prawo wyznaczające zakres działania innych organów państwa. Gdy idzie o przepisy kompetencyjne, to w danym przypadku Minister wszedł w dziedzinę zastrzeżoną do konstytucyjnych uprawnień organów ustawodawczych, to jest Sejmu i Senatu. Z treści wstępu do instrukcji I wynika, że uczynił to świadomie, skoro, stwierdziwszy potrzebę oparcia systemu oświatowego w Polsce na nowych zasadach, pisze: „Jednakże przygotowanie i uchwalenie odpowiadającej tym zasadom nowej ustawy o systemie edukacji narodowej wymaga dłuższych prac przygotowawczych i zanim to nastąpi trzeba sięgnąć po rozwiązanie doraźne”. Naruszenia Konstytucji w danym wypadku nie usprawiedliwia prawnie to, że MEN działał w oparciu — co zaznacza się we wstępie — o ustalenia Komisji Wspólnej Rządu i Konferencji Episkopatu Polski, dlatego że zgodnie z art. 3 ust. 2 Konstytucji działania organu państwa muszą być w każdym wypadku legitymowane prawem, niezależnie od tego, jak ważne i merytorycznie słuszne byłyby motywy pozaprawne tego działania. (...)

3. Instrukcje są wreszcie niezgodne z art. 20 ust. 3 i art. 27 ust. 1 Konstytucji. Art. 20 ust. 3 ustanawia zasadę wyłącznej kompetencji ustawodawczej Sejmu, art. 27 ust. 1 Konstytucji — prawnie gwarantowany udział Senatu w stanowieniu ustaw.

Wynika z nich zakaz jakiegokolwiek ograniczenia kompetencji parlamentu do stanowienia ustaw. (...)

*Państwo i Prawo*, nr 5/91, s.101-106

(Publikacja: 22-07-2002 Ostatnia zmiana: 09-08-2003)

[Oryginał..](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,1345) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,1345>)

Contents Copyright © 2000-2008 by 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 podkatalogów, skrypty JavaScript 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](mailto:redakcja@racjonalista.pl)