

Opinia prawna
w przedmiocie konstytucyjności
Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie
w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach
i szkołach
oraz
Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków
i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach

1

Przygotowana na zlecenie:
Fundacji Wolność od Religii

Autor:
radca prawny Adam Kuczyński

Warszawa, 24 sierpnia 2024 r.

SPIS TREŚCI

1.	Konkluzje	3
2.	Przedmiot Opinii i wyłączenia	4
3.	Podstawy sporządzenia Opinii	5
4.	Konstytucyjność Rozporządzenia oraz Rozporządzenia Zmieniającego	6
5.	Organizacja nauki religii – uprawnienie zainteresowanych, czy obowiązek władzy publicznej	10
6.	Rekomendacje	14

1. KONKLUZJE

- 1.1. Zarówno Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (dalej: „Rozporządzenie”), jak i Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (dalej: „Rozporządzenie Zmieniające”) są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: „Konstytucja RP”).
- 1.2. Źródłem niekonstytucyjności Rozporządzenia oraz Rozporządzenia Zmieniającego jest podwójnie wadliwa konstrukcja delegacji ustawowej do ich wydania, zawarta w art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: „U.s.o.”), bowiem przepis ten jest niezgodny z Konstytucją RP.
- 1.3. Pierwszy aspekt wadliwości wynika z zastosowania w art. 12 ust. 2 U.s.o. sformułowania „w porozumieniu”, które w niedopuszczalny sposób jest odnoszone do podmiotów spoza władzy wykonawczej.
- 1.4. Drugi aspekt wadliwości wynika z zaniechania przez ustawodawcę określenia w art. 12 ust. 2 U.s.o. kryteriów, którymi należy się kierować przy wydawaniu na jego podstawie aktów normatywnych.
- 1.5. Istnieją poważne argumenty przemawiające za tym, iż także art. 12 ust. 1 U.s.o. w związku z art. 12 ust. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (dalej: „Konkordat”) są niezgodne z Konstytucją RP stojącą na gruncie równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

2. PRZEDMIOT OPINII I WYŁĄCZENIA

- 2.1. Sporządzenie Opinii zostało zlecone przez Fundację Wolność od Religii (dalej: „Zleceniodawca”).
- 2.2. Przedmiotem Opinii jest ocena konstytucyjności Rozporządzenia oraz Rozporządzenia Zmieniającego.
- 2.3. Opinia została sporządzona na podstawie ogólnodostępnych danych i uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.
- 2.4. Opinia zawiera pewne ogólne rekomendacje dla Zleceniodawcy, które, w razie podjęcia decyzji o ich wdrożeniu, wymagają dalszych szczegółowych analiz prawnych.
- 2.5. Tezy wyrażone w Opinii mogą być uznane za trafne przez podmioty inne niż Zleceniodawca, w tym w szczególności przez organy władzy publicznej. Licząc się z taką ewentualnością Opinia zawiera także pewne ogólne rekomendacje, których realizacja wykracza poza możliwości i uprawnienia Zleceniodawcy. Autor Opinii nie bierze na siebie odpowiedzialności za fakt i sposób wdrożenia tych rekomendacji.
- 2.6. Opinia uwzględnia orzecznictwo sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych, zgodnie z którym funkcjonujący obecnie podmiot określający się „Trybunałem Konstytucyjnym” nie jest organem, o którym mowa w Konstytucji RP.

3. PODSTAWY SPORZADZENIA OPINII

- 3.1. Niniejsza Opinia została sporządzona w oparciu o następujące akty prawne:
- 3.1.1. Rozporządzenie;
 - 3.1.2. Rozporządzenie Zmieniające;
 - 3.1.3. Konstytucja RP;
 - 3.1.4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (dalej: „Konstytucja lipcowa”);
 - 3.1.5. Konkordat;
 - 3.1.6. U.s.o.;
 - 3.1.7. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (dalej: „U.g.w.s.w.”);
 - 3.1.8. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.9. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.10. Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego;
 - 3.1.11. Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.12. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.13. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.14. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.15. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.16. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.17. Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.18. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.19. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.20. Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.21. Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3.1.22. Rozporządzenie z mocą ustawy z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej;
 - 3.1.23. Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (dalej: „ZTP 1991”);
 - 3.1.24. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej: „ZTP 2002”);
- 3.2. Opinia uwzględnia równocześnie dorobek doktryny i orzecznictwa, który jest przywoływany wedle potrzeby w dalszej części Opinii.

4. KONSTITUCYJNOŚĆ ROZPORZĄDZENIA ORAZ ROZPORZĄDZENIA ZMIENIAJĄCEGO

- 4.1. Na wstępie należy zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny zajmował się już trybem wprowadzenia Rozporządzenia oraz zgodnością jego treści z U.s.o. i normami konstytucyjnymi. Wynikiem jego prac w tej kwestii zainicjowanych przez wniosek ówczesnej Rzeczniczki Praw Obywatelskich jest Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r. sygn. akt U 12/92 (dalej: „Orzeczenie”). Rozważania zawarte w Orzeczeniu mają jednak dla niniejszej Opinii znaczenie jedynie pomocnicze, a to z następujących względów.
- 4.2. Po pierwsze, Orzeczenie zapadło przed uchwaleniem obowiązującej obecnie Konstytucji RP. Tym samym Orzeczenie, nie może przesądzać o zgodności Rozporządzenia oraz Rozporządzenia Zmieniającego z Konstytucją RP.
- 4.3. Po drugie, w odniesieniu do trybu wprowadzenia Rozporządzenia wzorcem kontroli dla Trybunału Konstytucyjnego wydającego Orzeczenie był art. 12 ust. 2 U.s.o., a nie jakkolwiek przepis rangi konstytucyjnej.
- 4.4. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w Orzeczeniu: *„Najpoważniejszy zarzut dotyczący mocy obowiązującej całego rozporządzenia, podniesiony został w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 marca 1993 r. Zakwestionowany w nim został sam tryb wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. Dlatego ten zarzut wymagał rozpatrzenia w pierwszej kolejności.”*. Idąc w ślady Trybunału Konstytucyjnego, analiza trybu wprowadzania Rozporządzenia, a co za tym idzie także Rozporządzenia Zmieniającego, powinna wychodzić od użytego w art. 12 ust. 2 U.s.o. sformułowania *„w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”*. Analiza ta powinna mieć jednak inny punkt odniesienia – inny wzorzec kontroli.
- 4.5. Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP: *„Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.”*.
- 4.6. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP: *„Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.”*. Natomiast zgodnie z art. 92 Konstytucji RP: *„Art. 92. 1. 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. 2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.”*.
- 4.7. Uprawnionymi do wydawania rozporządzeń są Prezydent RP (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP), Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3 Konstytucji RP), Ministrowie kierujący działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP), przewodniczący komitetów określonych w ustawach (art. 149 ust. 2 i 3 Konstytucji RP) oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji RP). Zestawiając powyższe wyliczenie z treścią art. 10 ust. 2 Konstytucji RP można dostrzec, iż rozporządzenia są wydawane przez władzę wykonawczą. Co więcej, kompetencja ta jest nieprzenoszalna ani pomiędzy

- organami władzy wykonawczej, ani pomiędzy organem władzy wykonawczej a jakimkolwiek podmiotem zewnętrznym.
- 4.8. W ramach prawotwórczego aspektu działania władzy wykonawczej znane są różne formy współdziałania organów tej władzy. Znajdują one odzwierciedlenie zarówno w nieobowiązującym już § 54 ZTP 1991, jak i w obowiązującym obecnie § 74 ust. 1 ZTP 2002. Z zasad tych jednoznacznie i konsekwentnie wynika, iż sformułowanie „w porozumieniu” jest stosowane przez ustawodawcę wyłącznie w sytuacji, gdy dany akt normatywny ma być wynikiem zawartego porozumienia, a w razie jego braku akt normatywny nie dochodzi do skutku. W świetle przytaczanych zasad nie ma przy tym cienia wątpliwości, iż owo porozumienie może być zawarte jedynie pomiędzy organami, które mają samodzielną kompetencję do wydawania aktów normatywnych, co potwierdza dodatkowo § 74 ust. 2 ZTP 2002: *„W przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia rozwiązania, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 4, stosuje się wówczas, gdy współuczestniczącym w wydaniu rozporządzenia jest wyłącznie organ uprawniony do wydawania rozporządzeń.”*
- 4.9. O ile hipotetycznie można by zgodzić się z tezą wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny w Orzeczeniu, że sformułowanie „w porozumieniu” należy rozumieć jako „po zasięgnięciu opinii”, to nie zamyka to zagadnienia konstytucyjności trybu wydania Rozporządzenia. Otóż nawet w świetle obowiązującej w dacie uchwalania U.s.o. Konstytucji lipcowej kompetencja do wydawania rozporządzeń służyła wyłącznie władzy wykonawczej. Trudno przy tym przypuszczać, aby skoro dzisiejsze demokratyczne państwo prawa realizujące zasady sprawiedliwości społecznej nie ceduje kompetencji do wydawania rozporządzeń na podmioty zewnętrzne względem władzy wykonawczej, ustępstwo takie przewidywało państwo w procesie transformacji ustrojowej lub niedemokratyczne państwo, będące punktem wyjścia dla przemian.
- 4.10. Tym samym, sam fakt zawarcia w art 12 ust. 2 U.s.o. podziału kompetencji do wydania Rozporządzenia oraz Rozporządzenia Zmieniającego pomiędzy właściwego ministra (władzę wykonawczą) a przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych (podmioty zewnętrzne względem władzy wykonawczej) narusza co najmniej art. 92 Konstytucji RP.
- 4.11. Drugim, poza trybem wydawania Rozporządzenia oraz Rozporządzenia Zmieniającego, mankamentem art. 12 ust. 2 U.s.o. jest wadliwa konstytucyjnie konstrukcja delegacji ustawowej.
- 4.12. Jak wskazywano wyżej, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP: *„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.”*
- 4.13. O znaczeniu tych wytycznych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny m. in. w Wyroku z dnia 31 marca 2015 r. sygn. akt U 6/14: *„Z ugruntowanego orzecnictwa konstytucyjnego wynika, że upoważnienie do wydania rozporządzenia ma być zawarte w ustawie i w celu jej wykonania. Ma mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, czyli określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, przedmiotowym, czyli określać zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia, oraz treściowym, zawierając wytyczne dotyczące treści aktu rozporządzenia (por. wyroki TK z: 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11; 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU*

nr 4/A/2012, poz. 37; 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1; 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94; 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51 i 22 maja 2014 r., sygn. U 10/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 55). (...) Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, a zatem wskazówki dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. W ustawie należy zawrzeć treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy. (...) Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Z zasady jednolitości ustawy jako aktu normatywnego wynika, że możliwe jest ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Wytyczne należy bowiem postrzegać nie w kategoriach pojedynczego przepisu, lecz normy prawnej, budowanej na podstawie jednego przepisu lub większej liczby przepisów, których treść zezwala lub nakazuje wydać dany akt wykonawczy. Jeżeli jednak rekonstrukcja wytycznych w oparciu o różne przepisy tej samej ustawy nie jest możliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny (por. wyroki TK z: 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 53/08; 23 listopada 2010 r., sygn. P 23/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 107 i 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Niemniej dopuszczalność rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści rozporządzenia z innych przepisów ustawowych niż samo upoważnienie ustawowe ma ograniczone zastosowanie. Musi bowiem zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających (por. wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02)". Brak wytycznych jest równoznaczny ze sprzecznością przepisu zawierającego delegację ustawową z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

- 4.14. Na marginesie należy odnotować, że w cytowanym Wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że: „Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie” (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28). Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. W razie wątpliwości interpretacyjnych podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę. Jednocześnie brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie powinien być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych (por. wyroki TK z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 i 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 53/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 45)". Tym samym istotną kwestią staje się rozstrzygnięcie, czy art. 12 U.s.o. dotyczy uprawnienia osób zainteresowanych

organizacją nauki religii i umożliwienia tym osobom realizacji tego uprawnienia, czy też przepis ten dotyczy obowiązku organizacji nauki religii ciążącego na władzy publicznej.

5. **ORGANIZACJA NAUKI RELIGII – UPRAWNIENIE ZAINTERESOWANYCH, CZY OBOWIĄZEK WŁADZY PUBLICZNEJ**

- 5.1. Skoro, zgodnie z art. 12 ust. 2 U.s.o. zarówno Rozporządzenie, jak i Rozporządzenie Zmieniające mają określać „warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1”, to koniecznie należy poddać analizie także brzmienie art. 12 ust. 1 U.s.o.
- 5.2. Zgodnie z art. 12 ust. 1 U.s.o.: „Publiczne przedszkola i szkoły podstawowe organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadpodstawowe na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie”. Kategorieczne brzmienie użytego przez ustawodawcę czasownika każe traktować organizację nauki religii w kategoriach obowiązku ciążącego na władzy publicznej. Aby stwierdzić, czy takie rozumienie cytowanego przepisu jest prawidłowe, konieczne wydaje się sięgnięcie w ramach wykładni do przepisów zawartych w innych aktach prawnych, z uwzględnieniem konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa.
- 5.3. Zgodnie z art. 53 ust. 3 i 4 Konstytucji RP: „3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio. 4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób”. Oznacza to, iż Konstytucja RP stoi na gruncie uprawnienia osób zainteresowanych organizacją nauki religii, a nie obowiązku ciążącego na władzy publicznej.
- 5.4. Zgodnie z art. 12 ust. 1 Konkordatu: „Uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci oraz zasadę tolerancji, Państwo gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych.”.
- 5.5. Zgodnie z art. 20 U.g.w.s.w.: „1. Kościoły i inne związki wyznaniowe mogą nauczać religii oraz wychowywać religijnie dzieci i młodzież, zgodnie z wyborem dokonany przez ich rodziców lub opiekunów prawnych. 2. Nauczanie religii dzieci i młodzieży jest wewnętrzną sprawą kościołów i innych związków wyznaniowych. Jest ono organizowane, zgodnie z programem ustalonym przez władze kościoła lub innego związku wyznaniowego, w punktach katechetycznych znajdujących się w kościołach, domach modlitw i innych pomieszczeniach udostępnionych na ten cel przez osobę uprawnioną do dysponowania nimi. 3. Nauczanie religii uczniów szkół publicznych i wychowanków przedszkoli publicznych może odbywać się również w szkołach i przedszkolach na zasadach określonych w odrębnej ustawie.”.
- 5.6. Zgodnie z art. 18 i 19 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej: „Art. 18. 1. Państwo uznaje prawo Kościoła do nauczania religii oraz religijnego wychowania dzieci i młodzieży, zgodnie z wyborem dokonany przez rodziców lub prawnych opiekunów. 2. Dzieci i młodzież szkolna, młodzież pracująca i osoby dorosłe korzystają z nauczania religii - zgodnie z programem ustalonym przez władzę kościelną. 3. Nauczanie religii, jako wewnętrzna sprawa Kościoła, jest organizowane przez parafie i domy zakonne pod zwierzchnictwem biskupa diecezjalnego. Art. 19. 1. Nauczanie religii dzieci i młodzieży odbywa się w punktach katechetycznych organizowanych w kościołach, kaplicach i budynkach kościelnych, a także w innych

pomieszczeniach udostępnionych na ten cel przez osobę uprawnioną do dysponowania pomieszczeniem. 2. Nauczanie religii uczniów szkół publicznych może odbywać się również w szkołach na zasadach określonych w odrębnej ustawie.”.

- 5.7. Przytoczone powyżej przepisy, z wyjątkiem art. 12 ust. 1 Konkordatu i stanowiącego jego niemal dosłowne powtórzenie art. 12 ust. 1 U.s.o., uznają nauczanie religii za uprawnienie zainteresowanych osób, w tym Kościoła Katolickiego jako instytucji, a nie za obowiązek obciążający władze publiczne. Szkoły w kontekście nauczania religii pojawiają jako jedno z miejsc, w których nauka religii może być organizowana, a nie jako podmioty, które organizują naukę religii. Jednakże, zważywszy na hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego, analiza cytowanych przepisów może prowadzić do wniosku, iż Rzeczpospolita zawierając Konkordat przyjęła na siebie obowiązek organizacji nauki religii w szkołach publicznych. Wniosek ten byłby jednak przedwczesny.
- 5.8. W tym miejscu należy odwołać się do elementarnej konstytucyjnej zasady równości. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP: *„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”.* Zasada ta w odniesieniu do kościołów i innych związków wyznaniowych znajduje uszczegółowienie w art. 25 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: *„Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione.”.*
- 5.9. Zgodnie z art. 25 ust. 4 Konstytucji RP: *„Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy.”.* Z kolei zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP: *„Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.”.* Zróżnicowanie to wynika jedynie z publicznoprawnego statusu Stolicy Apostolskiej i nie może stanowić podstawy do nierównego traktowania Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych. Tym samym przepisów analogicznych do art. 12 ust. 1 Konkordatu należy poszukiwać w ustawach regulujących stosunek Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych.
- 5.10. Zgodnie z art. 12 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.11. Zgodnie z art. 15 Ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego: *„Art. 15. 1. Kościół ma prawo do prowadzenia katechezy i nauczania religii. 2. Katecheza i nauczanie religii są organizowane na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.12. Zgodnie z art. 15 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Art. 15. 1. Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii na zasadach określonych przez właściwą władzę kościelną. 2. Nauczanie religii w szkołach publicznych regulują odrębne przepisy.”.*
- 5.13. Zgodnie z art. 13 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.14. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii*

- w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.15. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.16. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.17. Zgodnie z art. 12 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.18. Zgodnie z art. 9 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Art. 9. 1. Kościół prowadzi katechezę i nauczanie religii. 2. Nauczanie religii w szkołach publicznych regulują odrębne przepisy.”.*
- 5.19. Zgodnie z art. 13 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Kościół prowadzi konfesyjne nauczanie religii w szkołach publicznych na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.20. Zgodnie z art. 12 ust. 1 Ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Gminy żydowskie mają prawo do prowadzenia katechez i nauczania religii na zasadach i w trybie przewidzianych w odrębnych przepisach.”.*
- 5.21. Zgodnie z art. 26 Ustawy o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Nauka religii dla młodzieży wyznania karaimskiego w zakładach naukowych, których program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18-tu, utrzymywanych w całości lub części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest w ramach przepisów państwowych obowiązkowa i jest udzielana przez nauczycieli, mianowanych przez władze szkolne spośród osób, posiadających kwalifikacje, ustalone przez przepisy państwowe, oraz upoważnienie Hachana do nauczania religii.”.*
- 5.22. Zgodnie z art. 32 Ustawy o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej: *„Nauka religii dla młodzieży wyznania muzułmańskiego w zakładach naukowych, których program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, utrzymywanych w całości lub części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest w ramach przepisów państwowych obowiązkowa i udzielana jest przez nauczycieli, mianowanych przez władze szkolne spośród osób, posiadających kwalifikacje, ustalone przez przepisy państwowe, oraz upoważnienie Muftiego do nauczania religii.”.*
- 5.23. Zgodnie z art. 17 Rozporządzenie z mocą ustawy o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej: *„Nauka religii będzie udzielana młodzieży staroobrzędowej w szkołach państwowych przez nauczycieli, mianowanych z pośród osób, upoważnionych przez Naczelną Radę Staroobrzędowców do nauczania religii. Każdy duchowny może jednocześnie być nauczycielem religii we wszystkich szkołach swej gminy, w których pobierają naukę dzieci wyznania staroobrzędowego. W razie potrzeby upoważnienia do wykładania*

religii mogą otrzymywać od Naczelnej Rady Staroobrzędowców także pobożne osoby świeckie. Nauczanie religii staroobrzędowej w szkołach państwowych może się odbywać w języku liturgicznym oraz w języku ojczystym.”

- 5.24. Powyższy przegląd ustawodawstwa prowadzi do konkluzji, iż w żadnej ustawie regulującej stosunek Państwa do kościoła lub innego związku wyznaniowego nie zawarto unormowania równie kategoriycznego, co w Konkordacie czy też w U.s.o. Może to prowadzić do dwojakich wniosków.
- 5.25. Po pierwsze, można by uznać, iż art. 12 ust. 1 Konkordatu w związku z art. 12 ust. 1 U.s.o. są sprzeczne z art. 25 ust. 1 Konstytucji RP. Po drugie, można, stosując prokonstytucyjną wykładnię Konkordatu oraz U.s.o., dojść do przekonania, że sformułowanie „organizuje” należy rozumieć jako „umożliwia zainteresowanym osobom organizację nauki religii”.
- 5.26. Zważywszy jednak na ugruntowane rozumienie i długotrwałą praktykę stosowania art. 12 ust. 1 U.s.o. rozumianego jako nakładający na władze publiczne obowiązek organizacji nauki religii, należy się skłaniać raczej do pierwszego spośród zaprezentowanych stanowisk, to jest to twierdzenia, iż także art. 12 ust. 1 U.s.o. jest niezgodny z Konstytucją RP.
- 5.27. Sygnalizowana powyżej rozbieżność, pomiędzy literalną treścią przepisów, a praktyką ich stosowania w zasadzie uniemożliwia określenie co ma być przedmiotem regulacji zawartych w Rozporządzeniu, a co za tym idzie, także w Rozporządzeniu Zmieniającym. Stanowi to kolejny argument za niezgodnością art. 12 ust. 2 U.s.o. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

6. REKOMENDACJE

- 6.1. Ze względu na niekonstytucyjność art. 12 ust. 2 U.s.o., a co za tym idzie ze względu na formalną niemożność wydania zgodnego z Konstytucją RP aktu określającego „*warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1*” wskazane byłoby dokonanie stosownej zmiany brzmienia art. 12 ust. 2 U.s.o.
- 6.2. Ze względu na co najmniej dyskusyjną konstytucyjność art. 12 ust. 1 U.s.o. oraz art. 12 ust. 1 Konkordatu wskazane byłoby dokonanie stosownej zmiany brzmienia art. 12 ust. 1 U.s.o.
- 6.3. Ze względu na istniejący obecnie układ sił politycznych realizacja powyższych rekomendacji może być znacząco utrudniona, jeśli nie wręcz niemożliwa.
- 6.4. Ze względu na wątpliwy prawnie status podmiotu mieniącego się być Trybunałem Konstytucyjnym kierowanie jakichkolwiek wniosków lub skarg do tego podmiotu jest dalece niewskazane, bowiem będzie skutkowało jedynie powiększeniem chaosu prawnego w Rzeczypospolitej.
- 6.5. Zleceniodawca powinien podjąć działania zmierzające do uświadomienia zarówno Ministra właściwego do spraw oświaty, jak i wszelkich podmiotów prowadzących szkoły publiczne, iż obowiązujące przepisy U.s.o. i aktów wykonawczych dotyczące organizacji nauki religii są niezgodne z Konstytucją RP i jako takie nie mogą stanowić podstawy do organizacji lekcji religii w szkołach publicznych.
- 6.6. Zleceniodawca powinien podjąć działania zmierzające do uświadomienia odpowiednich podmiotów, iż wydatkowanie jakichkolwiek środków publicznych na organizację nauki religii w szkołach publicznych w dotychczasowej formie, jako pozbawione podstawy prawnej, może naruszać prawo.
- 6.7. Zleceniodawca powinien podjąć działania zmierzające do uświadomienia odpowiednich podmiotów, iż organizacja nauki religii w szkołach publicznych jest możliwa przy odpowiednim zastosowaniu przepisów dotyczących organizacji zajęć dodatkowych w szkołach przez organizacje społeczne.

r. pr. Adam Kuczyński