

163/11/A/2009

**WYROK**  
z dnia 2 grudnia 2009 r.  
Sygn. akt U 10/07\*

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Mirosław Granat  
Marian Grzybowski  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróz – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Janusz Niemcewicz  
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 1 lipca i 2 grudnia 2009 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906) z art. 25 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1, art. 20 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965),

o r z e k a:

**Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906):**

**a) jest zgodne z art. 25 ust. 1 i 2, art. 32 oraz art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2009 r. w Dz. U. Nr 210, poz. 1629.

**b) nie jest niezgodne z art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1 i art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 oraz z 2009 r. Nr 98, poz. 817).**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Pismem z 9 listopada 2007 r. grupa posłów na Sejm VI kadencji wniosła o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906; dalej: rozporządzenie lub zaskarżone rozporządzenie) z art. 25 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1, art. 20 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965; dalej: ustawa o gwarancjach).

Wnioskodawca, zarzucając niezgodność rozporządzenia z zasadą wyrażoną w art. 25 ust. 2 Konstytucji podniósł, że wbrew obowiązkowi władz publicznych zachowania neutralności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych – władze publiczne wspierają naukę religii, motywując ucznia do dodatkowego wysiłku. Wspieranie religii polega, zdaniem wnioskodawcy, na wliczaniu ocen z religii lub etyki do średniej ocen, co ma zachęcić uczniów do wyboru m.in. nauki religii. Podjęcie decyzji o uczęszczaniu na takie zajęcia nie jest zatem całkowicie wolnym wyborem, lecz dokonywanym „pod presją ekspektatywy dobrej oceny z etyki lub religii”. Zdaniem wnioskodawcy, przyjęte rozwiązania stanowią formę wywierania presji na dzieciach i młodzieży, tak by skłonić uczniów do uczestniczenia w lekcjach religii. Ocena z religii ma mobilizować uczniów także do aktywności religijnej poza szkołą, w tym do udziału w praktykach religijnych.

Wnioskodawca wskazał również, że na skutek przyjęcia zasady wliczania oceny z religii do średniej ocen, władze publiczne dodatkowo wspierają światopogląd teistyczny i stawiają ten przedmiot na równi z przedmiotami szkolnymi, przekazującymi obiektywną wiedzę naukową.

Naruszenia art. 32 Konstytucji przez rozporządzenie zmieniające wnioskodawca upatruje we wprowadzeniu odmiennych sposobów i kryteriów obliczania średniej ocen dla uczniów uczęszczających na etykę albo na religię oraz dla uczniów niebiorących udziału w tego rodzaju zajęciach. W wypadku uczniów uczęszczających na religię przedmiotem oceny jest „stopień internalizacji określonego światopoglądu – prawd wiary – oraz zaangażowanie w praktyki religijne, tj. stopień pobożności”. Uczniowie nieuczęszczający na katechezę oceniani są natomiast na podstawie zdobytej wiedzy naukowej oraz związanych z tym umiejętności.

W ocenie wnioskodawcy, rozporządzenie zmieniające jest niezgodne z gwarantowanym przez Konstytucję prawem rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania religijnego oraz moralnego zgodnego z własnymi przekonaniem, które powinno

uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, wolności jego sumienia i wyznania oraz przekonań (art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji). Zaskarżone rozporządzenie, przewidując wliczanie oceny z religii do średniej ocen, wprowadza instrument presji na ucznia uczęszczającego na katechezę z woli rodziców, a nie z woli jego samego – stwierdził wnioskodawca. Narusza tym samym „równowagę między uprawnieniami rodziców a wolnością sumienia i wyznania oraz przekonań ucznia”. Wnioskodawca zarzucił ponadto, że system oceniania z religii – w świetle stanowiska Komisji Episkopatu ds. Wychowania – ma skłaniać ucznia do pozaszkolnej „aktywności religijnej w parafii, do uczęszczania na nabożeństwa, rekolekcje, do manifestowania przekonań religijnych czy do uczestnictwa w grupach formacyjnych”. System taki, w ocenie wnioskodawcy, może naruszać wolność sumienia i wyznania dziecka oraz wybór jego rodziców w sprawie wychowania.

Wnioskodawca, zarzucając niezgodność zaskarżonego rozporządzenia z ustawą o gwarancjach, jako pierwszy wzorzec kontroli wskazał art. 6 ust. 2, wyrażający zakaz zmuszania obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych ani do udziału w nich. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone rozporządzenie, włączając ocenę z religii do średniej ocen, wprowadza instrument presji, mający gwarantować wysoką frekwencję uczniów w lekcjach religii i ich aktywność w praktykach realizowanych poza szkołą. Przedmiotem oceny jest bowiem nie tylko wiedza ucznia, ale także jego postawa i udział w modlitwie podczas katechezy. Wnioskodawca uważa, że katecheza – jako taka – jest już czynnością religijną. Tymczasem państwo, w świetle art. 6 ust. 2 ustawy o gwarancjach, „nie powinno legitymizować presji w sprawach religijnych”.

Z takich samych powodów wnioskodawca postuluje stwierdzenie niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach, stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii lub przekonań. W wyniku bowiem wprowadzania „do sfery działania władz publicznych (...) kryteriów o charakterze religijnym”, państwo przestaje być świeckie, neutralne światopoglądowo i nabiera cech państwa wyznaniowego.

Z kolei niezgodność rozporządzenia z zasadą wyrażoną w art. 20 ust. 2 ustawy o gwarancjach, wnioskodawca argumentuje ingerencją państwa w zasady oceniania uczestnictwa uczniów w katechezie. Religia przestaje być w ten sposób tylko kwestią związków wyznaniowych i wkracza w system edukacji publicznej.

Wnioskodawca, uzasadniając niezgodność zaskarżonego rozporządzenia z art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach, w świetle którego, to „odrębna ustawa określa zasady nauczania religii w szkołach oraz przedszkolach uczniów i wychowanków publicznych szkół lub przedszkoli”, wskazał, że ocenianie ucznia na tego typu zajęciach, w tym również wliczanie – lub nie – oceny z religii do średniej ocen rocznych lub na świadectwach zakończenia nauki szkolnej, objęte jest zasadami nauczania religii w szkole. Z tego też powodu powinny one zostać uregulowane w akcie rangi ustawy.

2. Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 6 lutego 2008 r. zajął stanowisko, że zaskarżone rozporządzenie jest zgodne z art. 25 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1, art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o gwarancjach.

Minister Edukacji Narodowej, ustosunkowując się do zarzutu niezgodności rozporządzenia zmieniającego z art. 25 ust. 2 Konstytucji podniósł, że do średniej ocen wlicza się nie tylko ocenę z religii, lecz także ocenę z etyki. Władze publiczne zapewniają zatem uczniom wybór, nie opowiadając się za żadnym światopoglądem.

Przekonanie wnioskodawcy, że łatwość uzyskiwania dobrych ocen z religii „wymusi” jej wybór przez uczniów, zdaniem Ministra Edukacji Narodowej, jest jedynie subiektywnym jego przekonaniem, niezaskładającym na uwzględnienie. Podjęcie nauki religii jest aktem

wolnego wyboru, uczniowie mogą bowiem zamiast religii wybrać etykę. Minister Edukacji Narodowej zaznaczył ponadto, że „w preambule ustawy o systemie oświaty zadeklarowano uwzględnianie w nauce i wychowaniu uniwersalnych zasad etyki (zastrzegając respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości). Wliczanie do średniej oceny z takich przedmiotów nauczania jak etyka i religia (obejmująca przecież przekaz etyczny) jest odbiciem pozycji, jaką etyka zajmuje w systemie oświaty”.

Minister Edukacji Narodowej nie zgodził się również z zarzutem naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przytaczając stanowisko Kościoła katolickiego, przedstawione w Dyrektorium katechetycznym Kościoła katolickiego w Polsce, stwierdził, że „podstawą wystawiania oceny szkolnej w nauczaniu religii jest wiedza ucznia, jego umiejętności, a także aktywność, pilność i sumiennosc. Nie powinno się natomiast oceniać za udział w praktykach religijnych”. Oznacza to, że kryteria oceny uczniów uczęszczających na zajęcia z religii wcale nie muszą być odmienne od kryteriów oceny dla pozostałych przedmiotów.

Natomiast odnośnie do zarzutu niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że nie narusza ono równowagi między uprawnieniami rodziców, w zakresie przekazywania nauczania i wychowania religijnego oraz moralnego, a obowiązkiem respektowania wolności sumienia i wyznania dzieci oraz ich przekonań. Przewidując możliwość wyboru etyki oraz możliwość zrezygnowania z uczęszczania zarówno na religię, jak i na etykę – rozporządzenie respektuje gwarancje wynikające z art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji.

Zajmując z kolei stanowisko w zakresie zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą o gwarancjach, Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że rozporządzenie narusza art. 6 ust. 2 ustawy, ponieważ pozostawia uczniom możliwość wyboru innych zajęć dodatkowych w postaci lekcji etyki. W ocenie Ministra zaskarżone rozporządzenie jest również zgodne z art. 20 ust. 2 ustawy o gwarancjach. Przepis ten zapewnia autonomię nauczania prowadzonego w punktach katechetycznych, które znajdują się w kościołach, domach modlitw i innych pomieszczeniach, udostępnionych na ten cel przez osobę uprawnioną, poprzez możliwość ustalenia programu nauczania przez władze kościoła lub związku wyznaniowego. Nie dotyczy on natomiast nauczania religii uczniów szkół publicznych; temu poświęcony jest art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach. Przepisy te zatem nie kolidują ze sobą.

W ocenie Ministra Edukacji Narodowej, zaskarżone rozporządzenie jest również zgodne z art. 20 ust. 3 ustawy. Sprawy dotyczące wystawiania ocen nie należy bowiem utożsamiać z zasadami nauczania. Minister Edukacji Narodowej wskazał, że „zasadom nauczania” poświęcony jest art. 12 ustawy o systemie oświaty. Natomiast kwestia wliczania oceny z religii do średniej ocen uregulowana jest w rozporządzeniu w sprawie oceniania, wydanego na podstawie upoważnienia, zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty.

3. Prokurator Generalny, zajmując stanowisko w piśmie z 12 marca 2008 r., stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie jest zgodne z art. 25 ust. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach, a także nie jest niezgodne z art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1 i art. 20 ust. 2 ustawy o gwarancjach.

W aspekcie zarzucanej niezgodności rozporządzenia zmieniającego z art. 25 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z uzasadnieniem projektu rozporządzenia, jego celem było „nadanie średniej ocen charakteru nośnika informacji o całokształcie pracy i postępach ucznia, motywowanie ucznia do dodatkowego wysiłku, docenienie pracy wynikającej z uczestniczenia w innych niż obowiązkowe zajęciach edukacyjnych”, nie zaś promowanie któregośkolwiek z przedmiotów fakultatywnych. W ocenie Prokuratora Generalnego, rozporządzenie nie zmierza również do nadania religii, jako

przedmiotowi fakultatywnemu, cechy przedmiotów obligatoryjnych. Przepis nakazuje bowiem uwzględniać w klasyfikacji rocznej oceny z wszystkich przedmiotów fakultatywnych. Wątpliwe jest zatem, aby włączenie oceny z religii do średniej ocen wpływało na zmianę charakteru tego przedmiotu – stwierdził Prokurator Generalny.

Prokurator Generalny nie zgodził się także z argumentem wnioskodawcy, że sposób oceniania uczniów z religii mobilizuje ich do aktywności religijnej poza szkołą. Zwrócił uwagę, że „w uchwalonym w dniu 20 czerwca 2001 r. przez Konferencję Episkopatu Polski «Dyrektorium katechetycznym Kościoła katolickiego w Polsce» stwierdzono, że «podstawą wystawiania oceny szkolnej w nauczaniu religii jest wiedza ucznia, jego umiejętności, a także aktywność, pilność i sumienność. Nie powinno się natomiast oceniać za udział w praktykach religijnych. Należy bowiem przyjąć zasadę, (...) że życie religijne jest przedmiotem osądu sumienia dokonywanego wobec Boga»”.

Prokurator Generalny nie dopatrywał się zasadności argumentów wnioskodawcy odnośnie do niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Rozporządzenie dotyczy bowiem wszystkich ocen z zajęć dodatkowych, na które uczęszcza uczeń. Jeżeli zaś nie uczęszcza on na żadne zajęcia fakultatywne, jego średnią oblicza się na podstawie mniejszej liczby ocen. Prokurator Generalny wskazał również, że zróżnicowanie takie, jeżeli chodzi o zestaw zajęć, z których oceny uwzględnia się przy obliczaniu średniej, istnieje „np. pomiędzy uczniami klas o różnych profilach edukacyjnych (por. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej ustalające różne podstawy programowe kształcenia ogólnego albo ogólnozawodowego)”. Wobec powyższego nie można uznać, że religia korzysta w tym względzie z uprzywilejowania, prowadząc jednocześnie do dyskryminacji uczniów, którzy nie uczęszczają na katechezę.

Zajmując stanowisko w zakresie niezgodności rozporządzenia z art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że zasady prowadzenia nauki religii w szkołach publicznych reguluje ustawa o systemie oświaty oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. Nr 36 poz. 155, ze zm.), nie zaś zaskarżone rozporządzenie. To powołane wyżej akty normatywne regulują kwestie podejmowania decyzji o nauce religii. Prokurator Generalny uznał zatem, że zaskarżone rozporządzenie nie pozostaje w adekwatnym związku z powołanym wzorcem kontroli.

Takie samo stanowisko Prokurator Generalny zajął wobec zarzutu niezgodności rozporządzenia z art. 6 ust. 2 ustawy o gwarancjach. Nie zmienia ono bowiem „zasad organizowania nauki religii, ani też warunków uczestniczenia w niej; w szczególności nie wprowadza obowiązku uczestniczenia w tych zajęciach”. Analizując słownikowe znaczenie pojęcia „lekcja religii”, nie zgodził się również z twierdzeniem wnioskodawcy, że nauka religii jest czynnością religijną, zaś modlitwa na początku i na końcu lekcji nie ma charakteru obowiązkowego.

Z tych samych powodów Prokurator Generalny stwierdził, że brak jest adekwatnego związku między rozporządzeniem zmieniającym a art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach.

Prokurator Generalny uznał za nietrafny zarzut niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 20 ust. 2 ustawy o gwarancjach. Podkreślił, że „z systematyki ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wynika, że art. 20 ust. 2 dotyczy nauczania religii przez związki wyznaniowe w punktach katechetycznych znajdujących się w kościołach, domach modlitw itp. (patrz zdanie drugie tego przepisu). Nie dotyczy on nauczania religii w szkołach”. Dlatego też, także i w tym wypadku, art. 20 ust. 2 ustawy o gwarancjach nie jest adekwatnym wzorcem kontroli.

Z kolei, odnosząc się do kwestii niezgodności z art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach, Prokurator Generalny wskazał, że ustawą odrębną, w rozumieniu wskazanego wzorca,

zawierającą zasady nauczania religii w szkołach i przedszkolach publicznych, jest ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Zauważył nadto, iż „wobec uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że kwestia wystawiania ocen z religii na świadectwie szkolnym nie ma charakteru samoistnego i mieści się w ustawowym pojęciu warunków realizacji przez szkoły publiczne organizowania nauki religii, a przez to nie wymaga szczególnej regulacji na poziomie ustawowym (por. [...] wyrok z dnia 5 maja 1998 r. sygn. akt K 35/97) – przyjęte rozwiązanie nie powinno budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”. W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał, że rozporządzenie zmieniające jest zgodne z art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach.

4. Pismem z 3 marca 2009 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o udzielenie, w terminie 30 dni od daty doręczenia tego pisma, odpowiedzi na następujące pytania:

Jak procentowo kształtuje się struktura dokonywanego przez uczniów wyboru przedmiotów, w ramach zajęć dodatkowych, w publicznych szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych, tj. jaki procent uczniów wybiera religię, jaki procent wybiera etykę, a jaki procent uczniów w ogóle nie wybiera żadnego dodatkowego przedmiotu?

Jaki jest sposób liczenia średniej oceny w klasyfikacji rocznej uczniów, którzy nie wybrali żadnego przedmiotu dodatkowego, tj. czy ocenę średnią ucznia, który nie uczęszczał na zajęcia dodatkowe (religia, etyka), stanowi suma uzyskanych przez ucznia ocen podzielona przez liczbę przedmiotów obowiązkowych, na które uczeń uczęszczał, czy też ocenę średnią takiego ucznia stanowi suma uzyskanych przez niego ocen podzielona przez liczbę przedmiotów obowiązkowych włącznie z przedmiotami dodatkowymi?

Czy do Ministra Edukacji Narodowej napływają skargi dotyczące wliczania do średniej ocen w klasyfikacji rocznej ocen z dodatkowych zajęć edukacyjnych lub religii albo etyki lub czy Minister Edukacji Narodowej posiada informacje o takich skargach, otrzymywanych przez inne instytucje?

5. W odpowiedzi na powyższe pytania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Minister Edukacji Narodowej wystosował pismo z 3 czerwca 2009 r.

Udzielając odpowiedzi na pierwsze pytanie, Minister Edukacji Narodowej poinformował, że nie dysponuje danymi ilustrującymi dokonywane przez uczniów wybory (religia, etyka lub żaden z tych przedmiotów). Nie zbierał ich również Główny Urząd Statystyczny, dane te nie są też uwzględniane w systemie informacji oświatowej. Minister Edukacji Narodowej wskazał natomiast liczbę szkół, w których organizowane są zajęcia z etyki. Według stanu z 30 września 2008 r. zajęcia z etyki są organizowane w 89 szkołach podstawowych, 137 gimnazjach, 33 zasadniczych szkołach zawodowych, 186 liceach ogólnokształcących, 23 liceach profilowanych i 91 technikach.

Minister Edukacji Narodowej zwrócił uwagę, że liczba uczniów uczęszczających na zajęcia dodatkowe zmienia się w ciągu roku szkolnego. Uczniowie niezadowoleni z „zapowiadanej przez nauczyciela oceny z religii, (...) składają oświadczenie o rezygnacji z udziału w zajęciach z religii przed terminem rocznej lub końcowej klasyfikacji, unikając w ten sposób wystawienia oceny z tego przedmiotu, a tym samym jej wpływu na średnią ocen”.

W odpowiedzi na drugie pytanie Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że „średnią ocen ucznia stanowi suma uzyskanych przez niego ocen (z przedmiotów obowiązkowych i dodatkowych zajęć edukacyjnych) podzielona przez łączną liczbę tych przedmiotów. Oznacza to, że jeżeli uczeń uczęszczał np. na religię i drugi język obcy traktowany w szkole jako dodatkowe zajęcia edukacyjne, jego średnią ocen będzie suma ocen z przedmiotów

obowiązkowych, na które uczęszczał, oraz religii i drugiego języka obcego, podzielona przez liczbę przedmiotów obowiązkowych łącznie z religią i drugim językiem obcym.

Uczeń, który nie wybrał przedmiotu dodatkowego (religii lub etyki) ani nie uczęszczał na zajęcia z innych dodatkowych zajęć edukacyjnych wliczanych do średniej ocen, otrzymuje średnią ocen uzyskaną w wyniku podzielenia sumy ocen z przedmiotów obowiązkowych, na które uczęszczał, podzieloną przez łączną liczbę tych przedmiotów”.

Minister Edukacji Narodowej wskazał ponadto, że w klasach IV-VI szkoły podstawowej lub w klasach gimnazjum, poza drugim językiem obcym, do średniej ocen zalicza się również oceny z dodatkowych zajęć edukacyjnych, „dla których nie ustalono podstawy programowej, lecz opracowany, zgodnie z odrębnymi przepisami, program nauczania tego przedmiotu został włączony do szkolnego zestawu programów nauczania. W przypadku uczniów uczących się języka mniejszości narodowej lub etnicznej lub języka regionalnego (kaszubskiego) w ramach podtrzymywania ich tożsamości narodowej, etnicznej lub językowej, język ten jest również wliczany do średniej ocen ucznia według przedstawionej wyżej zasady”.

Z kolei na pytanie trzecie Minister Edukacji Narodowej odpowiedział, że w latach 2007-2009 nie wpływały do niego skargi dotyczące wliczania ocen z religii do średniej ocen.

6. Pismem procesowym z 24 czerwca 2009 r. wnioskodawca wniósł o uzupełnienie swego wniosku z 9 listopada 2007 r., wnioskując dodatkowo o zbadanie zgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 25 ust. 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty) z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wniósł również o odroczenie, w razie wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją, utraty mocy obowiązującej art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, o 12 miesięcy.

Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych, gwarantowaną w art. 25 ust. 1 Konstytucji, a ponadto zostało wydane na podstawie przepisów ustawy naruszających wymogi przewidziane dla tzw. delegacji ustawowej, przez co pozostaje w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając naruszenie zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych poprzez regulację przewidującą wliczanie ocen z religii lub etyki do średniej ocen, wnioskodawca wskazał na następujące argumenty: „ – lekcje religii (...) to lekcje, za których zawartość merytoryczną odpowiadają poszczególne kościoły i związki wyznaniowe, – lekcje religii katolickiej organizowane są praktycznie we wszystkich szkołach publicznych w Polsce, podczas gdy lekcje religii innych wyznań tylko w nielicznych szkołach, – w sytuacji kiedy do danej szkoły uczęszczają pojedynczy uczniowie, którzy chcieliby uczęszczać na lekcje religii innej niż wyznania katolickiego, nie mają na to praktycznych szans, gdyż system nauczania religii skonstruowany jest w sposób promujący religie «większościowe». W ten sposób uczniowie, którzy są wyznania katolickiego posiadają możliwość uczęszczania na lekcje religii, podczas gdy w przeważającej większości przypadków uczniowie będący wyznawcami innych religii takiej możliwości nie posiadają. [W konsekwencji wpływa to na ich oceny z religii oraz na ewentualne włączenie tych ocen do średniej ocen]; – powyższy problem nie jest rozwiązany (...) – poprzez możliwość uczęszczania na lekcje etyki. Lekcje takie organizowane są tylko w nielicznych szkołach. Dlatego też uczniowie, którzy nie chcą z różnych względów uczęszczać na lekcje religii (katolickiej) – nie mają możliwości uwzględnienia, w swojej średniej ocen, oceny z etyki”.

Ponadto wnioskodawca wskazał na istotne problemy dotyczące organizacji w polskich szkołach lekcji etyki i religii innych niż religie katolickie. Przywołał toczące się przed

Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sprawy przeciwko Polsce dotyczące braku realnych możliwości nauczania etyki w polskich szkołach oraz dyskryminacji ucznia ze względu na nieuczęszczanie na lekcje religii. Powołując się na opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przedstawioną w sprawie dotyczącej ograniczonych możliwości organizowania lekcji etyki, podkreślił, że jedynie w ok. 1% polskich szkół organizowane są lekcje etyki.

W ocenie wnioskodawcy, przedstawione dane statystyczne powinny być wzięte pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny, przy rozpoznawaniu niniejszego wniosku, także w kontekście równouprawnienia kościołów i związków religijnych (oraz wyznawców poszczególnych religii).

Wnioskodawca, zarzucając niezgodność rozporządzenia zmieniającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wskazał, że zostało ono wydane na podstawie delegacji ustawowej, którą sam Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczną z Konstytucją. Podstawą wydania rozporządzenia był bowiem art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, którego zgodność z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny podał w wątpliwość w postanowieniu sygnalizacyjnym o sygn. akt S 1/07 – pisze w innym miejscu wnioskodawca. Mimo to władze państwowe zamiast zmierzać do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją i znowelizować art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, wydały kolejny akt wykonawczy, czyli zaskarżone rozporządzenie – podkreśla wnioskodawca.

## II

Na rozprawie 1 lipca 2009 r. przewodniczący składu orzekającego poinformował, że 29 czerwca 2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo procesowe przedstawicieli grupy posłów na Sejm, w którym wnoszą o rozszerzenie zakresu wzorca konstytucyjnego, to jest o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia zmieniającego z art. 25 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, oraz o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku – jak to sformułowano we wniosku – z postanowieniem sygnalizacyjnym, wydanym przez Trybunał Konstytucyjny, z 31 stycznia 2007 r., sygn. akt S 1/07, które nie zostało do dnia dzisiejszego wykonane, i o określenie w orzeczeniu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis ustawy po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału.

Przedstawiciel Ministra Edukacji Narodowej oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego wnieśli o odroczenie rozprawy z uwagi na to, że kopie pisma procesowego, stanowiącego rozszerzenie wniosku, zostały doręczone uczestnikom postępowania tuż przed rozprawą, i nie mieli oni czasu na ustosunkowanie się do sformułowanych w nim zarzutów.

Podczas rozprawy, odpowiadając na pytanie sędziego sprawozdawcy, czy pismo procesowe rozszerzające zakres wniosku mieści się w ramach tożsamości wniosku z 9 listopada 2007 r. – przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził: „sformułowanie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego pod tytułem «Uzupełnienie wniosku» wskazuje, że jest to dodatkowa okoliczność, która wcześniej nie była tym wnioskiem objęta. Wskazanie natomiast przepisu, który miałby być badany przez Trybunał Konstytucyjny, który do tej pory nie był wykazywany we wniosku pierwotnym wskazuje na to, że nie można mówić o tożsamości całkowitej tego wniosku uzupełniającego z wnioskiem pierwotnym, bowiem została zaskarżona zarówno materia, która miała być przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, jak też został wskazany w odniesieniu do innego zagadnienia, ale dodatkowo wzorzec konstytucyjny. Tak więc nie można mówić o tożsamości obu wystąpień do Trybunału Konstytucyjnego”.

Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił również, że z uwagi na brak takiej tożsamości, rozważana była kwestia wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z nowym wnioskiem,



obejmującym zarzuty przedstawione w piśmie rozszerzającym tenże wniosek. Jednakże, ze względu na przewidywane przez przedstawiciela wnioskodawcy rozbieżne kierunki ewentualnych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, w razie odrębnego rozstrzygnięcia wniosku z 9 listopada 2007 r. i wniosku opartego na zarzutach zawartych w piśmie rozszerzającym wniosek, wnioskodawca zdecydował się na rozszerzenie pierwotnego wniosku. Uznał bowiem, że zakwestionowanie formalnej podstawy wydania rozporządzenia spowoduje brak konieczności rozpatrywania kwestii materialnych przez Trybunał.

W postanowieniu, wydanym na rozprawie, Trybunał Konstytucyjny odroczył rozprawę bez terminu oraz określił uczestnikom postępowania trzydziestodniowy termin zajęcia dodatkowego stanowiska odnośnie do części pisma procesowego wnioskodawcy, dotyczącej uzupełnienia wniosku z 9 listopada 2007 r. o rozszerzenie wzorców kontroli konstytucyjnej, to jest o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 13 lipca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych – z art. 25 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto „Trybunał postanowił odmówić nadania biegu wnioskowi zawartemu w piśmie procesowym z dnia 24 czerwca 2009 r., które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 25 czerwca 2009 r., w części, w jakiej poddaje on ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty co do zgodności jego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wniosek ten nie spełnia bowiem kryteriów proceduralnych, wynikających z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, gdyż nie został poparty przez grupę co najmniej 50 posłów i po drugie, został podpisany przez osoby niemające upoważnienia udzielonego przez grupę co najmniej 50 posłów do jego podpisania, czyli wymogu, który wynika z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”. Trybunał wskazał dodatkowo, że: „wniosek zawiera zarzuty oparte przede wszystkim na argumentacji zawartej we wcześniejszym, wydanym przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 31 stycznia 2007 r., S 1/07, nie zawiera natomiast dalszej argumentacji i innych dodatkowych dowodów na poparcie stawianych zarzutów, co nie mieści się w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

### III

1. Prokurator Generalny w piśmie z 27 lipca 2009 r., ustosunkowując się do zarzutów przedstawionych przez wnioskodawcę w piśmie z 24 czerwca 2009 r. w sprawie uzupełnienia wniosku, stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie nie jest niezgodne z art. 25 ust. 1 Konstytucji i jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 25 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że argumenty podnoszone w tym zakresie przez wnioskodawcę odnoszą się do stosowania prawa, które nie podlega badaniu w ramach kontroli konstytucyjności tego rozporządzenia. Prokurator Generalny wskazał ponadto, że przepisy rozporządzenia nie zawierają treści naruszających równouprawnienie kościołów lub związków wyznaniowych, działających w Polsce. Nie mogą być tym samym źródłem ewentualnych różnic w ich sytuacji faktycznej. Przepisy rozporządzenia nie wyłączają „możliwości wliczania do średniej ocen uzyskiwanych z religii innych, niż religia rzymskokatolicka” – stwierdził Prokurator Generalny.

Natomiast w odniesieniu do zarzutu niezgodności rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny podniósł, że „kontrola zgodności przepisów zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji nie może polegać na pośrednim stwierdzeniu niekonstytucyjności upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie

oświaty”. Prokurator Generalny stwierdził, że sam fakt wydania rozporządzenia na podstawie przepisu, którego zgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji może być podawana w wątpliwość, nie skutkuje stwierdzeniem niezgodności samego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Dopóki zatem przepis stanowiący delegację do wydania rozporządzenia nie został derogowany z porządku prawnego, akt wykonawczy powinien zostać poddany badaniu z punktu widzenia zgodności z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W tym aspekcie natomiast nie można stwierdzić niezgodności rozporządzenia zmieniającego ze wskazanym wzorcem kontroli. Prokurator Generalny podkreślił, że wnioskodawca nie przedstawił argumentów wskazujących na przekroczenie delegacji ustawowej do wydania aktu wykonawczego.

Analizując zakres upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, stanowiącego, że w drodze rozporządzenia mają zostać uregulowane „warunki i sposób oceniania, kwalifikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów”, Prokurator Generalny zauważył, że przepis ten określa przedmiot przekazany do uregulowania, w drodze rozporządzenia, w sposób niezwykle szeroki i niedostatecznie konkretny. Nie można jednak zarzucić, aby zakres regulacji zaskarżonego rozporządzenia wykraczał poza materię przekazaną do uregulowania w przepisie upoważniającym. Dlatego też rozporządzenie jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 14 sierpnia 2009 r. wniósł o uznanie, że zaskarżone rozporządzenie jest zgodne z art. 25 ust. 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister Edukacji Narodowej za nietrafne uznał nowe zarzuty podniesione przez wnioskodawcę. „Okoliczność, że za kształt merytoryczny lekcji religii odpowiadają kościoły i związki wyznaniowe, nie koliduje z art. 25 ust. 1 Konstytucji”. Rozporządzenie nie reguluje kwestii prawa kształtowania programu nauczania religii przez kościoły i związki wyznaniowe, dlatego też nie można uznać, że wprowadza ono zróżnicowanie w tym zakresie, w zależności od organizacji religijnej.

Zdaniem Ministra Edukacji Narodowej, to, że lekcje religii organizowane są praktycznie we wszystkich szkołach publicznych, jest odzwierciedleniem struktury religijności społeczeństwa polskiego, w którym przeważają osoby wyznania rzymskokatolickiego, i nie ma nic wspólnego z nierównym traktowaniem organizacji religijnych przez władze publiczne. Minister Edukacji Narodowej zwrócił ponadto uwagę, że „obowiązki szkół w zakresie nauczania religii reguluje szczegółowo rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. A zatem to przepisy tego ostatniego rozporządzenia powinny być konfrontowane z art. 25 ust. 1”. Minister Edukacji Narodowej nie zgodził się także z zarzutem, że polski system oświaty stawia w pozycji uprzywilejowanej organizacje religijne o dużej liczbie wyznawców. Tytułem przykładu wskazał, że rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. przewiduje, dla grupy uczniów mniejszej niż 7 osób w klasie lub oddziale, lekcje religii w przedszkolu lub szkole organizowane w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej (§ 2 ust. 2). Natomiast jeśli „w przedszkolu lub szkole na naukę religii danego wyznania lub wyznań wspólnie nauczających zgłosi się mniej niż siedmiu uczniów (wychowanków), organ prowadzący przedszkole lub szkołę, w porozumieniu z właściwym kościołem lub związkiem wyznaniowym, organizuje naukę religii w grupie międzyszkolnej lub w pozaszkolnym (pozaprzedszkolnym) punkcie katechetycznym (§ 2 ust. 3)”. Minister Edukacji Narodowej podkreślił, że przytoczone przykłady „nie wyczerpują wszystkich przewidzianych w rozporządzeniu instytucji nastawionych na udogodnienia w dostępie do nauczania religii osobom reprezentującym mniej rozpowszechnione wyznania”.

Nie zgodził się również z zarzutem wnioskodawcy o ograniczonej możliwości uczęszczania przez uczniów na lekcje etyki, ze względu na to, że organizowane są one tylko w niewielu szkołach. Minister Edukacji Narodowej wskazał, że choć nie można wykluczyć trudności z zapewnieniem nauczania etyki, to mają one odosobniony charakter. W świetle przepisów prawa, szkoła nie ma żadnych podstaw do odmowy zorganizowania lekcji etyki. Ewentualne zaistnienie takiej sytuacji związane jest ze sferą stosowania prawa i nie podlega kontroli konstytucyjnej. Podkreślił jednak, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia w ogóle nie odnoszą się do tej kwestii.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że wzorzec ten „może być konfrontowany jedynie z przepisem zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia”. Określa on bowiem wymogi formułowania upoważnień ustawowych. Wadliwość zaś art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, zawierającego takie upoważnienie, nie może być przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu.

#### IV

W dniu 2 grudnia 2009 r., podczas rozprawy, wznowionej po jej odroczeniu w dniu 1 lipca 2009 r. przewodniczący składu poinformował, że dnia poprzedniego, tj. 1 grudnia, około godziny 15<sup>00</sup>, wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek grupy posłów na Sejm o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Wraz z wnioskiem zostało złożone także pismo procesowe przedstawicieli wnioskodawcy, zawierające wniosek o łączne rozpoznanie niniejszej sprawy o sygnaturze U 10/07, ze sprawą objętą nowym wnioskiem grupy posłów. Pismo o łączne rozpoznanie sprawy, zostało, z oczywistych powodów, przekazane pozostałym uczestnikom postępowania dopiero w dniu dzisiejszym, tuż przed rozprawą – stwierdził przewodniczący składu.

Przypomniał też, że rozprawa wyznaczona na dzień 1 lipca 2009 r. została odroczone dlatego, że przedstawiciele grupy posłów na Sejm, pismem procesowym z 24 czerwca 2009 roku wnieśli o rozszerzenie zakresu wzorca konstytucyjnego, a mianowicie o stwierdzenie niezgodności, kwestionowanego we wniosku, rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 13 lipca 2007 r. z art. 25 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji; a także o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał postanowił wówczas odroczyć rozprawę bez terminu, a jednocześnie określił uczestnikom postępowania trzydziestodniowy termin do zajęcia dodatkowego stanowiska, w części dotyczącej rozszerzenia zakresu wzorca kontroli kwestionowanego rozporządzenia. W odniesieniu do ówczesnego wniosku, w zakresie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Trybunał Konstytucyjny postanowił wówczas, że wniosek nie spełnia kryteriów proceduralnych wynikających, między innymi, z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Nie został bowiem poparty przez grupę co najmniej pięćdziesięciu posłów, podpisany zaś został przez osoby niemające do tego upoważnienia. Trybunał wyjaśnił wówczas dodatkowo, że postanowienie Trybunału, dotyczące wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, które nie nadało biegu sprawie kontroli konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4, z powodu niespełnienia wymagań związanych z poparciem i odpowiednimi podpisami grupy posłów, nie zamyka drogi do ponownego złożenia w tej sprawie wniosku, w formie wymaganej przepisami prawa.

Po wysłuchaniu stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego w sprawie wniosku o zbadanie konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy oraz o rozpoznanie go łącznie z rozpatrywaną sprawą o sygnaturze U 10/07, Trybunał udał się na krótką naradę. Po jej

zakończeniu przewodniczący składu ogłosił, że Trybunał postanowił nie uwzględnić wniosku. Przewodniczący składu wyjaśnił, że na rozprawie, w dniu 1 lipca 2009 r. w sprawie U 10/07, wyznaczony został dostatecznie długi termin do uzupełnienia wszystkich elementów związanych z rozszerzeniem zakresu wzorca konstytucyjnego. Jednocześnie wyjaśniono wówczas, że w zakresie zaskarżenia art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty należy uzupełnić wszystkie związane z tym sprawy proceduralne, które wtedy nie były dopełnione. Trybunał odroczył wówczas rozprawę, dając wnioskodawcy możliwość uzupełnienia braków zgodnie z wymaganiami procedury. Tymczasem wnioskodawca złożył wniosek tuż przed rozprawą. Sprawa, dotycząca zbadania konstytucyjności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, jest sprawą nową w sensie materialnym i procesowym, musi otrzymać nowy numer, musi przejść wstępną kontrolę, także odnośnie do wymogów proceduralnych i, jeżeli wstępna kontrola przebiegnie pomyślnie dla wniosku, wówczas uczestnicy postępowania muszą ustosunkować się do nowego wniosku – wyjaśnił przewodniczący. Jest więc to nowa sprawa, chociaż związana merytorycznie z rozpatrywaną obecnie sprawą, ale z oczywistych względów procesowych nie można jej w tej chwili rozpoznać – stwierdził przewodniczący składu.

## V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia.

Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) pismem z 9 listopada 2007 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906; dalej: rozporządzenie zmieniające lub zaskarżone rozporządzenie). Zaskarżone rozporządzenie wprowadza, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty), zmiany w § 20 i § 22 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.; dalej: rozporządzenie zmienione).

Paragraf 1 zaskarżonego rozporządzenia wprowadza następujące zmiany w rozporządzeniu zmienionym:

„1) w § 20 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

«4a. Uczniowi, który uczęszczał na dodatkowe zajęcia edukacyjne lub religię albo etykę, do średniej ocen, o której mowa w ust. 4, wlicza się także roczne oceny uzyskane z tych zajęć.»;

2) w § 22 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

«2a. Uczniowi, który uczęszczał na dodatkowe zajęcia edukacyjne lub religię albo etykę, do średniej ocen, o której mowa w ust. 2, wlicza się także roczne oceny uzyskane z tych zajęć».

Paragraf 2 rozporządzenia zmieniającego (przepis końcowy) określa, że rozporządzenie to wchodzi w życie z dniem 1 września 2007 r.

Wnioskodawca wskazał jako wzorce „kontroli pionowej” zaskarżonych przepisów rozporządzenia zmieniającego przepisy Konstytucji: art. 25 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1, a także następujące przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o

gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, ze zm.; dalej: ustawa o gwarancjach): art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1 oraz art. 20 ust. 2 i 3.

Zakres zaskarżenia, wynikający z materii rozporządzenia zmieniającego, jest bardzo wąski i dotyczy: wliczania ocen z religii do średniej ocen z obowiązkowych zajęć edukacyjnych, w klasyfikacji rocznej, uprawniającej do otrzymania promocji z wyróżnieniem, zgodnie z § 20 ust. 4a rozporządzenia zmienionego, zaskarżonym jako § 1 pkt 1 zaskarżonego rozporządzenia, w związku z § 20 ust. 4 rozporządzenia zmienionego; wliczania ocen z religii do średniej ocen w klasyfikacji końcowej z obowiązkowych zajęć edukacyjnych, uprawniającej do ukończenia z wyróżnieniem szkoły podstawowej, gimnazjum, szkoły ponadgimnazjalnej lub dotychczasowej szkoły ponadpodstawowej, zgodnie z § 22 ust. 2a rozporządzenia zmienionego, zaskarżonym jako § 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia, w związku z § 22 ust. 2 rozporządzenia zmienionego. Zaskarżenie dotyczy więc szczegółowej kwestii, mieszczącej się w sferze nauczania religii. Nie jest jednak możliwa ocena konstytucyjna zaskarżonego rozporządzenia bez pokazania zakresu zaskarżenia w szerszym kontekście.

Jak wspomniano, w piśmie procesowym w sprawie uzupełnienia wniosku z 24 czerwca 2009 r., wnioskodawca wniósł o rozszerzenie wzorców kontroli konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia o wzorce wynikające z art. 25 ust. 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał odmówił nadania biegu kontroli konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ ten zakres kontroli nie mieści się w tożsamości proceduralnej oraz tożsamości materialnej wniosku z 9 listopada 2007 r. W konsekwencji kontrola konstytucyjna art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty wymagałaby, w warunkach procesowych ustalonych na rozprawie w 1 lipca 2009 r., złożenia odrębnego wniosku.

Uznawszy dopuszczalność poszerzenia wniosku z 9 listopada 2007 r. o kontrolę zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał, w pierwszej kolejności, przystąpił do kontroli konstytucyjnej w tym właśnie zakresie, rozpoczynając od argumentów wnioskodawcy zawartych w piśmie z 24 czerwca 2009 r., rozpoczynając od kontroli wymogów formalnych, wynikających z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym).

2. Umorzenie postępowania w zakresie kontroli zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji, wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia, stanowi, że: „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”. Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę, że powyższy przepis konstytucyjny określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być „szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających.

Ustalając treści normatywne art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że ustawodawca, upoważniając do wydania rozporządzenia, winien tak „budować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania: «kto?» (ma prawo wydania aktu), «co?» (w tym akcie ma zostać uregulowane) i «jak?» (mają być uregulowane dane kwestie). Zagadnienie budowy ustawowego upoważnienia było wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 10 lipca 2000 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 5/A/2000, poz. 143; 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156), dlatego też zbędne jest szczegółowe omawianie go po raz kolejny. Art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza (...) stanowanie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)” (wyrok z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104).

Trybunał wyjaśniał też wielokrotnie, że wytyczne, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, muszą „wprawdzie zawsze zostać sformułowane ustawowo, ale nie muszą być one zawierane w przepisie upoważniającym. «Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala też na tolerowanie sytuacji, w której wytyczne zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie» (K. 10/99, jw., s. 861). Jest to dopuszczalne pod warunkiem, że «pozwała to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych» (K. 12/99, jw., s. 684)” (wyrok z 13 marca 2001 r., sygn. K 21/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 49). Trybunał podkreślał również, że z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika, że nie jest dopuszczalne upoważnienie blankietowe, nieokreślające precyzyjnie wytycznych. Rozporządzenie nie może regulować samodzielnie materii bez upoważnienia ustawowego, bez precyzyjnych wytycznych, adekwatnych do charakteru materii regulowanej, nie może też regulować materii zastrzeżonej dla ustaw, bo dotyczących praw i wolności jednostki (por. np. wyroki z: 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 121; 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32).

Analiza treści normatywnych art. 92 ust. 1 Konstytucji ujawnia, że choć przepis ten określa wymogi konstytucyjne odnoszące się do ustawowego upoważnienia do wydawania rozporządzenia, to jednak odnosi się nie tylko do ustawowych przepisów upoważniających, ale również do wydawanych na podstawie ustaw rozporządzeń. W istocie rzeczy art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczy bowiem nie tylko upoważniających przepisów ustawy, ale także relacji między przepisami upoważniającej ustawy i przepisami „upoważnionego” rozporządzenia. W przypadku kontroli konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia konieczna jest również, także przy braku zaskarżenia ustawowych przepisów upoważniających do wydania tego rozporządzenia, analiza przepisów ustawowych. Ocena konstytucyjna przepisów ustawowych, skoro nie zostały one zaskarżone, nie jest jednak możliwa.

Trybunał zaznacza, że możliwa jest kontrola konstytucyjna zaskarżonego rozporządzenia, z punktu widzenia jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, także wówczas, gdy przepisy ustawowe, upoważniające do wydania rozporządzenia, nie zostały zaskarżone, celem zbadania ich zgodności z wymogami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina w tym kontekście wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06 (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3), którego sentencja została ogłoszona 22 stycznia 2007 r. W wyroku tym Trybunał uznał za całkowicie bezzasadny podnoszony przez Prokuratora Generalnego argument, „iż brak zaskarżenia samego upoważnienia we wniosku o dokonanie kontroli konstytucyjności aktu wydanego na podstawie takiego niezaskarżonego upoważnienia zmusza do uznania konstytucyjności aktu wydanego na podstawie

upoważnienia, w postępowaniu kontrolnym dotyczącym konstytucyjności tego aktu wykonawczego. W obu wypadkach bowiem co innego jest przedmiotem oceny i orzeczenia Trybunału. Trybunał nie może orzekać o niekonstytucyjności aktu niezaskarżonego, co jednak nie przeszkadza przeprowadzeniu oceny aktu zaskarżonego z wykorzystaniem argumentów płynących z treści niezaskarżonego upoważnienia ustawowego”. Trybunał podtrzymuje w związku z niniejszą sprawą przytoczone wyżej swe ustalenia. W niniejszej sprawie możliwa jest kontrola zaskarżonego rozporządzenia pod kątem jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, mimo że nie zostaje poddany takiej kontroli przepis art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, stanowiący formalną podstawę do wydania zaskarżonego rozporządzenia. Dlatego Trybunał poddał analizie pismo procesowe wnioskodawcy z 24 czerwca 2009 r. wnoszące, między innymi, o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jak wspomniano, w takim zakresie, dotyczącym wzorców kontroli wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał dopuścił pismo z 24 czerwca 2009 r. o uzupełnienie wniosku, do rozpoznania merytorycznego, odmawiając zarazem nadania biegu, w niniejszej sprawie, wnioskowi o zbadanie zgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Analizując pismo wnioskodawcy z 24 czerwca 2009 r., Trybunał ustalił jednak, że żaden z przytoczonych w tym piśmie argumentów nie odnosi się do wniosku o zbadanie zgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dla uzasadnienia swego wniosku w powyższym zakresie, wnioskodawca przywołuje jedynie wspomniany wyżej wyrok Trybunału w sprawie o sygn. U 5/06, z którego, zdaniem wnioskodawcy, wynika, że zaskarżone w niniejszej sprawie rozporządzenie jest niezgodne z Konstytucją, gdyż sam Trybunał Konstytucyjny uznał delegację ustawową zawartą w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty za „sprzeczną z Konstytucją”. Wnioskodawca przywołuje również wydane przez Trybunał, w związku ze sprawą o sygn. U 5/06, postanowienie sygnalizacyjne o sygn. S 1/07 z 31 stycznia 2007 r. (OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 8), w którym, zdaniem wnioskodawcy, Trybunał jasno i wyraźnie podał w wątpliwość zgodność z Konstytucją przepisów stanowiących delegację ustawową do wydania powyższych rozporządzeń. Na tej podstawie, bez przytoczenia innych argumentów, wnioskodawca uważa, że zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne z Konstytucją. Wnioskodawca przytacza też fragment postanowienia sygnalizacyjnego z 31 stycznia 2007 r. odnoszącego się do uchybień legislacyjnych dotyczących art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, w którym Trybunał stwierdził: „Wadliwość normy upoważniającej, jako podstawy legitymizującej wydanie aktu wykonawczego, nieuchronnie bowiem wiąże się z tym, że wszelkie wypadki jej wykorzystania będą musiały być zakwalifikowane jako nieodpowiadające standardom konstytucyjnym”.

Trybunał przypomina, że w wyroku w sprawie o sygn. U 5/06 nie orzekał o zgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty z Konstytucją. W wyroku tym Trybunał orzekł, między innymi, że „§ 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 września 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 164, poz. 1154) i załącznik do tego rozporządzenia są niezgodne z art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (...) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Trybunał przypomina jednak, że w związku z wyrokiem z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06) zasygnalizował Sejmowi RP, w postanowieniu z 31 stycznia 2007 r. (sygn. S 1/07), potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi upoważnienia ustawowego oraz zasadą wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności.

W przywołanym wyżej postanowieniu Trybunał stwierdził między innymi:

„W świetle opisanych założeń art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty nie spełnia wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trudno uznać, że wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 4 lit. a-g wskazówki mają charakter wytycznych. Są one ujęte jako sformułowanie pewnych zasad, które powinny być respektowane, niezależnie od konkretnej regulacji rozporządzenia, a już na pewno nie dookreślają w żaden sposób pojęcia «warunków i sposobu oceniania i klasyfikowania»”.

Trybunał zwrócił również uwagę, że art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty scedował funkcje prawodawcze na organ władzy wykonawczej, w wyniku czego przepisy rozporządzenia stały się samoistnym źródłem prawa w sferze dotyczącej konstytucyjnego prawa podmiotowego, prawa do nauki. Trybunał stwierdził między innymi: „Analizowana sytuacja dotyczy zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Tak jest natomiast właśnie w wypadku art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. Także art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji silniej bowiem akcentuje konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawęża pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia.

Artykuł 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty dotyczy realizacji konstytucyjnego prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji), będącego prawem podmiotowym. Jest to więc kwestia, której dotyczą wcześniej wskazane ograniczenia sposobu formułowania upoważnienia do wydawania wykonawczych aktów normatywnych.

Analiza treści ustawy o systemie oświaty, rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania oraz rozporządzenia zmieniającego – w szczególności przepisów poddanych kontroli w sprawie o sygn. U 5/06 – wskazuje wyraźnie, że w tym wypadku akt wykonawczy stał się podstawowym źródłem prawa w dziedzinie egzaminu maturalnego, nabierając charakteru samoistnego. Sytuacja ta, prowadząca do niepożądanego rozchwiania relacji ustawa – akt wykonawczy i dlatego konstytucyjnie niedopuszczalna, ma swe źródło w nieprawidłowo legislacyjnie sformułowanym upoważnieniu zawartym w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty”.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje, w związku z wyrokiem w niniejszej sprawie, powyższe ustalenia. Trybunał podkreśla, że analiza niniejszej sprawy potwierdza potrzebę niezwłocznej inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, w sposób zgodny z wymogami konstytucyjnymi.

Przytoczone przez wnioskodawcę postanowienie sygnalizacyjne o sygn. S 1/07 oraz ustalenia, jakich dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. U 5/07, nie upoważniają jednak do twierdzenia, że Trybunał orzekł o niezgodności art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, stanowiącego formalną podstawę do wydania zaskarżonego rozporządzenia. Art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, mimo sygnalizacji Trybunału zawartej w postanowieniu o sygn. S 1/07, pozostaje nadal elementem obowiązującego porządku prawnego.

Jak wspomniano, dopuszczalna jest, w świetle treści normatywnych art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału, kontrola rozporządzenia z wymogami kontroli



konstytucyjnej, wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, mimo braku formalnego wniosku o kontrolę przepisu ustawowego, upoważniającego do wydania tego rozporządzenia. Kontrola taka jest więc, pod warunkiem spełnienia wymogów konstytucyjnych i ustawowych, dopuszczalna w niniejszej sprawie, w której badaniu zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji podlega zaskarżone rozporządzenie, mimo że nie podlega jej, z przyczyn wspomnianych wcześniej, przepis art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, stanowiący podstawę do wydania rozporządzenia. Jest jednak rzeczą oczywistą, że wniosek dotyczący badania zgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji musi spełniać ustawowe formalne wymogi, wynikające z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Trybunał zwraca uwagę, że wnioskodawca wniósł o zbadanie zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jednakże nie spełnił formalnego wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie uzasadnił bowiem przedstawionego zarzutu, z powołaniem odpowiednich dowodów. Nie można uznać, że jest takim uzasadnieniem ocena dotycząca art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, wynikająca z wyroku w sprawie o sygn. U 5/07, a zwłaszcza ze związanego z tą sprawą postanowienia sygnalizacyjnego o sygn. S 1/07, skoro powyższy przepis ustawy nie był przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. U 5/07, posiada nadal moc powszechnego obowiązywania, jest elementem obowiązującego porządku prawnego.

Trybunał pragnie również podkreślić, że nie może uznać za uzasadnienie niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji argumentów, które wnioskodawca zawarł w pkt 7 wniosku z 9 listopada 2007 r. Argumenty te, mające służyć wykazaniu niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach, odnoszą się do „zasad nauczania religii” w szkołach, w tym także do „oceniającego ucznia z tytułu uczestnictwa w tego rodzaju zajęciach”. Zdaniem Trybunału, tak sformułowane argumenty, będące przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części uzasadnienia, odnoszą się do zasad nauczania, określonych w szczególności przepisami 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. Nr 36, poz. 155, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r.), a także do sposobu oceniania uczniów, regulowanego przepisami rozporządzenia zmienionego z 30 kwietnia 2007 r.

Dlatego Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

### 3. Geneza i współczesna treść zasady wolności wyznania (wolność religii).

3.1. Nauczanie religii jest, w świetle standardów współczesnego państwa demokratycznego, jednym z elementów wolności wyznania, określanej niekiedy jako wolność religii, stanowiącej jeden z istotnych przejawów idei wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym, będącej fundamentalną zasadą społeczeństwa demokratycznego. Dlatego Trybunał zanalizował najpierw genezę i współczesną treść normatywną zasady wolności wyznania (wolności religii) w społeczeństwie demokratycznym, w szczególności w kontekście szerzej pojętej zasady wolności jednostki, roli państwa (władzy publicznej) w zagwarantowaniu realizacji wolności wyznania (wolności religii) oraz w kontekście równouprawnienia różnych religii. Jest to zagadnienie podstawowe, gdyż mimo specyfiki regulacji prawnej powyższych idei, cechującej Konstytucję, przejmuje ona wspólną dla dojrzałej demokracji europejskiej doktrynalną istotę wolności jednostki, także w sferze wolności wyznania (wolności religii).

Wolność wyznania, uformowana na gruncie cywilizacji europejskiej jako jeden z podstawowych przejawów wolności jednostki, kształtowała się w toku długotrwałego procesu historycznego, naznaczonego wojnami i walkami społecznymi, inspirowanego dziełami

wybitnych przedstawicieli myśli społecznej i filozoficznej. We współczesnym katalogu podstawowych praw i wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym wolność wyznania występuje zwykle łącznie z wolnością sumienia. W ten sposób, łącząc wolność sumienia i wyznania, podkreśla się, że chodzi o dwie części składowe świadomości człowieka w sferze religijnej, a mianowicie: „wewnętrzną, związaną z kształtowaniem się myśli i przekonań jednostki w sprawach religii, i zewnętrzną, polegającą na ujawnianiu tych myśli i przekonań oraz postępowaniu zgodnym z ich nakazami” (M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 19). Takie, dwuczęściowe ujęcie zakresu pojęcia wolności sumienia i wyznania, występuje często we współczesnych dokumentach międzynarodowych, zawierających standardowe, podstawowe prawa i wolności, które winny być gwarantowane przez państwa demokratyczne. Jednakże ukształtowana historycznie wolność sumienia i wyznania występuje nadal pod różnymi nazwami, odzwierciedlającymi najczęściej tradycje danego kraju w procesie kształtowania się omawianej wolności jednostki. Dotyczy to w szczególności takich pojęć jak: „wolność wierzeń”, „wolność kultu” czy „wolność religii”. Ten ostatni termin występuje w art. 53 ust. 1 Konstytucji, łącznie z wolnością sumienia jako „wolność sumienia i religii”. Trzeba ponadto dodać, że w literaturze przedmiotu dwa wspomniane wyżej aspekty wolności sumienia i wyznania ujmuje się czasem w jednym pojęciu: „wolności wyznania”.

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., inspirowana ideami oświecenia, korzystająca z ówczesnego dorobku doktryny prawa natury, określająca pierwszy katalog praw i wolności jednostki, zamieściła wśród „praw naturalnych człowieka, niezbywalnych i świętych” także prawo do wolności religijnej, pojmowane jako prawo poglądów religijnych. Art. 10 deklaracji głosił, że „nikt nie może być niepokojony z powodu swych poglądów, także religijnych, jeżeli ich przejawianie nie zakłóca porządku publicznego ustanowionego przez prawo”.

Do propagowania wolności wyznania przyczynił się później rozwój ideologii liberalnej w XIX wieku, głoszącej wolność jednostki jako jej naturalne prawo do wolności działania w różnych sferach. „Koncepcja tej wolności opierała się na uznaniu religii za sprawę prywatną jednostki, którą władze państwowe nie powinny się interesować. Prawu jednostki do wolności sumienia i wyznania nadany został charakter publicznego prawa podmiotowego, będącego odpowiednikiem prywatnych praw podmiotowych. Na prawo to składał się szeroki zestaw pozytywnych uprawnień jednostki, które państwo mogło ograniczać jedynie wyjątkowo i z ważnych powodów. Aby zabezpieczyć tę wolność, teoretycy liberalizmu postulowali nadanie państwu charakteru świeckiego i uznanie jego neutralności w sprawach religijnych. Ten neutralny charakter państwa najlepiej miało zabezpieczyć oddzielenie kościoła od państwa. Doktryna liberalna wskazała na konieczność jurydykacji prawa do wolności sumienia i wyznania. Domagała się uznania go za prawo konstytucyjne i zagwarantowania szczegółowych uprawnień jednostki w prawie pozytywnym” (M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 29-30).

Państwo miało być gwarantem wolności jednostki, wynikających z wolności religijnej; zarówno w sferze wolności wyboru i wyznawania określonej religii, jak i gwarantem funkcjonowania instytucji stwarzających możliwość kolektywnego wyznawania religii: kościołów, związków wyznaniowych. Państwo miało być gwarantem neutralnym i bezstronnym, niepropagującym określonej religii, co było postulatem wynikającym w sposób oczywisty z podstaw ideologicznych liberalizmu, głoszącego ochronę wolności jednostki przed ingerencją ze strony państwa (władzy publicznej), ale również pochwałę systemu konkurencyjnego, nie tylko w sferze gospodarczej i politycznej, ale także w sferze opinii, poglądów, idei.

Uformowana ostatecznie po II wojnie światowej, powszechnie uznana na gruncie współczesnej europejskiej demokracji, normatywna treść idei wolności wyznania

kształtowała się na gruncie dojrzałego liberalizmu, zmierzającego do tworzenia systemów liberalno-demokratycznych. Ale na jej współczesną postać, widoczną w powojennych dokumentach międzynarodowych, odzwierciedlających uznane standardy demokratyczne, wpływ miały także doktryny egalitarne (równość religii, bezstronność państwa) oraz koncepcje państwa prawnego, które w systemie prawa obowiązującego, zakotwiczonego w Konstytucji jako najwyższym akcie prawnym (w szczególności kontynentalne systemy prawne), „jurydyzowały” w sposób rozwinięty wolność wyznania łącznie z wolnością sumienia jako publiczne prawo podmiotowe, wpisane w Konstytucję, zagwarantowane ustawowo w postaci poszczególnych uprawnień ludzi i instytucji. Trzeba też w tym miejscu podkreślić istotne znaczenie doświadczeń okresu II wojny światowej, a w szczególności zgubnych dla godności ludzkiej doktryn totalitarnych, dla powojennego renesansu doktryn prawa natury i realizacji związanego z nimi postulatu sporządzenia katalogu podstawowych praw i wolności jednostki. Wśród podstawowych wolności znalazła się także ujmowana łącznie wolność sumienia i wyznania. Znajduje się ona w głównych powojennych aktach międzynarodowych, zawierających katalog podstawowych praw wolności jednostki. Katalog taki traktowany jest jako element konieczny współczesnego demokratycznego państwa prawnego; zamieszczony jest w uchwalanych wspólnie konstytucjach państw europejskich, w tym także w Konstytucji RP z 1997 r.

3.2. W pierwszym z tych aktów, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., przyjętej i ogłoszonej przez Organizację Narodów Zjednoczonych, zamieszczono podstawowy katalog wolności i praw człowieka, przypominając, że wynika to, z przyjętej wcześniej w Karcie Narodów Zjednoczonych, platformy ideowej: „wiary w podstawowe prawa człowieka, w godność i wolność osoby ludzkiej, w równość mężczyzn i kobiet”, potrzeby popierania postępu społecznego oraz tworzenia lepszych warunków życia w większej wolności. W art. 18 tej Deklaracji znajduje się określenie wolności religijnej, przez wskazanie głównych jej elementów i związków z wolnością myśli i sumienia. Każda osoba – głosi Deklaracja – ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii; prawo to zawiera wolność zmiany religii lub poglądów, jak również wolność manifestowania swojej religii lub swoich poglądów indywidualnie lub kolektywnie, zarówno publicznie jak i prywatnie, drogą edukacji, praktyk, realizacji kultu czy rytuałów. Deklaracja nie wywoływała co prawda bezpośrednich skutków prawnych; stanowiła jednak wyraz zobowiązania politycznego i moralnego państw będących członkami organizacji „Narody Zjednoczone”.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt Praw Obywatelskich), zawierający uniwersalny katalog podstawowych praw i wolności, ratyfikowany następnie przez wiele państw (Polska ratyfikowała ten Pakt 3 marca 1977 r.), propagował podstawowe prawa i wolności jednostki w skali światowej. Powołując się na inspiracje ideowe płynące z Karty Narodów Zjednoczonych oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, wskazując, że zamieszczone w Pakcie Praw Obywatelskich prawa podstawowe osoby ludzkiej wypływają z „przyrodzonej godności osoby ludzkiej”, określono w art. 18 ust. 1 Paktu Praw Obywatelskich treść pojęcia „wolność (...) sumienia i wyznania”. W ustępie 2 tego artykułu sformułowano, w sposób kategoryczny, zakaz skierowany przede wszystkim do tych państw, w których wolność religijna nie jest dostatecznie chroniona. Ustęp 2 art. 18 stanowi bowiem: „Nikt nie może podlegać przymusowi, który stanowiłby zamach na jego wolność posiadania lub przyjmowania wyznania albo przekonań według własnego wyboru”.

Szczególne znaczenie dla określenia standardowego katalogu podstawowych praw i wolności w państwie demokratycznym ma Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr

61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), uzupełniona następnie o szereg Protokołów dodatkowych. Konwencję oraz Protokoły dodatkowe podpisały i ratyfikowały państwa będące członkami Rady Europy (Polska ratyfikowała Konwencję ustawą z dnia 2 października 1992 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. Nr 85, poz. 427).

To szczególne znaczenie europejskiej Konwencji wynika z faktu, że państwa – strony Konwencji nie tylko zobowiązały się do przestrzegania katalogu praw i wolności podstawowych zawartych w Konwencji, ale zobowiązały się do podporządkowania wyrokom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Europejski Trybunał), orzekającego na podstawie Konwencji i uzupełniających ją Protokołów. Orzecznictwo Trybunału ustala treści normatywne praw i podstawowych wolności, ujętych w sposób zwięzły, co jest zrozumiałe, w Konwencji i Protokołach. Orzeczenia Europejskiego Trybunału ustalają wspólne treści normatywne praw i wolności podstawowych, których regulacja prawna (także konstytucyjna) w poszczególnych państwach różni się czasem znacznie. Dotyczy to także wolności sumienia i wyznania, jednej z podstawowych wolności zawartych w Konwencji. Regulacja prawna wolności sumienia i wyznania w poszczególnych państwach europejskich różni się, ale Europejski Trybunał ustalił, wspólną dla europejskich państw demokratycznych, treść normatywną zasady wolności sumienia i wyznania, dokonując, w związku z rozpatrywanymi sprawami, wykładni przepisów Konwencji, w szczególności jej art. 9, określającego wolność sumienia i wyznania.

Art. 9 Konwencji, sformułowany w postaci dwu przepisów, ma następujące brzmienie:

„1. Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne”.

„2. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że art. 9 Konwencji, wytyczający zasadniczy kierunek określania treści normatywnych wolności wyznania we współczesnych społeczeństwach demokratycznych (ujmowanej tutaj w ust. 1 łącznie z wolnością myśli i wolnością sumienia), wskazuje sfery wolności uzewnętrzniania, indywidualnie lub zbiorowo, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań. Jest wśród nich, oprócz uprawiania kultu, praktykowania i czynności rytualnych, także nauczanie (wyznania, religii). Oznacza to, w kontekście art. 9 ust. 2 Konwencji, że wolność nauczania religii (wyznania), podobnie jak inne sfery uzewnętrzniania wyznania (religii), może podlegać ustawowym ograniczeniom tylko z powodu przesłanek wymienionych w tym przepisie. Wolność nauczania religii korzysta więc, jak każda wolność podstawowa w społeczeństwie demokratycznym z domniemania wolności jednostki, z wyjątkiem ustawowych ograniczeń dopuszczalnych, a zarazem w konkretnych sytuacjach, koniecznych w społeczeństwie demokratycznym. Spostrzeżenie to jest istotne dla rozpatrywanej sprawy i jej oceny konstytucyjnej, skoro wnioskodawca wskazuje, jako wzorce kontroli konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia, przepisy konstytucyjne dotyczące wolności sumienia i wyznania.

3.3. Europejski Trybunał podkreślał w swych orzeczeniach, że określona w art. 9 Konwencji „wolność myśli, sumienia i wyznania” jest jednym z fundamentów pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego. W wyroku z 25 maja 1993 (sprawa Kokkinakis przeciwko Grecji, nr 14307/88) Trybunał stwierdził: „W sposób ujęty w art. 9

Konwencji wolność myśli, sumienia i wyznania jest jedną z podstaw «społeczeństwa demokratycznego» w rozumieniu Konwencji. Jest ona, w swoim religijnym wymiarze, jednym z najistotniejszych elementów tworzących tożsamość wyznawców i ich koncepcję życia, ale jest też wartością dla ateistów, agnostyków, sceptyków i osób indyferentnych w stosunku do wiary. Pluralizm, nieodłączna cecha społeczeństwa demokratycznego, o którą walczone na przestrzeni wieków, zależy od tego. Podczas gdy wolność wyznania jest przede wszystkim sprawą sumienia jednostki, pociąga ona także za sobą, *inter alia*, wolność do «uzewnętrzniania swojego wyznania». Świadczenie słowem i czynem (o prawdach swojej wiary) jest powiązane z istnieniem przekonań religijnych”.

Europejski Trybunał podkreślał też, że rola państwa winna polegać na pełnieniu funkcji bezstronnego i neutralnego organizatora praktykowania różnych religii wyznań i przekonań. Państwo nie powinno dokonywać oceny legalności przekonań religijnych oraz sposobów ich wyrażania. Rolą państwa jest zapewnienie tolerancji i pluralizmu; zapewnienie równowagi sprawiedliwej, unikającej nadużywania pozycji dominującej jakiejś grupy wyznaniowej, chroniącej grupy mniejszościowe. W wyroku z 10 listopada 2005 r. (sprawa Leyla Sahin przeciwko Turcji, nr 44774/98) Trybunał stwierdził między innymi: „Należy podkreślić rolę Państwa jako neutralnego i bezstronnego organizatora praktykowania różnych religii, wyznań i przekonań i wskazać, iż rola ta ma zasadnicze znaczenie dla porządku publicznego, harmonii wyznaniowej oraz tolerancji w demokratycznym społeczeństwie. Obowiązku neutralności i bezstronności Państwa nie da się pogodzić z jakimkolwiek uprawnieniem po stronie Państwa do oceny legalności przekonań religijnych oraz sposobów, w jaki są one wyrażane. Obowiązek ten wymaga, aby Państwo zapewniło wzajemną tolerancję pomiędzy przeciwstawnymi grupami. W związku z tym rolą organów władzy w takich okolicznościach nie jest usunięcie przyczyny napięcia poprzez wyeliminowanie pluralizmu wyznaniowego, lecz zapewnienie, iż konkurujące grupy tolerują się wzajemnie.

Pluralizm, tolerancja i otwartość to cechy charakteryzujące «demokratyczne społeczeństwo». Mimo iż interesy indywidualne muszą czasami zostać podporządkowane interesom grupy, demokracja nie oznacza po prostu, iż poglądy większości muszą zawsze przeważać: musi zostać osiągnięta równowaga, która zapewni sprawiedliwe i odpowiednie traktowanie osób będących w mniejszości i pozwoli uniknąć nadużywania pozycji dominującej. Pluralizm i demokracja muszą być także oparte na dialogu i duchu kompromisu, z konieczności pociągających za sobą szereg ustępstw po stronie jednostek lub grup jednostek, które to ustępstwa są uzasadnione w celu zachowania i promowania ideałów i wartości demokratycznego społeczeństwa. W przypadku gdy takie «prawa i wolności» znajdują się w katalogu praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję i jej Protokoły, należy uznać, iż potrzeba ich ochrony może prowadzić Państwa do ograniczenia innych praw i wolności także chronionych w Konwencji. To właśnie stałe poszukiwanie równowagi pomiędzy podstawowymi prawami każdej osoby stanowi fundament «demokratycznego społeczeństwa»”.

Przy okazji powyższej sprawy Europejski Trybunał stwierdził też, iż mimo wspólnych standardów demokratycznych, także w zakresie wolności sumienia i wyznania nie jest możliwe jednolite europejskie stanowisko co do znaczenia religii w społeczeństwie. W cytowanym wyżej wyroku Europejski Trybunał stwierdził: „Nie jest możliwym wypracowanie jednolitego europejskiego stanowiska w przedmiocie znaczenia religii w społeczeństwie, a znaczenie lub wpływ publicznego wyrażania swych przekonań religijnych będzie się różnić w zależności od miejsca i sytuacji. Regulacje w tej sferze będą się w konsekwencji różnić w zależności od kraju, zgodnie z krajową tradycją oraz wymogami nakładanymi przez potrzebę ochrony praw i wolności innych oraz potrzebę utrzymania porządku publicznego. W związku z tym wybór i forma, którą winny takie regulacje

przybierać, muszą zostać pozostawione w gestii zainteresowanych Państw, jako iż będą one zależę od danej sytuacji krajowej.

Ten margines uznania idzie w parze z kontrolą europejską obejmującą zarówno prawo, jak i decyzje prawo stosujące. Zadaniem Trybunału jest rozstrzygnięcie, czy środki podejmowane na szczeblu krajowym były uzasadnione co do zasady i proporcjonalne. Określając zakres marginesu uznania w niniejszej sprawie, Trybunał musi uwzględnić przedmiot sprawy, a mianowicie potrzebę ochrony praw i wolności innych, potrzebę zapewnienia porządku publicznego oraz zabezpieczenia spokoju społecznego i rzeczywistego pluralizmu religijnego, które mają zasadnicze znaczenie dla przetrwania społeczeństwa demokratycznego”.

Jak wspomniano, art. 9 ust. 1 Konwencji wskazuje, że jednym z elementów wolności uzewnętrzniania swego wyznania i przekonań (publicznie lub prywatnie, indywidualnie lub zbiorowo) jest, oprócz uprawiania kultu, praktykowania i czynności rytualnych, nauczanie religii. Podstawą orzekania Europejskiego Trybunału w sprawach związanych z nauczaniem religii był nie tylko art. 9 Konwencji, ale także art. 2 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: Protokół nr 1). Przepis ten stanowi: „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”.

Europejski Trybunał zwracał uwagę, że art. 2 Protokołu nr 1 winien być interpretowany systemowo, w szczególności w świetle art. 8 (poszanowanie życia prywatnego), art. 9, art. 10 (wolność wyrażania opinii) ale także z uwzględnieniem art. 11 Konwencji (wolność zgromadzeń i stowarzyszeń). Stwierdzając, że w zakres „podstawowego prawa do nauki wpisane zostało prawo rodziców do poszanowania ich przekonań religijnych i filozoficznych”, Europejski Trybunał podkreślał, że z tego punktu widzenia nie ma znaczenia rozróżnianie między nauczaniem państwowym a prywatnym. Trybunał zwracał uwagę, że w obu przypadkach chodzi o realizację zasadniczego celu, a mianowicie ochronę osiągnięcia pluralizmu w nauczaniu, która to możliwość ma zasadnicze znaczenie dla zachowania demokratycznego społeczeństwa. Dlatego respektowanie przekonań rodziców, religijnych czy filozoficznych, w całym państwowym programie kształcenia, nie zwalnia państwa, mającego obowiązek powstrzymania się od ingerencji, od obowiązku pozytywnego, tzn. podejmowania pozytywnych działań umożliwiających poszanowanie przekonań rodziców. W wyroku z 29 czerwca 2007 r. (sprawa Folgerö i inni przeciwko Norwegii, nr 15472/02), Trybunał stwierdził między innymi: „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. Słowo «uznaje» (ang. *respect*) oznacza więcej, niż «godzi się» lub «bierze pod uwagę». Obok głównie negatywnego obowiązku, oznacza ono także istnienie po stronie Państwa obowiązku pozytywnego. Pojęcie «przekonania», jako takie, nie jest synonimem słów «opinie» i «idee». Oznacza ono poglądy, które osiągają pewien stopień logiki, powagi, spójności i istotności”.

Ale Europejski Trybunał podkreślił zarazem w powyższym wyroku, że poszanowanie powyższych praw rodziców nie może oznaczać pozbawienia państwa kompetencji w zakresie ustalania i planowania programu kształcenia, zwracając zarazem uwagę, że rozwiązania w tej sferze mogą się różnie kształtować w zależności od państwa i od czasów. Państwo musi zarazem wystrzegać się indoktrynacji. „Jednakże ustalanie i planowanie programu kształcenia należy co do zasady do kompetencji Układających się Państw. Obejmuje to przede wszystkim

kwestie związane z względami praktycznymi, rozstrzygnięcie o których nie należy do Trybunału, a rozwiązanie których może w uzasadniony prawnie sposób różnić się w zależności od państwa i od czasów. W szczególności drugie zdanie art. 2 Protokołu nr 1 nie uniemożliwia Państwu przekazywania poprzez wychowanie lub nauczanie informacji lub wiedzy, które mają bezpośrednio lub pośrednio religijny lub filozoficzny charakter. Nie pozwala on nawet rodzicom na sprzeciwienie się włączeniu takiego wychowania lub nauczania w program szkolny, gdyż inaczej całe kształcenie zinstytucjonalizowane zostałoby narażone na ryzyko stania się niepraktycznym” (wyrok z 29 czerwca 2007 r., nr 15472/02). W pluralistycznym społeczeństwie państwo winno pełnić, zdaniem Europejskiego Trybunału, rolę bezstronnego arbitra. „Państwo, realizując funkcje przez nie przyjęte w odniesieniu do wychowania i nauczania, musi baczyć, by informacje lub wiedza włączona w programy nauczania były przekazywane w obiektywny, krytyczny i pluralistyczny sposób. Państwo nie może realizować celu w postaci indoktrynacji, który może zostać uznany za brak poszanowania przekonań religijnych i filozoficznych rodziców. To jest granica, której nie można przekraczać” – stwierdził Trybunał w omawianym wyroku z 29 czerwca 2007 r.

Świadomi tego, że często naruszenia standardów demokratycznych w sferze wolności sumienia i wyznania wynikają z naruszeń podczas stosowania prawa, sędziowie Europejskiego Trybunału stwierdzili też w cytowanym wyroku: „Ażeby zbadać sporną ustawę w świetle art. 2 Protokołu nr 1, należy uwzględnić, pomijając jednocześnie ocenę względów praktycznych, sytuację materialnoprawną, do jakiej osiągnięcia zmierzano i w dalszym ciągu się zmierza. Z pewnością naruszenia mogą przejawiać się w sposobie, w jaki obowiązujące przepisy są stosowane przez daną szkołę lub nauczyciela, a właściwe organy władzy mają obowiązek zadbania z najwyższą starannością, by przekonania religijne i filozoficzne rodziców nie były na tym etapie lekceważone przez lekkomyślność, brak rozeznania lub niestosowny prozelityzm”.

Istotne znaczenie dla rozpatrywanego przez Trybunał Konstytucyjny wniosku miało również orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Saniewski przeciwko Polsce z 26 czerwca 2001 r. (nr 40319/98). Przypominając, że na gruncie Konwencji wolność myśli, sumienia i wyznania jest jednym z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, podkreślając, że od tak rozumianej wolności zależy pluralizm nierozzerwalnie związany ze społeczeństwem demokratycznym i będący jego cenną zdobyczą, Europejski Trybunał stwierdził między innymi: „Art. 9 Konwencji zapewnia ochronę przed religijną indoktrynacją ze strony Państwa. Art. 9 chroni przede wszystkim sferę osobistych przekonań i wyznania religijnego, t.j. sferę, która określana jest czasami jako *forum internum*. Nie stanowią pogwałcenia praw gwarantowanych przez art. 9 sytuacje, w których organizowana jest w szkołach państwowych dobrowolna edukacja religijna lub gdy istnieje możliwość zwolnienia z obowiązkowych zajęć z religii, a także gdy przewidziane jest przyznawanie na świadectwach szkolnych stopni za uczestnictwo w takich zajęciach lub w alternatywnych zajęciach z etyki”.

#### 4. Regulacja prawna wolności sumienia i wyznania do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.

4.1. Analiza treści normatywnych wolności sumienia i wyznania na gruncie Konstytucji z 1997 r. winna być poprzedzona informacją o stanie prawnym dotyczącym tej problematyki przed wejściem w życie Konstytucji. Informacja taka jest potrzebna po to, aby lepiej zrozumieć polskie tradycje i uwarunkowania, ich wpływ na regulacje ustawowe oraz na regulację konstytucyjną w przepisach Konstytucji z 1997 r., a także na wykładnię przepisów konstytucyjnych regulujących wolność sumienia i wyznania, wskazanych przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli konstytucyjnej zaskarżonych przepisów.

Polskie tradycje konstytucyjne dotyczące instytucjonalnych relacji między państwem a kościołami sięgają konstytucji z 3 maja 1791 r. Były to rozważania bardziej tradycyjne niż „tworzące się równolegle – radykalnie laickie francuskie akty ustrojowe” (por. L. Garlicki, uwagi do art. 25, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007). Tekst ustawy rządowej z 3 maja 1791 r. głosił, między innymi, że „religią narodową panującą jest i będzie wiara święta rzymska katolicka ze wszystkimi jej prawami; przejście od wiary panującej jakiegokolwiek wyznania jest zabronione pod karami apostazji”. Sposób ujęcia religii był przedmiotem ostrych kontrowersji między państwem a kościołami w pracach nad ustawą z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267; dalej: konstytucja marcowa). „Ostatecznie przyjęto formułę kompromisową, o mocno eklektycznym charakterze, bo silnie akcentującą pozycję wyznania i Kościoła katolickiego, ale zarazem mówiącą o zasadzie równouprawnienia wyznań” (por. J. Szymanek, *Regulacja stosunków państwo-kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku* „Przegląd Sejmowy” nr 3/2002). Art. 111 konstytucji marcowej stanowił, między innymi: „Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania. Żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom”. Ale art. 114 stanowił, że „Wyznanie rzymskokatolickie, będące religią przeważającej większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko równouprawnionych wyznań. Kościół Rzymsko-Katolicki rządzi się własnymi prawami. Stosunek państwa do Kościoła będzie określany na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm”.

Regulacja konstytucyjna z 1921 r., wzmocniona konkordatem z 1925 r., stworzyła pewien stan równowagi „o charakterze tak delikatnym, że nie chciano weń wkraczać w pracach nad Konstytucją z 1935 r.” (por. L. Garlicki, *op.cit.*).

Po II wojnie światowej, do czasu uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.; dalej: konstytucja z 1952 r. lub konstytucja PRL) obowiązywała ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71, ze zm.), nieobejmująca regulacji praw i wolności jednostki. 22 lutego 1947 r. uchwalono Deklarację Sejmu Ustawodawczego w sprawie realizacji praw i wolności obywatelskich. Ogłoszono w niej, że Sejm Ustawodawczy „będzie kontynuować realizację podstawowych praw i wolności obywatelskich”. Wśród wymienionych praw i wolności znalazła się również „wolność sumienia i wolność wyznania”. Deklaracja nie była aktem prawnym; nie określała nawet istoty praw i wolności, lecz tylko je wymieniała. Ten stan rzeczy, zupełny brak prawnych gwarancji wolności i praw jednostki, w tym wolności sumienia i wyznania, sprzyjał dodatkowo dokonywanym zmianom ustrojowym w tym okresie; w sposób niedemokratyczny, również z użyciem przemocy.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona 22 lipca 1952 r. (weszła w życie tego samego dnia), regulowała, w sposób dalece ogólny, stosunki między państwem i kościołem, pozycję kościołów i związków wyznaniowych oraz wolność sumienia i wyznania w art. 70, później w art. 82. Charakterystyczne, że chociaż tylko deklaratywnie, konstytucja z 1952 r. zmuszona była uwzględnić realia wyznaniowe społeczeństwa polskiego. Art. 82 konstytucji PRL głosił w ust. 1: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność sumienia i wyznania. Kościół i inne związki wyznaniowe mogą swobodnie wypełniać swoje funkcje religijne. Nie wolno zmuszać obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych. Nie wolno też nikogo zmuszać do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych”, a w ust. 2: „Kościół jest oddzielony od państwa. Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określają ustawy”.



Trafnie wskazuje się, że duży stopień ogólnikowości pozbawił wspomniany przepis art. 82 rzeczywistej treści prawnej. Trzeba jednak przede wszystkim podkreślić, że konstytucja z 1952 r., bez względu na nazwę, nie była traktowana jako najwyższy akt normatywny, lecz deklaracja ideowa, co w połączeniu z tym, że Sejm przestał być rzeczywistym centrum władzy politycznej, bo było nią kierownictwo rządzącej (kierowniczej) partii komunistycznej, powodowało, że interpretację konstytucji podporządkowano wymogom strategii politycznej, zmiennej, w zależności od uwarunkowań danego okresu. Stąd w ramach tej samej Konstytucji realizowany był model „separacji wrogiej” (1952-1956) w stosunkach między państwem a kościołami, później praktyka *modus vivendi* (1956-1989) w różnych jej postaciach; a także model „separacji skoordynowanej”, ukształtowany na podstawie „ustaw wyznaniowych” (zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych), do czasu uchwalenia Konstytucji z 1997 r., kiedy przepisy art. 82 konstytucji z 1952 r. traktowano jako „naturalne” wskutek swoistego desuetudo (por. J. Brożyniak, *Konstytucyjne dylematy regulacji stosunków wyznaniowych we współczesnej Polsce*, Warszawa 1996, s. 48, passim).

Ogólność zasad prawa wyznaniowego wymienionych w przepisach konstytucyjnych, brak ustawowych konkretyzacji uprawnień wynikających z wolności sumienia i wyznania, w połączeniu z mechanizmami ustrojowymi PRL – wszystko to powodowało, że w okresie PRL nie było prawnych i rzeczywistych gwarancji wolności sumienia i wyznania. Dominująca w regulacji wyznaniowej w konstytucji PRL zasada rozdziału kościoła i państwa traktowana była jako zasada postępującej laicyzacji państwa, w takiej postaci, aby nadać państwu charakter ateistyczny, co stanowiło model niewątpliwie sprzeczny z polską tradycją i polskimi uwarunkowaniami społecznymi. Postępująca w takiej postaci laicyzacja w życiu publicznym oraz w szkolnictwie, prowadząca do dyskryminacji ludzi wierzących (por. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 161-168) była niewątpliwie sprzeczna z pluralizmem światopoglądowym, standardami demokratycznymi wolności wyznania oraz z zasadą neutralności i bezstronności państwa – stanowiącymi istotę wolności sumienia i wyznania w społeczeństwie demokratycznym.

4.2. Zasadnicza nowelizacja konstytucji z 1952 r. dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 444, ze zm.), związana z rozpoczęciem gruntownych zmian ustrojowych, utrzymała w mocy w szczególności art. 82 ust. 2, głoszący zasadę oddzielenia kościoła od państwa. Także wejście w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.), nazywanej często małą konstytucją, również nie zmieniło regulacji prawnej dotyczącej wolności sumienia i wyznania, zawartej w rozdziale 8, obowiązującej nadal (mimo wielu podstawowych zmian ustrojowych) konstytucji z 1952 r.; funkcjonującej już w ramach zasad nowego demokratycznego ustroju. Jednakże regulacja ta, a zwłaszcza zawarta w niej zasada rozdziału kościoła od państwa, funkcjonowała w nowych warunkach ustrojowych. Zmiany dokonane w konstytucji z 1952 r., pozbawiły obowiązującą nadal regulację prawną dotychczasowych podstaw aksjologicznych, co wpłynęło w istotnym stopniu na zmiany wykładni i stosowania przepisów wspomnianego art. 82 konstytucji z 1952 r. Wykładnia stosowania tych przepisów w istotny sposób uwarunkowana była, do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., przez uchwalone w tym czasie akty prawne, dotyczące wolności sumienia i wyznania, a w szczególności dotyczące nauczania religii. Jeśli chodzi o ustawy, należy wymienić w szczególności uchwalone 17 maja 1989 r. ustawy wyznaniowe: o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego; o ubezpieczeniu społecznym duchownych, a przede wszystkim ustawę o gwarancjach. Ustawy te, przygotowane przy współpracy Kościoła katolickiego i innych kościołów, stanowiły, jak się trafnie wskazuje, przełom na tle polityki wyznaniowej państwa socjalistycznego. „Nadawały nową wykładnię wyznaniowym zasadom konstytucji z 1952 roku. Stworzyły nowy, normatywny model państwa świeckiego,

odpowiadający standardom przyjmowanym przez demokratyczno-liberalne państwa europejskie” (M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 201-202), chociaż w czasie, gdy ustawy te zostały uchwalone, nie przewidywano jeszcze głębokich zmian ustrojowych, które doprowadziły do powstania ustroju demokratycznego.

Ustawa o gwarancjach, nawiązując do takich międzynarodowych aktów wyrażających standardy demokratyczne jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, czy Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, stanowi w art. 1 ust. 1 w dziale I, zatytułowanym „Wolność sumienia i wyznania”: „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu obywatelowi wolność sumienia i wyznania”, a w ust. 2: „Wolność sumienia i wyznania obejmuje swobodę wyboru religii lub przekonań oraz wyrażania ich indywidualnie i zbiorowo, prywatnie i publicznie”. Ust. 3 cytowanego art. 1 stanowi: „Obywatele wierzący wszystkich wyznań oraz niewierzący mają równe prawa w życiu państwowym, politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym”. Art. 10 ust. 1 tej ustawy głosi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań. Określenie, że Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim i neutralnym w sprawach religii, nabiera jednak pełnej treści dzięki wykładni systemowej uwzględniającej inne przepisy ustawy. Określenie powyższe oznacza więc w szczególności, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe są niezależne od państwa przy wykonywaniu swoich funkcji religijnych” (art. 11 ust. 1), że „gwarancjami wolności sumienia i wyznania w stosunkach państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są: 1) oddzielenie kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa; 2) swoboda wypełniania przez kościoły i inne związki wyznaniowe funkcji religijnych; 3) równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej” (art. 9 ust. 2). Neutralność państwa ma zapewniać, między innymi, art. 6 stanowiący, że „Nikt nie może być dyskryminowany bądź uprzywilejowany z powodu religii lub przekonań w sprawach religii” (ust. 1), a także, że „Nie wolno zmuszać obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych ani do udziału w nich” (ust. 2).

Ustawa o gwarancjach konkretyzuje, co oznacza wolność sumienia i wyznania dla obywateli, a co oznacza ona dla kościołów i związków wyznaniowych, wymieniając konkretne prawa obywateli i konkretne prawa kościołów i związków wyznaniowych, mieszczące się w wolności sumienia i wyznania, która na tle tej ustawy staje się kompleksową zasadą ustrojową, wychodzącą poza status wolności podstawowej jednostki. Trzeba też dodać, że zarówno prawa jednostki (obywateli) jak i prawa kościołów i związków wyznaniowych nie stanowią katalogu zamkniętego, co jest zgodne z pojmowaniem domniemania „wolności” w społeczeństwie demokratycznym. Ale ustawa zaznacza zarazem, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz ich działalność podlegają ochronie prawnej, w granicach określonych w ustawach” (art. 11 ust. 2).

Tak więc art. 2 ustawy o gwarancjach stanowi, że „Korzystając z wolności sumienia i wyznania obywatele mogą w szczególności:

- 1) tworzyć wspólnoty religijne, zwane dalej «kościołami i innymi związkami wyznaniowymi», zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe;
- 2) zgodnie z zasadami swojego wyznania uczestniczyć w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniać obowiązki religijne i obchodzić święta religijne;
  - 2a) należeć lub nie należeć do kościołów i innych związków wyznaniowych;
- 3) głosić swoją religię lub przekonania;
- 4) wychowywać dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem w sprawach religii;
- 5) zachowywać milczenie w sprawach swojej religii lub przekonań;
- 6) utrzymywać kontakty ze współwyznawcami, w tym uczestniczyć w pracach organizacji religijnych o zasięgu międzynarodowym;

- 7) korzystać ze źródeł informacji na temat religii;
- 8) wytwarzać i nabywać przedmioty potrzebne do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystać z nich;
- 9) wytwarzać, nabywać i posiadać artykuły potrzebne do przestrzegania reguł religijnych;
- 10) wybrać stan duchowny lub zakonny;
- 11) zrzeszać się w organizacjach świeckich w celu realizacji zadań wynikających z wyznawanej religii bądź przekonań w sprawach religii;
- 12) otrzymać pochówek zgodny z wyznawanymi zasadami religijnymi lub z przekonaniami w sprawach religii”.

Art. 19 ustawy o gwarancjach, stanowiąc, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe korzystają na zasadach równouprawnienia ze swobody pełnienia funkcji religijnych” (ust. 1), określa w ust. 2, że „Wypełniając funkcje religijne kościoły i inne związki wyznaniowe mogą w szczególności:

- 1) określać doktrynę religijną, dogmaty i zasady wiary oraz liturgię;
- 2) organizować i publicznie sprawować kult;
- 3) udzielać posług religijnych, w tym osobom, o których mowa w art. 4, oraz organizować obrzędy i zgromadzenia religijne;
- 4) rządzić się w swoich sprawach własnym prawem, swobodnie wykonywać władzę duchowną oraz zarządzać swoimi sprawami;
- 5) ustanawiać, kształcić i zatrudniać duchownych;
- 6) realizować inwestycje sakralne i inne inwestycje kościelne;
- 7) nabywać, posiadać i zbywać majątek ruchomy i nieruchomy oraz zarządzać nim;
- 8) zbierać składki i otrzymywać darowizny, spadki i inne świadczenia od osób fizycznych i prawnych;
- 9) wytwarzać i nabywać przedmioty i artykuły potrzebne do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystać z nich;
- 10) nauczać religii i głosić ją, w tym za pomocą prasy, książek i innych druków oraz filmów i środków audiowizualnych;
- 11) korzystać ze środków masowego przekazywania;
- 12) prowadzić działalność oświatowo-wychowawczą;
- 13) tworzyć i prowadzić zakony oraz diakonaty;
- 14) tworzyć organizacje mające na celu działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom;
- 15) prowadzić działalność charytatywno-opiekuńczą;
- 16) (uchylony);
- 17) powoływać krajowe organizacje międzykościelne;
- 18) należeć do międzynarodowych organizacji wyznaniowych i międzywyznaniowych oraz utrzymywać kontakty zagraniczne w sprawach związanych z realizacją swoich funkcji”.

Ponadto w art. 21 ust. 1 ustawy o gwarancjach postanowiono, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zakładać i prowadzić szkoły i przedszkola oraz inne placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze na zasadach określonych w ustawach”. Powyższe placówki oświatowo-wychowawcze „będą dotowane przez państwo lub organy samorządu terytorialnego w przypadkach i na zasadach określonych w odrębnych ustawach” (art. 21 ust. 2 ustawy o gwarancjach).

Art. 20 ust. 1 ustawy określa, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe mogą nauczać religii oraz wychowywać religijnie dzieci i młodzież, zgodnie z wyborem dokonany przez ich rodziców lub opiekunów prawnych”, sygnalizując, że treść modelu państwa świeckiego, określona przez ustawę o gwarancjach, odbiega w istotny sposób od pojmowania państwa świeckiego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Przepisy art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o gwarancjach określają zasady nauczania religii, stanowiąc w ust. 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”, a w ust. 3: „Nauczanie religii uczniów szkół publicznych i wychowanków przedszkoli publicznych może odbywać się również w szkołach i przedszkolach na zasadach określonych w odrębnej ustawie”.

Ustawa o gwarancjach, przejmując szereg elementów standardów demokratycznych dotyczących wolności sumienia i wyznania wyprzedziła demokratyzację systemu prawnego Polski, rozpoczętą w sposób zasadniczy przez nowelizację konstytucji z 29 grudnia 1989 r., która, oprócz zmiany nazwy państwa na „Rzeczpospolitą Polską”, stanowiła w art. 1, że jest ona „demokratycznym państwem prawnym”, co, jak wspomniano, zmieniło w zasadniczy sposób aksjologiczne podstawy konstytucji z 1952 r., wzmocnione później „małą konstytucją” z 1992 r.

Warto zwrócić uwagę, że art. 11 ust. 1 ustawy o gwarancjach określa, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe są niezależne od państwa przy wykonywaniu swoich funkcji religijnych”. Określenie to jest odmienne niż utrzymany w mocy art. 82 ust. 2 konstytucji z 1952 r., głoszący, że „Kościół jest oddzielony od państwa. Zasady stosunku państwa do kościoła oraz sytuację prawną i majątkową związków wyznaniowych określały ustawy”. Ustawę o gwarancjach można by traktować jako jedną z ustaw, o których mówi przepis art. 82 ust. 2, chociaż nie ulega wątpliwości, tym bardziej na tle całej ustawy o gwarancjach, że art. 11 ust. 1 tej ustawy mieści się w ogólnej formule wolności wyznania, podczas gdy art. 82 ust. 2 konstytucji z 1952 r. dotyczy szerszej relacji instytucjonalnej między państwem a kościołem. Od dotychczasowego modelu oddzielenia kościoła i państwa ustawa o gwarancjach z pewnością odchodzi, stanowiąc w art. 16 ust. 1, że „Państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zachowaniu pokoju, kształtowaniu warunków rozwoju kraju oraz zwalczaniu patologii społecznych”. Ust. 2 tego artykułu mówi o możliwości różnych, także stałych, form współdziałania na rzecz rozstrzygnięcia problemów między państwem a kościołami.

Art. 20 ustawy o gwarancjach, przytoczony wyżej, określa zasady nauczania religii, w tym także w szkołach publicznych. Rozstrzyga w ten sposób jednoznacznie problem, który w okresie PRL był wielokrotnie przedmiotem konfliktów między państwem a kościołem i wierzącymi. Rozstrzyga ją w duchu zasad państwa demokratycznego, nawiązując do art. 19 ustawy, zgodnie z którym (art. 19 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 10) nauczanie religii i głoszenie jej, w tym za pomocą prasy, książek i innych druków oraz filmów i środków audiowizualnych, wypływa ze swobody pełnienia funkcji religijnych, z której kościoły i inne związki wyznaniowe korzystają na zasadach równouprawnienia.

W tych warunkach tworzenia się nowego modelu stosunków między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi) oraz zdecydowanego zbliżenia się ochrony prawnej wolności sumienia i wyznania do standardów demokratycznych, a zarazem w warunkach trudnego dla jednolitej wykładni obowiązującego stanu prawnego – doszło do wprowadzenia nauczania religii do szkół podstawowych, na podstawie instrukcji Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 1990 r., dotyczącej powrotu nauczania religii do szkół. Trzeba nadmienić, że obowiązujący jeszcze wówczas art. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz. U. Nr 32, poz. 160, ze zm.) stanowił, że „Szkoly i inne placówki oświatowo-wychowawcze są instytucjami świeckimi. Całokształt nauczania i wychowania w tych instytucjach ma charakter świecki”.

Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 r., uchwalona w warunkach państwa demokratycznego, przewidywała już naukę religii w publicznych szkołach i przedszkolach.

Art. 12 ustawy o systemie oświaty stanowi w ust. 1: „Publiczne przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja organizują naukę religii na życzenie rodziców, publiczne szkoły ponadgimnazjalne na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie”; a w ust. 2: „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w ust. 1”.

Na podstawie cytowanego wyżej art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem w publicznych przedszkolach organizuje się w ramach zajęć przedszkolnych naukę religii na życzenie rodziców (opiekunów prawnych). W publicznych szkołach podstawowych i gimnazjach oraz szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, w ramach planu zajęć szkolnych, organizuje się naukę religii i etyki. W szkołach podstawowych i gimnazjach – na życzenie rodziców (opiekunów prawnych), a w szkołach ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych – na życzenie rodziców (opiekunów prawnych) lub samych uczniów; po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu religii i etyki decydują sami uczniowie.

W okresie od uchwalenia ustaw z 17 maja 1989 r., a zwłaszcza ustawy o gwarancjach, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., dokonywała się przebudowa dotychczasowego modelu stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Następowła przebudowa polegająca na odchodzeniu od skrajnego modelu państwa świeckiego, oddzielonego od kościołów, zmierzającego ku pełnej laicyzacji – ku szerokiej formule państwa świeckiego gwarantującego demokratyczne standardy wolności sumienia i wyznania w warunkach pluralizmu, neutralności i bezstronności państwa wobec religii, gwarantującego również nauczanie religii w szkołach publicznych. Na kształt wyłaniającego się nowego typu relacji między państwem a kościołami, mieszczącego się nadal w szerokim, współczesnym modelu państwa świeckiego, w którym jednak termin „państwo świeckie” traci swoją pierwotną ostrość i jednoznaczność, oraz na treść szeroko pojętej wolności sumienia i wyznania wpływały w tym okresie w szczególności: ustawy wyznaniowe z 17 maja 1989 r., konstytucyjne zmiany ustrojowe, a w szczególności obowiązująca od 1 stycznia 1990 r. konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego, ale także tradycje, układ społecznych stosunków wyznaniowych i pozycja Kościoła katolickiego. W sferze politycznej istotne znaczenie miała dokonująca się zmiana układu sił politycznych (w parlamencie, w rządzie). Te czynniki przesądziły o kształcie, jaki przybrała konstytucyjna regulacja wolności sumienia i wyznania w Konstytucji z 1997 r. w ramach wspomnianej szerokiej, pojemnej idei wolności sumienia i wyznania, wynikającej ze współczesnych standardów demokratycznego, pluralistycznego społeczeństwa, standardów wskazanych wyżej, w świetle najważniejszych aktów międzynarodowych i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Szczególne znaczenie w kształtującym się w Rzeczypospolitej Polskiej nowym modelu stosunków między państwem a kościołami miało – ze względu na dominującą pozycję Kościoła katolickiego w strukturze wyznaniowej społeczeństwa polskiego oraz wielowiekowe tradycje – podpisanie 28 lipca 1993 r. Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318; dalej: konkordat). Prezydent RP ratyfikował konkordat 23 lutego 1998 r., po kilkuletniej dyskusji i sporach politycznych.

Ratyfikacja konkordatu zamyka okres formowania się nowego, respektującego standardy demokratyczne, ale opartego na historycznych tradycjach, modelu stosunków między państwem a Kościołem katolickim. Szczególna pozycja Kościoła katolickiego, wynikająca z zawarcia traktatu, została potwierdzona w Konstytucji RP (art. 25 ust. 4).

Konstytucja, określając model stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 3), przyjęła, co do istoty, to samo ujęcie, które zostało zamieszczone w art. 1 konkordatu, podkreślające poszanowanie wzajemnej niezależności i autonomii państwa i kościoła, każdego w swojej dziedzinie (zakresie) oraz współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Wraz z ratyfikacją konkordatu ewoluowało znaczenie normatywne pojęcia „państwa świeckiego”, zamieszczonego w art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach, stanowiącym, iż „Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań”. Kształtujący się w Rzeczypospolitej Polskiej model państwa świeckiego wynikał odtąd nie tylko z ustawy o gwarancjach, ale musiał uwzględniać odpowiednie treści normatywne przepisów konkordatu, który po ratyfikacji stał się aktem prawnym porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej o wyższej mocy obowiązywania niż ustawa o gwarancjach.

Warto zwrócić uwagę, co jest istotne dla rozpatrywanej przez Trybunał sprawy, na brzmienie przepisów art. 12 ust. 2-4 konkordatu, wskazujących na kilka istotnych aspektów wolności nauczania religii katolickiej, a w szczególności na problem programów nauczania religii katolickiej oraz treści nauczania i wychowania religijnego. Przywołane wyżej przepisy konkordatu mają następujące brzmienie: ust. 2: „Program nauczania religii katolickiej oraz podręczniki opracowuje władza kościelna i podaje je do wiadomości kompetentnej władzy państwowej”; ust. 3: „Nauczyciele religii muszą posiadać upoważnienie (*missio canonica*) od biskupa diecezjalnego. Cofnięcie tego upoważnienia oznacza utratę prawa do nauczania religii. Kryteria wykształcenia pedagogicznego oraz forma i tryb uzupełniania tego wykształcenia będą przedmiotem uzgodnień kompetentnych władz państwowych z Konferencją Episkopatu Polski”; ust. 4: „W sprawach treści nauczania i wychowania religijnego nauczyciele religii podlegają przepisom i zarządzeniom kościelnym, a w innych sprawach przepisom państwowym”.

##### 5. Treść normatywna wskazanych wzorców konstytucyjnych.

Wnioskodawca wniósł o zbadanie zgodności zaskarżonego rozporządzenia ze wskazanymi wyżej przepisami Konstytucji. Przejście do oceny konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia, z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, wymagało uprzedniej analizy treści normatywnych wynikających ze wskazanych przez wnioskodawcę przepisów konstytucyjnych. Trybunał przypomina, iż sposób ujęcia materii wolności sumienia i wyznania w Konstytucji z 1997 r. wynika z respektowania europejskich standardów demokratycznych, ale także z polskich tradycji i uwarunkowań społecznych, z ewolucji przemian ustrojowych do czasu uchwalenia Konstytucji (stąd znaczenie punktu 3 niniejszego uzasadnienia). Treść normatywna przepisów konstytucyjnych, określających wolność sumienia i wyznania, winna być, zdaniem Trybunału, analizowana w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego. Dlatego, co Trybunał jeszcze raz podkreśla, konieczne było przedstawienie tych standardów (pkt 2 uzasadnienia niniejszego wyroku). Interpretacja wspomnianych przepisów konstytucyjnych winna być również osadzona w kontekście wspomnianych polskich tradycji i uwarunkowań społecznych, które zostały utrwalone w konkordacie. Dlatego również Trybunał uznał za stosowne, dla potrzeb niniejszej sprawy, wcześniejsze omówienie niektórych przepisów konkordatu, chociaż nie zostały one wskazane jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów.

Materia konstytucyjna dotycząca wolności sumienia i wyznania składa się z dwu części: instytucjonalnej, dotyczącej zwłaszcza relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, regulowanej przede wszystkim w art. 25 Konstytucji, oraz części odnoszącej się do indywidualnych gwarancji wolności sumienia i wyznania, wynikających zwłaszcza z art. 53 Konstytucji. Wymienione wyżej artykuły Konstytucji regulują szeroko

pojętą problematykę wolności sumienia i wyznania, ponieważ Konstytucja przyjęła metodę (technikę) dyspersji „materii wyznaniowej”, polegającą na tym, że materia ta regulowana jest w kilku przepisach prawnych, rozmieszczonych w różnych rozdziałach składowych Konstytucji. Konstytucja z 1997 r. nie przyjęła metody kondensacji, polegającej na ujmowaniu materii wyznaniowej w sposób zblokowany, grupujący normy prawne regulujące problematykę wyznaniową w jednym obszernym artykule albo w szeregu artykułów, następujących po sobie, zamieszczonych w tej samej części składowej Konstytucji, często opatrzonych wspólnym tytułem. Współczesne państwa demokratyczne stosują w tej kwestii różne metody, uwarunkowane najczęściej tradycją czy realiami społeczno-politycznymi, istniejącymi w czasie uchwalania konstytucji (zob. J. Szymanek, *Konstytucyjna regulacja stosunków państwo-kościół (ujęcie komparatystyczne)*, „Państwo i Prawo” nr 4/2000, s. 24-29). Różne techniki czy metody regulacji konstytucyjnej zależą również od przyjmowanego w danym kraju modelu stosunków między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Przyjęcie metody dyspersji, rozrzucenia przepisów konstytucyjnych, regulujących materię wolności sumienia i wyznania, nie wpływa na hierarchię przepisów konstytucyjnych. W szczególności, zamieszczenie art. 25 Konstytucji, regulującego zwłaszcza zagadnienia instytucjonalne wolności sumienia i wyznania, nie oznacza, iż usytuowanie tego artykułu w rozdziale I („Rzeczpospolita”), wśród zasad ustrojowych, przesądza o priorytecie art. 25 nad art. 53 Konstytucji w procesie wykładni Konstytucji. Art. 25 i art. 53 mają charakter komplementarny i winny być rozpatrywane jako pewna całość. Przyjęta metoda regulacji powoduje również, że szczególnego znaczenia nabiera wykładnia systemowa; powyższe artykuły Konstytucji winny być interpretowane w szerszym kontekście konstytucyjnym, a zwłaszcza w kontekście: ogólnych przepisów ustrojowych; postanowień wstępu do Konstytucji (odniesienie do Boga, do tradycji polskich, do zasady pomocniczości); art. 2, określającego zasadę demokratycznego państwa prawnego; art. 30 (zasada godności osoby ludzkiej); art. 32, określającego prawo do równego traktowania przez władze publiczne i wprowadzającego zakaz dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”; art. 31 ust. 3 dotyczącego ogólnych (wspólnych) zasad ograniczania praw i wolności, który to przepis znajduje swą konkretyzację w art. 53 ust. 5 (stanowiącym *lex specialis* na tle art. 31 ust. 3).

Wskazany przez wnioskodawcę, jako wzorzec kontroli, art. 53 ust. 3 Konstytucji, określający prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem, winien być interpretowany z uwzględnieniem zwłaszcza art. 48 ust. 1. Związek ten jest na tyle istotny, że Konstytucja nakazuje w art. 53 ust. 3 odpowiednie stosowanie art. 48 ust. 1.

Trafnie podnosi się w doktrynie, że skoro regulacji instytucjonalnej pozycji kościołów i związków wyznaniowych, zamieszczonej w art. 25 Konstytucji, nadano postać zasady ustrojowej, to interpretacja wszystkich innych postanowień konstytucyjnych musi być prowadzona w sposób „przyjazny” tym zasadom, a więc w sposób zapewniający im maksymalną możliwość realizacji. To istotnie pewna zaleta przyjętej metody dyspersji oraz nadania art. 25 Konstytucji statusu zasady ustrojowej (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 6). Trybunał pragnie też podkreślić, że przedmiotem rozbieżności lub sporów, dotyczących regulacji problematyki wyznaniowej we współczesnych konstytucjach (demokratycznych), co jest widoczne również w Polsce, nie są standardy demokratyczne dotyczące indywidualnych gwarancji wolności sumienia i wyznania. Te bowiem są ujmowane wszędzie w sposób w miarę jednolity. Państwa demokratyczne różnią się natomiast istotnie co do wyboru modelu instytucjonalnego, będącego konsekwencją przyjęcia określonego modelu relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Wskazane przez wnioskodawcę, jako wzorce kontroli konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia, przepisy art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji, należy interpretować w kontekście

innych przepisów konstytucyjnych, przede wszystkim w kontekście pozostałych przepisów Konstytucji, zwłaszcza ust. 3 oraz ust. 4 tego artykułu. Art. 25 ust. 1 stanowi, że „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”. Trybunał Konstytucyjny, pragnie podkreślić, że podstawą aksjologiczną określonego tutaj równouprawnienia instytucjonalnego jest identyczna, indywidualna godność wyznawców wszystkich religii w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym, stanowiąca podstawową przesłankę jednakowej ochrony konstytucyjnej praw wyznawców różnych religii, wynikających z wolności religijnej. Równouprawnienie instytucjonalne kościołów jest tego konsekwencją. W płaszczyźnie ustrojowej zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych wyklucza możliwość ustanowienia religii państwowej, nadania państwu charakteru wyznaniowego. Treścią zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych na gruncie Konstytucji jest, jak podkreślił w jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny, przyjęcie zasady, aby „wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną były traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji” (wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Z takiego ujęcia wynika zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów w sprawie, w której wszystkie posiadają określone przez prawo wymogi. Ale nie oznacza to, że nie są dopuszczalne konstytucyjnie pewne różnicowania statusu poszczególnych wyznań (por. S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2004, s. 95). Różnicowanie to wynika już chociażby z art. 25 ust. 4 postanawiającego, że stosunki między Rzeczpospolitą a Kościołem katolickim określają nie tylko ustawy, ale także umowa międzynarodowa ze Stolicą Apostolską. W tym kontekście Trybunał pragnie podkreślić, co wskazuje się także zgodnie w doktrynie, że zasady równouprawnienia instytucjonalnego nie można pojmować jako zasady tworzącej ekspektatywę uzyskania równości faktycznej (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 12 oraz cytowana tamże literatura przedmiotu).

Inne przepisy art. 25 Konstytucji, a mianowicie ust. 2 i 3, jeszcze wyraźniej wskazują, że spośród znanych współcześnie dwóch generalnych modeli, dotyczących relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, a mianowicie systemu powiązania państwa oraz systemu rozdzielenia państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych – Konstytucja z 1997 r. wybrała rozwiązanie mieszczące się w ramach modelu drugiego. Wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, art. 25 ust. 2 Konstytucji, skierowany do wszystkich władz publicznych RP stanowi, że „Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym”.

Natomiast cechą charakterystyczną tzw. systemu powiązań państwa z kościołami lub związkami wyznaniowymi jest wyznaniowy charakter państwa. Państwo opowiada się, w ramach takiego modelu, za określoną religią, która uzyskuje pozycję uprzywilejowaną w stosunku do pozostałych religii. Wyznanie obywateli jest sprawą publiczną, następuje przesycenie działalności państwa treściami religijnymi. Elementy systemu powiązań dostrzec można także w niektórych takich europejskich krajach demokratycznych, w których konstytucyjnie wprowadzono na przykład religię państwową (Norwegia), religię dominującą (religia prawosławna w Grecji) lub religię narodową (w Danii Kościół ewangelicko-luterański jest kościołem narodowym), a także w takich, w których piastowanie określonych wysokich stanowisk państwowych należy do wyznawców religii państwowej (monarchowie w Wielkiej Brytanii, Norwegii lub Danii). Religia jest w takim systemie z reguły przedmiotem obowiązkowym we wszystkich szkołach publicznych (zob. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 61-69).



Trybunał pragnie zaznaczyć, że rozwiązania konstytucyjne w ramach modelu rozdziału państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych są zróżnicowane w różnych państwach. Wszelkie rozwiązania prawne mieszczące się w ramach takiego, szeroko rozumianego modelu można nadal kwalifikować jako rozwiązania funkcjonujące w ramach szeroko pojętego państwa świeckiego. Jednak w drugiej połowie XX wieku nie akcentuje się już „antywyznaniowości” państwa świeckiego, będącej pierwotną cechą tego państwa, lecz neutralność religijną, światopoglądową państwa świeckiego. W nielicznych konstytucjach znajdujemy współcześnie pojęcie „państwa świeckiego” na określenie relacji między państwem a kościołami (związkami wyznaniowymi); figuruje ono w konstytucji Francji z 1958 r., także w konstytucjach Rosji i Albanii. W innych konstytucjach znajdują się natomiast określenia akcentujące z reguły zakaz istnienia kościoła państwowego, wyznania państwowego czy religii państwowej (Niemcy, Hiszpania, Litwa). W literaturze znaleźć można zarówno szeroko rozumiane pojęcie świeckości państwa (zob. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 86-94), jak i wąskie rozumienia państwa świeckiego, będące kwalifikowaną postacią systemu rozdziału państwa i kościołów, przy jednoczesnej konstytucjonalizacji państwa świeckiego (J. Szymanek, *op. cit.*, s. 37).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, określenie, w odniesieniu do państw demokratycznych, jakiegoś rozwiązania prawnego, bądź rozwiązań prawnych, za pomocą pojęcia „państwa świeckiego” – nie jest współcześnie niezbędne, a niekiedy może nawet być mylące. Istotne jest to, czy treści normatywne wprowadzonych do Konstytucji pojęć, określających relację między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, chronią niezależność kościołów i związków wyznaniowych, ich wzajemną autonomię, w stopniu wystarczającym, aby respektować standardy wolności sumienia i wyznania jednostki oraz swobodne funkcjonowanie instytucji religijnych, umożliwiających indywidualne przejawianie się wolności sumienia i wyznania, a także przejawy publiczne tej wolności w różnych sferach, między innymi, w sferze nauczania religii, ale w sposób niegodzący w wolność sumienia i wyznania wyznawców innej religii oraz uwzględniający tych, którzy nie wyznają żadnej religii. Regulacja konstytucyjna (i w ogóle prawna), dotycząca relacji między państwem a kościołem i innymi związkami wyznaniowymi, będzie więc zgodna ze standardami demokratycznymi, przede wszystkim wówczas, gdy będzie zgodna z fundamentalną zasadą pluralizmu idei, poglądów i działań w społeczeństwie demokratycznym.

Przyjęte w art. 25 ust. 2 Konstytucji, wskazanym również przez wnioskodawcę, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej, rozwiązanie, zgodnie z którym władze publiczne w RP zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych, w kontekście analizowanego wyżej ust. 1 tego artykułu oraz w kontekście ust. 3 tego artykułu, stanowiącego, że stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności w swoim zakresie – mieści się w ramach ogólnie pojmowanego modelu rozdzielenia państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych. Rozwiązanie to jest zgodne z koncepcją neutralności światopoglądowej państwa, przyjaznego wobec kościołów i współpracującego z nimi, zapewniającego każdemu wolność sumienia i religii, co wszakże nie może oznaczać, że działania państwa winny zmierzać do zapewnienia faktycznej równości instytucjonalnej kościołów, związków wyznaniowych i wszystkich religii. Gdyby tak było, to w sytuacji istnienia kościołów i religii o bardzo zróżnicowanym poparciu społecznym (w szczególności liczby wyznawców), rodziłoby to nieuchronną ingerencję państwa (władz publicznych), mającą na celu osiągnięcie faktycznej równości między kościołami i religiami, co byłoby w rezultacie sprzeczne z zasadą bezstronności państwa oraz poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności państwa, kościołów i innych związków wyznaniowych.

Bezstronność władz publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 25 ust. 2, w kontekście autonomii i wzajemnej niezależności, o której mowa w art. 25 ust. 3, oraz równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1), nie może więc – zdaniem Trybunału – oznaczać faktycznej równości instytucjonalnej między kościołem rzymskokatolickim, dominującym w społeczeństwie polskim pod względem liczby wyznawców, a innymi kościołami i związkami wyznaniowymi. Nie może zarazem oznaczać takich działań państwa (władz publicznych), które aprobowałby pozycję dominującą jednego kościoła przy dyskryminacji innych kościołów lub wyznań. Akceptacja przez państwo istniejącego *status quo* w zakresie struktury wyznaniowej społeczeństwa nie może więc prowadzić do zwiększania pozycji dominującej kościoła w wyniku działań samego państwa (władzy publicznej). Bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych (światopoglądowych i filozoficznych), o których mowa w art. 25 ust. 2 Konstytucji, oznacza natomiast, że dopuszczalna jest zmiana istniejącego *status quo* w sferze struktury wyznaniowej, jednakże bez ingerencji państwa, w sposób „naturalny”, w wyniku ewolucji struktury świadomości społecznej, przy istniejącej swobodzie przekonań religijnych czy światopoglądowych i swobodzie wyboru dokonywanego przez każdą jednostkę. Na władzach publicznych, w myśl art. 25 ust. 2 Konstytucji, spoczywa obowiązek zapewnienia każdemu swobody przekonań i swobody ich wyrażania w życiu publicznym, a także związanej z tym swobody podejmowania odpowiednich decyzji. Bezstronność władz publicznych oraz respektowanie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych przez władze publiczne wiąże się więc ściśle, co Trybunał podkreśla, z respektowaniem wolności przekonań religijnych i światopoglądowych oraz wolności ich wyrażania w życiu publicznym.

Interpretacja treści normatywnych art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji winna być więc dokonywana w ścisłym związku z art. 53 ust. 1 Konstytucji, w którym mowa o zapewnieniu każdemu (przez władze publiczne) wolności religii (i wolności sumienia) oraz w związku z art. 53 ust. 2 Konstytucji. Ten ostatni przepis Konstytucji stanowi, że: „Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują”.

Art. 53 ust. 2 Konstytucji wyraża sfery wolności religijnej: wyznawanie religii, przyjmowanie religii według własnego wyboru oraz jej uzewnętrznianie, posiadanie świątyń i innych miejsc kultu, korzystanie z pomocy religijnej; a także określa prawa każdego wynikające z wolności religijnej: uprawianie kultu, modlitwa, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie, nauczanie. Wymienione wyżej prawa każdego, wynikające z wolności religii, mogą być uzewnętrzniane indywidualnie lub zbiorowo, publicznie lub prywatnie, a władze publiczne RP, zgodnie z art. 25 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 1 Konstytucji, winny te prawa zapewnić każdemu na zasadzie dobrowolności. Dotyczy to także prawa do nauczania religii i prawa do korzystania z nauki religii – istotnych dla niniejszej sprawy.

W świetle powyższej analizy, Trybunał pragnie podkreślić, że na gruncie Konstytucji, a zwłaszcza art. 25 ust. 2 oraz art. 53 ust. 1 i 2 – bezstronność działania władz publicznych w sprawach przekonań religijnych polega w szczególności na zapewnieniu każdemu korzystania z wszystkich praw wynikających z wolności religijnej, a także na zapewnieniu kościołom i związkom wyznaniowym posiadania świątyń i innych miejsc kultu. Powyższe przesłanki są zarazem koniecznymi warunkami równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 53 ust. 2 Konstytucji wyraża nie tylko sfery wolności religijnej, wynikające z tej wolności prawa człowieka oraz uprawnienia kościołów i związków wyznaniowych. Wyraża także funkcje, kierunki działalności kościołów i związków wyznaniowych.

W świetle art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji, władze publiczne działają bezstronnie, a kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione, jeśli każdy może korzystać z praw wynikających z wolności religijnej, a kościoły i związki wyznaniowe mogą wypełniać swe funkcje wynikające z wolności religii i korzystać z uprawnień koniecznych dla realizacji tych funkcji, przy czym funkcje te realizują zapewniając w sposób równoprawny, każdemu z wyznawców różnych religii i wyznań, prawa będące konsekwencją wolności religii, o których mowa w art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Trybunał zwraca również uwagę, że równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych, o którym mowa w art. 25 ust. 1 Konstytucji, należy interpretować w kontekście przepisów ust. 4 i 5 tegoż artykułu.

Równoprawny z innymi kościołami i związkami wyznaniowymi status prawno-konstytucyjny kościoła rzymskokatolickiego należy interpretować w świetle przepisu art. 25 ust. 4 Konstytucji, stanowiącego swoistą *lex specialis* wobec pozostałych przepisów art. 25 Konstytucji, a zwłaszcza wobec art. 25 ust. 1 Konstytucji. Art. 25 ust. 4 Konstytucji odsyła bowiem również do umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską (konkordatu), określającej stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim. W ten sposób, przepisy ratyfikowanego konkordatu stały się nie tylko częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, o wyższej mocy obowiązywania niż przepisy ustawowe, ale zostały, na mocy art. 25 ust. 4 Konstytucji, faktycznie inkorporowane do materii konstytucyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że art. 25 ust. 4 Konstytucji oraz konkordat określają szczególną pozycję instytucjonalną Kościoła katolickiego w systemie prawnym RP, odzwierciedlającą jego dominującą pozycję w strukturze wyznaniowej RP. Trybunał pragnie jednak podkreślić, że ta szczególna pozycja instytucjonalna nie może w żaden sposób dotyczyć równych praw każdego, wynikających z wolności wszystkich religii i wyznań.

W świetle art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 53 ust. 2 i 3, a w konsekwencji, także w związku art. 48 ust. 1, do którego odsyła art. 53 ust. 3 Konstytucji – w zakresie zapewnienia praw wynikających z wolności religii, określonych w art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji, Kościoły i związki wyznaniowe są równouprawnione, a władze publiczne winny zachować bezstronność określoną w art. 25 ust. 2 Konstytucji. Szczególna pozycja instytucjonalna Kościoła katolickiego, wynikająca z art. 25 ust. 4 Konstytucji i z Konkordatu, ma więc, w świetle art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji, swoje ograniczenia, będące konsekwencją równych praw każdego wynikających z wolności religii, w tym także równych praw, wynikających z wolności nauczania każdej religii. Art. 25 ust. 4 Konstytucji stanowi więc, na gruncie innych przepisów tego artykułu *lex specialis* o ograniczonym zakresie, skoro szczególna regulacja pozycji instytucjonalnej Kościoła Katolickiego jest ograniczona równoprawnością wyznawców wszystkich religii i wyznań, w zakresie praw wynikających z art. 53 Konstytucji, w szczególności z jego ust. 2 i 3.

6. Kontrola zaskarżonego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 13 lipca 2007 r. z wzorcami konstytucyjnymi: art. 25 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji.

Należy przypomnieć, że poddane kontroli konstytucyjnej zaskarżone rozporządzenie uzupełnia, o dwa dodatkowe przepisy, wydane wcześniej rozporządzenie z 30 kwietnia 2007 r. To spostrzeżenie jest istotne, gdyż dodane do rozporządzenia zmienionego z 30 kwietnia 2007 r. przepisy § 20 ust. 4a oraz § 22 ust. 2a należy rozpatrywać w kontekście całego

rozporządzenia z 30 kwietnia 2007 r., co dla analizy zarzutów wnioskodawcy ma istotne znaczenie.

Wnioskodawca zarzuca zaskarżonemu rozporządzeniu naruszenie art. 25 ust. 2 Konstytucji z powodu braku bezstronności, a tym samym braku neutralności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Naruszenia powyższego przepisu wnioskodawca dopatruje się w tym, że zaskarżone rozporządzenie wspiera religię kosztem innego światopoglądu, promuje religię, wywołuje presję na uczniów lub rodziców (opiekunów prawnych), aby wybrali naukę religii. Promocji religii dopatruje się wnioskodawca w tym, że jednym z celów wydanego rozporządzenia jest motywowanie ucznia do dodatkowego wysiłku oraz docenienie pracy wynikającej z uczestnictwa w zajęciach religii albo etyki, a także w tym, że wliczanie ocen z religii do średniej ocen w ramach klasyfikacji końcowej lub rocznej ma zachęcić uczniów do wyboru, między innymi, nauki religii, a tych którzy dokonali już takiego wyboru, ma motywować do zaangażowania w naukę religii; w istocie rzeczy – zdaniem wnioskodawcy – ma także powstrzymywać przed rezygnacją z uczęszczania na te zajęcia. Tym samym, zdaniem wnioskodawcy, wybór dokonany przez uczniów nie będzie całkowicie wolny, lecz dokonywany pod presją ekspektatywy dobrej oceny z religii.

Na wstępie Trybunał pragnie przypomnieć, o czym wspomniano już w pkt 3 tego uzasadnienia, że ustawa o systemie oświaty w art. 12 ust. 1 stworzyła obowiązującą do tej pory podstawę prawną nauczania religii na życzenie rodziców (po osiągnięciu pełnoletności decydują sami uczniowie), w publicznych przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych. Wymienione wyżej jednostki oświatowe organizują nauczanie religii. Art. 12 ust. 2 powyższej ustawy upoważnił ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w porozumieniu z Kościołem katolickim, Kościołem prawosławnym oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań, o których mowa w art. 12 ust. 1. Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. O rozporządzeniu tym wspomina sam wnioskodawca, przypominając, że zgodnie z ustawą o systemie oświaty „uczniowie – na podstawie decyzji swoich rodziców (opiekunów prawnych) ewentualnie własnej, mogą uczęszczać na lekcje religii, na lekcje etyki, albo nie uczęszczać na żadne z wymienionych zajęć”.

Przywołanie powyższych aktów prawnych jest istotne, ponieważ niektóre argumenty wnioskodawcy, przytoczone w uzasadnieniu wniosku, dotyczą nie tylko zaskarżonego rozporządzenia, wprowadzającego wliczanie, do średniej rocznej oraz do średniej w klasyfikacji końcowej, rocznych ocen, między innymi, z religii, lecz odnoszą się, generalnie, do szerszego problemu, a mianowicie do nauczania religii w szkołach publicznych. Trybunał przypomina w związku z tym, że szereg przepisów wspomnianego wyżej rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r., odnoszącego się do nauczania religii w szkołach i przedszkolach publicznych, było już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 sierpnia 1992 r. Jako wzorce kontroli Rzecznik wskazał przepisy obowiązującej wówczas konstytucji, a także przepisy kilku ustaw. Niektóre ustalenia Trybunału, w związku z powyższym wnioskiem Rzecznika, zawarte w orzeczeniu z 20 kwietnia 1993 r. (sygn. U 12/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 9), pozostają istotne dla rozpatrywanej przez Trybunał niniejszej sprawy. W szczególności Trybunał pragnie przypomnieć następujący fragment uzasadnienia wspomnianego orzeczenia: „Umieszczanie ocen z religii na świadectwie szkolnym jest konsekwencją organizowania nauczania religii przez szkoły publiczne. Art. 22 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o systemie oświaty, zobowiązuje Ministra Edukacji Narodowej m.in. do ustalania «sposobu prowadzenia przez szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania». Nie mówi się tu o żadnych wyjątkach. Świadectwo szkolne obejmuje wszystkie zajęcia szkolne – obowiązkowe i

ponadobowiązkowe i dlatego brakuje przesłanek do obligatoryjnego wyłączenia religii. Oczywiście Minister Edukacji Narodowej mógłby zdecydować inaczej i znieść wymóg umieszczania ocen na świadectwie szkolnym”.

Trybunał podkreśla, że nauczanie religii jest jednym z elementów wolności religii określonej w art. 53 ust. 2 Konstytucji, obok, między innymi, uprawiania kultu, modlitwy, uczestniczenia w obrzędach i praktykowania, posiadania świątyń i innych miejsc kultu oraz prawa do korzystania z pomocy religijnej. Wolność religii wiąże się zawsze z wolnością wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru, poprzez swój wybór, swoją decyzję; indywidualnie lub zbiorowo, publicznie lub prywatnie. Wolność uzewnętrzniania religii dotyczy także wolności nauczania religii. Musi ona następować po przejawieniu swobodnej decyzji zainteresowanych, przy pełnym respektowaniu ich woli. Trybunał podkreśla, że zgodnie z art. 53 Konstytucji, respektującym współczesne standardy praw i wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym, a w szczególności zgodnie z ust. 1 – 3 art. 53 Konstytucji, władze publiczne nie decydują o prawie do nauczania religii, jak zresztą w ogóle o prawie do wolności religii. Władze publiczne określają i realizują gwarancje wolności religii, w tym także gwarancje nauczania religii jako jednego z elementów wolności religii.

Wprowadzenie, w wyniku zaskarżonego rozporządzenia, wliczania do średniej rocznej ocen (§ 20 ust. 4a rozporządzenia zmienionego) oraz do średniej ocen w klasyfikacji końcowej (§ 22 ust. 2a rozporządzenia zmienionego), obok średniej ocen z etyki i z obowiązkowych zajęć edukacyjnych, także rocznych ocen z religii – jest, zdaniem Trybunału, konsekwencją wprowadzenia, do programów nauczania, nauki religii oraz konsekwencją umieszczania ocen z religii na świadectwach szkolnych w szkołach publicznych co Trybunał, jak wspomniano, poddał już kontroli w orzeczeniu z 20 kwietnia 1993 r. (sygn. akt U 12/92).

Trybunał zwraca uwagę, że zaskarżenie rozporządzenia Ministra z 13 lipca 2007 r., wprowadzającego roczne oceny z religii oraz etyki i dodatkowych zajęć edukacyjnych, do średniej rocznej oraz do średniej w klasyfikacji końcowej – następuje w momencie, w którym umieszczanie ocen z religii na świadectwach szkolnych w szkołach publicznych oraz w ogóle nauczanie religii – nie są już problemami budzącymi kontrowersje konstytucyjne. Na wnioskodawcy ciążył więc obowiązek wykazania, dlaczego wliczanie ocen z religii do średniej rocznej i średniej klasyfikacji końcowej, stanowiące element systemu oceniania, będącego częścią nauczania religii – jest niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej. Trybunał zwraca w tym miejscu uwagę, że nie ma znaczenia, czy przedmiot jest obowiązkowy czy fakultatywny; pod warunkiem, że przedmiot fakultatywny jest dobrowolnie, swobodnie wybrany oraz, co jest istotne w przypadku nauczania religii, że przedmiot ten nie jest sprzeczny ze światopoglądem lub przekonaniami religijnymi rodziców (uczniów); w tym ostatnim przypadku bowiem swoboda wyboru byłaby fikcyjna (art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji). Konieczne jest również spełnienie innego, podstawowego wymogu, wynikającego z art. 53 ust. 4 Konstytucji, odnoszącego się generalnie do możliwości nauczania religii w szkole, a mianowicie, że nauczanie religii kościoła lub innego związku wyznaniowego nie narusza wolności sumienia i religii innych osób.

Trybunał pragnie w tym kontekście ponownie zaznaczyć, że zawarte w *petitum* wniosku zaskarżenie wnioskodawcy jest, na tle konstytucyjnej oceny regulacji prawnej nauczania religii, bardzo wąskie. Wnioskodawca formalnie nie kwestionuje w swym wniosku samego nauczania religii w publicznych szkołach; nie kwestionuje też umieszczania ocen z religii na świadectwach szkolnych w szkołach publicznych, a zaskarża jedynie wliczanie ocen z religii – do średniej rocznej i średniej końcowej. W związku z tym, że – jak wspomniano – argumenty zamieszczone przez wnioskodawcę w uzasadnieniu nie dotyczą wyłącznie wliczania ocen z religii do średniej rocznej i średniej końcowej – ale odnoszą się, wbrew

oświadczeniom wnioskodawcy na rozprawie, także do wystawiania ocen z religii na świadectwach szkolnych szkół publicznych, a niekiedy odnoszą się do nauczania religii w szkołach publicznych, Trybunał przypomina, że w wyroku z 5 maja 1998 r. (sygn. K 35/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 32), dokonał ustaleń istotnych, dla rozpatrywanej sprawy. Trybunał stwierdził w powyższym wyroku, między innymi: „Z normy art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty wynika, że kwestia wystawiania ocen z religii na świadectwach szkolnych szkół publicznych nie jest traktowana przez ustawodawcę samoistnie, lecz stanowić ma element obowiązku szkół organizowania religii na życzenie rodziców bądź rodziców i dzieci. Jedynie określenie sposobu i warunków realizacji tego zadania szkół publicznych powierza ustawa Ministrowi Edukacji Narodowej, upoważniając go do wydania stosownego rozporządzenia w porozumieniu z władzami kościołów i związków wyznaniowych, których stosunki z państwem regulują ustawy. Do zakresu ustawowego pojęcia warunków realizacji przez szkoły publiczne organizowania nauki religii na życzenie rodziców lub rodziców i dzieci należy także kwestia wystawiania ocen z religii na świadectwie szkolnym”.

Wnioskodawca krytycznie ocenia obowiązujący stan prawny, w którym „w szkołach publicznych może być nauczana jedynie religia (światopogląd religijny) reprezentowana przez związek wyznaniowy o uregulowanej sytuacji prawnej”, a polskie prawo nie przewiduje propagowania w szkole jakiegokolwiek innego światopoglądu, np. ateistycznego, panteistycznego czy deistycznego. Przewidując wliczanie oceny z religii do średniej ocen, władze publiczne dodatkowo wspierają światopogląd teistyczny, opowiadają się po jego stronie.

Zdaniem Trybunału, jest rzeczą zrozumiałą, że w szkołach publicznych może być nauczana jedynie religia kościoła lub związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej, gdyż wynika to wprost z art. 53 ust. 4 Konstytucji. Nauczanie określonej religii, podobnie jak szerzenie określonego światopoglądu nie jest samoistnym, podstawowym prawem jednostki. Nauczanie religii – co Trybunał przypomina – jest prawem wynikającym z wolności religii, z możliwości uzewnętrzniania w ten sposób swojej religii; jest prawem gwarantowanym w art. 53, z w szczególności w ust. 2 i 3. Wliczanie ocen z religii do średniej rocznej i końcowej, jest – co Trybunał podkreśla ponownie – konsekwencją wprowadzenia religii do programu nauczania oraz konsekwencją wystawiania ocen z religii na świadectwach szkolnych szkół publicznych. Jest to konsekwencja konstytucyjnych gwarancji wolności religii, a nie wspierania światopoglądu teistycznego. Uczeń (jego rodzice, opiekunowie prawni) ma, na gruncie obowiązujących przepisów, możliwość wyboru między nauką określonej religii a etyką, jako przedmiotem dla tych, których nie cechuje światopogląd religijny. Konstytucja nie przewiduje odrębnych gwarancji nauczania dla wymienionych przez wnioskodawcę światopoglądów: ateistycznego, panteistycznego czy deistycznego. Trudno byłoby sobie nawet wyobrazić organizacyjnie takie rozróżnienie wśród przedmiotów do wyboru. Wiedzę konieczną na tym poziomie nauczania zainteresowani mogą otrzymać, między innymi, w ramach przedmiotu „etyka” lub innego przedmiotu w zakresie „dodatkowych zajęć edukacyjnych”, o których mowa w zaskarżonym rozporządzeniu.

Uzasadniając powyższe zarzuty, wnioskodawca wiąże je z tym, że „szkolne nauczanie religii w Polsce obejmuje, w przytłaczającej większości przypadków, naukę religii rzymskokatolickiej”. Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że wolność religii (wolność wyznania) nie prowadzi do równości faktycznej. Skoro bowiem jest to wolność religii, także w sferze nauczania, gwarantowana swobodą wyboru, a władze publiczne winny, zgodnie z art. 25 ust. 2 Konstytucji, zachować bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym, a zgodnie z art. 25 ust. 1 Konstytucji winny traktować kościoły i związki wyznaniowe w sposób równoprawny – to struktura świadomości społecznej w sprawach religijno-swiatopoglądowych znajduje niewątpliwie swoje odbicie w strukturze nauczania

religii i etyki. Przewaga wierzących wyznania rzymskokatolickiego zwykle znajduje więc odbicie (zależy też od struktury danego środowiska) w tym, że większość uczniów wybiera naukę religii rzymskokatolickiej.

Trybunał zwraca uwagę, jak należy rozumieć równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych oraz bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, na gruncie Konstytucji. Trybunał ustalił, na gruncie Konstytucji, znaczenie normatywnie wspomnianych pojęć: „równouprawnienie”, o którym mowa w art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz „bezstronność”, o której mowa w art. 25 ust. 2 Konstytucji – w pkt 5 uzasadnienia niniejszego wyroku.

W piśmie z 24 czerwca 2009 r. wnioskodawca powtórzył, formułując w nieco inny sposób, w kontekście wskazanego naruszenia art. 25 ust. 1 Konstytucji, zarzuty wobec zaskarżonego rozporządzenia, związane z konsekwencjami „dominacji” religii rzymskokatolickiej, podnosząc, że lekcje religii katolickiej organizowane są praktycznie we wszystkich szkołach publicznych w Polsce, a lekcje innych religii w szkołach nielicznych, że system nauczania religii „promuje” religie „większościowe”, a także że uczniowie, którzy nie chcą uczęszczać na lekcje religii katolickiej, nie mają możliwości uczęszczania na lekcje etyki.

Zdaniem Trybunału, ze sformułowania zarzutów zamieszczonych w powyższym piśmie wynika, że odnoszą się one do sfery stosowania przepisów oraz, że odnoszą się nie tylko do zakresu zaskarżenia, ale dotyczą organizacji nauki religii „mniejszościowych” oraz lekcji etyki. Przekonuje o tym także przywołanie toczących się przed Europejskim Trybunałem spraw inicjowanych skargami przeciwko Polsce, w związku z organizacją lekcji etyki oraz religii innych niż katolicka.

Trybunał zdaje sobie sprawę z tego, że może się zdarzyć w konkretnych przypadkach, w warunkach dominacji wyznania rzymskokatolickiego w strukturze wyznaniowej społeczeństwa polskiego, iż wybór przedmiotu dodatkowego przez rodziców lub uczniów może nie być w pełni swobodny, lecz podejmowany pod presją „lokalnej” opinii publicznej. Swobodny wybór przedmiotu dodatkowego zależy bowiem w dużym stopniu od respektowania w lokalnych społecznościach zasad pluralizmu społecznego, tolerancji dla odmiennych przekonań i wyznań. W konkretnych przypadkach, w których doszłoby do presji zewnętrznej, naruszającej swobodny wybór, byłby to efekt niskiego poziomu kultury demokratycznej. Ta ważna kwestia, dostrzegana przez Trybunał, leży jednak poza jego kognicją. Trybunał jest bowiem sądem prawa; nie ocenia sfery stosowania prawa. Z tych samych powodów, braku kognicji do rozpatrywania zarzutów dotyczących stanu faktycznego, Trybunał Konstytucyjny nie poddaje analizie zarzutu wysuniętego przez wnioskodawcę, iż zasada bezstronności władz publicznych została naruszona również dlatego, że zaskarżony akt prawny został wydany pod wpływem postulatów hierarchii katolickiej, zgłaszanych na forum Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu Polski. Trybunał pragnie jednak zauważyć, że art. 25 Konstytucji, obok zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oraz zasady bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (ust. 2) wyraża również potrzebę współdziałania między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (ust. 3).

Wnioskodawca podnosi również, że wliczanie ocen z religii lub etyki do średniej ocen w ramach klasyfikacji końcowej lub rocznej ma zachęcić do wyboru określonej religii oraz powstrzymać przed rezygnacją z uczęszczania na te zajęcia, pod presją ekspektatywy dobrej oceny z religii lub etyki, co powoduje, że wybór dokonany przez rodziców lub uczniów nie jest w pełni swobodny; zwłaszcza, że ocena z wybranego przedmiotu może zadecydować o szczególnej formie promocji ucznia, jak otrzymanie świadectwa z wyróżnieniem. Natomiast w sytuacji gdy ocena z religii lub z etyki nie byłaby uwzględniona

w średniej, powodowałyby to zawężenie średniej (uczeń nie ma dodatkowych zajęć z etyki lub religii).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca nie przedstawił dowodów na to, że wspomniane wyżej zjawiska są konsekwencją zaskarżonej regulacji. Nie można z góry założyć, że wliczanie ocen z religii lub etyki do średniej spowoduje podwyższenie średniej. Może to zależeć w poszczególnych przypadkach od różnych czynników. Ponadto, należy zauważyć, że zaskarżone rozporządzenie stanowi o wliczaniu do średniej rocznej i średniej końcowej rocznych ocen nie tylko z religii, ale także z etyki oraz z „dodatkowych zajęć edukacyjnych”, co stwarza dodatkowe możliwości podwyższania średniej. Zwraca na to uwagę Prokurator Generalny.

Podnoszony przez wnioskodawcę zarzut, że przyjęte rozwiązania wywierają presję na dzieci i młodzież, „w celu uczestniczenia w lekcjach religii zgodnie z wyborem dokonany przez rodziców lub opiekunów prawnych”, Trybunał Konstytucyjny postrzega w kontekście wspomnianego wcześniej, niskiego poziomu kultury demokratycznej w danej społeczności. Natomiast zarzut, iż ocena z religii ma mobilizować uczniów także do aktywności religijnej poza szkołą – byłby istotny wówczas, gdyby w konkretnej sytuacji odbywało się to pod presją, pozbawiając ucznia (rodziców) swobodnego wyboru. Jeśli natomiast wybór taki jest swobodny, aktywność religijna poza szkołą winna być traktowana również jako jeden z przejawów wolności religii. Do tego zarzutu podnoszącego również sprawę presji na dzieci i młodzież, odnieść można również sformułowane wyżej ustalenia, a mianowicie, że dotyczy on sfery stosowania zaskarżonych przepisów oraz ewentualnego, negatywnego wpływu lokalnej kultury i obyczajowości na respektowanie odmiennych od większości przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Wnioskodawca podnosi również, że lekcje religii nie mają charakteru religioznawczego, ale są katechezą. „Wśród celów katechetycznych katechezy w klasach 4-6 szkoły podstawowej wymienia się na pierwszym miejscu, między innymi, budzenie zainteresowania przesłaniem Bożym, uzdolnienie do odczytywania w nauczaniu biblijnym wezwania Bożego dla swojego życia, przygotowanie do samodzielnego odbioru tekstów biblijnych” – sygnalizuje wnioskodawca, powołując się na „Podstawę programową katechezy Kościoła katolickiego w Polsce” – dokument zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu Polski (wyd. Kraków 2002). W piśmie z 24 czerwca 2009 r. wnioskodawca dodał do sformułowanych wyżej zarzutów także ten, że za „zawartość merytoryczną” lekcji religii „odpowiadają poszczególne kościoły i związki wyznaniowe”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że powyższe zarzuty wychodzą poza zakres zaskarżenia wskazany we wniosku. Przedmiotem zaskarżenia jest bowiem rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 13 lipca 2007 r. Powyższe zarzuty wnioskodawcy dotyczą natomiast treści programu katechezy Kościoła katolickiego oraz realizacji nauczania religii w szkołach publicznych. Charakter zarzutów powoduje, że nie podlegają one, w świetle art. 188 Konstytucji oraz art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ocenie konstytucyjnej Trybunału.

W tym kontekście Trybunał przypomina jednak, że zgodnie z § 4 rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. „Nauczanie religii odbywa się na podstawie programów opracowanych i zatwierdzonych przez właściwe władze kościołów i innych związków wyznaniowych i przedstawionych Ministrowi Edukacji Narodowej do wiadomości. Te same zasady stosuje się wobec podręczników do nauczania religii”. Wnioskodawca nie skarży powyższego przepisu. Trybunał pragnie również przypomnieć w tym miejscu o treści cytowanego wyżej art. 12 konkordatu, a zwłaszcza o ust. 2 i ust. 4 tego artykułu, regulujących kwestie programu nauczania religii katolickiej oraz treści nauczania tej religii. Zgodnie z art. 12 ust. 2 konkordatu „Program nauczania religii katolickiej oraz podręczniki opracowuje władza kościelna i podaje je do wiadomości kompetentnej władzy państwowej”. Natomiast w myśl



art. 12 ust. 4 Konkordatu „w sprawach treści nauczania i wychowania religijnego nauczyciele religii podlegają przepisom i zarządzeniom kościelnym, a w innych sprawach przepisom państwowym”.

W świetle wcześniejszych ustaleń Trybunału należy też ocenić zarzuty wnioskodawcy dotyczące naruszenia, przez przepisy zaskarżonego rozporządzenia, konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, prawa do równego traktowania oraz zasady niedyskryminacji, zawartych w art. 32 Konstytucji. Wnioskodawca podnosi ponadto, że odmienne są także kryteria oceny w przypadku tych, którzy uczęszczają na religię oraz tych, którzy na nią nie uczęszczają. Jeśli chodzi o uczniów uczęszczających na religię, „przedmiotem oceny będzie stopień internalizacji określonego światopoglądu – prawd wiary – oraz zaangażowanie w praktyki religijne, tj. stopień pobożności. W przypadku uczniów nie uczęszczających na katechezę, przesłanką ich oceny jest poziom zdobytej wiedzy naukowej oraz związanych z tym umiejętności” – podnosi wnioskodawca.

Trybunał pragnie przede wszystkim zwrócić uwagę, że wysuwane przez wnioskodawcę powyższe zarzuty wychodzą poza zakres zaskarżenia, związany z Rozporządzeniem Ministra z 13 lipca 2007 r. Należy jednak nadmienić, że wskazywana przez wnioskodawcę odmienność kryteriów oceny jest nieuchronna, skoro przedmiotem nauczania jest religia, a nie religioznawstwo. Nauczanie religii jest – należy to jeszcze raz przypomnieć – jednym z przejawów wolności religii, w świetle współczesnych standardów pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego. Nie jest też rolą państwa narzucanie programu nauczania religii i sprowadzanie programu do nauczania religioznawstwa. O kwestii tej Trybunał wspominał już wcześniej. Taka sytuacja oznaczałaby naruszenie art. 53, w szczególności ust. 1-5, ale także art. 25 ust. 2 Konstytucji, gdyż państwo, ingerując w ten sposób, nie zachowałoby bezstronności w sprawach przekonań religijnych oraz swobody ich wyrażania w życiu publicznym. Dlatego Trybunał uznał, że wnioskodawca nie wykazał naruszenia art. 32 Konstytucji.

Trybunał pragnie jednak w tym miejscu podkreślić, że neutralna i bezstronna rola państwa w gwarantowaniu wolności religii w sferze nauczania religii nie może być utożsamiana z rolą bierną, skoro chodzi o zapewnienie przez państwo pluralizmu w nauczaniu, odzwierciedlającego zróżnicowaną strukturę świadomości społecznej i przekonań religijnych. Zwłaszcza w tych środowiskach, w których istnieje zdecydowana dominacja jednej z religii, zapewnienie niedyskryminacji, tolerancji i ochrony przekonań grup mniejszościowych staje się, zgodnie z omówionymi wcześniej standardami demokratycznego społeczeństwa, szczególnie ważnym obowiązkiem państwa. Państwo (władze publiczne) jest organizatorem nauczania w szkołach publicznych, także w zakresie nauczania religii. Nie może więc wyzbywać się obowiązku czuwania, aby zapewnić rzeczywisty pluralizm nauczania. Państwo powinno posiadać pełną informację, także w zakresie treści nauczania religii; powinno reagować, w porozumieniu z odpowiednimi władzami kościelnymi, w sytuacjach, w których dochodzi do nietolerancji czy niedopuszczalnych presji będących odzwierciedleniem dominacji jednej z religii.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że neutralna i bezstronna rola państwa nie może polegać na zaprowadzeniu równości faktycznej wszystkich religii i przekonań, między innymi, w sferze nauczania, ale winna polegać na zapewnieniu każdej jednostce swobodnego wyznawania każdej religii i przekonań, także na zapewnieniu ochrony praw wynikających ze swobody religii i przekonań, również w sferze edukacji. Trybunał podkreśla również, co ustalił wcześniej, że wolność sumienia i religii, którą na gruncie Konstytucji winien mieć zapewnioną „każdy”, także w sferze nauczania religii (art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji), stanowi podstawową przesłankę ograniczającą istniejącą nierówność instytucjonalną między kościołami i związkami wyznaniowymi oraz szczególną pozycję Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, usankcjonowaną prawnie w art. 25 ust. 4 Konstytucji, a także w

umowie międzynarodowej (konkordacie) między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim, do której ten przepis konstytucyjny odsyła. Faktyczna nierówność między kościołami i związkami wyznaniowymi, przejawiająca się konsekwencji w nierówności instytucjonalnej, nie może bowiem ograniczać równych praw każdego, wynikających z wolności religii, będącej jednym z podstawowych przejawów wolności człowieka w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał zwraca w tym miejscu uwagę, że nierówność instytucjonalna nie może również prowadzić do ograniczenia „mniejszościowych” kościołów i związków wyznaniowych w realizacji ich funkcji i praw wynikających z wolności religii. Trybunał przypomina w tym miejscu kierunek orzecznictwa Europejskiego Trybunału, ukazany w pkt 2.3 uzasadnienia niniejszego wyroku.

Wnioskodawca twierdzi również, że zaskarżone rozporządzenie, przewidując wliczanie ocen z religii do średniej ocen, wprowadza instrument presji na ucznia uczęszczającego na katechezę, narusza równowagę między uprawnieniami rodziców a wolnością sumienia i wyznania oraz przekonań, a tym samym „pewnego rodzaju równowagę, wynikającą z art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1, między uprawnieniami rodziców w zakresie przekazywania nauczania i wychowania religijnego oraz moralnego – a obowiązkiem respektowania wolności sumienia i wyznania dzieci oraz ich przekonań”. Zdaniem wnioskodawcy, rozporządzenie narusza wspomnianą równowagę, gdyż wprowadza instrument presji na ucznia uczęszczającego na katechezę. Ponadto – twierdzi wnioskodawca – system oceniania religii, w świetle przytoczonego przez niego stanowiska episkopatu, wykracza poza aktywność ucznia w szkole, bo skłania dziecko do aktywności religijnej pozaszkolnej, a to nie musi być zgodne ani z wolnością sumienia i wyznania dziecka, ani z wyborami jego rodziców w sprawie wychowania.

Trybunał ponownie zwraca uwagę, że wnioskodawca stawia zarzut, który nie dotyczy tylko zaskarżonego rozporządzenia (wliczanie ocen z religii do średniej rocznej i średniej klasyfikacji końcowej), ale odnosi się w ogóle do nauczania religii. Wnioskodawca wskazuje bowiem na naruszenie określonej wyżej równowagi, w wyniku uczęszczania dzieci na lekcje religii, nazywanej przez wnioskodawcę katechezą.

Art. 53 ust. 3 Konstytucji, stanowi: „Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio”. A art. 48 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania”. Należy więc zwrócić uwagę na oczywisty związek między art. 53 ust. 3 a art. 48 ust. 1, w szczególności na to, że art. 53 ust. 3 wiąże się ze zdaniem drugim art. 48 ust. 1. Mianowicie, chociaż rodzice mają prawo do zapewniania dzieciom wychowania i nauczania moralnego zgodnie ze swoimi przekonaniem, to jednak w powyższej sferze powinni uwzględnić stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania. „Jest to w istocie przepis natury prakseologicznej, formułujący zapewne dawno ustaloną regułę procesu wychowawczego”. Rodzice, którzy nie uwzględnialiby tych zjawisk „przestaliby je wychowywać twórczo, pozytywnie”. Prawo rodziców do wychowywania (obowiązek) „pozostaje nienaruszone, choć naturalnie winno już zawierać pewne reakcje na nowe sytuacje” (zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 48, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wspomniana presja na ucznia uczęszczającego na lekcje religii, którą wskazuje wnioskodawca, była już wyżej przedmiotem analiz Trybunału. Zdaniem Trybunału, taka presja może być wynikiem lokalnych uwarunkowań, niskiego poziomu kultury demokratycznej, co Trybunał już wcześniej wyjaśniał. Wnioskodawca nie dowiódł, że jest ona konsekwencją zaskarżonych przepisów. Dlatego nie można uznać, że naruszenie wspomnianej wyżej równowagi, które może

występować w konkretnych przypadkach, jest konsekwencją wejścia w życie zaskarżonego rozporządzenia. Wnioskodawca nie wykazał, aby zaskarżone rozporządzenie naruszało art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji.

7. Kontrola zaskarżonego rozporządzenia z przepisami ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, wskazanymi przez wnioskodawcę.

7.1. Zaskarżone rozporządzenie narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 6 ust. 2 ustawy o gwarancjach, stanowiący, że „Nie wolno zmuszać obywateli do niebrania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych ani do udziału w nich”. Twierdząc, że „katechezę w ogóle można uznać za czynność religijną”, oraz podtrzymując pogląd, wspomniany wcześniej, że uczestnictwo w nauce religii jest równoznaczne z uczęszczaniem na katechezę, wnioskodawca uważa, że w sytuacji wprowadzenia oceny z religii do średniej rocznej i średniej końcowej, wywierana jest presja na ucznia „w celu skłonienia go do większego zaangażowania w praktyki religijne poza szkołą”. W rezultacie, zdaniem wnioskodawcy, mamy do czynienia ze zmuszaniem uczniów do brania udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych.

Zdaniem Trybunału, zarzuty wnioskodawcy nie dotyczą treści normatywnych art. 6 ust. 2 ustawy o gwarancjach. Taka ocena wynika z analiz przeprowadzonych już przez Trybunał, w związku z dokonywaną wyżej kontrolą konstytucyjną zaskarżonego rozporządzenia. Powyższe zarzuty wnioskodawcy dotyczą programu nauczania oraz treści nauczania religii. Natomiast zaskarżone rozporządzenie dotyczy wliczania oceny z religii, etyki, a także z innych „dodatkowych zajęć edukacyjnych” do średniej rocznej i średniej końcowej. Zdaniem Trybunału, wnioskodawca nie dowiódł, że z samych przepisów zaskarżonego rozporządzenia wynika presja na uczniów, w celu większego skłonienia ich do większego zaangażowania w praktyki religijne. Trybunał pragnie również podkreślić, że już z samej treści art. 53 ust. 2 Konstytucji wynika, że nauczania religii nie należy utożsamiać z czynnością czy obrzędem religijnym.

7.2. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone rozporządzenie narusza również art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach, stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii lub przekonań. „Państwo świeckie, neutralne światopoglądowo, nie interesuje się wyznaniem obywateli. Nie prowadzi żadnej indoktrynacji swych obywateli, nie preferuje – bezpośrednio czy pośrednio – jakichkolwiek orientacji światopoglądowych, religijnych czy filozoficznych. Państwo powstrzymuje się od reglamentacji wolności wyboru religii czy światopoglądu. Nie zachęca ani nie odwołuje obywateli od decyzji w tej dziedzinie. Nie utrwała określonych doktryn religijno-swiatopoglądowych w społeczeństwie” – podkreśla wnioskodawca. Zaskarżone rozporządzenie narusza art. 10 ust. 1 ustawy, nakazując uwzględnić – w urzędowym systemie oceny ucznia – ocenę otrzymaną z katechety szkolnej – twierdzi wnioskodawca. Do sfery działania władz publicznych zostają wprowadzone kryteria o charakterze religijnym. Oceniana jest nie tylko wiedza w sprawach religijnych, ale także pobożność. W ten sposób państwo przyjmuje na siebie, przynajmniej częściowo, odpowiedzialność za efektywność przyswajania prawd wiary i religijnych zasad moralnych przez uczniów uczęszczających na katechezę szkolną; przyczynia się do konsolidowania doktryny religijnej, staje się religijnie zaangażowane, nabiera cech państwa wyznaniowego, przestaje być państwem świeckim, neutralnym światopoglądowo – podkreśla wnioskodawca.

Trybunał podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że powyższe zarzuty, związane ze wskazanym art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach, nie odnoszą się do zaskarżonego rozporządzenia, które nie dotyczy treści nauczania religii ani kryteriów oceniania uczniów z

tego przedmiotu. Zarzuty wnioskodawcy wiążą się z materią rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. Jednakże, w szczególności ze względu na wysunięty przez wnioskodawcę zarzut naruszania zasad państwa świeckiego, Trybunał pragnie dodatkowo wyjaśnić, jak należy rozumieć model państwa świeckiego na gruncie Konstytucji z 1997 r.

Na wstępie Trybunał przypomina ponownie, że z zasady bezstronności państwa, jego neutralności światopoglądowej, nie wynika potrzeba wprowadzenia równości faktycznej wszystkich światopoglądów. Podkreślając, że wszystkie przepisy Konstytucji należy interpretować systemowo, Trybunał ponownie zwraca uwagę, że wolność religii obejmuje, między innymi, jej nauczanie (art. 53 ust. 2). Państwo winno więc zapewnić jej nauczanie, także w publicznych placówkach oświatowych, na zasadach dobrowolności. Konsekwencją umieszczenia religii w programach kształcenia jest potrzeba jej równoprawnego traktowania, także w zakresie oceniania czy wyróżniania. Wszakże – co Trybunał podkreśla – przy spełnieniu podstawowego warunku, że uczestnictwo w nauce religii jest dobrowolne. Ten wymóg jest podstawowym wymogiem zapewnienia neutralności światopoglądowej państwa oraz w ogóle władz publicznych. Trybunał przypomina w tym miejscu, że wyjaśniał wcześniej, w pkt 5 niniejszego uzasadnienia, zagadnienie równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oraz zagadnienie bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych – na gruncie Konstytucji. Bezstronność i neutralność światopoglądowa państwa (władz publicznych) oznacza również, że nie istnieje religia państwowa, urzędowa, czy narodowa na gruncie Konstytucji (i w ogóle porządku prawnego); chociaż, jak wspomniano, taki stan prawny istnieje jednak w niektórych krajach demokratycznych (także europejskich). Bezstronność i neutralność światopoglądowa gwarantowana jest, między innymi, przez wolność uzewnętrzniania religii, także przez jej nauczanie. Są to, jak wspomniano wcześniej, standardy demokratyczne kompleksowo rozumianej wolności sumienia i wyznania w pluralistycznym społeczeństwie demokratycznym.

Wnioskodawca podnosi, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasady państwa świeckiego. Trybunał pragnie zauważyć, że użyte w art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach określenie „państwo świeckie” należy odczytywać w kontekście bazy aksjologicznej Konstytucji. Określenie „państwo świeckie”, jak wspomniano, występuje w nielicznych konstytucjach (np. Francji), co jest wynikiem tradycji danego kraju. Nie ma współcześnie jednej formuły państwa świeckiego, aczkolwiek da się wyróżnić jego podstawowe cechy. Państwa świeckiego nie należy współcześnie utożsamiać tylko z jego skrajną formułą zupełnej separacji państwa od kościołów i związków wyznaniowych, także w zakresie nauczania religii w szkołach publicznych. W Polsce, tradycji skrajnie pojmowanego państwa świeckiego nigdy nie było. Jak wspomniano, określenia takiego nie było nawet w Konstytucji PRL. Należy przypomnieć, że z powodów polityczno-koniunkturalnych, także w PRL były okresy nauczania religii w szkołach państwowych.

Począwszy od roku 1989 – aż do czasu uchwalenia Konstytucji z 1997 r., dokonywano zmian w polskim porządku prawnym, również w celu dostosowania go, w zakresie wolności sumienia i wyznania, do wymogów współczesnego pluralistycznego społeczeństwa demokratycznego. Przyjęta w Konstytucji z 1997 r. formuła jest pewnym kompromisem między różnymi propozycjami; odzwierciedla to zwłaszcza art. 25 Konstytucji, w którym występuje pojęcie bezstronności władz publicznych oraz autonomii i wzajemnej niezależności. Nowe pojęcia, zamieszczone w Konstytucji z 1997 r. stwarzają często problemy interpretacyjne, zwłaszcza w konfrontacjach z niektórymi wcześniejszymi od Konstytucji ustawami; wszak np. ustawa o gwarancjach została uchwalona 17 maja 1989 r. Ale to Konstytucja z 1997 r. tworzy podstawę aksjologiczną interpretacji ustaw, także przepisów ustawy o gwarancjach.

Zdaniem Trybunału, z Konstytucji, zwłaszcza z art. 25 i art. 53, wynika neutralny światopoglądowo, świecki w istocie swej charakter państwa, zgodny jednak ze

wspomnianymi wcześniej tradycjami i współczesnymi polskimi uwarunkowaniami społecznymi, ale odpowiadający wymaganiom współczesnego państwa demokratycznego, wskazanym przez Trybunał w punkcie 3 niniejszego uzasadnienia. Trafnie stwierdza się w doktrynie, że „przy ustalaniu normatywnego modelu stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi trzeba brać pod uwagę kierunek interpretacji takich terminów konstytucyjnych, jak: bezstronność władz publicznych, zakres autonomii państwa, swój zakres działania, zasady poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności, równouprawnienie związków wyznaniowych. Interpretacja akceptująca neutralność państwa i przyjazny rozdział, wspierany współpracą, ma pełne poparcie w przepisach Konstytucji i ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania” (M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 232). Trybunał zwraca jednak w tym miejscu uwagę, że wykładnia i stosowanie ustaw, dotyczących problemów związanych z obszarem wolności sumienia i wyznania, kształtujących rzeczywistość bezstronność władz publicznych, leży poza kognicją Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że problem zgodności umieszczania ocen z religii na świadectwie szkolnym z art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach, stanowiącym, że „Rzeczpospolita Polska jest państwem świeckim, neutralnym w sprawach religii i przekonań” – był już przedmiotem oceny Trybunału we wspomnianym orzeczeniu z 20 kwietnia 1993 r., w sprawie o sygn. U 12/92. Przedmiotem kontroli (również z art. 82 ust. 2 obowiązującej wówczas konstytucji) był § 9 rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. Przepisy tego paragrafu mają następujące brzmienie: „1. Ocena z religii lub etyki umieszczana jest na świadectwie szkolnym bezpośrednio po ocenie ze sprawowania. W celu wyeliminowania ewentualnych przejawów nietolerancji nie należy zamieszczać danych, z których wynikałoby, na zajęcia z jakiej religii (bądź etyki) uczeń uczęszczał”; „2. Ocena z religii (etyki) nie ma wpływu na promowanie ucznia do następnej klasy”; „3. Ocena z religii (etyki) jest wystawiana według skali ocen przyjętej w danej klasie”; „4. Uczniowie korzystający z nauki religii lub etyki organizowanej przez organy prowadzące szkoły według zasad określonych w § 2 ust. 2-4 otrzymują ocenę z religii/etyki na świadectwie wydawanym przez szkołę, do której uczęszczają, na podstawie zaświadczenia katechety lub nauczyciela etyki”.

Orzekając w powyższej sprawie, między innymi, że § 9 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. jest zgodny z art. 10 ust. 1 (oraz art. 82 ust. 2 obowiązującej wówczas konstytucji) Trybunał stwierdził: „Umieszczanie ocen z religii na świadectwie szkolnym jest konsekwencją organizowania nauczania religii przez szkoły publiczne. (...) Świadectwo szkolne obejmuje wszystkie zajęcia szkolne – obowiązkowe i ponadobowiązkowe i dlatego brakuje przesłanek do obligatoryjnego wyłączenia religii. Oczywiście Minister Edukacji Narodowej mógłby zdecydować inaczej i znieść wymóg umieszczania ocen na świadectwie szkolnym. Z uzasadnienia tego punktu przebija obawa Rzecznika Praw Obywatelskich o nietolerancję. TK, aby rozproszyć ewentualne wątpliwości w tym zakresie, w pkt 7 sentencji orzeczenia zaznaczył, że ocena na świadectwie może dotyczyć nie tylko samej religii lub samej etyki, lecz w przypadku, gdy uczeń uczęszcza na obydwa te przedmioty, może z nich otrzymać ocenę wspólną”.

Podtrzymując powyższe ustalenia, Trybunał pragnie, w związku z rozpatrywaną sprawą, podkreślić, że z kolei wliczanie ocen z religii do średniej rocznej lub średniej końcowej jest konsekwencją umieszczania ocen z religii na świadectwach szkolnych w szkołach publicznych. Trybunał zaznacza również, że prawodawca może z takiego rozwiązania zrezygnować. Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym rozporządzeniu, jak również rezygnacja z niego, mieszczą się w ramach swobody prawodawcy. Przyjęte przez Ministra Edukacji Narodowej, w zaskarżonym rozporządzeniu, rozwiązanie nie narusza ukształtowanego w Rzeczypospolitej modelu państwa świeckiego, odzwierciedlającego polskie tradycje, utrwalonego na gruncie Konstytucji z 1997 r., a także, co Trybunał pragnie podkreślić, mieści się w ramach współczesnych, demokratycznych standardów europejskich.

Trybunał przypomina w tym miejscu, omówione wcześniej, w pkt 3 niniejszego uzasadnienia wyroku, demokratyczne standardy dotyczące nauczania religii, na gruncie Europejskiej Konwencji i Protokołu nr 1, zgodnie z którymi nauczanie religii i nauczanie innych przedmiotów poddane jest tym samym zasadom i tym samym konsekwencjom wynikającym z umieszczenia w programie nauczania, pod warunkiem respektowania dobrowolności nauczania religii oraz pluralizmu wyznaniowego i światopoglądowego. Oznacza to, że konsekwencją nauczania religii w ramach respektowania wolności religijnej może być zamieszczanie ocen z religii na świadectwie szkolnym, a konsekwencją ocen z religii na świadectwie szkolnym może być także, równoprawna z innymi przedmiotami nauczania możliwość wliczania ocen z religii (i etyki) do średniej rocznej lub średniej końcowej.

Trybunał przypomina, w związku z niniejszą sprawą, że odnosząc się do zarzutu naruszenia przez zaskarżone przepisy § 9 ust. 1-3 rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r., zasady świeckości i neutralności państwa, wyjaśniał w przywołanym wyżej orzeczeniu:

„Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia zasad rozdziału Kościoła od Państwa (art. 82 ust. 2 Konstytucji) oraz świeckości i neutralności Państwa (art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania) to, jak wspomniano wyżej, należy go rozpatrzyć w kontekście wprowadzenia nauczania religii do szkół publicznych, gdyż problem ocen na świadectwach jest jedynie konsekwencją tego nauczania. Zasady, o których wyżej mowa wymagają, aby zarówno Państwo, jak i Kościół były autonomiczne w swoim działaniu. Nie oznacza to jednak izolacji, czy tym bardziej konkurencyjności, lecz wręcz przeciwnie – powinno oznaczać możliwość współpracy w tych dziedzinach, które służą dobru wspólnemu i rozwojowi osoby ludzkiej. Do tych dziedzin należy bez wątpienia wychowanie etyczne młodzieży. Wymieniona wyżej świeckość i neutralność Państwa nie może więc oznaczać zakazu nauczania religii w szkołach publicznych tym bardziej, że nauczanie to, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, może odbywać się tylko na życzenie rodziców lub – w określonych przypadkach – na życzenie uczniów.

Przyjęta przez TK wykładnia harmonizuje z podobnym rozumieniem świeckości, neutralności, czy rozdziału Kościoła od Państwa w tych europejskich państwach demokratycznych, w których ma miejsce nauczanie religii w szkołach publicznych, czasem nawet w formie obowiązkowej. Ponadto jest zgodne z międzynarodowymi konwencjami praw człowieka (...).”

Trybunał Konstytucyjny, w związku z niniejszą sprawą, podtrzymuje powyższe stwierdzenia. Trybunał pragnie dodać, że zarzut naruszenia zasady świeckości i neutralności państwa z powodu wliczania oceny z religii do średniej rocznej lub średniej końcowej należy rozpatrywać w kontekście ocen z religii na świadectwach szkolnych, co jest konsekwencją wprowadzenia nauki religii w szkołach publicznych. Cytując obszernie powyższe orzeczenie, Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć dokonane już ustalenie, że wnioskodawca wysuwa nie tylko zarzuty wiążące się z zaskarżonym rozporządzeniem, ale podnosi także problemy szersze, dotyczące wolności nauczania religii, w kontekście treści normatywnych art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach, które zostały już przez Trybunał rozpoznane. Jednakże również fakt, że orzeczenie w sprawie o sygn. U 12/92 zostało wydane w okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., skłonił Trybunał do ustosunkowania się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących naruszenia art. 10 ust. 1 ustawy o gwarancjach przez zaskarżone rozporządzenie.

7.3. Wnioskodawca uważa, że zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne z art. 20 ust. 2 ustawy o gwarancjach z głoszoną tam zasadą, że nauczanie religii jest wewnętrzną sprawą związków wyznaniowych. „Oceny z religii oraz skutki tych ocen dla uczniów, jako integralny element nauczania religii, to także wewnętrzna sprawa związków wyznaniowych” – podkreśla

ustawodawca. Tymczasem – wyjaśnia wnioskodawca, ocena z religii będzie rzutować na całościową ocenę ucznia w ramach nauczania szkolnego, poprzez kształtowanie średniej ocen, więc, konkluduje wnioskodawca, „będzie wywoływać skutki zewnętrzne – nie tylko w kościele, ale także w systemie edukacji”.

Trybunał podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że zarzut ten jest nieadekwatny do treści art. 20 ust. 2 ustawy o gwarancjach, który nie dotyczy nauczania religii w szkołach, co staje się oczywiste w kontekście art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach, również wskazanego przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli zaskarżonego rozporządzenia.

7.4. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne z art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach, stanowiącym, że odrębna ustawa określi zasady nauczania religii uczniów i wychowanków publicznych szkół i przedszkoli w szkołach oraz przedszkolach. Także kwestie oceniania ucznia oraz wliczania oceny z religii do oceny średniej rocznej lub końcowej na świadectwach ukończenia należało uregulować w drodze ustawowej, a nie w drodze rozporządzenia – argumentuje wnioskodawca – gdyż kwestie te mieszczą się w pojęciu zasad nauczania religii w szkole. Trybunał podziela pogląd Prokuratora Generalnego, iż z brzmienia art. 20 ust. 3 wynika, że winna to być ustawa odrębna od ustawy o gwarancjach, jednakże niekoniecznie ustawa poświęcona wyłącznie zasadom nauczania religii. Takie zasady nauczania zostały – zdaniem Trybunału – zawarte w ustawie o systemie oświaty, która w art. 12 określiła zasadę organizowania lekcji religii na życzenie rodziców. Art. 22 ust. 2 pkt 4 tej ustawy upoważnił ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia określającego warunki i sposób oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, co nastąpiło w rozporządzeniu zmienionym z 30 kwietnia 2007 r. uzupełnionym następnie przez zaskarżone rozporządzenie z 13 lipca 2007 r.

Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach. Istota zarzutów wnioskodawcy dotyczy bowiem relacji między art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach a art. 12 ustawy o systemie oświaty, a zatem dotyczy relacji między ustawami, co nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału. Pozostałe zarzuty również nie dotyczą relacji między zaskarżonym rozporządzeniem a art. 20 ust. 3 ustawy o gwarancjach, lecz między art. 12 ustawy o systemie oświaty a wspomnianym rozporządzeniem z 14 kwietnia 1992 r. Ta sfera relacji nie została objęta zaskarżeniem ani w *petitum* wniosku, ani w uzasadnieniu. Przeważa więc, że nie podlega również kognicji Trybunału.

8. Jak wspomniano, Trybunał, w związku z wyrokiem z 16 stycznia 2007 r. (sygn. U 5/06), zasygnalizował Sejmowi RP, w postanowieniu z 31 stycznia 2007 r. (sygn. S 1/07), potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi upoważnienia ustawowego oraz zasadą wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. Trybunał przytoczył wyżej obszerne fragmenty wspomnianego postanowienia z 31 stycznia 2007 r.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje, w związku z wyrokiem w niniejszej sprawie, ustalenia, jakich dokonał w tym postanowieniu sygnalizacyjnym. Zdaniem Trybunału, niniejsza sprawa potwierdza potrzebę niezwłocznej inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zmiany art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, w sposób zgodny z wymogami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że niniejsza sprawa sygnalizuje również inne przesłanki na rzecz podjęcia ewentualnej kompleksowej inicjatywy ustawodawczej, wykraczającej poza zmianę art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty, związanej z

nauczaniem religii w publicznych szkołach i przedszkolach. Obecna regulacja prawna nauczania religii, wynikająca z ustaw i rozporządzeń, wydanych na przestrzeni dwudziestu lat, w okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., a także po jej wejściu w życie, wykazuje – zdaniem Trybunału – niespójności. Dlatego Trybunał rozważy, w związku z powyższym, potrzebę podjęcia stosownego postanowienia sygnalizacyjnego skierowanego do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Aczkolwiek Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie jest niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli, byłoby korzystne, zdaniem Trybunału, aby prawodawca rozważył, czy aktualna regulacja jest trafna, skoro stwarza ryzyko trudności w zapewnieniu prawidłowego stosowania zaskarżonych przepisów, oraz ryzyko pojawienia się lokalnych konfliktów społecznych lub zjawisk nietolerancji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



Zdanie odrębne  
sędzi TK Ewy Łętowskiej  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. U 10/07. Uważam, że:

– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 130, poz. 906) jest niezgodne z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 Konstytucji;

– nie ma podstaw do umorzenia postępowania w sprawie niezgodności powołanego wyżej rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wyrażony w wyroku pogląd o braku umotywowania tego zarzutu we wniosku jest niezasadny.

UZASADNIENIE

1. Fałszywa identyfikacja problemu konstytucyjnego w wyroku.

Wyrok opiera się na ciągu wnioskowań: z faktu konstytucyjności nauczania w szkołach religii (niewątpliwe w świetle art. 53 ust. 4 Konstytucji) wyprowadza wniosek o nieuchronności i konstytucyjności wystawiania stopnia z religii na szkolnym świadectwie, a z tej z kolei okoliczności – wniosek o konstytucyjności wliczania stopnia z religii do średniej ocen. Tymczasem założony ciąg wnioskowań jest nieprawidłowy. Nie ma tu *iunctim* ani konstytucyjnego, ani ustawowego, ani wynikającego z dotychczasowego orzecnictwa Trybunału, ani logicznego.

Aprobata konstytucyjności nauczania religii w szkołach nie wiąże się nieuchronnie z koniecznością: po pierwsze, umieszczenia oceny z religii na świadectwie szkolnym; po drugie, umieszczania w takiej postaci, w jakiej to jest realizowane w obowiązującym reżimie prawnym. A z kolei i nauczanie religii, i umieszczenie stopnia z religii na świadectwie (w obojętnej postaci) nie musi nieuchronnie prowadzić do konieczności wliczania tego stopnia do średniej i konieczności uznania tego zabiegu za konstytucyjny, co wprowadzono zaskarżonym rozporządzeniem.

O konstytucyjności nauczania religii w szkołach przesądza istnienie art. 53 ust. 4 Konstytucji, który o tym mówi wprost. Dlatego – co można uznać za paradoksalne – nie zgadzając się z wyrokiem o konstytucyjności zaskarżonego rozporządzenia, zgadzam się z tą częścią argumentacji, gdzie mowa o konstytucyjności nauczania religii w szkołach. Chodzi bowiem o oczywiste prawo jednostki do wyznawania i demonstrowania swej religii, jak również (co wprowadzono w prawie polskim w Konstytucji dopiero w 1997 r.) prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci (także regulowanego na poziomie konstytucyjnym od 1997 r.) oraz dopuszczalność nauczania religii w szkołach, o czym *expressis verbis* stanowi art. 53 ust. 4 Konstytucji i czego w związku z tym dowodzić nie trzeba w ramach kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, a co jest głównym przedmiotem uzasadnienia wyroku.

Możliwość nauczania religii w szkołach publicznych jest (na podstawie art. 53 ust. 4 Konstytucji) od 17 października 1997 r. komponentem konstytucyjnego modelu stosunku państwa do związków wyznaniowych (kościół). Model ten jest oparty nie na zasadzie „muru separacji” (jak to ujmowała Konstytucja z 1952 r.), lecz „przyjaznego rozdziału” (por. niżej, pkt 8-9). Przed 17 października 1997 r. nauczanie religii nie było regulowane na

poziomie konstytucyjnym, lecz ustawowym (od daty wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), a przed tą datą – na poziomie regulacji aktami wewnętrznymi (internami). Dlatego m.in. miałam inny pogląd na temat konstytucyjności wprowadzenia nauczania religii do szkół w 1990 r. Ówczesna Konstytucja nie zawierała bowiem odpowiednika art. 53 ust. 4, a wprowadzenia nauczania dokonano wówczas aktem rządu instrukcji. Istnienie art. 53 ust. 4 Konstytucji powoduje więc, że argumentacja wyroku, kładąca nacisk na konstytucyjną dopuszczalność nauczania religii w szkołach, oznacza nietrafną identyfikację problemu konstytucyjnego. Zaskarżenie nie dotyczy dopuszczalności nauczania religii w szkole, lecz liczenia średniej ocen.

Z kolei co się tyczy umieszczania stopnia na świadectwie – to kwestia ta w dwóch wyrokach, gdzie podejmowano kontrolę konstytucyjności aktów dotyczących wystawiania ocen z religii (zob. orzeczenie z 20 kwietnia 1993 r., sygn. U. 12/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 9 oraz wyrok z 5 maja 1998 r., sygn. K. 35/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 32), nigdy nie została przesądzona co do tego, że tylko określona, objęta w danym postępowaniu kontrolą postać umieszczania stopnia z religii na świadectwie jest jedynym rozwiązaniem normatywnym mającym cechę konstytucyjności. Dlatego dotychczasowe orzecznictwo TK nie jest argumentem za nieuchronnością konstytucyjności wliczania stopnia z religii do średniej, za pomocą rozumowania opartego na wnioskowaniu: konstytucyjność nauczania religii w szkołach – konstytucyjność umieszczania stopnia z religii na świadectwie – a więc konstytucyjność wliczania do średniej.

Podstawowe założenie motywów wyroku wynika zatem ze złego założenia i przez to fałszywej identyfikacji problemu konstytucyjnego: nie chodzi o konsekwencje konstytucyjności nauczania religii w szkołach, ale o konstytucyjność obliczania średniej z udziałem stopnia z religii.

## 2. Znaczenie mechanizmu liczenia średniej jako przedmiotu kontroli konstytucyjności.

Świadectwo z wysoką średnią ułatwia start przy pokonywaniu kolejnych szczebli edukacyjnych. Jest bowiem brane pod uwagę (dodatkowo punktowane) obok innych kryteriów podczas rekrutacji do szkół ponadgimnazjalnych. Ponadto wysoka średnia decydować może o uzyskaniu różnego rodzaju stypendiów. Uzyskanie średniej, w wyniku której uzyskuje się wyróżnienie, jest więc pożądaną wartością dla uczniów i słuchaczy, z punktu widzenia ich udziału w życiu społecznym i pomocy w kształceniu. Tym samym kwestia sposobu obliczania średniej staje się wyrazem świadomie kształtowanego przez Państwo fragmentu polityki edukacyjnej. Świadectwo jest oficjalnym aktem władzy publicznej, mającym prawne skutki dla adresatów prawa (odbiorców świadectwa).

## 3. Wadliwość prakseologiczna istniejącego mechanizmu obliczania średniej.

Istniejący mechanizm określania średniej ocen jest sam w sobie wadliwy merytorycznie, niezależnie od tego, jakiego przedmiotu dotyczy. Przyczyną jest nieadekwatność mechanizmu obliczania średniej i *ratio legis* jej wprowadzenia. Średnia jako ważąca dla decyzji o przyjęciu (bądź nieprzyjęciu) do konkretnej szkoły zakłada porównywalność średniej obliczanej w różnych szkołach. Tymczasem istniejący mechanizm to wyklucza. A wadliwość ta ulega pogłębieniu na skutek włączenia do średniej stopnia z religii/etyki. Przedmioty dodatkowe bywają różne w różnych szkołach, w zależności od oferty edukacyjnej, z natury rzeczy faktycznie zróżnicowanej. Zasady ocen/kwalifikacji z dodatkowych przedmiotów są ustalane na poziomie szkoły. W tej sytuacji wliczanie tych ocen do średniej daje efekt porównywalny i czytelny tylko w ramach promocji do klasy programowo wyższej w ramach tej szkoły, gdzie dokonano oceny (ponieważ tu i wachlarz wyboru kształcenia dodatkowego, i zasady klasyfikacji są w miarę ujednoczone; nie ma grup

czy „koszyków” zajęć dodatkowych). Tak liczona średnia ocen, brana jednak pod uwagę przy zmianie szkoły lub przy rekrutacji na kolejny etap edukacyjny – jest nieczytelna i nieporównywalna. Uczestnictwo w zajęciach o zróżnicowanym sytuacyjnie wachlarzu oferty i sytuacyjnie ocenianych w ramach dokonanego wyboru daje podstawy do generalnej oceny aktywności czy predyspozycji ucznia. Dlatego można (i być może nawet należy) takie oceny ujawniać na świadectwie, ale nie tyle jako miernik poziomu „wyuczenia się” tych przedmiotów, ile jako obraz pilności, aktywności i predyspozycji ucznia decydującego się na wybór określonego przedmiotu dodatkowego i uzyskującego w ten sposób dodatkową wiedzę albo sprawność. Jednakże średnia ocen wyliczona z udziałem przedmiotów dodatkowych, pochodzących z oferty sytuacyjnie zróżnicowanej i co do wachlarza wyboru, i co do zasad oceny, czyni całkowicie nieporównywalną „średnią” uzyskaną w różnych szkołach. W konsekwencji prowadzi to do falsyfikacji konkursu świadectw. Co gorzej, w okręgach różnych kuratoriów uzyskuje się różnitą punktację za samo tzw. „świadectwo z wyróżnieniem”, np. w 2008 r., w Krakowie doliczano 5 punktów, a nadto za „dodatkowe osiągnięcia wpisane na świadectwie” – 7 punktów; kurator mazowiecki w 2009 r. za świadectwo ukończenia gimnazjum z wyróżnieniem przewiduje 2 punkty.

4. Kontrproduktywność wprowadzonego mechanizmu liczenia średniej i założonego celu normatywnego tej operacji.

Średnia ocen zatem – tak jak ją definiuje § 20 ust. 4 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562, ze zm.) – ma sens w stworzeniu warunków porównywalności w skali kraju tylko o tyle, o ile w ogóle do niej nie wlicza się ocen uzyskanych z przedmiotów dodatkowych, skoro zasady punktacji dotyczące dobrych wyników nauki przedmiotów dodatkowych są różne na terenie kraju. (Chodzi o zasady punktacji, a nie o oceny w procesie indywidualnego nauczania). Dlatego wadliwość mechanizmu obliczania średniej na tle zaskarżonej nowelizacji wiąże się nie tylko z włączeniem stopnia z religii/etyki, lecz z włączeniem do niej ocen z przedmiotów dodatkowych w ogólności. Jest to stan apragmatyczny, kwestia oceny jego konstytucyjności (może on bowiem z tego punktu widzenia budzić zastrzeżenia) pozostaje jednak poza granicami niniejszego *votum*.

5. Wybór przedmiotów dodatkowych – miejsce religii/etyki w ofercie edukacyjnej.

Wybór przedmiotów dodatkowych jest kwestią faktycznego wachlarza oferty edukacyjnej i decyzji ucznia (jego rodziców). Ich wybór przedmiotu dodatkowego (o ile nie jest to religia lub etyka) nie dotyka sfery prawnej innych podmiotów. Uczeń wybiera przedmioty dodatkowe, kierując się własnym interesem (wyrachowaniem, szansami, zainteresowaniami), a jego wybór nie rzuca na sytuację prawnokonstytucyjną kogokolwiek innego. Oferta edukacyjna ma tu charakter faktyczny, niedeterminowany obowiązkiem szkoły ani prawem ucznia. Nauka religii/etyki ma jednak inny status. Sama nauka religii/etyki jest bowiem wprawdzie przedmiotem nieobowiązkowym (a więc dla ucznia dodatkowym), ale po stronie szkoły istnieje tu konstytucyjny obowiązek umożliwienia pobierania nauki w ramach alternatywy religia/etyka. Taki obowiązek nie dotyczy natomiast innych przedmiotów dodatkowych. „Dodatkowość” nauczania religii/etyki ma więc niesymetryczne znaczenie z punktu widzenia szkoły i ucznia.

Władza publiczna ma obowiązek stworzenia warunków do nauczania alternatywnego religii/etyki. Obowiązku takiego nie ma po stronie uczniów. Po ich stronie istnieje prawo (konstytucyjne) – z którego wszak nie muszą korzystać – do stworzenia im warunków wyboru. W konsekwencji **nauczanie religii ma trzy aspekty:**

– w części dotyczącej samego istnienia możliwości nauczania religii w szkole jest to korelat konstytucyjnego obligatoryjnego zadania państwa wyrażonego w art. 53 ust. 4 Konstytucji;

– realizacja nauczania religii w szkołach następuje we współpracy ze związkami wyznaniowymi (kościółami). Z ich punktu widzenia jest to więc realizacja ich własnej misji. To zaś korzysta ze statusu gwarantowanego konstytucyjnie (art. 25 Konstytucji);

– dla uczniów (i rodziców) natomiast możliwość wyboru uczestnictwa w nauczaniu religii znajduje konstytucyjne zakotwiczenie w różnych aspektach, w kilku ustępach art. 53 Konstytucji, dotyczącego swobód wyznawania religii.

O ile więc udział przedmiotów dodatkowych jako takich w mechanizmie liczenia średniej ocen nie angażuje wartości konstytucyjnych, o tyle wprowadzenie do tego mechanizmu oceny z religii/etyki, których nauczanie jest wyrazem konstytucyjnego obowiązku władzy stworzenia takiej opcji i jednocześnie przedmiotem prawa jednostki oraz zarazem gwarancją realizacji misji zainteresowanych kościołów – dotyka takich wartości.

#### 6. Konieczność przeanalizowania sprawy w całym zgłoszonym zakresie.

We wniosku uwypuklono pierwszy i drugi aspekt nauczania religii (obowiązek państwa, wolność jednostki), natomiast nie rozważono sprawy z punktu widzenia aspektu trzeciego – realizacji nauczania jako wyrazu misji poszczególnych kościołów, które są równouprawnione, zgodnie z art. 25, wskazanym jako wzorzec oceny rozporządzenia. Podkreślić przy tym należy, że TK jest związany przedmiotem rozpoznania i wzorcami co nakłada na niego obowiązek przeanalizowania sprawy w przedłożonym mu zakresie (*dabo tibi ius*).

#### 7. Religia/etyka – przedmiotami formacyjnymi.

Nauczanie religii (podobnie zresztą jak i etyki, o czym świadczy treść podstawy programowej do tego ostatniego przedmiotu) nie ma charakteru neutralnego aksjologicznie czy ideowo. Nauczanie religii jest z natury rzeczą czym innym niż katecheza z jednej strony i nauczanie religioznawstwa – z drugiej. Nauczanie etyki także ma nie tylko czysto poznawczo-informacyjne cele (por. odpowiednie fragmenty dotyczące nauczania etyki – rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół – Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17). W obu sytuacjach chodzi więc o wpojenie określonych aksjologicznych wartości, wychowanie w pewnym ideowym duchu. Są to bowiem klasyczne przedmioty formacyjne. W moim przekonaniu, jest to sytuacja normalna i – poza ewentualnymi ekscesami w praktycznej realizacji – niebudząca zastrzeżeń konstytucyjnych dla swobody sumienia, skoro udział w nauczaniu przedmiotów formacyjnych jest dobrowolny. Jednakże fakt ten wymaga oceny sytuacji z punktu widzenia innej zasady konstytucyjnej, a mianowicie art. 25 Konstytucji (równouprawnienie związków wyznaniowych/kościółów).

#### 8. Nauczanie religii jako przedmiot misji kościołów/związków wyznaniowych.

Nauczanie religii – z punktu widzenia konstytucyjnego – nie jest tylko sprawą jednostki urzeczywistniającej w ten sposób swą podmiotową wolność sumienia. Nauczanie to jest także misją poszczególnych kościołów (związków wyznaniowych), które w ten sposób realizują swoją obecność w życiu publicznym, do czego mają prawo i co im gwarantuje Konstytucja – na zasadach wskazanych w art. 25. Przepis ten przewiduje równouprawnienie kościołów (związków wyznaniowych) – ust. 1 i bezstronność władzy publicznej w sprawach przekonań religijnych – ust. 2. Zaznaczyć należy, że „równouprawnienie” nie jest synonimem jednakowego traktowania i braku dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). W sytuacji, gdy model

stosunków państwo – kościoły wyklucza separację i oznacza jakąś postać „przyjaznego rozdziału”, tym większego znaczenia nabiera kwestia bezstronnego traktowania poszczególnych kościołów/związków wyznaniowych (art. 25 ust. 2). W warunkach przyjaznego rozdziału wyraziściej rysuje się problem niewystępujący przy modelu separacji, a mianowicie wpływ nierówności faktycznej poszczególnych związków wyznaniowych na ich równouprawnienie i stosunek władzy publicznej do tego typu nierówności. Skoro bowiem – w ramach przyjaznego rozdziału – poszczególne kościoły (związki wyznaniowe) jednak uczestniczą w życiu społecznym i kooperują z władzą publiczną (choćby na polu edukacyjnym, ochrony zabytków, uczestnictwa w kulturze itp., a więc nie tylko w zakresie nauczania religii), tym większego znaczenia nabiera zakaz faworyzowania i dyskryminacji. Skoro bowiem kościoły (związki wyznaniowe) są równouprawnione, choć nie są równe faktycznie, a władza z poszczególnymi jednak kooperuje, tym większe jest pole możliwości naruszenia bezstronności czy to przez dyskryminację, czy faworyzację różnych, ale wszak równouprawnionych kościołów (związków wyznaniowych) przez działania władzy publicznej.

9. Z konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów/związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1) bynajmniej nie wynika:

- obowiązek władzy publicznej pozytywnej egalitaryzacji statusów faktycznych związków wyznaniowych (kościołów);

- zakaz dla związku wyznaniowego/kościółu fruktyfikacji swej dominującej pozycji w zakresie przewidzianego przez prawo (Konstytucję) udziału w życiu publicznym/społecznym. Dzięki swej pozycji faktycznej kościoły (związki religijne) konkurują ze sobą, prowadząc rodzaj walki aksjologicznej „o rząd dusz”;

- nakaz wkroczenia władzy publicznej we wspomnianą wyżej konkurencję między związkami wyznaniowymi/kościółami. Brak tu bowiem podstaw do traktowania sytuacji analogicznie jak powinności władzy publicznej w zakresie prawa konkurencji rynkowej (zwalczanie nieuczciwej konkurencji).

Z zasady tej natomiast wynika jednak dla władzy publicznej zakaz powiększania (działaniem tej władzy) i tak istniejącej, z uwagi na faktyczną nierówność uczestnictwa związków wyznaniowych (kościółów) w życiu publicznym/społecznym, rozmiarów fruktyfikacji przez związki wyznaniowe (kościóły) ich wpływu. Złamanie tego zakazu jest naruszeniem treści art. 25 ust. 2 Konstytucji mówiącego o zasadzie bezstronności władzy publicznej, ponieważ w konsekwencji dochodzi tu do naruszenia przez władze art. 25 ust. 1 – zasady równouprawnienia.

10. Zaskarżony mechanizm wyliczenia średniej jako umocnienie już istniejącej dominacji faktycznej jednego z kościołów/związków wyznaniowych.

Nauczanie religii w szkole jest dostępne dla wszystkich związków wyznaniowych (kościółów), o ile jest na to zapotrzebowanie i o ile związki te podołają temu organizacyjnie oraz finansowo. Faktycznie dominującą pozycję ma tu Kościół katolicki, z racji liczby wyznawców, rozpowszechnienia w Polsce i swej pozycji organizacyjnej oraz finansowej. (Wedle oceny GUS – Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2000-2002, Warszawa 2003, s. 14 – ok 90,1% populacji stanowią katolicy, 0,42% – protestanci, 1,34 % – prawosławni). Nie ma podstaw (ze strony kościołów/związków wyznaniowych mniejszościowych, powołujących się na art. 25 Konstytucji) do domagania się od władzy publicznej egalitaryzacji szans w zakresie możliwości nauczania religii w szkołach dla wyznań mniejszościowych przez ich dodatkowe wspieranie (organizacyjne czy finansowe). Nie jest zatem problemem – z punktu widzenia zasady równouprawnienia i bezstronności kościołów/związków wyznaniowych – sytuacja, gdy faktycznie opcja

nauczania religii w szkole oznacza fruktyfikację przytłaczającej dominacji nauczania religii rzymskokatolickiej. Wolno to wykorzystywać temu kościołowi, a nie wolno władzy publicznej temu przeszkadzać. Problemem jednak – z punktu widzenia równouprawnienia kościołów/związków wyznaniowych i bezstronności zachowania władzy publicznej – jest uczynienie stopnia z religii elementem średniej, wykorzystywanej jako element kwalifikacyjny w edukacji szkolnej (świadcstwo z wyróżnieniem i jego konsekwencje dla szans edukacyjnych). Włączenie stopnia z religii do średniej oznacza bowiem, że kościół dominujący uzyskuje na skutek włączenia oceny do średniej (wystawienie oceny jest aktem administracyjnym mającym skutki prawne) umocnienie pozycji przez wzmocnienie prawnego statusu. A dodajmy, że nawet alternatywa nauczania religia/etyka notuje i tak faktyczną oraz statystyczną przewagę religii dominującej – por. fragmentaryczne dane przedstawione w piśmie Ministra Edukacji Narodowej z 3 czerwca 2009 r., a także informacja udzielona przez MEN w 2007 r. Fundacji Helsińskiej, gdzie podaje się, iż na 38 124 szkół 27,5 tys. prowadzi naukę religii, zaś 334 – naukę etyki. Religia dominująca zyskuje zatem lepszą pozycję oficjalną w procesie edukacyjnym (i to niezależnie od tego, czy indywidualnie ocena z religii jest wysoka, czy niska), jakiej nie mogą osiągnąć kościoły (związki wyznaniowe) mniejszościowe, które nie uczą religii w szkołach. Zaskarżone rozporządzenie (z punktu widzenia równouprawnienia kościołów) jest więc aktem władzy publicznej, który podwyższył oficjalny status nauczania religii dominującej – i tak już mającej przewagę liczebną z przyczyn faktycznych. Z kolei jej wyznawcy (trudno zakładać, że naukę religii wybiorą osoby niebędące jej wyznawcami) mają większe szanse (dzięki swej pilności) uczynienia spraw swej religii elementem uczestnictwa w życiu społecznym (wpływ na konkurs świadectw, dający lepsze szanse edukacyjne: punktacja świadectw z wyróżnieniem). Wyznawcy religii niedominującej, nienauczanej w szkołach, muszą, jeśli chcą stanąć do wyścigu o średnią, zmagać się „w innej konkurencji” – w zakresie etyki, a nie własnej religii, albo w ogóle zrezygnować z nauki tych formacyjnych przedmiotów i – ewentualnie – wybrać inny przedmiot dodatkowy. Ze strony władzy publicznej decyzja o wliczaniu do średniej stopnia z religii jest w tej sytuacji działaniem pozbawionym koniecznej cechy bezstronności: w istniejących warunkach faktycznych mechanizm liczenia średniej uprzywilejowuje dominujący związek wyznaniowy. Nauczanie religii tego właśnie dominującego związku religijnego występuje bowiem w wachlarzu przedmiotów dodatkowych nawet wówczas, gdy wachlarz ten jest bardzo ubogi (szkoły w biednych regionach). Z punktu widzenia konkurencji w walce o edukacyjny rząd dusz, a więc realizację misji kościoła/związku wyznaniowego – nauczanie religii dominującej z przyczyn faktycznych zyskuje także oficjalne *imprimatur* jako czynnik decydujący o kryterium wyznaczającym średnią, a więc i – ewentualnie – świadectwo z wyróżnieniem. Zasada bezstronności wymagałaby powstrzymania się przez władzę od działania uprzywilejowującego wyznanie dominujące faktycznie. Zasada: „Każdemu, kto ma, będzie dodane; a temu, kto nie ma, zabiorą nawet to, co ma” (Łk 19:26), jest wszak dyrektywą postępowania w imię maksymalizacji korzyści wynikających z nierówności faktycznej. W warunkach dominacji faktycznej wzmacnianie środkami prawnymi dominanta nie jest bezstronnością. Bezstronność traktowania i równouprawnienie podmiotów faktycznie nierównych (a to jest przedmiotem regulacji art. 25 Konstytucji) nie jest wszak tym samym, co dalsza maksymalizacja korzyści z już istniejącej nierówności faktycznej.

11. Konkluzja dotycząca naruszenia art. 25 Konstytucji przez kontrolowane rozporządzenie.

Niekonstytucyjność włączenia stopnia z religii do średniej nie wynika z ograniczenia uczniom (ich rodzicom) możliwości wyboru i decyzji przez władzę w wyniku tego włączenia – co wyeksponowano we wniosku o kontrolę konstytucyjności. Ograniczenie to – istniejące w

sferze faktów – wynika z umocnienia fruktyfikacji przewagi faktycznej przez dominujący związek religijny (kościół), który ma lepszą pozycję, konkurując z innymi o formację edukacyjną. Tego rodzaju działanie wykracza poza ramy wyznaczone przez art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 Konstytucji. Fruktyfikacja faktycznej przewagi kościoła dominującego przynosi mu – z uwagi na istniejący mechanizm liczenia średniej – dalsze umocnienie pozycji w zakresie konkurencji na rynku idei. Tę sytuację, stworzoną przez zaskarżone rozporządzenie, uważam za wyczerpującą znamiona naruszenia art. 25 i art. 32 Konstytucji.

12. Brak podstaw do umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przyczyną umorzenia jest wyrażony w wyroku pogląd, że we wniosku nie udowodniono zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji przez rozporządzenie, ponieważ wnioskodawcy powołują się w tym względzie na sygnalizację w sprawie o sygn. S 1/07, która koncentrowała się na wadliwości (blankietowość) upoważnienia do wydawania rozporządzeń, zawartego w art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy o systemie oświaty. W niniejszej sprawie bada się zaś konstytucyjność tylko rozporządzenia, a nie ustawy (gdzie znajduje się upoważnienie wykorzystane do rozporządzenia objętego kontrolą konstytucyjności w niniejszej sprawie).

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji, formułując wymaganie, aby akt wykonawczy miał zakotwiczenie merytoryczne w macierzystej ustawie, może być wzorcem kontroli zarówno dla upoważnienia ustawowego (czy jest ono dostatecznie konkretne), jak i rozporządzenia – czy ma ono charakter wykonawczy materialnie, a nie tylko formalnie. Tego wyrok nie kwestionuje. Skoro zatem we wniosku uważa się, że sygnalizacja S 1/07 wyraża zastrzeżenia wnioskodawców, to znaczy, że tę argumentację wnioskodawcy „uznali za swoją”. W sygnalizacji tej zaś stwierdzono, że braki delegacji ustawowej powodują, iż nie stwarza ona podstaw jej wykorzystania w celu wydania aktu wykonawczego. Jest to wszak tożsame ze stwierdzeniem, że akt normatywny wydany na takiej podstawie nie ma charakteru wykonawczego z uwagi na brak cech dla rozporządzenia, wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Istniejąca sytuacja została więc przez Trybunał Konstytucyjny błędnie zakwalifikowana jako brak uzasadnienia wniosku, podczas, gdy uzasadnienie istniało, tyle, że realizowane poprzez odesłanie. W tej sytuacji niepodjęcie merytorycznego rozpoznania wniosku jest niewłaściwe, a umorzenie postępowania nosi cechy *déni de justice*.