



PG VII G 025/351/15

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 21.12.2015

Pan

Adam Podgórski

Zastępca

Szeffa Kancelarii Sejmu

Stanisław Adam Lisowski

W nawiązaniu do pisma z dnia 21 lipca 2015 r., nr GMS-WP-173-258/15, dotyczącego obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do zaopiniowania w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Projekt wprowadza zmianę art. 12 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) dotyczącą organizacji lekcji religii w szkołach publicznych i zasad ich finansowania. Przewiduje się, że publiczne szkoły ponadgimnazjalne organizują lekcje religii na życzenie samych uczniów, a nadto wprowadza się zakaz finansowania kosztów związanych z organizacją nauki religii ze środków publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

Materia projektu nie dotyczy wprawdzie ustawowych zadań Prokuratora Generalnego i prokuratury, jednakże celowym wydaje się zwrócenie uwagi na kilka kwestii w kontekście uregulowań konstytucyjnych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 70 ust. 2 ustanawia zasadę bezpłatności nauczania w szkołach publicznych, dopuszczając tylko jeden wyjątek od niej, a mianowicie możliwość określenia w ustawie zwykłej odpłatności za świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że w świetle art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji nauczanie religii stanowi immamentny składnik zagwarantowanej w ustawie zasadniczej wolności religii, której dopełnieniem jest regulacja zawarta w art. 53 ust. 4 Konstytucji stanowiąca, że religia kościoła lub związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.

W art. 12 ust. 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. Nr 51, poz. 318) zawarte zostały gwarancje nauczania religii katolickiej przez szkoły publiczne podstawowe oraz ponadpodstawowe oraz przedszkola, prowadzone przez organy administracji państwowej i samorządowej, w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych.

Nauka religii nie jest w Polsce dla ucznia przedmiotem obowiązkowym. O udziale ucznia w nauczaniu religii decydują rodzice albo sami uczniowie jeżeli są pełnoletni poprzez złożenie oświadczenia pisemnego. Po złożeniu oświadczenia udział w zajęciach z tego przedmiotu jest dla ucznia obowiązkowy.

Szczegółowe zasady organizowania nauki religii w szkołach publicznych regulują wydane na podstawie ustawy o systemie oświaty rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.) oraz z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 204).

W związku z powyższym należy przyjąć, że żadne zajęcia ujęte w ramowym planie nauczania w szkole publicznej nie mogą być realizowane odpłatnie, bowiem stanowiłoby to naruszenie art. 70 ust. 2 Konstytucji.

Warto także zauważyć, że w państwach Unii Europejskiej nauczanie religii w szkołach publicznych, poza kilkoma wyjątkami, jest obecne i ma charakter obowiązkowy albo dobrowolny w zależności od wyboru rodziców lub uczniów. We wszystkich państwach, w których nauczanie religii występuje w publicznym systemie oświaty, także w tych, w których ma ono charakter fakultatywny, jest ono finansowane ze środków publicznych.

Za niezgodny z art. 92 Konstytucji należy uznać projektowany art. 1 pkt 1 noweli w zakresie w jakim ustala nowe brzmienie art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten zawiera upoważnienie dla właściwego ministra do określenia w porozumieniu z władzami wymienionych kościołów i związków wyznaniowych, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań, a także sposobu rozliczania i pokrycia kosztów organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach.

W świetle ukształtowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto 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). Upoważnienie ustawowe, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych” dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02, OTK nr 5a/2003, poz. 42 i z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07, OTK nr 5/A/2008, poz. 82).

Upoważnienie ustawowe zawarte w projektowanym art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty wskazuje organ właściwy do wydania rozporządzenia oraz zakres spraw przekazany do uregulowania. Projektowany przepis nie zawiera jednak jakichkolwiek wytycznych wskazujących kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają się znaleźć w akcie wykonawczym.

W związku z powyższym należy wskazać na sprzeczność projektowanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż brak wytycznych stanowi wystarczającą przesłankę do uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mowa w wymienionym przepisie zostały spełnione.

Wątpliwości konstytucyjne budzi także projektowana ustawa w odniesieniu do wynikającej z art. 2 ustawy zasadniczej zasady ochrony interesów w toku. Należy bowiem zauważyć, że zaprzestanie finansowania nauki religii w publicznych szkołach i przedszkolach z dniem jej wejścia w życie spowoduje zmianę stosunków pracy nauczycieli religii. W projekcie nie przewidziano żadnej normy intertemporalnej udzielającej ochrony będącym „w toku” stosunkom pracy nauczycieli religii zatrudnionych na obecnie obowiązujących zasadach.

Z poważaniem
A. Szwarc

Andrzej Szwarc