



Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej  
Al. J.Ch. Szucha 12a  
00-918 Warszawa

## WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP) i art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393, dalej: u.t.k.) wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 1158, dalej: zaskarżone rozporządzenie).

Zaskarżonemu rozporządzeniu zarzucam:

- 1) jego niezgodność w całości z:
  - art. 25 ust. 3 Konstytucji RP polegającą na naruszeniu konstytucyjnej zasady konsensualnego sposobu regulowania relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi;
  - art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 750, dalej: u.s.o.) w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, polegającą na określeniu warunków i sposobu organizacji nauki religii w sposób niezgodny z treścią delegacji ustawowej;
- 2) niezgodność § 1 pkt 2 w zw. z § 2 w zakresie, w jakim tworzy podstawy do organizowania nauki religii w grupach międzyoddziałowych lub międzyklasowych obejmujących dzieci z różnych poziomów nauczania, z:
  - art. 53 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, dalej: u.p.o.) przez to, że tworzy podstawy do organizowania nauki religii w sposób naruszający prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem w sposób uwzględniający stopień dojrzałości dziecka, oraz prawa dzieci i młodzieży do kształcenia się oraz do wychowania i opieki odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, przez stworzenie normatywnych podstaw organizacji nauczania religii w grupach międzyoddziałowych lub międzyklasowych obejmujących uczniów z różnego poziomu nauczania, czyli w sposób uniemożliwiający dostosowanie treści, metod i organizacji jej nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów;
  - art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, jak również niezgodność z art. 9 Konstytucji RP, przez to, że tworząc podstawy do organizowania nauki religii w grupach międzyoddziałowych lub międzyklasowych, obejmujących dzieci z różnych poziomów nauczania, uniemożliwia nauczanie religii w sposób określony programem nauczania tego przedmiotu;

- art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 24 Konstytucji RP w zw. z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP, przez to, że stosowanie zaskarżonych unormowań prowadzić będzie do niespodziewanej (wobec jedynie miesięcznego *vacatio legis*) redukcji zapotrzebowania na pracę nauczycieli religii w placówkach oświatowych, co — wobec niezapewnienia nauczycielom możliwości zdobycia kwalifikacji do nauczania innych przedmiotów — stanowi dla nich realne zagrożenie nagłej utraty zatrudnienia, naruszając: zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony pracy, oraz obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia.

Jednocześnie, z uwagi na fakt, że wejście w życie zaskarżonego rozporządzenia określone zostało na dzień 1 września 2024 r., prowadzić będzie to do wystąpienia nieodwracalnych skutków prawnych naruszających w.w. unormowania Konstytucji RP, wnoszę o udzielenie zabezpieczenia wnioskowi na podstawie art. 36 u.t.k. w zw. z art. 730 i art. 755 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550), przez zawieszenie stosowania zaskarżonego rozporządzenia.

Wniosek o udzielenie zabezpieczenia uzasadniam tym, że:

- jest ono niezbędne dla zapewnienia należytej ochrony praw zarówno osób małoletnich, realizujących obowiązek szkolny, jak i ich rodziców oraz pracowników placówek oświatowych zagrożonych zwolnieniami z pracy,
- będzie ono adekwatnie chronić prawa wskazanych kategorii osób,
- zapewni ono skuteczność ewentualnego przyszłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, pozwalając na udzielenie wszystkim podmiotom, których sytuację prawną kształtuje zaskarżone rozporządzenie, takiej samej ochrony prawnej, jaką ma zapewnić mu przyszłe orzeczenie, natomiast
- wejście w życie z dniem 1 września br. zaskarżonego rozporządzenia będzie prowadziło do uniemożliwienia ochrony wskazanych podmiotów w bieżącym roku szkolnym i może prowadzić do nieodwracalnych skutków, zwłaszcza w odniesieniu do katechetów zagrożonych nagłą utratą zatrudnienia.

Jednocześnie, z punktu widzenia organu wydającego akt objęty wnioskiem, zabezpieczenie to będzie się cechowało minimalną uciążliwością, biorąc pod uwagę niezakłócone kontynuowanie działalności oświatowej w sposób dotychczasowy.

W związku z racjami uzasadniającymi wniosek o udzielenie zabezpieczenia, oraz z uwagi na fakt, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia ingerują w istotne i społecznie doniosłe wartości konstytucyjnie oraz ze względu na konieczność zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z przekonaniami rodziców, oraz zapewnienia ochrony pracy nauczycieli religii, wnoszę o pilne rozpoznanie niniejszej sprawy.

## UZASADNIENIE

### wniosku o kontrolę konstytucyjności

#### I. Przedmiot zaskarżenia

W § 1 zaskarżonego rozporządzenia wprowadzono zmiany w § 2 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. z 2020 r. poz. 983). Polegają one na ustaleniu nowego brzmienia ust. 1 oraz dodaniu ust. 1a – 1e. W zmodyfikowanym ust. 1 – przy zmianie stylistyki, w tym rezygnacji z wyraźnego uznania określonego w tym przepisie sposobu organizowania nauki religii za obowiązek – utrzymano regułę, zgodnie z którą nauka religii organizowana jest „w grupie obejmującej wychowanków danego oddziału albo uczniów danego oddziału lub danej klasy, jeżeli na naukę religii w danym oddziale lub danej klasie zgłosi się nie mniej niż siedmiu wychowanków tego oddziału albo uczniów tego oddziału lub tej klasy”. W konsekwencji, w dodanym ust. 1a powtórzono (znów przy zmianie stylistyki) unormowanie ujęte do tej pory w ust. 1 zd. 2. Przyjęto mianowicie: „1a. W przypadku gdy na naukę religii zgłosi się mniej niż siedmiu wychowanków danego oddziału albo uczniów danego oddziału lub danej klasy przedszkole i szkoła organizują naukę religii dla wychowanków tego oddziału albo uczniów tego oddziału lub tej klasy w grupie międzyoddziałowej lub grupie międzyklasowej”.

Prawdziwe *novum* stanowi natomiast możliwość łączenia uczniów w grupy międzyoddziałowe lub międzyklasowe obejmujące „1) wychowanków oddziałów albo uczniów oddziałów lub klas, w których na naukę religii zgłosiło się nie mniej niż siedmiu wychowanków albo uczniów w poszczególnych oddziałach lub klasach, lub 2) wychowanków oddziałów albo uczniów oddziałów lub klas, w których na naukę religii zgłosiło się nie mniej niż siedmiu wychowanków albo uczniów w poszczególnych oddziałach lub klasach, oraz wychowanków oddziałów albo uczniów oddziałów lub klas, w których na naukę religii zgłosiło się nie mniej niż siedmiu wychowanków albo uczniów w poszczególnych oddziałach lub klasach” (ust. 1b). Zastrzeżono przy tym, że grupy tworzone na podstawie przepisów ust. 1a i 1b (w szkołach podstawowych) mogą obejmować uczniów klas I-III albo IV-VI albo VII i VIII (ust. 1c). Ustalono też maksymalną liczebność takich grup. Przyjęto, że w przypadku wychowanków przedszkola oraz uczniów klas I-III szkoły podstawowej liczba dzieci w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej nie może przekroczyć 25. W odniesieniu do uczniów wyższych klas postanowiono natomiast, że ich liczba w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej nie może być wyższa od 28 (ust. 1d). Osobny przepis poświęcono liczebności grup międzyoddziałowych i międzyklasowych obejmujących wychowanków albo uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, odpowiednio odsyłając do maksymalnych limitów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 111 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (ust. 1e)<sup>1</sup>.

## II. Tryb wydania rozporządzenia MEN

Projekt zaskarżonego rozporządzenia został przesłany do Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski (dalej: KEP) (oraz 26 innych podmiotów, w większości związków wyznaniowych) w ramach konsultacji publicznych, pismem z dnia 29 kwietnia 2024 r.<sup>2</sup> Równocześnie projekt ten został zamieszczony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Założenia projektu zostały uprzednio przedstawione przez panią Minister Barbarę Nowacką członkom zespołu ustanowionego przez Konferencję Episkopatu Polski do kontaktów z Ministerstwem Edukacji Narodowej (dalej: MEN) (Zespół do spraw kontaktów KEP z MEN) podczas specjalnego spotkania, które odbyło się w dniu 24 kwietnia 2024 r. Należy jednak podkreślić, że chociaż członkowie

---

<sup>1</sup> Petycja KEP, s. 4-5.

<sup>2</sup> Załącznik nr 1 do petycji KEP. Petycja KEP, s. 1 i n.

kościelnego zespołu mogli wyrazić swoje stanowisko wobec zaprezentowanych założeń, to celem spotkania nie było osiągnięcie konsensusu. Władze Ministerstwa Edukacji od początku stały na stanowisku, że są zobowiązane jedynie do zasięgnięcia opinii przedstawicieli Kościoła, bez jakiegokolwiek obowiązku uzgodnienia przygotowywanych zmian.

W piśmie zapraszającym do udziału w konsultacjach publicznych adresaci zostali poproszeni o przesłanie opinii na temat projektu „w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisma”. W kolejnych dniach (15 maja 2024 r.), ponownie na prośbę strony kościelnej, odbyło się spotkanie Zespołu do spraw kontaktów KEP z MEN, którego przedmiotem był projekt skierowany do konsultacji publicznych. Poza merytorycznymi uwagami do projektu (które dotyczyły efektywności i jakości nauczania w dużych liczebnie i zróżnicowanych wiekowo grupach, a także stanowczo zbyt krótkiego terminu wejścia w życie nowych przepisów), przewodniczący Zespołu do spraw kontaktów KEP z MEN zwrócił m.in. uwagę na niezgodność zastosowanego trybu prac nad rozporządzeniem z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Przepis ten wymaga bowiem, aby realizacja upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego nastąpiła „w porozumieniu” z władzami wymienianych w nim podmiotów. Wymogowi temu nie czyni zadość umożliwienie tym podmiotom jedynie wyrażenia opinii w ramach konsultacji publicznych. W piśmie adresowanym do pani Minister stwierdził, że „projekt niesłusznie został skierowany do konsultacji publicznych bez osiągnięcia (a nawet bez dążenia do osiągnięcia) porozumienia z przedstawicielami Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych. Art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty wymaga, aby opracowując rozwiązania dotyczące przedmiotowej kwestii minister działał «w porozumieniu» z władzami tych podmiotów. Tego wymogu nie spełnia wyłącznie umożliwienie im wyrażenia opinii w ramach konsultacji publicznych”. Przypomnił też, że „pod projektem rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. podpisy złożyli przedstawiciele kilkunastu kościołów i innych związków wyznaniowych, akceptując w ten sposób przyjęte rozwiązania. Ten standard postępowania powinien być utrzymany również w trakcie prac nad zmianami rozporządzenia”<sup>3</sup>.

Konferencja Episkopatu Polski przez swoich przedstawicieli wzięła udział w konsultacjach publicznych dotyczących projektu omawianego rozporządzenia<sup>4</sup>. W przesłanej wówczas opinii, obok zagadnień dotyczących kształtu proponowanych rozwiązań, ponownie podniesiono kwestię sposobu procedowania omawianego projektu, stwierdzając m.in.: „Zastosowany tryb włączenia przedstawicieli Kościoła Katolickiego i innych związków wyznaniowych w prace nad projektem zmian przepisów dotyczących organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach pozostaje w sprzeczności z brzmieniem art. 12 ust. 2 u.s.o. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw oświaty i wychowania został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań związanych z nałożonym na publiczne przedszkola i szkoły obowiązkiem organizowania nauki religii na życzenie uprawnionych podmiotów (rodziców bądź samych uczniów w zależności od ich wieku). *Expressis verbis* przyjęto jednak, że ma się to dokonać «w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych»”.

W konsultacjach publicznych – poza Kościołem Katolickim – przez swoich przedstawicieli udział wzięły również: Kościół Ewangelicko-Augsburski i Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny,

<sup>3</sup> Załącznik nr 2 do petycji KEP.

<sup>4</sup> Pisma z dnia 27 maja 2024 r.; załączniki nr 3 i 4 do petycji KEP.

a ponadto Polska Rada Ekumeniczna (jako organizacja międzykościelna). Wszystkie opinie wyrażone przez przedstawicieli tych podmiotów w stosunku do projektu były negatywne. Bp Andrzej Malicki, występując w imieniu Kościołów zrzeszonych w Polskiej Rady Ekumenicznej, w piśmie z 28 maja 2024 r., napisał m.in.: „Uważamy, iż należy zachować, przewidziany przepisami prawa oświatowego, tryb porozumienia z przedstawicielami Kościoła rzymskokatolickiego, Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i innych Kościołów i związków wyznaniowych w zakresie zmian w nauczaniu religii w szkole. Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.s.o. wymagane jest, aby minister, określając w drodze rozporządzenia warunki i sposób organizowania nauki religii, działał «w porozumieniu» z władzami tych podmiotów. Tak stało się m.in. w przypadku projektu rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r., i tak działało się i później”<sup>5</sup>. W uzupełnieniu tej opinii, bp Jerzy Samiec, Biskup Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, w piśmie z dnia 29 maja 2024 r., ocenił konsultowany projekt „jako niekorzystny, a nawet dyskryminujący uczniów z mniejszych liczebnie kościołów i związków wyznaniowych”<sup>6</sup>. Natomiast abp Sawa, Prawosławny Metropolita Warszawski i całej Polski, w piśmie z dnia 24 maja 2024 r., wyraził „negatywną opinię wobec proponowanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej projektu z dn. 29.04.2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach” i zwrócił uwagę na niemożliwość realizacji założonego programu w łączonych grupach międzyklasowych. Podkreślił też problemy i wyzwania wynikające z udziału w lekcjach religii dzieci ukraińskich i stwierdził, że „dla wiernych Kościoła prawosławnego przedłożony powyższy projekt zmiany rozporządzenia jest wyjątkowo niekorzystny, a nawet dyskryminujący” i uznał, że „proponowane zmiany dotyczące nauczania religii zaskakują tym bardziej, że są podejmowane jednoosobowo”<sup>7</sup>. Osobne pismo w ramach konsultacji publicznych zostało skierowane do Minister Edukacji Narodowej przez przedstawicieli Kościoła greckokatolickiego w Polsce. Również w tym przypadku zwrócono uwagę na dodatkowe trudności, wynikające z integrowania na zajęciach z religii uczniów pochodzących z rodzin polskich i ukraińskich i wskazano na niemożliwość realizacji programu w grupach międzyklasowych<sup>8</sup>. „Stanowczy protest wobec pomijania nas w procesie kształtowania sposobu nauczania i organizacji religii w szkole” wyraziło ponadto Stowarzyszenie Katechetów Świeckich, które zwróciło uwagę, że wskutek proponowanych zmian zagrożonych jest „ok. 20 000 miejsc pracy świeckich nauczycieli religii, a wielu spośród nich ma wieloletni dorobek zawodowy”<sup>9</sup>.

Również tym razem argumentacja przedstawiona przez stronę kościelną nie została przyjęta. Odnosząc się do uwag zgłoszonych przez przedstawicieli Kościoła katolickiego w ramach konsultacji publicznych, w piśmie z dnia 24 czerwca 2024 r.<sup>10</sup> (podpisany przez Minister Katarzynę Lubnauer) – podobnie jak i w pismach skierowanych do niektórych innych podmiotów wyznaniowych, które uczestniczyły w konsultacjach publicznych – stwierdzono m.in.: „Konstytucja RP wyposażyła w kompetencję do wydawania rozporządzeń ministrów kierujących działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP), lecz nie wyposażyła w taką kompetencję «władz Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych». Zatem za niezasadne należy uznać stanowisko Konferencji

---

<sup>5</sup> Załącznik nr 5 do petycji KEP.

<sup>6</sup> Załącznik nr 6 do petycji KEP.

<sup>7</sup> Załącznik nr 7 do petycji KEP.

<sup>8</sup> Załącznik nr 8 do petycji KEP.

<sup>9</sup> Załącznik nr 9 do petycji KEP.

<sup>10</sup> Załącznik nr 10 do petycji KEP.

Episkopatu Polski, wyrażone we wskazanym na wstępie piśmie, zgodnie z którym użyty w art. 12 ust. 2 ustawy zwrot «w porozumieniu» należy utożsamiać ze zwrotem «za zgodą». Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której wydanie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (czyli organu wyposażonego przez Konstytucję RP w kompetencję do wydawania rozporządzenia) byłoby uzależnione od uzyskania zgody władz Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych (czyli podmiotów, które nie posiadają kompetencji prawotwórczych) co do treści wydawanego rozporządzenia, a dalej idąc brak zgody skutkowałby tym, że rozporządzenie nie doszłoby do skutku<sup>11</sup>. Tym samym, przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej *de facto* uznali zawarte w ustawie zobowiązanie do działania „w porozumieniu” z władzami za kościołów i innych związków wyznaniowych (w tym Kościoła katolickiego) za niebyłe.

Korespondencję pomiędzy przedstawicielami Konferencji Episkopatu Polski oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej w tej sprawie zamknęło pismo wysłane Sekretarza Generalnego KEP 8 lipca 2024 r.<sup>11</sup>, do którego dołączono kopie ostatniej strony rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, z widniejącymi tam podpisami przedstawicieli Kościołów, którzy brali wówczas udział w pracach nad tym dokumentem. Ks. bp Marek Marczak podtrzymał w nim negatywne stanowisko wobec przedmiotowego projektu, „a zwłaszcza wobec zastosowanego w tym przypadku trybu prac”, wyrażając przekonanie, że „nie odpowiada on wymogom wynikającym z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty”. Wystąpienie Sekretarza Generalnego KEP pozostało bez odpowiedzi.

Rozporządzenie zostało opublikowane w dniu 1 sierpnia 2024 r. (Dz.U. poz. 1158). Wydając je wprowadzono jedynie kosmetyczne zmiany do projektu, który został skierowany do konsultacji publicznych (zmniejszono liczebność największych grup międzyklasowych i międzyoddziałowych z 30 do 28 i zrezygnowano z możliwości łączenia w jedną grupę uczniów klas IV-VIII, wprowadzając w to miejsce zasadę, zgodnie z którą w grupy można łączyć uczniów klas IV-VI oraz VII-VIII). Dzień wejścia rozporządzenia w życie ustalono na dzień 1 września 2024 r. (§ 2).

### III. Niezgodność rozporządzenia w całości z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP

#### 1. Wzorzec kontroli

W myśl art. 25 ust. 3 Konstytucji RP stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Przepis ten, mówiąc o poszanowaniu autonomii oraz niezależności państwa i związków wyznaniowych oraz wskazując na konieczność ich współdziałania, wskazuje jednoznacznie na konieczność regulowania relacji między nimi na zasadach konsensualnych. Dobitym tego wyrazem są unormowania kolejnych ustępów art. 25 Konstytucji RP, w których wprost przesądzono, że stosunki między związkami wyznaniowymi oraz Rzeczpospolitą Polską mają za swoją podstawę umowy, a zatem czynności oparte na konsensie zawierających je stron. W przypadku Kościoła Katolickiego jest to umowa międzynarodowa jaką jest Konkordat ze Stolicą Apostolską (art. 25 ust.

---

<sup>11</sup> Załącznik nr 11 do petycji KEP.

4 Konstytucji RP), który na mocy art. 91 ust. 1 Konstytucji stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany, natomiast w przypadku innych kościołów oraz związków wyznaniowych są to wprawdzie ustawy (a zatem akty normatywne wydawane przez państwo), których treść jednak kształtowana jest w oparciu o umowy zawarte przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami (art. 25 ust. 5 Konstytucji RP). W doktrynie podkreśla się, że „[e]gzegeza art. 25 ust. 4-5 Konstytucji RP pozwala przyjąć, że polski model zasady bilateralności można zdefiniować jako indywidualne i w pełni konsensualne kształtowanie stosunków państwa z konkretnym związkiem religijnym (...). *Ratio legis* uchwalenia art. 25 ust. 4 i 5 było ustanowienie mechanizmu mającego zapewnić nie tylko szczególne gwarancje stabilności wynegocjowanej pozycji konkretnego związku religijnego, lecz również elastyczne zdefiniowanie wzajemnych relacji w zależności od specyfiki konkretnego związku religijnego oraz wspieranie wybranych przedsięwzięć podejmowanych przez stronę konfesyjną”<sup>12</sup>.

Zasada współdziałania jest ogólnym zobowiązaniem do podjęcia i prowadzenia działań mających na celu realizację dobra człowieka i dobra wspólnego. Ustrojodawca nie określił przy tym form współdziałania ani obszarów aktywności, jakie miałyby być przedmiotem wspólnego działania podmiotów wymienionych w art. 25 ust. 3-5 Konstytucji RP zobowiązując je jedynie do permanentnego dialogu, przy poszanowaniu autonomii i wzajemnej niezależności tych podmiotów. Podstawy i zakres instytucjonalnego współdziałania zostały określone w szeregu aktów prawnych. Z art. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wynika natomiast, że organem właściwym do rozpatrywania problemów związanych z rozwojem stosunków między państwem i Kościołem oraz spraw interpretacji ustawy i jej wykonywania jest Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski. W przypadku pozostałych kościołów i innych związków wyznaniowych skupionych w Polskiej Radzie Ekumenicznej analogicznym organem jest Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Polskiej Rady Ekumenicznej.

Edukacja religijna stanowi działalność religijną *sensu stricto*, a jako element edukacji publicznej stanowi płaszczyznę współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi wykonującymi szeroko pojęte funkcje religijne. Realizacja prawa nauczania religii w szkole publicznej jest zarazem jedynym wyraźnie wskazanym przez ustrojodawcę polem współdziałania między państwem i związkami wyznaniowymi. Współdziałanie to odbywa się poprzez długofalowy i stały dialog oraz zawieranie umów i porozumień z zainteresowanymi związkami wyznaniowymi, a zatem zakłada oparcie współdziałania - przewidzianego przez Konstytucję RP w art. 25 ust. 3 - na konsensie<sup>13</sup>.

## 2. Ocena zgodności zaskarżonych unormowań z wzorcem kontroli

W konsultacjach publicznych projektu zaskarżonego rozporządzenia wzięły udział Kościół Katolicki oraz Kościół Ewangelicko-Augsburski i Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, a ponadto Polska Rada Ekumeniczna (jako organizacja międzykościelna). Wszystkie opinie wyrażone przez przedstawicieli tych podmiotów w stosunku do projektu były negatywne. Negatywne stanowisko Kościoła Katolickiego podsumowane zostało w — pozostawionym bez odpowiedzi —

<sup>12</sup>M. Olszówka, Komentarz do art. 25, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>13</sup>M. Olszówka, Komentarz do art. 25, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

piśmie bpa Marka Marcza, Sekretarza Generalnego KEP z dnia 8 lipca 2024 r.<sup>14</sup>, w którym podtrzymano negatywne stanowisko wobec projektu zaskarżonego rozporządzenia. W imieniu Kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej, negatywne stanowisko na temat projektu wyraził Bp Andrzej Malicki w piśmie z dnia 28 maja 2024 r.<sup>15</sup>. Biskup Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego Jerzy Samiec wyraził negatywne stanowisko o projekcie rozporządzenia w piśmie z dnia 29 maja 2024 r.<sup>16</sup> Prawosławny Metropolita Warszawski i całej Polski, abp Sawa wyraził „negatywną opinię wobec proponowanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej projektu” w piśmie z dnia 24 maja 2024 r.<sup>17</sup>, podkreślając, że „proponowane zmiany dotyczące nauczania religii zaskakują tym bardziej, że są podejmowane jednoosobowo”.

W świetle tych okoliczności, nie ulega wątpliwości, że nowe warunki i sposób wykonywania przez publiczne przedszkola i szkoły organizacji nauki religii, zostały określone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sposób jednostronny, bez osiągnięcia konsensu ze związkami wyznaniowymi. Tym samym, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem zasady poszanowania autonomii związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP) i w warunkach całkowitego braku konsensu co do treści zaskarżonego rozporządzenia, a zatem z naruszeniem art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP.

IV. Niezgodność rozporządzenia w całości z art. 12 ust. 2 u.s.o. w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP

#### 1. Wzorzec kontroli

Zaskarżony akt normatywny został wydany na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.o. Zgodnie z tym przepisem, 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 (organizacja nauki religii). Ciążący na Ministrze Edukacji Narodowej obowiązek działania w porozumieniu z ww. podmiotami dotyczy przedmiotowo wszelkich aktów ministra określających warunki i sposób organizowania nauki religii w szkołach. Dotyczył on tym samym nie tylko pierwotnego rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r., ale również każdej kolejnej jego nowelizacji lub nowego rozporządzenia zmieniającego zasady organizowania nauki religii w ramach systemu oświaty. Porozumienie, o którym mowa w art. 12 ust. 2 u.s.o., od samego początku obowiązywania ustawy o systemie oświaty było utożsamiane z wymogiem osiągnięcia konsensu, co — jak była już o tym mowa (pkt III.1). Treść rozporządzenia wydanego w 1992 r. w oparciu o upoważnienie ustawowe została zaakceptowana przez zwierzchników wyznań nauczających religii w szkołach lub zainteresowanych takim nauczaniem. Pod oryginałem rozporządzenia z dnia 14 września 1992 r. złożyli swoje aprobujące podpisy, poza samym Ministrem Edukacji Narodowej, liderzy dwunastu kościołów, przy czym dwaj z bliżej nieokreślonymi zastrzeżeniami.

Stosownie do art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej zasady Trybunał

---

<sup>14</sup>Załącznik nr 11 do petycji KEP.

<sup>15</sup>Załącznik nr 5 do petycji KEP.

<sup>16</sup>Załącznik nr 6 do petycji KEP.

<sup>17</sup>Załącznik nr 7 do petycji KEP.



Konstytucyjny konsekwentnie wywodził m.in. zasadę poprawnej legislacji<sup>18</sup>. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia<sup>19</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że sama ocena procesu uchwalania aktu prawnego jest warunkiem ustalenia, czy dany dokument w ogóle jest aktem prawnym i jako taki może funkcjonować w systemie prawnym<sup>20</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano już niejednokrotnie, że fakt wydania danego aktu bez dochowania wymaganego prawem trybu stanowi wystarczającą przesłankę do uznania jego wadliwości, to jest niekonstytucyjności bądź nielegalności, czyniąc bezprzedmiotowym potrzebę badania zarzutów merytorycznych<sup>21</sup>. Jednocześnie przy ocenie zarzutu naruszenia procedury ustawodawczej właściwym wzorcem kontroli jest zasada rzetelnego procesu ustawodawczego (art. 2 Konstytucji) i zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji). W tym kontekście Trybunał wprost wskazał, że „jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa, brak zwrócenia się o opinię albo nieprawidłowy przebieg procedury opiniodawczej powodują, że dane rozstrzygnięcie jest wadliwe”<sup>22</sup>. W innym miejscu Trybunał stwierdził, że „przyjmuje się, że naruszenie obowiązków konsultacyjnych czy też opiniodawczych dotyczących projektu ustawy może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego — art. 2 Konstytucji oraz zasady legalizmu — art. 7 Konstytucji, która nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa”<sup>23</sup>. Jakkolwiek stwierdzenie to dotyczyło ustawy, to wskazane założenia mają charakter uniwersalny i należą do podstawowych standardów znajdujących również zastosowanie do trybu wydawania aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia. Oceniając wagę naruszeń norm prawnych regulujących procedurę prawodawczą, Trybunał podkreślał „częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszących powstaniu naruszenia — np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie itd. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego [z] punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego”<sup>24</sup>.

Wynikająca z art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności, jako skierowany do organów władzy publicznej nakaz działania na podstawie i w granicach prawa, może być rozumiana w sposób formalny i oznacza wówczas „zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z omówionym już nakazem działania organów państwowych wyłącznie w granicach ich kompetencji określonych przez prawo oraz z nakazem wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych. Ponadto zakłada podejmowanie przez organy państwowe rozstrzygnięć i

---

<sup>18</sup>Zob. m.in. wyrok TK z dnia 13 maja 2021 r., K 15/16; wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., Kp 9/09; wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98; wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98; wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02.

<sup>19</sup>P. Tuleja, Komentarz do art. 2, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el. Por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, LEX/el.

<sup>20</sup>Wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18.

<sup>21</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98; wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98; wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12.

<sup>23</sup>Wyrok TK z dnia 14 listopada 2018 r., Kp 1/18.

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 r., Kp 4/08.

uchwalanie aktów prawnych w trybie określonym przez prawo (np. normy proceduralne dotyczące trybu ustawodawczego)<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Nie budzi przy tym wątpliwości fakt, że przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „[k]ażde rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza, że winno być ono wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia i w zakresie określonym tym upoważnieniem. Prócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może też być ono sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Co najistotniejsze, brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Istnieje zatem funkcjonalny związek pomiędzy ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą bowiem pewną całość «zaprogramowaną» przez ustawodawcę, decydującego o podziale regulowanej materii pomiędzy nimi. Z tego też względu zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi). Zadaniem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie, modyfikacja czy powtarzanie jej postanowień. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to -- z jakiegokolwiek punktu widzenia -- celowe lub pożądane<sup>26</sup>.

## 2. Ocena zgodności zaskarżonych unormowań z wzorcem kontroli

Przy wydaniu zaskarżonego rozporządzenia na podstawie upoważnienia z art. 12 ust. 2 u.s.o. nie zrealizowano określonego w tym przepisie obowiązku osiągnięcia porozumienia ze wskazanymi tam podmiotami, a ograniczono się jedynie do zasięgnięcia ich opinii. Tymczasem w art. 12 ust. 2 u.s.o. wymaga od właściwego ministra, aby — wydając rozporządzenie określające warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań związanych z organizowaniem nauki religii — działał „w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”.

W ujęciu słownikowym określenie „w porozumieniu z kimś” znaczy: „tak, że się informuje kogoś o podejmowanych działaniach, na które ta osoba lub grupa osób wyraża zgodę<sup>27</sup>. Logicznie wiąże się to z definicją rzeczownika „porozumienie”, który oznacza „zgodę na coś”, „wzajemne zrozumienie”, „umowę, układ<sup>28</sup> czyli czynność, której fundamentem jest konsens między stronami.

<sup>25</sup>B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, LEX/el.

<sup>26</sup>Wyrok TK z dnia 30 kwietnia 2009 r., U 2/08.

<sup>27</sup>Wielki Słownik Języka Polskiego online, odczyt: 23 sierpnia 2024 r. Petycja KEP, s. 5 i n.; Petycja Polskiej Rady Ekumenicznej (dalej: PRE), s. 2 i n.

<sup>28</sup>Słownik Języka Polskiego online, odczyt: 23 sierpnia 2024 r.

Analogiczne rozumienie określenia „w porozumieniu” powszechnie (w sprawach nie dotyczących stanowienia prawa) przyjmowane jest w orzecznictwie. Jak stwierdził przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r.<sup>29</sup>, interpretując zresztą przepisy prawa oświatowego, „[p]orozumienie» i «uzgodnienie» są to bez wątpienia w języku potocznym, jak i prawniczym, zwroty w swej treści bardziej stanowcze i jednoznaczne, niż «opiniowanie», zakładają bowiem jednolitość stanowiska i zgodność poglądów zainteresowanych podmiotów w danej sprawie. Stąd zarówno sądy, jak i organy stosujące prawo uznają, że zwrot «w porozumieniu» jest tożsamy ze zwrotem «za zgodą», gdyż dokonywanie czegoś w porozumieniu z kimś oznacza także wyrażenie zgody na coś bądź zrobienie czegoś za zgodą tej drugiej osoby”.

Ze względu na językowe znaczenie określenia „w porozumieniu” nie może dziwić, że w § 74 ust. 1 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej (dalej: z.t.p.) wskazano, że „jeżeli współuczestnictwo ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku” przepisowi upoważniającemu do współuczestnictwa w wydaniu rozporządzenia nadaje się brzmienie: „Minister (inny podmiot) ... w porozumieniu z ministrem (innym podmiotem) ... określi (może określić) ...”. Jest faktem, że w § 74 ust. 2 z.t.p. przyjęto, że przytoczone wyżej formuły powinny być stosowane wyłącznie wówczas, gdy współuczestniczącym w wydaniu rozporządzenia jest organ uprawniony do wydania rozporządzenia. Tymczasem kościoły i inne związki wyznaniowe uprawnione do tego nie są. Jednakże faktem jest również, że art. 12 ust. 2 u.s.o. nie został zmieniony pomimo ponad dwudziestu już lat obowiązywania aktualnych Zasad techniki prawodawczej i kolejnych ponad dziesięciu lat obowiązywania analogicznych zasad określonych w uchwale Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. obowiązujących w momencie wydawania pierwotnej wersji rozporządzenia (zob. § 54 pkt 2; tu bez zastrzeżenia, że omawiana formuła może być stosowana tylko wtedy, gdy współuczestniczącym w wydaniu rozporządzenia jest organ wyposażony w kompetencję do wydawania rozporządzeń). Zakładając racjonalność ustawodawcy należy sądzić, że utrzymując pierwotne brzmienie art. 12 ust. 2 u.s.o. działał on świadomie, uwzględniając szczególną pozycję, jaka została przyznana kościołom i innym związkom wyznaniowym w Konstytucji RP. Zobowiązanie właściwego ministra do działania „w porozumieniu” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych przy określaniu warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań związanych z nauczaniem w nich religii (art. 12 ust. 2 u.s.o.) stanowi rozwiązanie odpowiadające konstytucyjnemu standardowi regulowania spraw dotyczących kościołów i innych związków wyznaniowych (ściślej: stosunków między Rzeczpospolitą Polską i tymi podmiotami) w drodze dwustronnej.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że określony wzorzec działania „w porozumieniu” ministra z władzami kościelnymi ustanowiony został przy wykonywaniu § 6 rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (a w odniesieniu do Kościoła Katolickiego – również art. 12 ust. 3 Konkordatu). Powołany przepis rozporządzenia wymaga, aby w takim trybie określane były kwalifikacje zawodowe nauczycieli religii. Na jego gruncie utrwaliła się praktyka zawierania w tej sprawie formalnych porozumień, które są następnie ogłaszane w ministerialnym Dzienniku Urzędowym<sup>30</sup>.

<sup>29</sup>III SA/Kr 1035/20 i wskazane tam orzecznictwo.

<sup>30</sup>Zob. np. Porozumienie pomiędzy Polską Radą Ekumeniczną oraz Ministrem Edukacji Narodowej z 24 kwietnia 2013 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej, Dz. Urz. MEN 2013, poz. 11; Porozumienie pomiędzy Konferencją Episkopatu Polski oraz Ministrem Edukacji Narodowej z 3 kwietnia 2019 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii, Dz. Urz. MEN 2019, poz. 9.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 1993 r.<sup>31</sup> zwrócił uwagę, że zwrot „w porozumieniu” został użyty w art. 12 ust. 2 u.s.o. w szczególnym kontekście, nakładającym na właściwego ministra obowiązek współdziałania nie z jednym, skonkretyzowanym podmiotem, ale z ich grupą. Jest to istotne ze względu na fakt, że jedno ze zdań wypowiedzianych wówczas przez Trybunał, po wyrwaniu go z kontekstu, wykorzystywane bywa do uzasadnienia tezy, zgodnie z którą właściwy minister przed wydaniem rozporządzenia w sprawie organizacji nauki religii w szkołach zobowiązany jest jedynie do uzyskania opinii kościołów i innych związków wyznaniowych. Trybunał rzeczywiście stwierdził wówczas m.in., że „[w] tej sytuacji pojęcie «w porozumieniu» użyte w ustawie o systemie oświaty oznacza dla Ministra Edukacji Narodowej jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich Kościołów i [innych] związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami”. Pomijając fakt, że wydając rozporządzenie z dnia 26 lipca 2024 r. nie dołożono starań, aby „najpełniej uwzględnić (...) oczekiwania” zainteresowanych kościołów, należy zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 20 kwietnia 1993 r. Trybunał Konstytucyjny odpowiadał w istocie na pytanie, czy określone w przywołanym przepisie wymogi zostały spełnione w sytuacji, w której „w pracach nad rozporządzeniem wzięło udział kilkanaście Kościołów, których dwunastu przedstawicieli złożyło swój podpis pod rozporządzeniem z 14 kwietnia 1992 r. po słowach: «[w] porozumieniu z władzami» (poszczególnych Kościołów)”. Inaczej rzecz ujmując, chodziło o ustosunkowanie się do wątpliwości, czy z tego przepisu wynika obowiązek uzyskania zgody wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych na projektowane rozwiązania. Trudno się dziwić, że – zakładając racjonalność ustawodawcy – Trybunał uznał, że wymóg określony w ustawie „nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce”. Wszak niektóre z nich „w ogóle nie są zainteresowane nauczaniem religii w szkołach publicznych lub wręcz programowo się temu sprzeciwiają”. Jednakże nie znaczy to, że minister może programowo wykluczyć porozumienie się z przedstawicielami zainteresowanych związków wyznaniowych, ograniczając się jedynie do zebrania ich opinii w ramach konsultacji publicznych i kurtuazyjnego spotkania z ich przedstawicielami (a więc *de facto* zachowując się tak, jakby w delegacji ustawowej w ogóle nie było zwrotu „w porozumieniu”). Znamienny jest przy tym fakt, że uznając zarzut naruszenia przez ówczesnego ministra art. 12 ust. 2 u.s.o. za niezasadny, w cytowanym wyżej wyroku Trybunał wskazał m.in., że „ostateczną redakcją przedstawiciele władz poszczególnych Kościołów zainteresowanych nauczaniem religii podpisali, jako z nimi uzgodnioną w dniu 9 i 14 kwietnia 1992 r.”.

Również późniejsza praktyka dowodzi, że wyrok z dnia 20 kwietnia 1993 r. nie był rozumiany jako zwalniający właściwego ministra od obowiązku osiągnięcia porozumienia (konsensu) z władzami zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych przed dokonaniem zmian w rozporządzeniu z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. W dniu 22 maja 1997 r. w czasie rozpatrywania projektów ustaw o zmianie ustawy o systemie oświaty (rządowego i poselskiego), ówczesny Minister Edukacji Narodowej tłumaczył, że „o ile łatwo było w 1992 r. uzyskać ówczesnemu ministrowi edukacji narodowej zgodę władz kościelnych na rozporządzenie w takim brzmieniu, w jakim je wydał, o tyle znacznie trudniej – by powiedzieć oględnie – byłoby obecnemu ministrowi edukacji narodowej uzyskać zgodę władz kościelnych na zmianę tego rozporządzenia”. Wyraził przy tym

---

<sup>31</sup>Orzeczenie TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92.

przekonanie, że „ustawa w dziś obowiązującym brzmieniu nie pozostawia żadnej wątpliwości co do tego, że minister edukacji narodowej wydaje w tych kwestiach rozporządzenie w uzgodnieniu z władzami kościelnymi”<sup>32</sup>. Dodatkowo można wskazać, że podczas 107. posiedzenia Sejmu RP II kadencji, w trakcie debaty nad projektami ustaw okołokonkordatowych, ówczesny Minister Edukacji Narodowej stwierdził w dniu 22 maja 1997 r. m.in.: „Ustawa o systemie oświaty nie regulowała w sposób szczegółowy warunków, które mają być spełnione, by zrealizowana została zawarta w ustawie o systemie oświaty zasada wprowadzenia do szkół publicznych, wszędzie tam gdzie rodzice się tego domagają, nauki religii. Ustawa delegowała tę kwestię do uprawnień ministra edukacji narodowej w trybie rozporządzenia, ale równocześnie stanowiła - ściślej mówiąc: stanowi, bo to jest stan obowiązujący w tej chwili - że minister edukacji narodowej w tych kwestiach wydając rozporządzenie, musi je wydawać w uzgodnieniu z władzami kościołów. Jest to dyspozycja wyjątkowa, nie spotykana niemal nigdy - choć są nieliczne przykłady w innych ustawach - w naszym ustawodawstwie. W ogromnej większości wypadków minister zobowiązany do wydania aktów wykonawczych wydaje je po zasięgnięciu opinii określonych podmiotów. W tym wypadku jednak ustawa stanowiła, że minister wydaje rozporządzenie w uzgodnieniu. I rzeczywiście, w kwietniu 1992 r. urzędujący wówczas minister edukacji narodowej wydał rozporządzenie szczegółowo regulujące zasady nauczania religii w szkołach publicznych. To rozporządzenie, wydane w uzgodnieniu z władzami kościelnymi, przesądzało np. o umieszczeniu oceny z religii na wysokim miejscu na świadectwach szkolnych, co nie wynika ani wprost, ani pośrednio z samej ustawy o systemie oświaty. Ponieważ jednak rozporządzenie ministra edukacji narodowej w tej materii wydawane być może jedynie w uzgodnieniu z władzami kościelnymi, wskutek tego następcy ministra, który wydał to rozporządzenie w kwietniu 1992 r., nie mogli, nawet jeśli chcieli, a nie zawsze chcieli, dokonać modyfikacji tego rozporządzenia”.

Z kolei w dniu 21 lutego 2018 r. przesłano do zaopiniowania projekt nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r., której celem było umożliwienie powierzenia nauczycielowi religii przez dyrektora szkoły obowiązków wychowawcy klasy. Wkrótce jednak – „w związku z brakiem możliwości uzyskania porozumienia z kościołami i związkami wyznaniowymi, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty” – zrezygnowano z dalszych prac nad tym projektem<sup>33</sup>. Należy także zauważyć, że projekt ten został przesłany do 32 kościołów i innych związków wyznaniowych oraz 2 organizacji międzykościelnych. Wymóg z art. 12 ust. 2 u.s.o. wciąż rozumiany więc był dokładnie tak, jak to przyjęto przy wydawaniu rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. – jako wymóg działania w porozumieniu nie ze wszystkimi, lecz jedynie z zainteresowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. W żadnym razie nie był natomiast redukowany jedynie do obowiązku zasięgnięcia opinii tych podmiotów.

Uzasadniając swoje stanowisko – zgodnie z którym minister właściwy do spraw oświaty i wychowania przed wydaniem rozporządzenia dotyczącego nauczania religii w szkołach może się ograniczyć do zasięgnięcia opinii zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych – przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej, w piśmie z dnia 24 czerwca 2024 r., odwołali się ponadto do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r.<sup>34</sup> oraz z dnia 17 marca

---

<sup>32</sup>Zob. <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/2C2EEDCD>; odczyt: 23 sierpnia 2024 r.

<sup>33</sup>Tekst ujednoczony wykazu prac legislacyjnych Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 kwietnia 2018 r., <https://archiwum-bip.men.gov.pl/akty-prawne/program-prac-legislacyjnych/wykaz-prac-legislacyjnych-ministra-edukacji-narodowej-teksty-ujednoczone-od-2016-r.html>; odczyt: 23 sierpnia 2024 r.

<sup>34</sup>Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., K 12/10.

1998 r.<sup>35</sup> Dotyczyły one jednak współdziałania w wydawaniu rozporządzeń takich podmiotów, jak Krajowa Rada Notarialna oraz związki zawodowe. Zupełnie zignorowano zatem fakt, że podmioty te mają różny od kościołów i innych związków wyznaniowych (w tym Kościoła Katolickiego) status konstytucyjny. Wniosków wyprowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących Krajowej Rady Notarialnej czy związków zawodowych nie można więc przenosić na kościoły i inne związki wyznaniowe. W obu powołanych wyżej wyrokach Trybunał Konstytucyjny zajmował się zresztą kwestią zgodności trybu zastosowanego przy wydawaniu rozporządzeń z delegacjami ustawowymi, w których użyto innych formuł, niż ta, którą zastosowano w art. 12 ust. 2 u.s.o. Tymczasem znaczenie określenia „w porozumieniu”, które zostało użyte w przepisie upoważniającym ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia w rozporządzeniu warunków i sposobu wykonywania zadań związanych z organizowaniem nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, nie może być utożsamiane ze znaczeniem sformułowań odnoszących się do uzgadniania rozporządzenia (art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie w jego pierwotnym brzmieniu, który stanowił podstawowy punkt odniesienia w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem TK z dnia 27 czerwca 2013 r.; art. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, stanowiący wzorzec kontroli w sprawie, której dotyczył wyrok TK z dnia 17 marca 1998 r.). Jak na to zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając drugą z przywołanych tu spraw, „[o]d doboru tych określeń uzależniony winien być zarówno stopień związania organu prawotwórczego określoną decyzją organu z nim współdziałającego, jak też treść praw i obowiązków organu prawotwórczego i podmiotu współdziałającego”. Z kolei zarówno z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jak i ze słownikowego znaczenia określenia „w porozumieniu” wynika, że oznacza ono najsilniejszą formę współdziałania w wydawaniu aktu normatywnego.

Podkreślić jednocześnie należy, że tryb prac nad zaskarżonym rozporządzeniem nie spełniał nawet mniej rygorystycznych standardów procesu uzgadniania treści aktu wykonawczego w sytuacji, gdy przepisy ustawowe gwarantują jakiemuś podmiotowi prawo współuczestniczenia w wydawaniu rozporządzenia poprzez nałożenie na ministra obowiązku działania „w uzgodnieniu” z nim. Zasadnicze elementy tak rozumianego procesu uzgadniania określił Trybunał Konstytucyjny właśnie w przywołanym przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. Zdaniem Trybunału na proces ten składać się powinny m.in. próby ujednoczenia stanowisk, prowadzące do „w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej” z obowiązkiem uzasadnienia „konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności, co do treści rozwiązań” i z wykorzystaniem protokołów uzgodnień i protokołów rozbieżności „w razie utrzymywania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu”. Trybunał wskazał nawet „zasadnicze elementy procesu uzgadniania”. Ich katalog jest następujący: „1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, 2) określenie terminu przedstawienia stanowiska, 3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu, 4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji, 5) wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej, 6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu, 7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności, co do treści rozwiązań”. Nawet gdyby założyć, że

---

<sup>35</sup>Wyrok TK z dnia 17 marca 1998 r., U 23/97.

wnioski wynikające z omawianego wyroku mogą być przeniesione na współdział kościołów i innych związków wyznaniowych w wydaniu rozporządzenia, o którym mowa w art. 12 ust. 2 u.s.o., trzeba stwierdzić, że również wskazany w tym wyroku standard postępowania nie został zachowany przy opracowywaniu kwestionowanego rozporządzenia. Akt ten z pewnością nie może być określony jako „w miarę możliwości wspólna i optymalna decyzja prawotwórcza”. Nie sporządzono protokołów uzgodnień i protokołów rozbieżności. Nie uzasadniono wreszcie konieczności przyjęcia wersji promowanej przez prawodawcę, przy całkowitym zignorowaniu większości merytorycznych uwag, które były zgłaszane przez przedstawicieli Kościoła Katolickiego i innych związków wyznaniowych.

Analiza okoliczności towarzyszących pracom nad projektem rozporządzenia będącego przedmiotem kontroli konstytucyjności prowadzi tym samym do jednoznacznej konkluzji, że zostało ono wydane w trybie naruszającym ustawowe wymagania zawarte w art. 12 ust. 1 u.s.o., a wobec tego, także wymagania wynikające z: art. 92 ust. 1 Konstytucji RP; zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, oraz zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji RP.

V. Niezgodność § 1 pkt 2 w zw. z § 2 rozporządzenia z art. 53 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 pkt 1 i 5 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r., poz. 737, dalej: u.p.o.)

Zaskarżone przepisy rozporządzenia (§ 1 rozporządzenia zmieniającego w części dodającej do § 2 rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. ustępy 1b–1e) pozostają również w sprzeczności art. 53 ust. 3 w powiązaniu z art. 48 ust. 1 Konstytucji RP, naruszając jednocześnie, art. 1 pkt 1 i 5 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

#### 1. Wzorzec kontroli

Ustrojodawca w art. 53 ust. 3 Konstytucji RP wyraźnie przesądził, że decydowanie o kierunku wychowania i nauczania moralnego i religijnego dzieci nie należy do szkoły, lecz do rodziców, przy czym znajdujący tu zastosowanie art. 48 ust. 1 Konstytucji RP wymaga w tym zakresie uwzględnienia stopnia dojrzałości dziecka oraz jego wolności sumienia, religii i jego przekonań. W konsekwencji, w Konstytucji RP zagwarantowano rodzicom nie tylko prawo posiadania własnych przekonań i poglądów, ale również kierowanie się nimi w życiu, w tym także realizując funkcję wychowawczą w ramach życia rodzinnego<sup>36</sup>. Co więcej, podkreśla się, że przewidziana w art. 48 ust. 1 Konstytucji RP szczególna gwarancja prawa rodziców do wychowania, czyni zeń najważniejsze spośród praw rodzicielskich<sup>37</sup>. Użyte w art. 48 ust. 1 Konstytucji RP pojęcie „wychowanie” jest na gruncie doktryny rozumiane jako „zaszczepienie i umacnianie w dzieciach określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, zasad obyczajowych, moralnych i etycznych przez świadomą działalność rodziców”<sup>38</sup>.

„Na poziomie konstytucyjnym jedynym wyraźnie wskazanym przez ustrojodawcę polem współdziałania jest realizacja prawa nauczania religii w szkole publicznej, ujętego jako prawo

<sup>36</sup>W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.

<sup>37</sup>P. Sarnecki, *Komentarz do art. 48 Konstytucji*, w: L. Garlicki, M. Zubik, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX/el.

<sup>38</sup>P. Sarnecki, *Komentarz do art. 48 Konstytucji*, w: L. Garlicki, M. Zubik, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX/el.

człowieka. Warto zauważyć, iż edukacja religijna jako taka, tj. w zakresie treści, form oraz wymagań doktrynalnych i moralnych stawianych nauczycielom religii (katechetom), pozostaje działalnością religijną *sensu stricto*, a jako element edukacji publicznej stanowi płaszczyznę współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi wykonującymi funkcje religijne *sensu largo*. (...) instrumentem współdziałania, szczególnie długofalowego, jest prowadzenie stałego dialogu oraz zawieranie umów i porozumień z zainteresowanymi związkami wyznaniowymi<sup>39</sup>.

Nauka religii w szkole stanowi nieodzowny element gwarancji wolności sumienia i religii, bez którego nie jest możliwe pełne jej urzeczywistnienie. Dotyczy to zarówno rodziców, jak i dzieci. Edukacja religijna dzieci cedowana jest w ręce związku wyznaniowego, którego członkami są opiekunowie dzieci lub zgodnie z doktryną którego pragną wychowywać swoje dzieci<sup>40</sup>. Przedstawiciele poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych posiadają silną legitymację do reprezentowania swoich członków w kontaktach (dochodzeniu do porozumienia w przedmiocie edukacji religijnej) prowadzonych w ramach zajęć szkolnych. Edukacja religijna jest także elementem nauki (a więc formacji intelektualnej młodych ludzi), wprowadzania ich w krąg kultury europejskiej ukształtowany w znacznej mierze przez istniejące tu od wieków wyznania religijne, w tym w szczególności chrześcijaństwo. W każdym razie nauczanie religii (prowadzenie katechezy) jako przedmiotu szkolonego – skądinąd jedyne wymienione w Konstytucji RP (art. 53 ust. 3) – stanowi konkretne i istotne uprawnienie związków wyznaniowych<sup>41</sup>.

W świetle art. 53 ust. 4 Konstytucji RP obowiązkowe jest zorganizowanie nauczania religii w szkole, jeżeli taka jest wola zainteresowanych<sup>42</sup>. Czyni się to w porozumieniu ze związkami religijnymi, które odpowiadają za treść przedmiotu. Kwestie formalne, porządkowe, organizacyjne i administracyjne związane z edukacją religijną należą do kompetencji władz szkolnych. Sposób, w jaki w zaskarżonym rozporządzeniu dochodzi do zmian w organizacji lekcji religii prowadzi do naruszenia konstytucyjnie gwarantowanego prawa rodziców (i reprezentujących ich związków wyznaniowych) do kształtowania treści przekazywanych podczas lekcji religii<sup>43</sup>. W świetle przepisów ustawy zasadniczej mamy do czynienia z równoprawnym statusem lekcji religii z innymi przedmiotami nauczania. Celem tego przedmiotu jest bowiem przekazywanie wiedzy (wiedzy o prawdach wiary) i umiejętności<sup>44</sup>.

Unormowanie art. 53 ust. 3 Konstytucji wraz z art. 48 ust. 1 Konstytucji znajduje swoje zakorzenie we wcześniejszych zobowiązaniach międzynarodowych Rzeczypospolitej. W pierwszej kolejności wskazać należy na art. 26 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w myśl którego rodzice mają prawo pierwszeństwa w wyborze nauczania, które ma być dane ich dzieciom. Stanowisko to zostało podtrzymane i rozszerzone w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich

---

<sup>39</sup>M. Olszówka, Komentarz do art. 53, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>40</sup>M. Olszówka, Komentarz do art. 53, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>41</sup>M. Olszówka, Komentarz do art. 53, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>42</sup>Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07.

<sup>43</sup>M. Olszówka, Komentarz do art. 53, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>44</sup>M. Olszówka, Komentarz do art. 53, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el oraz wskazana tam literatura przedmiotu i orzecznictwo.



i Politycznych<sup>45</sup>. Stosownie do art. 18 ust. 4 Paktu, Państwa-Strony zobowiązują się do poszanowania wolności rodziców lub, w odpowiednich przypadkach, opiekunów prawnych, do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z własnymi przekonaniami. W konsekwencji decyzja o pobieraniu nauki religii przez dzieci powinna być podejmowana z zapewnieniem wolności od nacisku ze strony władz szkolnych. Ujęcie takie zyskuje dodatkowe oparcie w art. 2 pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w myśl którego Państwa – Strony są zobowiązane do tego, aby „wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania” uznawały „prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi”. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, „państwo, wykonując swoje funkcje w sferze oświaty i wychowania, musi zapewnić, że informacje i wiedza zawarte w programie są przekazywane obiektywnie, krytycznie i w sposób pluralistyczny. Państwo nie może prowadzić indoktrynacji oznaczającej brak poszanowania przekonań religijnych i filozoficznych rodziców. Jest to granica, której nie można przekroczyć”<sup>46</sup>. Wnioski te zachowują niewątpliwie swoją aktualność na gruncie art. 53 ust. 3 w powiązaniu z art. 48 ust. 1 Konstytucji RP.

Na stopień dojrzałości dziecka przy okazji realizowania wychowania i nauczania dziecka zwrócił także uwagę prawodawca w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe. W art. 1 pkt 1 i 5 tego aktu normatywnego stwierdzono, że „[s]ystem oświaty zapewnia w szczególności: 1) realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju; [...] oraz „5) dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów [...]”. Unormowania te nie pozostawiają wątpliwości, że zakres treści oraz sposób ich przekazywania w procesie nauczania musi być zróżnicowany w zależności od wieku oraz związanych z nim możliwości psychofizycznych uczniów.

## 2. Ocena zgodności zaskarżonych unormowań z wzorcem kontroli

Wprowadzane przez zaskarżone przepisy, szerokie możliwości tworzenia grup międzyklasowych, w szczególności obejmujących dzieci z różnych roczników nauczania, są sprzeczne z prawem dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju oraz obowiązkiem dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów<sup>47</sup>. W ostatecznej wersji rozporządzenia zrezygnowano, co prawda, z rozwiązania dopuszczającego łączenie w jedną grupę uczniów klas IV-VIII, jednak również ogłoszone przepisy pozwalają na tworzenie grup obejmujących uczniów trzech (a w szkołach ponadpodstawowych – nawet czterech) poziomów nauczania (klasy I-III oraz klasy IV-VI, VII-VIII szkoły podstawowej).

Jak powszechnie wiadomo, zwłaszcza w przypadku najmłodszych uczniów, trzyletnia różnica wieku wiąże się ze znaczącym zróżnicowaniem możliwości psychofizycznych. Powinno to zostać uwzględnione przy organizacji nauczania (w tym również nauczania religii). W przepisach rozporządzenia fakt ten jest jednak całkowicie zignorowany. Na trudności w realizowaniu podstawy

<sup>45</sup>Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>46</sup>Wyrok Wielkiej Izby w sprawie Folgerø i inni przeciwko Norwegii z dnia 29 czerwca 2007 r., 15472/02.

<sup>47</sup>Petycja KEP, s. 13 i n.

programowej w grupach międzyklasowych zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Edukacji, wskazując, że „[d]zieci w tych przedziałach wiekowych znajdują się na innym poziomie rozwojowym, mają różne potrzeby i inne problemy, zatem wykonywanie zadań przez katechetów może napotykać duże trudności. Proponowane rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia dzieci i młodzieży, które mają prawo do wychowania i opieki odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju”<sup>48</sup>.

Konsekwencją zmian wprowadzonych zaskarżonymi przepisami może być sytuacja, w której nauczanie religii będzie się dokonywać w grupach każdego roku na nowo komponowanych, z nieznanymi uczniami z innych klas i oddziałów oraz w warunkach niedostatecznego uporządkowania nauczanych treści. To samo można powiedzieć o łatwym do przewidzenia planowaniu lekcji religii na początku lub na końcu ciągu zajęć, z bardzo prawdopodobnymi przerwami pomiędzy lekcjami religii w grupach łączonych i innymi zajęciami, zaplanowanymi dla poszczególnych klas. Wszystko to będzie prowadzić do konfliktów pomiędzy niepełnoletnimi uczniami – których przekonania nie są przecież ugruntowane i którzy silnie ulegają presji środowiskowej – i ich rodzicami w kwestiach dotyczących udziału w edukacji religijnej w szkole. Statystycznie będzie to skutkowało zwiększoną liczbą rezygnacji z pobierania nauki religii i zmniejszaniem się liczby grup, w ramach których religia jest nauczana. Będzie to miało negatywny wpływ na realizację obowiązku zapewnienia pluralistycznego przekazu informacji i wiedzy, zwłaszcza w kontekście decyzji o zastąpieniu wychowania do życia w rodzinie (przedmiotu dającego rodzicom prawo wyboru, czy ich dzieci będą uczęszczać na te lekcje), obowiązkową edukacją zdrowotną, zawierającą treści programowe z zakresu edukacji seksualnej<sup>49</sup> wywołującej istotne protesty społeczne organizacji reprezentujących interesy rodziców<sup>50</sup>.

Należy więc uznać, że przepisy rozporządzenia niedostatecznie szanują konstytucyjnie gwarantowane prawo rodziców do określania kierunków wychowania i nauczania moralnego i religijnego ich dzieci. Ponadto termin wprowadzenia zmian (na kilka tygodni przed rozpoczęciem roku szkolnego) uniemożliwia przygotowanie programów nauczania i podręczników adekwatnych do tego typu eksperymentu edukacyjnego, nieznanego dotychczas w polskim systemie oświaty.

VI. Niezgodność § 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia: z art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 2, jak również niezgodność z art. 9 Konstytucji RP

#### 1. Wzorzec kontroli

Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że „[a]rt. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także

<sup>48</sup>Wystąpienie RPO do Ministra Edukacji z dnia 10 czerwca 2024 r., VII.5600.7.2024.AT, s. 2:

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do\\_MEN\\_szkoly\\_religia\\_nauka\\_10\\_06\\_2024.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do_MEN_szkoly_religia_nauka_10_06_2024.pdf), odczyt: 25 sierpnia 2024 r.

<sup>49</sup><https://www.gov.pl/web/zdrowie/edukacja-zdrowotna-w-szkolach-od-2025-roku-ruszaja-prace-przygotowawcze>; odczyt: 23 sierpnia 2024 r.

<sup>50</sup>Zob. relacje z protestów organizacji społecznych: <https://www.stop-seksualizacji.pl/wielki-protest-pod-ministerstwem-zdrowia-who-to-samo-zlo/> odczyt: 26 sierpnia 2024 r.

zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską<sup>51</sup>. Z komentowanego przepisu wynika także konieczność wykładni prawa polskiego przyjaznej prawu międzynarodowemu. Wyrazem i konkretyzacją zasady ustrojowej wyrażonej w art. 9 Konstytucji RP jest zarówno umieszczenie ratyfikowanych umów międzynarodowych w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust 1 Konstytucji), jak i precyzyjne określenie ich hierarchicznej pozycji względem pozostałych źródeł prawa powszechnie obowiązującego w art. 91 Konstytucji.

Stosownie do art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a tego typu umową jest Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (dalej: Konkordat), ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Oznacza to również, że tego typu umowa międzynarodowa stoi w hierarchii źródeł prawa znacznie wyżej niż rozporządzenie, którego treść w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, służy wykonaniu ustawy i musi być zgodna nie tylko z treścią ustaw ale też z treścią, stojących wyżej w hierarchii aktów normatywnych, ratyfikowanych umów międzynarodowych. Konkordat został ratyfikowany w dniu 23 lutego 1998 r. i opublikowany w Dzienniku Ustaw nr 51 pod pozycją 318. Celem realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzonych w art. 12 ust. 1 Konkordatu i gwarantujących organizację nauki religii w ramach planu zajęć szkolnych i przedszkolnych w szkołach publicznych podstawowych i ponadpodstawowych oraz w przedszkolach prowadzonych przez organy administracji państwowej i samorządowej, w myśl art. 12 ust. 2 Konkordatu, program nauczania religii katolickiej oraz podręczniki opracowuje władza kościelna i podaje je do wiadomości kompetentnej władzy państwowej. Wynika stąd, że nauczanie religii katolickiej powinno być realizowane w zgodzie z programem opracowanym przez władzę kościelną. Istotne jest przy tym, że opracowane w tym trybie programy przewidują odrębne treści dla każdego poziomu nauczania (każdej klasy).

## 2. Ocena zgodności zaskarżonych unormowań z wzorcem kontroli

Program nauczania religii rzymskokatolickiej w przedszkolach i szkołach dla osób tego wyznania, stanowiących niewątpliwą większość uczniów uczęszczających na lekcje religii w publicznych przedszkolach i szkołach, został opracowany przez Komisję Wychowania Katolickiego Konferencji Episkopatu Polski i przyjęty na jej posiedzeniu w Częstochowie dnia 19 września 2018 r.<sup>52</sup> zgodnie z art. 12 ust. 2 Konkordatu. Program ten jest wprawdzie podzielony na określone etapy edukacyjne korespondujące w pewnej mierze z wprowadzoną przez zaskarżone rozporządzenie możliwością tworzenia grup łączących klasy różnych roczników nauczania, jednak poszczególne etapy edukacyjne są również zróżnicowane treściowo i dostosowane do poszczególnych grup

---

<sup>51</sup>Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05.

<sup>52</sup>Komisja Wychowania Katolickiego Konferencji Episkopatu Polski, Program nauczania religii rzymskokatolickiej w przedszkolach i szkołach. Dokument przyjęty podczas posiedzenia Komisji Wychowania Katolickiego Konferencji Episkopatu Polski w Częstochowie 19 września 2018 r., Częstochowa 2018  
[https://katecheza.episkopat.pl/file\\_get.php?fid=1448](https://katecheza.episkopat.pl/file_get.php?fid=1448), odczyt: 25 sierpnia 2024 r.

wiekowych dzieci na określonych poziomie edukacyjnym, począwszy od dzieci przedszkolnych<sup>53</sup> i skończywszy na uczniach szkół ponadpodstawowych, rozróżniając programy dla liceów, techników i szkół branżowych I i II stopnia, co wynika jasno już samego spisu treści obowiązującego programu nauczania<sup>54</sup>.

W związku z powyższym, wprowadzenie w § 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia możliwości łączenia w jedną grupę uczniów różnych roczników uniemożliwia realizowanie tak opracowanego programu nauczania, naruszając tym samym zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z art. 12 ust. 1 i 2 Konkordatu, co skutkuje naruszeniem art. 9 Konstytucji oraz art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

VII. Niezgodność § 1 pkt 2 w zw. z § 2 zaskarżonego rozporządzenia z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP

#### 1. Wzorzec kontroli

Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP sprowadza się do stwierdzenia, że wydanie zaskarżonego rozporządzenia narusza wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadę lojalności państwa względem obywateli), która postrzegana jest jako fundament zasady demokratycznego państwa prawa<sup>55</sup>. Zasada ta „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela”. Stąd „nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”<sup>56</sup>. Istotne znaczenie dla realizacji zasady określonej w art. 2 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma również pewność prawa, która umożliwia jednostce „decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (...) Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem (...)”<sup>57</sup>. W zasadzie lojalności państwa wobec obywateli „mieści się przewidywalność prawa, (...) poszanowanie interesów w toku, ochrona praw nabytych czy stanowienie odpowiedniej *vacationis legis*, umożliwiającej dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji o dalszym postępowaniu. Można też ująć ją jako adresowany do władz publicznych (...) zakaz (...) nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup>Tamże, s. 12-13.

<sup>54</sup>Tamże, s. 5-7.

<sup>55</sup>M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 2, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2023, s. 31. Petycja KEP, s. 10 i n.

<sup>56</sup>Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00.

<sup>57</sup>Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00.

<sup>58</sup>Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2017 r., K 36/15.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa wiąże się nakaz *vacatio legis* odpowiedniej długości pozwalającej na odpowiednie przygotowanie się podmiotów prawa do wejścia w życie nowych przepisów. W szczególności Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa zakreślenie adresatom prawa takiego terminu wykonania nałożonego na nich obowiązku, w którym spełnienie go byłoby niemożliwe lub bardzo utrudnione<sup>59</sup>. Stanowisko to podtrzymał w wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r.<sup>60</sup>, uznając, że „[n]akaz zachowania odpowiedniej *vacationis legis* – okresu «sposzywania» prawa, oddzielającego publikację aktu od jego wejścia w życie - mieści się w zasadach poprawnej legislacji i wynika z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a jego celem jest zapewnienie adresatom prawa czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania”. Oceniając „odpowiedniość” *vacatio legis* Trybunał nakazywał uwzględnić w szczególności możliwość zapoznania się z treścią nowych przepisów przez adresatów i pokierowania swoimi sprawami z ich uwzględnieniem oraz całokształt okoliczności, w tym przedmiot i treść nowych unormowań, a także krąg podmiotów, których dotyczą ustanowione unormowania<sup>61</sup>.

W ścisłym związku ze sformułowanym wyżej zarzutem naruszenia zasady lojalności państwa wobec obywateli, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, pozostaje zarzut naruszenia jej art. 24, w którym wyrażona została zasada ochrony pracy wyrażająca się w szczególności w nałożonym na władze publiczne przez art. 65 ust. 5 Konstytucji RP obowiązku prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia. Zasada ta niewątpliwie określa „nie tylko cele polityki państwa, ale także obowiązki adresowane do organów władzy publicznej”, a przede wszystkim prawodawcy<sup>62</sup>, który winien stanowić przepisy nakierowane na ochronę trwałości zatrudnienia pracownika. Stąd z art. 24 Konstytucji RP w zw. z jej art. 65 wywodzi się w doktrynie ochronę trwałości zatrudnienia<sup>63</sup>. Przyjmuje się bowiem, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako słabszej strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek tworzenia określonych gwarancji prawnych dotyczących ochrony pracownika i jego interesów. Ochrona trwałości zatrudnienia znajduje też swoje uzasadnienie w potrzebie zapewnienia pracownikowi bezpieczeństwa socjalnego, u podstaw której znajduje się ochrona jego godności<sup>64</sup>. „Zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) nakazuje bowiem przyjąć regułę stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy, a przypisywać mu będzie pozycję jej twórczego podmiotu”<sup>65</sup>.

---

<sup>59</sup>Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08. Por. wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05.

<sup>60</sup>Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12.

<sup>61</sup> P. Tuleja, Komentarz do art. 2, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>62</sup>P. Tuleja, Komentarz do art. 24, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>63</sup>Zob. np. W. Sanetra, Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy, w: G. Goździewicz (red.), Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej, Warszawa 2010, s. 56-57.

<sup>64</sup>Wyrok TK z dnia 22 maja 2013 r., P 46/11.

<sup>65</sup>Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11.

Z powyższego wynika, że „obowiązek ochrony pracy oznacza przede wszystkim podejmowanie działań legislacyjnych oraz aktów stosowania prawa chroniących stabilność zatrudnienia”<sup>66</sup>.

## 2. Ocena zgodności zaskarżonych unormowań z wzorcem kontroli

Zaskarżone rozporządzenie umożliwia zorganizowanie w przedszkolu lub w szkole lekcji religii w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej obejmującej uczniów z różnych poziomów nauczania. Uczniów szkoły podstawowej będzie można połączyć w grupę międzyklasową z tego samego etapu edukacyjnego, tj. uczniów klas I-III albo IV- VI, VII-VIII. Co więcej, we wprowadzonym przez § 1 pkt. 2 zaskarżonego rozporządzenia, nowym punkcie 1 b w § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r., przewiduje się możliwość takiego łączenia również w sytuacji, gdy na lekcję religii w przedszkolu lub szkole zgłosiło się siedmiu lub więcej uczniów (wychowanków). Prowadzić to będzie do daleko idącej redukcji grup uczniów uczęszczających na nauczanie religii i w konsekwencji do redukcji etatów katechetów.

Odnosząc przedstawiony wyżej dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny, do treści przedmiotowego rozporządzenia (jego § 1 pkt 2) należy wskazać, że unormowania konstytucyjne art. 24 w zw. z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP zostały naruszone w odniesieniu do grupy zawodowej jaką stanowią nauczyciele religii (katecheci), w szczególności zaś katecheci świeccy, dla których praca w charakterze nauczyciela religii stanowi podstawę zabezpieczenia potrzeb materialnych, często nie tylko swoich, ale i rodziny.

Na okoliczność tę wskazuje Stowarzyszenie Katechetów Świeckich, które m.in. wyraziło stanowczy protest wobec pomijania tej organizacji w procesie kształtowania sposobu nauczania i organizacji religii w szkole. W liście do Prezydenta RP z dnia 15 sierpnia b.r. stowarzyszenie to podkreślało, że zaskarżone rozporządzenie „zakłada tworzenie bardzo licznych grup uczniów deklarujących chęć uczestniczenia w lekcjach religii. W skład takich grup mieliby wchodzić uczniowie z różnych poziomów edukacyjnych. W praktyce oznacza to pozbawienie uczniów prawa do realizacji podstawy programowej właściwej ich wyznaniu. Dla nauczycieli religii oznacza natomiast nagłą utratę środków do życia, ponieważ w wypadku wejścia zmian w życie od 1 września 2024 nastąpi znaczna redukcja etatów nauczycieli religii”<sup>67</sup>. Organizacja ta manifestowała również swój protest 21 sierpnia 2024 r. w trakcie protestu na placu Zamkowym w Warszawie<sup>68</sup>.

Również Rzecznik Praw Obywatelskich w adresowanym do Minister Edukacji piśmie z dnia 10 czerwca 2024 r. podkreślał, że „nowa organizacja lekcji religii będzie skutkować zmniejszeniem się liczby godzin, a co z tym związane, redukcją zatrudnienia katechetów”<sup>69</sup>.

Tymczasem Ministerstwo Edukacji Narodowej w tym zakresie nie dokonało nawet oceny skutków regulacji<sup>70</sup>. Przewidziany w rozporządzeniu okres *vacatio legis* (na mocy § 2 zaskarżonego rozporządzenia ma ono wejść w życie z dniem 1 września 2024 r.) jest przy tym zdecydowanie

<sup>66</sup>P. Tuleja, Komentarz do art. 24, w: M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. Tom I, Komentarz do art. 1-86, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>67</sup><http://katecheci.org/wp-content/uploads/2024/08/List-SKS-do-Prezydenta-RP.pdf> odczyt: 26 sierpnia 2024 r.

<sup>68</sup><http://katecheci.org/protest-wobec-zmian-w-nauczaniu-religii-w-szkolach/> odczyt: 26 sierpnia 2024 r.

<sup>69</sup>Wystąpienie RPO do Ministra Edukacji z dnia 10 czerwca 2024 r., VII.5600.7.2024.AT, s. 2:

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do\\_MEN\\_szkoly\\_religia\\_nauka\\_10\\_06\\_2024.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do_MEN_szkoly_religia_nauka_10_06_2024.pdf), odczyt: 25 sierpnia 2024 r.

<sup>70</sup>Petycja KEP, s. 10 i n.

nieadekwatny do charakteru wprowadzanych zmian i stosunków prawnych, do których się odnosi. Nie przewidziano też żadnych przepisów przejściowych, które ułatwiłyby katechetom dostosowanie się do nowej sytuacji. Stanowi to element niedopuszczalnego zaskakiwania obywateli, którzy mają prawo oczekiwać, że tak znaczące zmiany (skutkujące daleko idącymi konsekwencjami w ich życiu zawodowym i osobistym) będą wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem, aby mieli oni czas na dostosowanie swojej sytuacji zawodowej do zmiany warunków świadczenia pracy.

W kontekście zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa trzeba ponadto przyznać rację Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który w powołanym wyżej piśmie zwrócił uwagę, że „planowanie pracy szkoły ma miejsce na długi czas przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego. Dyrektor szkoły lub przedszkola powinien przekazać arkusz organizacji szkoły lub przedszkola zaopiniowany przez zakładowe organizacje związkowe w terminie do dnia 21 kwietnia danego roku organowi prowadzącemu szkołę lub przedszkole. Organ prowadzący szkołę lub przedszkole, po uzyskaniu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, zatwierdza arkusz organizacji szkoły lub przedszkola w terminie do dnia 29 maja danego roku (...) Można zatem przyjąć, że podpisanie rozporządzenia będzie wiązało się z koniecznością wprowadzenia zmian w już zatwierdzonych arkuszach. Będzie to trudne z uwagi na problem z oszacowaniem liczby uczniów, którzy będą zainteresowani nauką religii w nowych warunkach, lub których rodzice wyrażą życzenie zorganizowania takich lekcji”<sup>71</sup>.

Zaskarżone rozporządzenie nie zawiera jednak żadnych przepisów, które zapewniłyby katechetom stabilność zatrudnienia w sytuacji nagłej zmiany przepisów dotyczących warunków i sposobu organizowania nauki religii, która z konieczności przyniesie efekt w postaci znaczącego zmniejszenia zapotrzebowania na pracę nauczycieli religii. Co więcej, w swej wymowie tę stabilność kwestionuje, uzależniając możliwość kontynuowania przez nich zatrudnienia od czynników zupełnie od nich niezależnych. Wymaga przy tym podkreślenia, że treść rozporządzenia (jego § 1) sama w sobie będzie się przyczyniać do znaczącego pogorszenia perspektyw kontynuowania zatrudnienia przez nauczycieli religii. Wobec stałej presji finansowej, jakiej poddawani są dyrektorzy szkół, określone tam wysokie limity liczby uczniów w grupach międzyklasowych czy międzyoddziałowych będą przez nich odbierane jako obowiązek tworzenia maksymalnie dużych grup.

Rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw z 2024 r., poz. 1158, w dniu 1 sierpnia 2024 r., a ma wejść w życie z dniem 1 września br. Okres „spoczywania prawa” w analizowanym przypadku obejmuje zatem miesiąc sierpień<sup>72</sup>. Nie dość, że ten okres jest niezwykle krótki i nie adekwatny do zakresu wprowadzanych zmian i ich konsekwencji, to dodatkowo jest to miesiąc wakacyjny i urlopowy. Jednym ze skutków wejścia w życie rozporządzenia będzie możliwość redukcji etatów nauczycieli religii w szkolnictwie publicznym. Przez ustanowienie odpowiednio długiego *vacatio legis* prawodawca powinien zapewnić tym osobom możliwość zdobycia nowych kwalifikacji, tak, aby mogli zachować zatrudnienie w szkolnictwie. Przy zaledwie miesięcznym okresie *vacatio legis* rozporządzenie z 2024 r., wywrze w praktyce w pewnej mierze skutek retroaktywny. Zakaz retroaktywności jest zasadniczym przejawem zasady demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie prawotwórstwa. Odstąpić można od tego zakazu tylko wówczas gdy akt normatywny przewiduje korzyści (uprawnienia) adresatów norm, a przynajmniej gdy nie pogarsza sytuacji

---

<sup>71</sup>Wystąpienie RPO do Ministra Edukacji z dnia 10 czerwca 2024 r., VII.5600.7.2024.AT, s. 2: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do\\_MEN\\_szkoly\\_religia\\_nauka\\_10\\_06\\_2024.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do_MEN_szkoly_religia_nauka_10_06_2024.pdf), odczyt: 25 sierpnia 2024 r.

<sup>72</sup>Petycja PRE, s. 10 i n.

prawnej jednostek, i nie stoi temu na przeszkodzie zasada demokratycznego państwa prawnego<sup>73</sup>. Okres *vacatio legis* rozporządzenia z 2024 r. powinien wynosić nie mniej niż jeden rok, tzn. powinno ono wejść w życie z dniem 1 września 2025 r. lub później, w zależności od ilości czasu niezbędnego dla katechetów, do zdobycia kwalifikacji pozwalających im nauczać inne przedmioty.

Uregulowanie zawarte w § 2 zaskarżonego rozporządzenia, przewidując miesięczną *vacatio legis* jest szczególnie rażące w kontekście znanej organowi wydającemu ten akt wykonawczy, trudnej sytuacji kadrowej w systemie szkolnictwa publicznego w Polsce i w sposób spektakularny narusza konstytucyjny obowiązek prowadzenia przez władzę publiczną polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia. Rozporządzenie z 2024 r. stwarza bowiem realne zagrożenie utratą pracy przez część nauczycieli religii, bez realnej szansy zdobycia przez nich nowych kwalifikacji dydaktycznych w zakresie dyscyplin, wśród których występuje deficyt nauczycieli. W swej istocie ten stan rzeczy jest niezgodny z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjnym obowiązkiem prowadzenia polityki pełnego produktywnego zatrudnienia. Rozwiązanie takie może być również potraktowane jako ujawniające zawoalowane, bieżące cele polityczne zdeterminowane światopoglądowo, zakładające szybką i możliwie najdalej idącą laicyzację oświaty publicznej, co w oczywisty sposób naruszałoby, wyrażoną w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, zasadę bezstronności państwa w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

W konsekwencji, przewidziany w § 2 rozporządzenia miesięczny okres *vacatio legis*, jako stanowczo zbyt krótki, nie spełnia konstytucyjnych wymogów wynikających z zasady przyzwoitej legislacji i tym samym narusza zasadę ochrony pracy i obowiązek prowadzenia polityki pełnego produktywnego zatrudnienia, godząc w słuszenie nabyte prawa pracownicze katechetów oraz niwecząc ochronę ich interesów w toku, wynikające również z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

#### VIII. Konkluzja

Z powyższych względów, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393), wnoszę jak w *petitum*.

  
dr hab. Małgorzata Manowska

<sup>73</sup>Zob. art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 1461.