



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 grudnia 2024 r.

Pozycja 118

WYROK

z dnia 27 listopada 2024 r.

Sygn. akt U 10/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Bogdan Świączkowski,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 27 listopada 2024 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

- 1) 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) w całości z:
 - art. 25 ust. 3 Konstytucji z zasadą 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 750) w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- 2) § 1 pkt 2 w związku z § 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1, 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 związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737) 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 przekonaniami 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 związku z ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską

- i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318) w związku z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, jak również z art. 9 Konstytucji, przez to, że tworząc podstawy do organizowania nauki religii w grupach międzyoddziałowych lub międzyklasowych, obejmujących dzieci z różnych poziomów nauczania, umożliwia nauczanie religii w sposób określony programem nauczania tego przedmiotu,
- art. 2 oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji przez to, że stosowanie zaskarżonych unormowań prowadzić będzie do niespodziewanej (wobec jedynie miesięcznej *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,

o r z e k a:

Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 1158) jest w całości niezgodne z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 26 sierpnia 2024 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności:

a) 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) w całości w związku z zarzutem naruszenia:

- art. 25 ust. 3 Konstytucji polegającym 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 750; dalej: u.s.o.) w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, polegającym na określeniu warunków i sposobu organizacji nauki religii w sposób niezgodny z treścią delegacji ustawowej,

b) § 1 pkt 2 w związku z § 2 zaskarżonego rozporządzenia 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 związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji w związku 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 związku z ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318; dalej: Konkordat) w związku z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, jak również z art. 9 Konstytucji 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 oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji przez to, że stosowanie zaskarżonych unormowań prowadzić będzie do niespodziewanej (wobec jedynie miesięcznej *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.

1.1. Jako główny zarzut wnioskodawca wskazał tryb wydania zaskarżonego rozporządzenia. Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.s.o. „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”. Wnioskodawca podkreślił, że 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 29 kwietnia 2024 r. Równocześnie projekt ten został zamieszczony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Założenia projektu zostały uprzednio przedstawione przez właściwego ministra członkom zespołu ustanowionego przez KEP do kontaktów z Ministerstwem Edukacji Narodowej (dalej: MEN) podczas specjalnego spotkania, które odbyło się w 24 kwietnia 2024 r. W konsultacjach publicznych – poza Kościołem Katolickim – przez swoich przedstawicieli udział wzięły również: Kościół Ewangelicko-Augsburski i Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, a ponadto Polska Rada Ekumeniczna (jako organizacja międzykościelna). Wnioskodawca wskazał, że chociaż członkowie Zespołu do spraw kontaktów KEP z MEN, jak i przedstawiciele pozostałych kościołów i wyznań mogli wyrazić swoje stanowisko wobec zaprezentowanych założeń, to celem spotkania nie było osiągnięcie konsensusu. W ocenie wnioskodawcy, popartej opinią partycypujących w pracach legislacyjnych uprawnionych przedstawicieli Kościoła i innych związków wyznaniowych, władze Ministerstwa Edukacji od początku stały na stanowisku, że są zobowiązane jedynie do zasięgnięcia

opinii przedstawicieli Kościoła, bez jakiegokolwiek obowiązku uzgodnienia przygotowanych zmian.

1.2. Wnioskodawca zaznaczył, że zastrzeżenia zgłaszane przez przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych dotyczyły zarówno kwestii proceduralnych, jak i merytorycznych.

1.2.1. Przedstawiciel Kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej działający w imieniu przedstawicieli Kościoła rzymskokatolickiego, Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i innych Kościołów i związków wyznaniowych, a następnie przedstawiciel Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, jak również Prawosławny Metropolita Warszawski i całej Polski oraz przedstawiciele Kościoła greckokatolickiego w Polsce kwestionowali w swoich stanowiskach proponowane w zaskarżonym rozporządzeniu regulacje. Kilukrotnie zgłaszano zarzuty proceduralne w zakresie braku podjęcia chociażby próby uzyskania porozumienia w kształtowaniu treści zaskarżonego rozporządzenia pomiędzy upoważnionym ustawowo ministrem a przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych. Zarzut dotyczący niezgodności zastosowanego trybu prac nad rozporządzeniem z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 12 ust. 2 u.s.o. był podnoszony m. in. przez przewodniczącego Zespołu do spraw kontaktów KEP z MEN. Wskazano ówczasie, że przepis ten wymaga, aby realizacja upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego nastąpiła „w porozumieniu” z władzami wymienianych w nim podmiotów. W ocenie wnioskodawcy i uprawnionych podmiotów wymogowi temu nie czyni zadość umożliwienie jedynie wyrażenia opinii w ramach konsultacji publicznych. Zgłaszane zastrzeżenia napotkały odpowiedź ze strony właściwego ministra, który zdaniem wnioskodawcy i przedstawicieli uczestniczących w konsultacjach arbitralnie uznał zawarte w ustawie zobowiązanie do działania „w porozumieniu” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych (w tym Kościoła katolickiego) za niebyłe.

1.2.2. W ocenie wnioskodawcy wprowadzenie do porządku prawnego kwestionowanego rozporządzenia stanowiłoby naruszenie licznych konstytucyjnych wzorców kontroli. W pierwszej kolejności wnioskodawca wskazuje na doniosłość wywodzonej z art. 25 ust. 3 Konstytucji zasady konsensualnego sposobu regulowania relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Regulacja ta stanowi, że 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. Wnioskodawca podkreślił również, że zgodnie z art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy, natomiast stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami. W przypadku Kościoła Katolickiego jest to umowa międzynarodowa, jaką jest Konkordat ze Stolicą Apostolską, który na mocy art. 91 ust. 1 Konstytucji stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany.

Wnioskodawca wskazał, że przyznanie przez prawodawcę kompetencji do partycypacji w pracach nad kształtem rozporządzenia wykonawczego dotyczącego organizacji nauczania religii w publicznych placówkach oświatowych stanowi realizację zobowiązań wynikających z Konstytucji oraz umowy międzynarodowej zawartej ze Stolicą Apostolską, a także innych ustaw odnoszących się do pozostałych związków wyznaniowych. W opinii wnioskodawcy brak zachowania odpowiedniego trybu i uzyskania porozumienia w zakresie organizacji nauczania religii w przedszkolach i szkołach publicznych stanowi niezgodność z art. 25 ust. 3 Konstytucji. Wszystkie stanowiska opiniujące projekt zaskarżonego rozporządzenia Ministra Edukacji miały bowiem charakter negatywny i wskazywały na szereg zastrzeżeń

i wątpliwości zarówno natury merytorycznej, jak i formalnej. Zdaniem wnioskodawcy wskutek zignorowania przez właściwego ministra opinii zgłaszanych przez uprawnionych przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych 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 konsensusu ze związkami wyznaniowymi. Tym samym, zaskarżone rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem zasady poszanowania autonomii związków wyznaniowych (art. 25 ust. 3 Konstytucji) i w warunkach całkowitego braku konsensusu co do treści zaskarżonego rozporządzenia, a zatem z naruszeniem art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji.

1.2.3. Wnioskodawca wskazuje nadto, że zaskarżone rozporządzenie w całości jest niezgodne z art. 12 ust. 2 u.s.o. w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy należy podkreślić, że ciążący na MEN obowiązek działania w porozumieniu z ww. podmiotami dotyczy przedmiotowo wszelkich aktów ministra określających warunki i sposób organizowania nauki religii w szkołach. 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 konsensusu. Zdaniem wnioskodawcy 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.

Zdaniem wnioskodawcy wprowadzenie *expressis verbis* wymogu działania właściwego ministra w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych wiąże się z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia. Działanie zgodnie z wymienionymi zasadami jest sprzężone z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji, a więc obowiązkiem działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Wnioskodawca podkreślił, że analiza okoliczności towarzyszących pracom nad projektem rozporządzenia będącego przedmiotem kontroli prowadzi 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, zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, oraz zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji.

1.3. Nadto, oprócz proceduralnych uwag do projektu, zastrzeżenia upoważnionych podmiotów wzbudziły regulacje merytoryczne zamieszczone w zaskarżonym rozporządzeniu.

Zdaniem wymienionych podmiotów skutkiem wprowadzanych przepisów będzie uniemożliwienie realizacji założonego programu w łączonych grupach międzyklasowych oraz obniżona efektywność i jakość nauczania w dużych liczebnie i zróżnicowanych wiekowo grupach. Zaniepokojenie wzbudziło także prawdopodobne wystąpienie problemów i wyzwań, wynikające ze wspólnego udziału w lekcjach religii dzieci z rodzin polskich i rodzin ukraińskich. Uprawnieni przedstawiciele zwracali również uwagę na niekorzystne, a nawet dyskryminujące ukształtowanie sytuacji uczniów z mniejszych liczebnie kościołów i związków wyznaniowych. Podnoszono również zarzut stanowczo zbyt krótkiego terminu wejścia w życie nowych przepisów. Ponadto swoje zastrzeżenia zgłosiło również Stowarzyszenie Katechetów Świeckich. W przedstawionym stanowisku zwrócono uwagę, że wskutek proponowanych zmian zagrożonych jest około 20 000 miejsc pracy świeckich nauczycieli religii.

1.3.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność § 1 pkt 2 w związku z § 2 rozporządzenia z art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1 i 5 u.p.o. W jego ocenie 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. Wnioskodawca wskazał, że na trudności w realizowaniu podstawy 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”. Wnioskodawca podkreślił, że 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. 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.

1.3.2. W ocenie wnioskodawcy § 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia jest również niezgodny z art. 12 ust. 1 w związku z ust. 2 Konkordatu w związku z art. 91 ust. 1 i 2, jak również z art. 9 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że 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). Wnioskodawca podkreślił, że choć program ten jest podzielony na określone etapy edukacyjne korespondujące w pewnej mierze z wprowadzoną przez zaskarżone rozporządzenie możliwością tworzenia grup łączących klasy różnych roczników nauczania, to jednak poszczególne etapy edukacyjne są również zróżnicowane treściowo i dostosowane do poszczególnych grup wiekowych dzieci na określonym poziomie edukacyjnym, począwszy od dzieci przedszkolnych i skończywszy na uczniach szkół ponadpodstawowych, rozróżniając programy dla liceów, techników i szkół branżowych I i II stopnia. Zdaniem wnioskodawcy 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 związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.3.3. Ostatni zarzut podniesiony przez wnioskodawcę dotyczy niezgodności § 1 pkt 2 w związku z § 2 zaskarżonego rozporządzenia z art. 2 Konstytucji oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji sprowadza się do stwierdzenia, że wydanie zaskarżonego rozporządzenia narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadą lojalności państwa względem obywateli). W ślad za orzecznictwem Trybunału, wnioskodawca podkreślił, że „[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»”.

Zdaniem wnioskodawcy w ścisłym związku ze sformułowanym wyżej zarzutem naruszenia zasady lojalności państwa wobec obywateli, wynikającej z art. 2 Konstytucji pozostaje zarzut naruszenia jej art. 24, w którym wyrażona została zasada ochrony pracy wiążąca się w szczególności z nałożonym na władze publiczne przez art. 65 ust. 5 Konstytucji obowiązku prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia. Wnioskodawca wskazał, że zasada ta niewątpliwie określa nie tylko cele polityki państwa, ale także obowiązki adresowane do organów władzy publicznej, a przede wszystkim prawodawcy, który winien stanowić przepisy nakierowane na ochronę trwałości zatrudnienia pracownika.

Wnioskodawca podkreślił, że 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 albo VII-VIII. Co więcej, we wprowadzonym przez § 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia, nowym ustępie 1b 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). Zdaniem wnioskodawcy prowadzić to będzie do daleko idącej redukcji grup uczniów uczęszczających na nauczanie religii, a w konsekwencji do redukcji etatów katechetów. Skutki stosowania wprowadzanych regulacji zostały przedstawione przez Stowarzyszenie Katechetów Świeckich oraz poparte stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażonym w piśmie z 10 czerwca 2024 r. adresowanym do Ministra Edukacji.

W ocenie wnioskodawcy przewidziany w rozporządzeniu okres *vacatio legis* (na mocy § 2 zaskarżonego rozporządzenia miało ono wejść w życie z dniem 1 września 2024 r.) jest zdecydowanie 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. Zdaniem wnioskodawcy 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.

2. Pismem z 24 września 2024 r. Minister Edukacji poinformował, że nie zajmuje merytorycznego stanowiska w sprawie.

3. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

4. W piśmie z 20 września 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu. W załączeniu pisma RPO dołączył kopię stanowiska przygotowanego na etapie konsultacji projektu kwestionowanego rozporządzenia.

W załączonym stanowisku RPO podzielił część zastrzeżeń, które dotyczą trybu wydania zaskarżonego rozporządzenia przez właściwego ministra, jak również, w zakresie merytorycznym, konstytucyjnego prawa do nauki oraz ochrony pracy.

W zakresie proceduralnego zarzutu RPO podkreślił, że zgodnie z upoważnieniem ustawowym właściwy minister jest zobligowany do działania w porozumieniu z władzami kościołów oraz innych związków wyznaniowych. Pomimo tego obowiązku zainteresowane współuczestnictwem strony zgłosiły RPO zastrzeżenia dotyczące nieprzeprowadzenia przez ministra edukacji konsultacji w stopniu zadowalającym podmioty upoważnione do partycypowania w procedurze wydawania kwestionowanego rozporządzenia.

Odnosząc się do merytorycznych zastrzeżeń, RPO podniósł, że skutkiem wprowadzanych zmian w organizacji lekcji religii będzie zmniejszenie liczby godzin, a w związku z tym redukcja zatrudnienia katechetów. Zdaniem RPO zasadnym pozostaje oszacowanie liczby katechetów zagrożonych utratą pracy oraz rozważenie przez właściwego ministra okresów przejściowych lub mechanizmów pomocowych dla tej grupy nauczycieli.

RPO wskazał również, że planowanie pracy szkoły odbywa się na długi czas przez rozpoczęciem nowego roku szkolnego. Arkusze organizacji szkoły lub przedszkola zaopiniowane przez zakładowe organizacje związkowe przekazywane są przez dyrektorów placówek w terminie do 21 kwietnia danego roku organowi prowadzącemu. Arkusze te są zatwierdzane w terminie do 29 maja danego roku. Zdaniem RPO podpisanie rozporządzenia będzie wiązało się z koniecznością wprowadzenia zmian w zatwierdzonych już arkuszach.

W ocenie RPO należy zwrócić uwagę na wątpliwości w zakresie realizacji podstawy programowej w grupach międzyklasowych. Zdaniem RPO organizowanie nauczania religii w grupach dzieci i młodzieży w różnych przedziałach wiekowych jest wątpliwe, biorąc pod uwagę prawo do wychowania i opieki odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju. Wprowadzenie proponowanych zmian może skutkować odczuwaniem mniejszego komfortu i słabszym zaangażowaniem wśród uczniów zmuszonych do rozmów o osobistych doświadczeniach związanych z wiarą w obecności nieznanych sobie osób niebędących ich rówieśnikami.

RPO podkreślił, że organizowanie nauczania religii zgodnie z wprowadzanymi zmianami powodować będzie duże wyzwanie w przypadku tak wysokiej liczebności klas. W ocenie RPO organizacja nauczania jakiegokolwiek przedmiotu, w tym również religii, powinna opierać się na indywidualizacji procesu nauczania oraz udzielaniu przez nauczyciela każdemu dziecku wsparcia i poświęcenia mu należytej uwagi.

II

Na rozprawie 27 listopada 2024 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał stanowisko zaprezentowane we wniosku.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że główny zarzut zawarty we wniosku sprowadza się do zakwestionowania całości rozporządzenia Ministra Edukacji z 26 lipca 2024 r. wskutek wydania tego aktu bez zachowania odpowiedniego trybu określonego w upoważnieniu ustawowym.

Przedstawiciel wnioskodawcy omówił przebieg prac nad treścią zaskarżonego rozporządzenia. Art. 12 ust. 2 u.s.o. w dotychczasowej praktyce interpretowano jako przepis nakazujący osiągnięcie porozumienia, czyli konsensusu przez właściwego ministra z władzami zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych. W przeszłości brak osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami skutkowało nawet odstąpieniem od dalszych prac nad treścią rozporządzenia wskutek nieosiągnięcia konsensusu.

Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że podczas prac nad zaskarżonym rozporządzeniem minister właściwy do jego wydania nie zrealizował ustawowego obowiązku działania w porozumieniu z zainteresowanymi uczestnictwem podmiotami. Procedura wydania zaskarżonego aktu została przez ministra ograniczona do jednostronnego wydania rozporządzenia, przyznając przedstawicielom kościołów i innych związków wyznaniowych wyłącznie możliwość przedstawienia opinii i przesłania pism. W ocenie przedstawiciela właściwy minister podjął arbitralną decyzję w zakresie treści aktu, nie zważając na szereg wątpliwości i uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji przez przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał również językową wykładnię pojęcia „w porozumieniu” wskazując, że oznacza ono postępowanie polegające na poinformowaniu kogoś

o podejmowanych działaniach, na które ta osoba wyraża zgodę, co prowadzić ma do osiągnięcia pomiędzy stronami konsensusu. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy pojęcie „w porozumieniu” nie może być jednak utożsamiane z wyrażeniem opinii w postaci przekazania stanowiska bez jego wiążącego charakteru.

Nadto przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że zakładając racjonalność ustawodawcy należy stwierdzić, że obowiązywanie przez ponad 30 lat pierwotnego brzmienia art. 12 ust. 2 u.s.o. jest świadomym działaniem prawodawcy. Takie działanie świadczy o zamierzonym uwzględnieniu przyznanej przez Konstytucję pozycji kościołów i innych związków wyznaniowych w procedurze wydawania zaskarżonego rozporządzenia poprzez zobowiązanie właściwego ministra do działania w porozumieniu.

Przedstawiciel wnioskodawcy podniósł, że zaskarżony akt został wydany wbrew unormowaniu zawartemu w upoważnieniu ustawowym, które zobowiązuje do działania w porozumieniu z przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych. W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy skutkiem braku osiągnięcia porozumienia pozostaje niezgodność zaskarżonego rozporządzenia w całości ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku.

1.1. W piśmie z 26 sierpnia 2024 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej także: wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności:

a) 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) w całości w związku z zarzutem naruszenia:

– art. 25 ust. 3 Konstytucji polegającym 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 750, ze zm.; dalej: u.s.o.) w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji, polegającym na określeniu warunków i sposobu organizacji nauki religii w sposób niezgodny z treścią delegacji ustawowej,

b) § 1 pkt 2 w związku z § 2 zaskarżonego rozporządzenia 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 związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.) 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 związku z ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51,

poz. 318; dalej: Konkordat) w związku z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, jak również z art. 9 Konstytucji 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 oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji przez to, że stosowanie zaskarżonych unormowań prowadzić będzie do niespodziewanej (wobec jedynie miesięcznej *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.

1.2. Zaskarżone rozporządzenie Ministra Edukacji z 26 lipca 2024 r. jest aktem zmieniającym rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. z 2020 r. poz. 983, ze zm.).

Zgodnie z kwestionowanym przez wnioskodawcę § 1 pkt 2 w zmienianym rozporządzeniu po ust. 1 dodaje się ust. 1a-1e w brzmieniu:

„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.

1b. Przedszkole i szkoła mogą organizować naukę religii również w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej obejmującej:

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 mniej niż siedmiu wychowanków albo uczniów w poszczególnych oddziałach lub klasach.

1c. W szkole podstawowej grupa międzyklasowa, o której mowa w ust. 1a i 1b, może obejmować uczniów klas I-III albo IV-VI, albo VII i VIII.

1d. Liczba wychowanków w grupie międzyoddziałowej w przedszkolu, o której mowa w ust. 1a i 1b, nie może przekraczać 25. Liczba uczniów w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej w szkole, o których mowa w ust. 1a i 1b, nie może przekraczać 28, a w przypadku grupy międzyoddziałowej lub międzyklasowej obejmującej uczniów klas I-III szkoły podstawowej - 25.

1e. Liczba wychowanków w grupie międzyoddziałowej albo uczniów w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej, o których mowa w ust. 1a i 1b, obejmujących wychowanków albo uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, nie może przekraczać odpowiednio:

1) maksymalnej liczby dzieci i uczniów, w tym maksymalnej liczby dzieci i uczniów niepełnosprawnych, w oddziale przedszkola integracyjnego, oddziale integracyjnym w przedszkolu ogólnodostępnym, oddziale szkoły integracyjnej i oddziale integracyjnym w szkole ogólnodostępnej,

2) maksymalnej liczby dzieci niepełnosprawnych w oddziale przedszkola specjalnego i oddziale specjalnym w przedszkolu ogólnodostępnym,

3) maksymalnej liczby uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie lub zagrożonych niedostosowaniem społecznym, w oddziale szkoły specjalnej i oddziale specjalnym w szkole ogólnodostępnej

– określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 111 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 i 854)”.
–

2. Problem konstytucyjny.

Główny problem konstytucyjny określony przez wnioskodawcę sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy wydanie przez Ministra Edukacji zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego skutkowało naruszeniem delegacji ustawowej wyrażonej w art. 12 ust. 2 u.s.o., stanowiącej podstawę prawną dla wydania zaskarżonego rozporządzenia, wskutek braku działania „w porozumieniu” z zainteresowanymi w tej procedurze uprawnionymi z mocy ustawy podmiotami stanowiącymi przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych.

3. Wzorce kontroli.

Biorąc pod uwagę dokonywanie kontroli formalnej, Trybunał zbadał zgodność zaskarżonego rozporządzenia z właściwymi wzorcami kontroli wskazanymi przez wnioskodawcę, tj. z art. 12 ust. 2 u.s.o. w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji, stanowiącym wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W orzecznictwie TK z art. 2 Konstytucji rekonstruuje się zasady drugiego i trzeciego stopnia, które nie mają literalnego odzwierciedlenia w tekście Konstytucji (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Klauzula art. 2 Konstytucji ma charakter wielopiętrowy, a na jej treść składają się zasady, które *expressis verbis* nie zostały ujęte w Konstytucji, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Wnioskodawca wymienił jako związkowy wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, z którego Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wywodzi zasadę poprawnej legislacji (zob. m.in. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; 13 maja 2021 r., sygn. K 15/16, OTK ZU A/2021, poz. 29).

Trybunał wielokrotnie podkreślił, że jednym z zasadniczych elementów zasady państwa prawnego jest nakaz przestrzegania zasady poprawnej legislacji. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, Trybunał wyodrębnił elementy, które są istotne dla oceny zgodności przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Oprócz wymienionych trzech fundamentalnych założeń „[w]ażnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, «poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi

naruszenie art. 2 Konstytucji» (wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106). Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (zob. wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50)».

3.2. Wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie pozostaje także art. 7 Konstytucji, który zawiera dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, mających obowiązek działania w granicach kompetencji przewidzianych prawem (por. np. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34 i 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). W wyroku z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20 (OTK ZU A/2020, poz. 61), Trybunał stwierdził, że „[k]onsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego wprost wysłowioną w Konstytucji jest zasada legalizmu, określana również mianem zasady praworządności formalnej, umiejscowiona w art. 7 Konstytucji («Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa») i postrzegana w orzecznictwie TK, oprócz jej materialnego aspektu, jako istota zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK o sygn. K 3/17). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konsekwencją praworządności formalnej jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256)».

Trybunał, w wyroku z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65), dokonał rekapitulacji powyższych tez i uściślił je, wskazując, że „[a]rt. 7 Konstytucji zawiera zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa lub też jej formalny wymiar, według której «[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (zob. wyroki TK z: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 oraz 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). A zatem organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów. Zobowiązany jest więc do przestrzegania wszystkich przepisów określających jego uprawnienia lub obowiązki, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa. Organy władzy publicznej muszą zatem znać przepisy prawa materialnego, proceduralnego i ustrojowego regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Przede wszystkim chodzi o niestosowanie przez organy władzy publicznej zasady,

że – co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie przez nie zasady odwrotnej – co nie jest im dozwolone – jest zakazane (zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich klasyfikację: władza ustawodawcza, wykonawcza lub sądownicza czy (...) [organy pozostające] poza trójpodziałem władz. Przewidziane zasadą legalizmu standardy powinny być również wypełniane przez organy i instytucje UE wydające akty lub decyzje podlegające wykonaniu w Rzeczypospolitej Polskiej”.

3.3. Wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli art. 25 ust. 3 Konstytucji, według którego 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.

Prawodawca zdefiniował w art. 25 Konstytucji relację pomiędzy państwem a kościołami w Rzeczypospolitej, określając naczelne zasady prawa wyznaniowego instytucjonalnego. Należy uznać, że skoro zasady te zostały przez prawodawcę umiejscowione w rozdziale pierwszym ustawy zasadniczej, to przyznano im szczególną rangę zasad ustrojowych, na których opiera się cała konstrukcja prawno-ustrojowa państwa (zob. L. Garlicki, Rozdział I [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. 5, s. 2 i 5-6). Pełnią one zatem „funkcję dyrektywną, ponieważ formułują normy prawne o obowiązującym charakterze, a nie stanowią tylko wyrazu deklaracji intencji” (S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 187-188).

Zasady prawa wyznaniowego instytucjonalnego regulują stosunki pomiędzy władzą publiczną a kościołem, które opierają się na: równouprawnieniu kościołów i innych związków wyznaniowych (ust. 1), bezstronności światopoglądowej władzy publicznej połączonej ze swobodą wyrażania przekonań (światopoglądu) w życiu publicznym (ust. 2), poszanowaniu autonomii oraz wzajemnej niezależności państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych każdego w swoim zakresie (ust. 3 *in initio*), współdziałaniu dla dobra człowieka i dobra wspólnego (ust. 3 *in fine*) oraz bilateralności, inaczej dwustronności (ust. 4 i 5), określanej również mianem zasady konsensualnej regulacji stosunków między państwem a kościołami oraz związkami wyznaniowymi (za: M. Olszówka, Komentarz do art. 25 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016).

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że „[n]a poziomie konstytucyjnym jednym wyraźnie wskazanym przez ustrojodawcę polem współdziałania jest realizacja prawa nauczania religii w szkole publicznej, ujętego jako prawo człowieka (nie jest to zatem norma programowa). 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*. W każdym przypadku konieczną przesłanką podjęcia kooperacji jest zgoda obu stron, świeckiej i konfesyjnej, które wspólnie uznają, iż dane przedsięwzięcie służy osiągnięciu konstytucyjnie zdeterminowanych celów” (op. cit.).

3.4. Przywołany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 12 ust. 2 u.s.o. określa tryb wydania rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „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”.

Natomiast w art. 12 ust. 1 u.s.o., do którego odsyła art. 12 ust. 2 u.s.o., zostały określone wspomniane zadania, do których należy organizowanie nauki religii na życzenie rodziców (w publicznych przedszkolach i szkołach podstawowych) lub na życzenie bądź rodziców, bądź samych uczniów (w publicznych szkołach ponadpodstawowych).

Już na poziomie wykładni językowej art. 12 ust. 2 u.s.o., z samego brzmienia tego przepisu można odkodować element podmiotowy hipotezy normy prawnej zakodowanej przez (w założeniu) racjonalnego prawodawcę w art. 12 ust. 2 u.s.o. Podmiotem ustawowo upoważnionym (i jednocześnie zobowiązanym) do wydania rozporządzenia jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. W realiach niniejszej sprawy jest nim minister edukacji. Zgodnie z dyspozycją normy prawnej zakodowanej w art. 12 ust. 2 u.s.o. minister edukacji zobowiązany jest do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobu organizowania w publicznych przedszkolach i szkołach nauki religii.

Minister edukacji nie otrzymał jednak od prawodawcy upoważnienia do samodzielnego działania ukierunkowanego na realizację zobowiązania określonego w dyspozycji normy prawnej zakodowanej w art. 12 ust. 2 u.s.o. Istotnym ograniczeniem swobody działania ministra edukacji jest wymóg działania „w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”. Ta jednoznacznie określona okoliczność działania ministra edukacji „w porozumieniu” ze wskazanymi w art. 12 ust. 2 u.s.o. podmiotami stanowi *conditio sine qua non* prawidłowości trybu wydania rozporządzenia.

Art. 12 ust. 2 u.s.o. stanowił wzorzec kontroli w postępowaniu przez Trybunałem w sprawie o sygn. U 12/92. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), działając jako wnioskodawca, podniósł, iż mimo ustawowego wymogu (art. 12 ust. 2 u.s.o.), ówczesnie kwestionowane rozporządzenie zostało wydane bez porozumienia z uprawnionymi w ustawie podmiotami. Na poparcie powyższego zarzutu RPO dołączył stanowiska wyrażone przez Synod Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Kościoła Chrześcijańskich Baptistów, Naczelną Radę Kościoła Zborów Chrystusowych oraz Polską Radę Eklezjastyczną.

Celem zainicjowania przez RPO postępowania przed Trybunałem w sprawie o sygn. U 12/92 było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy działanie Ministra Edukacji Narodowej w porozumieniu z uprawnionymi podmiotami obligatoryjnie obejmuje uzyskanie porozumienia ze wszystkimi wymienionymi czy też może ograniczyć się wyłącznie do zainteresowanych nauczaniem religii kościołów i innych związków wyznaniowych.

W orzeczeniu z 20 kwietnia 1993 r. (OTK w 1993 r., poz. 9), Trybunał stwierdził zgodność trybu wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 36, poz. 155) z art. 12 ust. 2 u.s.o. Trybunał stanął na stanowisku, że użycie przez ustawodawcę zwrotu „w porozumieniu” nie może oznaczać „powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce. Biorąc bowiem pod uwagę zarówno ilość, jak i zróżnicowanie tych podmiotów, jest rzeczą mało prawdopodobną osiągnięcie ich całkowitej i wspólnej akceptacji spraw uregulowanych zaskarżonym rozporządzeniem. Jest to niemożliwe także dlatego, że niektóre z Kościołów lub związków wyznaniowych w ogóle nie są zainteresowane nauczaniem religii w szkołach publicznych lub wręcz programowo się temu sprzeciwiają. Są tym samym przeciwne samej zasadzie określonej ustawowo i tym samym nie mogą zgodzić się na jakiegokolwiek rozporządzenie wykonawcze”.

Wynikający z upoważnienia ustawowego obowiązek działania „w porozumieniu” został jednakże zrealizowany przez ówczesnego ministra edukacji poprzez zagwarantowanie czynnego udziału w procesie kształtowania treści rozporządzenia wykonawczego. Na etapie postępowania przed Trybunałem przedstawiona została zastosowana przez właściwego ministra procedura działania „w porozumieniu” z uprawnionymi podmiotami, która polegała na

długotrwałych uzgodnieniach nad projektem zaskarżonego rozporządzenia. Wskutek współdziałania przedstawiciele zainteresowanych Kościołów, na dowód osiągnięcia porozumienia w sprawie treści rozporządzenia, złożyli podpisy pod jego tekstem.

3.5. Wzorcem kontroli wskazanym przez wnioskodawcę pozostaje także art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Prawodawca podkreślił, że upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji prawodawca *expressis verbis* wymienia katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Są nimi Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Konstrukcja użyta przez prawodawcę wskazuje na miejsce i funkcję rozporządzenia w hierarchii źródeł prawa. W systemie źródeł prawa rozporządzenie jest aktem wykonawczym w stosunku do ustaw. Akt taki musi być zgodny zarówno z ustawami, jak też z innymi aktami o mocy nadrzędnej wobec ustaw (tj. z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody w ustawie, oraz z aktami stanowionymi przez organizację międzynarodową, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Wydanie rozporządzenia uzależnione jest od istnienia w ustawie wyraźnego przepisu kompetencyjnego, zwanego „upoważnieniem ustawowym”. Konstytucja zawiera zamknięty katalog organów upoważnionych do wydania rozporządzenia. Należą do niego: 1) Prezydent RP (art. 142 ust. 1), 2) Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), 3) Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), 4) minister kierujący działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 zdanie pierwsze), 5) przewodniczący określonych w ustawie komitetów, powołany w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3 w związku z art. 149 ust. 2 zdanie pierwsze), 6) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). Prawodawca umożliwił jednakże włączanie do procedury wydania rozporządzenia inne organy w ramach współuczestnictwa. Zgodnie z § 73 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p.) w przepisie upoważniającym do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia, uchwały albo zarządzenia wskazuje się: 1) podmiot upoważniany do współuczestniczenia, 2) formę współuczestniczenia.

Przyjmując założenie racjonalności prawodawcy, Trybunał uznał za zasadne zbadanie historycznego oraz aktualnego katalogu form współuczestnictwa oraz rozumienia pojęcia działania „w porozumieniu”.

Geneza zasad techniki prawodawczej istniejących w polskim porządku prawnym, w tym regulacji dotyczących współuczestnictwa w wydawaniu aktów normatywnych, sięga czasów II Rzeczypospolitej. Zasady techniki prawodawczej były regulowane już w 1929 r., a następnie w 1939, 1961, 1991 i 2002 r.

Zgodnie z § 54 załącznika do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. Nr 44, poz. 310) przepisowi upoważniającemu do współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego należy nadać brzmienie: 1) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na wspólnym wydaniu aktu przez upoważnione podmioty: „Minister ... oraz minister ... wydadzą (określą) w drodze rozporządzenia ...” lub „Minister ... oraz minister mogą wydać (określić) w drodze rozporządzenia ...”; 2) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „... w uzgodnieniu z ...”, „w porozumieniu z ...”; 3) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na czynnym wyrażeniu

zgody na wydany akt normatywny, a następstwem niewyrażenia zgody ma być to, że akt nie nabiera mocy obowiązującej albo traci moc obowiązującą: „... po zatwierdzeniu przez ...”, 4) jeżeli współuczestniczenie ma polegać jedynie na samym wyrażeniu opinii o projekcie aktu, a następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „... po zasięgnięciu opinii ...”, „... po porozumieniu się z ...”; 5) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na inicjowaniu aktu przez inny podmiot, a następstwem braku inicjatywy jest niemożność wydania aktu przez podmiot upoważniony do jego wydania: „... na wniosek ...”.

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w § 74 załącznika do rozporządzenia rozszerzony został katalog form współuczestnictwa w wydaniu aktu normatywnego i przyjął on brzmienie: Przepisowi upoważniającemu do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia, uchwały albo zarządzenia nadaje się brzmienie: 1) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na wspólnym wydaniu aktu normatywnego przez upoważnione organy: „Minister (inny organ) oraz minister (inny organ) określają” lub „Minister (inny organ) oraz minister (inny organ) mogą określić”; 2) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „Minister (inny organ) w porozumieniu z ministrem (innym organem) określi”; 3) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na czynnym wyrażeniu uprzedniej zgody na wydanie aktu normatywnego, a następstwem niewyrażenia zgody ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „Minister (inny organ), za zgodą (nazwa organu), określi”; 4) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na czynnym wyrażeniu następczej zgody na wydany akt normatywny, a następstwem niewyrażenia zgody ma być to, że akt nie nabiera mocy obowiązującej: „Minister (inny organ), po zatwierdzeniu przez (nazwa organu), określi”; 5) jeżeli współuczestniczenie ma polegać jedynie na samym wyrażeniu opinii o projekcie aktu normatywnego, a następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „Minister (inny organ), po zasięgnięciu opinii (nazwa organu), określi”; 6) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na zainicjowaniu aktu normatywnego przez inny organ, a następstwem braku inicjatywy jest niemożność wydania aktu przez organ upoważniony do jego wydania: „Minister (inny organ), na wniosek (nazwa organu), określi”.

Dopiero w 2016 r. dokonano zmiany treści § 74 z.t.p., ograniczając katalog form współuczestnictwa. Prawodawca wskazał, że przepisowi upoważniającemu do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia, uchwały albo zarządzenia nadaje się brzmienie: 1) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na wspólnym wydaniu aktu normatywnego przez upoważnione podmioty: „Minister (inny podmiot) ... oraz minister (inny podmiot) ... określają (mogą określić) ...”; 2) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „Minister (inny podmiot) ... w porozumieniu z ministrem (innym podmiotem) ... określi (może określić) ...”; 3) jeżeli współuczestniczenie ma polegać jedynie na samym wyrażeniu opinii o projekcie aktu normatywnego, a następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku: „Minister (inny podmiot) ..., po zasięgnięciu opinii (nazwa podmiotu) ..., określi (może określić) ...”; 4) jeżeli współuczestniczenie ma polegać na zainicjowaniu aktu normatywnego przez inny podmiot, a następstwem braku inicjatywy jest niemożność wydania aktu przez podmiot upoważniony do jego wydania: „Minister (inny podmiot) ..., na wniosek ministra (innego podmiotu) ..., określi (może określić) ...”. Dodano także ust. 2 z.t.p., w którym wskazano, że w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia rozwiązania, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 4, stosuje się wówczas, gdy współuczestniczącym w wydaniu rozporządzenia jest wyłącznie organ uprawniony do wydania rozporządzeń.

4. Ocena dopuszczalności rozpoznania wniosku.

Wniosek w niniejszej sprawie złożył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a więc podmiot, któremu na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji przysługuje nieograniczona legitymacja czynna do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm.

Trybunał na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek skutkujących koniecznością umorzenia postępowania (zob. np. wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103). Wnioskodawca zobowiązany jest poprawnie wskazać zaskarżone przepisy oraz udowodnić ich niezgodność ze wskazanymi przez siebie wzorcami konstytucyjności (zob. np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wniosek zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) wskazanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. Ustawodawca zdecydował, że w uzasadnieniu należy: 1) przywołać treść kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołać treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określić problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności; 4) wskazać argumenty lub dowody na poparcie zarzutu niekonstytucyjności.

Trybunał wielokrotnie wskazywał, ustalając spełnienie wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, że nie wystarczy samo przywołanie przepisu będącego wzorcem kontroli ani sposobu jego rozumienia, jeśli nie jest ono połączone z przedstawieniem choćby jednego argumentu na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. w szczególności wyroki pełnego składu TK z: 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102 oraz 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). Powyższe okoliczności Trybunał uwzględnił, dokonując analizy wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie.

5. Ocena przedmiotu kontroli z wzorcem.

W realiach niniejszej sprawy dokonywanie przez Trybunał kontroli konstytucyjności zainicjowane zostało podniesieniem zarzutu nieprawidłowego trybu wydania zaskarżonego rozporządzenia wobec braku dochowania przez ministra edukacji ustawowego obowiązku działania „w porozumieniu” z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych.

Trybunał zważył, że skutek analizy przedstawionego problemu konstytucyjnego, konieczne jest dokonanie oceny działania i *ratio legis* prawodawcy w postaci ukształtowania pozycji Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych w procesie wydania rozporządzenia dotyczącego organizacji nauczania religii.

Biorąc pod uwagę postanowienia obowiązującej w Rzeczypospolitej ustawy zasadniczej, a także wiążących RP umów międzynarodowych, kościoły i związki wyznaniowe zostały przez prawodawcę uznane za szczególny podmiot biorący czynny udział w życiu publicznym. *Ratio legis* wymogu, aby minister edukacji działał w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych podczas określania, w drodze rozporządzenia, warunków i sposobów organizowania przez szkoły nauczania religii, jest respektowanie konstytucyjnej zasady współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego (zob. art. 25 ust. 3 Konstytucji). W ścisłym związku pozostaje wobec regulacji konstytucyjnej zasada współdziałania państwa i kościoła katolickiego wyrażona w art. 1 Konkordatu. Zgodnie z tym przepisem „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwier-

dzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97 (OTK ZU nr 2/1998, poz. 11) „[o]kreślenia «w porozumieniu», «w uzgodnieniu», «za zgodą», «przy udziale», «po zasięgnięciu opinii» itp. występują dość często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, w doktrynie prawa fakt ten kwalifikuje się jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności – winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Za ich pośrednictwem prawodawca kształtuje też wzajemne stosunki prawne między różnymi podmiotami. Od 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. Założenie to możliwe jest do wykonania pod warunkiem, że prawodawca używa określeń dostatecznie ostrych, bądź też posługuje się dodatkowo innymi środkami wskazującymi na istotę używanego pojęcia, w szczególności poprzez określenie konsekwencji prawnych braku owego współdziałania przy stanowieniu prawa. To, że prawodawca używa często określonych zwrotów językowych nie zawsze w dostatecznie określonych znaczeniach i nie zawsze konsekwentnie dostrzega się w literaturze prawniczej (np. S. Wronkowska, M. Zieliński, Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych, Warszawa 1993, s. 68). Samo użycie wskazanych formuł, bez bliższego określenia treści praw i obowiązków organu prawotwórczego i organizacji (ciał) współuczestniczących w procesie prawotwórczym rodzi też określone trudności związane ze sposobem realizacji tego współuczestnictwa w praktyce. Z problemem tym Trybunał Konstytucyjny spotykał się już wielokrotnie przy kontroli formalnej aktów prawotwórczych, opartej na zarzucie naruszenia ustawowego trybu wydania aktu normatywnego (np. w sprawach o sygn. U. 3/86, U. 4/86, U. 12/92, K. 14/92, K. 18/92, K. 10/94 czy też K. 7/95) formułując, w szczególności gdy chodzi o formę współdziałania w postaci «wyrażenia opinii», także treść obowiązków spoczywających na organie prawotwórczym. W rozpatrywanej 20 kwietnia 1993 r. sprawie (sygn. U.12/92) opartej o zarzut naruszenia trybu wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych Trybunał zajął się pojęciem odnoszącym się do innej postaci współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa. Dokonując wykładni użytego w art. 12 ust. 2 ustawy z 7 września 1992 r. o systemie oświaty pojęcia «w porozumieniu» («Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia...») Trybunał stwierdził, iż pojęcie «w porozumieniu» użyte w ustawie «nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, działających w Polsce. Biorąc bowiem pod uwagę zarówno ilość jak i zróżnicowanie tych podmiotów, jest rzeczą mało prawdopodobną osiągnięcie ich całkowitej i wspólnej akceptacji spraw uregulowanych zaskarżonym rozporządzeniem (...) Pojęcie w porozumieniu użyte przez ustawodawcę nie może zatem być traktowane jako równoznaczne z pojęciem zgody wszystkich działających w Polsce Kościołów i związków wyznaniowych. Gdyby ustawodawca chciał nadać pojęciu porozumienia taką treść wyraźnie by to sformułował w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (...) Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że nie było zamiarem ustawodawcy stawianie znaku równości między porozumieniem a zgodą jest fakt, że w ustawie o systemie oświaty nie przewidziano żadnego trybu rozstrzygnięcia ewentu-

alnych sporów między podmiotami, w porozumieniu z którymi Minister Edukacji Narodowej miał wydać rozporządzenie wykonawcze. 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 związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najlepiej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami» (OTK w 1993 r. cz. I, s. 106-107)”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy wskazać, że art. 12 u.s.o. zawierający upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego ds. oświaty do wydania rozporządzenia określającego warunki organizowania nauczania religii od daty wejścia w życie (tj. 25 października 1991 r.) był przez prawodawcę nowelizowany dwukrotnie – w 1999 oraz w 2017 r. Zmiany te dotyczyły dostosowania treści regulacji do istnienia gimnazjów, a następnie ich likwidacji. Żadna ze zmian nie miała zatem charakteru merytorycznego, nie odnosiła się również do pozycji kościołów i innych związków wyznaniowych i relacji tych podmiotów z ministrem wydającym rozporządzenie.

Należy zatem przyjąć, że włączenie przez prawodawcę władz kościołów i innych związków wyznaniowych do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia poprzez działanie w porozumieniu, było zabiegiem przemyślanym. Określona w upoważnieniu ustawowym forma współuczestnictwa kościołów i innych związków wyznaniowych w procedurze wydawania rozporządzenia przez właściwego ministra stanowi realizację konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego, tj. współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Wymaga także podkreślenia, że mimo nowelizacji § 74 z.t.p. zawierającego katalog form współuczestnictwa, działający racjonalnie prawodawca pozostawił w treści upoważnienia ustawowego działanie „w porozumieniu” pomiędzy ministrem wydającym rozporządzenie a władzami kościołów i innych związków wyznaniowych partycypujących w procedurze. Dokonał zatem celowego uprzywilejowania kościołów i innych związków wyznaniowych przy wydawaniu rozporządzenia, uznając za nieistotny brak kompetencji prawodawczych tych podmiotów wobec realizacji wyższej wartości, jaką jest zapewnienie kościołom i innym związkom wyznaniowym należytej im pozycji w życiu publicznym i wychowaniu następnych pokoleń.

Skutkiem takiego ukształtowania delegacji ustawowej pozostaje także wykształcenie normy prawnej w zakresie trybu wydania tego aktu normatywnego, w tym normy kreującej rozumienie i sposób realizacji obowiązku działania w porozumieniu. Norma ta każdorazowo zobowiązuje ministra właściwego do wydania rozporządzenia do zapewnienia władzom kościołów i innych związków wyznaniowych czynnego udziału w procedurze formułowania warunków organizowania nauczania religii, czego potwierdzeniem jest złożenie podpisów przez zainteresowane podmioty reprezentujące kościoły i inne związki wyznaniowe pod treścią rozporządzenia właściwego ministra. Trybunał zważył także, że tryb działania „w porozumieniu” z innym podmiotem (podmiotami) podczas wydawania rozporządzenia znajduje wyraz w regulacjach dotyczących Rady Ministrów. Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.) stanowi, że organizację i tryb swojej pracy Rada Ministrów określa w regulaminie.

W § 145 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806) określono tryb podpisywania rozporządzeń wydawanych wspólnie albo w porozumieniu z innym organem. Przepis ten stanowi, że jeżeli rozporządzenie jest wydawane wspólnie albo w porozumieniu z innym organem, po podpisaniu rozporządzenia organ wydający rozporządzenie przekazuje je do organu współuczestniczącego w celu podpisania.

Trybunał ocenił zatem, że najbardziej podstawowym wymogiem formalnym odnoszącym się do realiów niniejszej sprawy celem spełnienia warunku działania w porozumieniu,

określonego w art. 12 ust. 2 u.s.o. jest przekazanie podpisanego rozporządzenia do podpisania władzom Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych. Wyraźnym przejawem działania w porozumieniu w zakresie wprowadzanych rozporządzeniem zmian byłoby złożenie podpisów przez władze kościelne.

Biorąc pod uwagę uzasadnienie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz przedstawione stanowisko na rozprawie, Trybunał jednoznacznie ocenił, że do takiej zgody nie doszło. *Explicite* wynika to także ze stanowiska „Konferencji Episkopatu Polski w sprawie zmian w organizacji lekcji religii w szkołach podejmowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej”, wydanego 12 czerwca 2024 r. W dokumencie tym wprost podkreślono, że nauczanie religii w polskiej szkole stanowi wielkie dobro dla dzisiejszego młodego człowieka, które wymaga wspólnej troski ze strony rodziny, Kościoła i państwa. Lekcja religii w szkołach publicznych ma miejsce w 23 krajach Europy i jej obecność jest traktowana jako standard systemów edukacyjnych. Przedstawiciele władz kościelnych i innych związków wyznaniowych wyraziły sprzeciw wobec decyzji Ministra Edukacji odnoszących się do organizacji lekcji religii w szkole. Wielokrotnie zwracano uwagę, że wszelkie zmiany odnośnie do organizacji lekcji religii w szkole publicznej winny dokonywać się zawsze zgodnie z obowiązującym prawem i w porozumieniu z Kościołami oraz związkami wyznaniowymi. Rozmowy podejmowane z przedstawicielami Ministerstwa Edukacji powinny zmierzać do wypracowania wspólnego porozumienia wymaganego przez prawo. Porozumienie zakłada osiągnięcie ostatecznego konsensusu w zakresie wspólnie wypracowanego stanowiska.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał zważył, że tryb wydania przez ministra edukacji zaskarżonego rozporządzenia jest niezgodny z ustawowym upoważnieniem, które obliguje ministra właściwego do spraw oświaty do działania w porozumieniu z przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych. Minister Edukacji jednostronnie dokonał opracowania treści zaskarżonego rozporządzenia. Pominięte zostały merytoryczne stanowiska zainteresowanych przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych. Do projektu rozporządzenia wprowadzono bowiem jedynie kosmetyczne zmiany w zakresie łączenia grup i ich liczebności. Minister edukacji nie zrealizował obowiązku współdziałania w porozumieniu i zignorował zgłoszone przez przedstawicieli kościołów wątpliwości w zakresie zbyt krótkiej *vacatio legis* czego skutkiem było uniemożliwienie dostosowania programu nauczania, opracowania nowej podstawy programowej i podręczników czy doszkolenia katechetów. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał ocenił, że działania podjęte przez właściwego ministra w zakresie trybu wydania rozporządzenia bez zachowania obowiązku działania „w porozumieniu” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych, stanowią niezgodność z art. 12 ust. 2 u.s.o. w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 3 w związku z art. 2 i wynikającą z niego zasadą poprawnej legislacji oraz z zasadą legalizmu interpretowaną z art. 7 Konstytucji.

6. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Trybunał orzekł o niezgodności zaskarżonego rozporządzenia w całości z art. 92 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji wskutek braku dochowania odpowiedniego trybu jego wydania „w porozumieniu”. Wskutek powyższego Trybunał odstąpił od oceny merytorycznych zarzutów, bowiem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przedmiot kontroli jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. np. wyroki z: 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46; 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46).

7. Uwagi końcowe i skutki wyroku.

Skutkiem wyroku Trybunału w omawianej sprawie jest utrata mocy obowiązującej kwestionowanego aktu.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, zmienione zaskarżonym rozporządzeniem, odzyskuje wcześniejsze brzmienie.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.