



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 lipca 2025 r.

Pozycja 75

WYROK

z dnia 3 lipca 2025 r.

Sygn. akt U 2/25

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący

Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca

Stanisław Piotrowicz,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 3 lipca 2025 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

- 1) rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 66) 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, art. 25 ust. 3 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- 2) § 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim tworzą podstawę do obniżenia wymiaru nauki religii w szkołach do jednej godziny lekcyjnej tygodniowo oraz wprowadzają wymóg organizowania nauki religii bezpośrednio przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737), przewidzianych dla ucznia w danym dniu albo bezpośrednio po zakończeniu tych zajęć, z:
 - a) art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 2, ponieważ uniemożliwiają nauczanie religii w sposób określony programem nauczania tego przedmiotu i w ten sposób naruszają prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem i 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,
 - b) 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. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ uniemożliwiają nauczanie tego przedmiotu w sposób określony programem jego nauczania,

- c) art. 2 oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji, ponieważ naruszają 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 17 stycznia 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 66) 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, art. 25 ust. 3 oraz 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 22 kwietnia 2025 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności:

a) rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 66; dalej: zaskarżone rozporządzenie) z 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, art. 25 ust. 3 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji,

b) § 1 pkt 3 i 4 zaskarżonego rozporządzenia, w zakresie, w jakim tworzą podstawę do obniżenia wymiaru nauki religii w szkołach do jednej godziny lekcyjnej tygodniowo oraz wprowadzają wymóg organizowania nauki religii bezpośrednio przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737; dalej: u.p.o.), przewidzianych dla ucznia w danym dniu albo bezpośrednio po zakończeniu tych zajęć, 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., ponieważ uniemożliwiają nauczanie religii w sposób określony programem nauczania tego przedmiotu i w ten sposób naruszają 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;

– 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. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ uniemożliwiają nauczanie tego przedmiotu w sposób określony programem jego nauczania;

– art. 2 oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji, ponieważ naruszają 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) w ramach konsultacji publicznych, pismem z 1 października 2024 r. Równocześnie projekt ten został zamieszczony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji oraz Ministra Edukacji. Założenia projektu zostały także przedstawione przez właściwego ministra podczas specjalnego spotkania, które odbyło się 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 przygotowywanych zmian.

Wnioskodawca zaznaczył, że zgodnie z decyzją Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski, która zapadła na posiedzeniu Komisji 16 października 2024 r., powołana została Podkomisja ds. religii w szkole. Odbyły się dwa spotkania Podkomisji – 7 i 28 listopada 2024 r. Wyniki prac tego gremium zostały omówione na posiedzeniu Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski 9 grudnia 2024 r. – strony nie wypracowały wspólnego stanowiska, nie osiągając tym samym konsensusu.

1.2. Przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych w ramach prac nad projektem rozporządzenia kierowały swoje uwagi do właściwego ministra. W pisemnych stanowiskach kierowanych do MEN związki wyznaniowe podtrzymały swoje wątpliwości i zarzuty. Pisma zostały skierowane do Ministra Edukacji przez przedstawicieli Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego, Konferencji Episkopatu Polski, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, Kościoła Ewangelicko-Reformowanego, Kościoła Greckokatolickiego i Prawosławnego Metropolitę Warszawskiego i całej Polski.

1.3. Wnioskodawca podniósł, że argumentacja przedstawiona przez stronę kościelną nie została przyjęta przez właściwego ministra. Zaskarżone rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 20 stycznia 2025 r. Wydając je wprowadzono jedynie niewielkie zmiany do projektu, który został skierowany do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Mianowicie zmieniono redakcję dwóch przepisów w celu zwiększenia ich komunikatywności oraz uwzględniono specyfikę szkół artystycznych realizujących jednocześnie kształcenie ogólne i kształcenie artystyczne. Przewidziano także wyjątek od zasady organizowania zajęć religii lub etyki w szkole przed rozpoczęciem albo po zakończeniu obowiązkowych zajęć edukacyjnych polegający na tym, że w szkole podstawowej można je uwzględnić w planie zajęć, jeżeli w nauce religii lub etyki, według stanu na dzień 15 września danego roku szkolnego, uczestniczą wszyscy uczniowie danego oddziału. Natomiast możliwość tworzenia grup międzyklasowych w przypadku uczniów klas I-III ograniczono do sytuacji, w której na naukę religii zgłosi się mniej niż siedmiu uczniów danej klasy.

1.4. W ocenie wnioskodawcy wprowadzenie do porządku prawnego zaskarżonego rozporządzenia stanowiłoby naruszenie licznych konstytucyjnych wzorców kontroli. W pierwszej kolejności wnioskodawca wskazuje na niewłaściwy tryb wydania zaskarżonego rozporządzenia, co stanowi niezgodność z art. 12 ust. 2 u.s.o. w związku z art. 92 ust. 1, art. 25 ust. 3 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, 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 konsensu. 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.

W ocenie wnioskodawcy przewidziany przez prawodawcę wymóg trybu wydania rozporządzenia jest związany z doniosłością 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 art. 12 ust. 2 u.s.o. zakłada konieczność współdziałania organów władzy publicznej, w tym przypadku ministra właściwego do spraw oświaty, z przedstawicielami kościołów i innych związków wyznaniowych. W ocenie wnioskodawcy współdziałanie to zakłada konsensus i porozumienie, szczególnie w kwestiach istotnych, do jakich niewątpliwie zaliczyć należy edukację religijną w szkole.

Wnioskodawca wskazał, że w świetle przytoczonych okoliczności faktycznych opisujących tryb procedowania zaskarżonego rozporządzenia, należy jednoznacznie stwierdzić, że jego wydanie, choćby w minimalnym stopniu, nie spełnia wymogów określonych w art. 12 ust. 2 u.s.o. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten, odczytywany szczególnie w powiązaniu z konstytucyjną zasadą współdziałania i konsensualnego regulowania relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, przewiduje, że organizowanie nauki religii w publicznych przedszkolach oraz szkołach podstawowych i ponadpodstawowych ma następować w porozumieniu właściwego ministra z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych.

1.5. Oprócz zarzutów proceduralnych wnioskodawca zakwestionował zgodność § 1 pkt 3 i 4 zaskarżonego rozporządzenia, w zakresie, w jakim tworzą podstawę do obniżenia wymiaru nauki religii w szkołach do jednej godziny lekcyjnej tygodniowo oraz wprowadzają wymóg organizowania nauki religii bezpośrednio przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.p.o., przewidzianych dla ucznia w danym dniu albo bezpośrednio po zakończeniu tych zajęć, z:

1) art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1 i 5 u.p.o., 2) art. 12 ust. 1 w związku z ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską w związku z art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, 3) art. 2 oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji.

2. Minister Edukacji nie zajął stanowiska w sprawie.

3. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

4. Pismem z 5 czerwca 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Na rozprawie 3 lipca 2025 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał stanowisko zaprezentowane we wniosku.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku.

1.1. W piśmie z 22 kwietnia 2025 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej także: wnioskodawca) wniósł o zbadanie zgodności:

a) rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 17 stycznia 2025 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 66, dalej: zaskarżone rozporządzenie) z 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, art. 25 ust. 3 oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji,

b) § 1 pkt 3 i 4 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim tworzą podstawę do obniżenia wymiaru nauki religii w szkołach do jednej godziny lekcyjnej tygodniowo oraz wprowadzają wymóg organizowania nauki religii bezpośrednio przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737; dalej: u.p.o.), przewidzianych dla ucznia w danym dniu albo bezpośrednio po zakończeniu tych zajęć, 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., ponieważ uniemożliwiają nauczanie religii w sposób określony programem nauczania tego przedmiotu i w ten sposób naruszają 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;

– 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. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ uniemożliwiają nauczanie tego przedmiotu w sposób określony programem jego nauczania;

– art. 2 oraz z art. 24 w związku z art. 65 ust. 5 Konstytucji, ponieważ naruszają 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 17 stycznia 2025 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 oraz z 2024 r. poz. 1158).

1.2.1. Zgodnie z kwestionowanym przez wnioskodawcę § 1 pkt 3 w zmienianym rozporządzeniu § 8 otrzymuje brzmienie:

„§ 8. 1. Nauka religii w przedszkolach odbywa się w wymiarze dwóch zajęć przedszkolnych tygodniowo, a w szkołach – w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo.

2. Nauka etyki w szkołach odbywa się w wymiarze jednej godziny lekcyjnej tygodniowo”.

1.2.2. Zgodnie z kwestionowanym przez wnioskodawcę § 1 pkt 4 w zmienianym rozporządzeniu po § 8 dodaje się § 8a w brzmieniu:

„§ 8a. 1. Nauka religii lub etyki jest organizowana bezpośrednio przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, przewidzianych dla ucznia w danym dniu albo bezpośrednio po zakończeniu tych zajęć.

2. W szkole podstawowej można odstąpić od zasady określonej w ust. 1, jeżeli w nauce religii lub etyki, według stanu na dzień 15 września danego roku szkolnego, uczestniczą wszyscy uczniowie danego oddziału.

3. W szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne i kształcenie artystyczne nauka religii lub etyki jest organizowana bezpośrednio:

- 1) przed rozpoczęciem obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, przewidzianych dla ucznia w danym dniu albo
- 2) po zakończeniu przewidzianych dla ucznia w danym dniu zajęć, o których mowa w pkt 1, obejmujących obowiązkowe zajęcia edukacyjne ogólnokształcące albo obowiązkowe zajęcia edukacyjne ogólnokształcące i obowiązkowe zajęcia edukacyjne artystyczne”.

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 oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

3.1. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wniosek w przedmiotowej sprawie, podtrzymuje w całości stanowisko wyrażone w wyrokach z: 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24 (OTK ZU A/2024, poz. 118) i 22 maja 2025 r., sygn. U 11/24 (OTK ZU A/2025, poz. 52). Trybunał zdecydował o przytoczeniu w całości argumentacji dotyczącej wymogów w zakresie trybu wydania rozporządzenia przez Ministra Edukacji, mając na względzie nierespektowanie i niepublikowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które to działanie nie znajduje podstawy prawnej w obowiązującym porządku prawnym.

3.2. Trybunał zważył, że 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 podkreślał, 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)».

3.3. 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”.

3.4. Wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli art. 25 ust. 3 Konstytucji, według którego stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształto-

wane 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.*).

3.5. Wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli także art. 12 ust. 2 u.s.o. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślił, że przepis ten 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 edu-

cji. 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.

3.6. 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.

Prawodawca w § 74 z.t.p., uregulował katalog form współuczestnictwa w wydaniu aktu normatywnego w następujący sposób: 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 podmio-

tem) ... 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) ...”. W wyniku nowelizacji przepisu dodano także ust. 2 w § 74 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 wydawania 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 zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami.

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.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „nauczanie religii jest jednym z elementów wolności religii określonej w art. 53 ust. 2 Konstytucji, obok, między innymi, uprawiania kultu, modlitwy, uczestniczenia w obrzędach i praktykowania, posiadania świątyń i innych miejsc kultu oraz prawa do korzystania z pomocy religijnej (...)

Wolność uzewnętrzniania religii dotyczy także wolności nauczania religii” (wyrok z 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163).

Dokonując oceny zgodności trybu wydania zaskarżonego rozporządzenia Trybunał zważył, że w przedmiotowej sprawie aktualne pozostaje stanowisko wyrażone w wyrokach z: 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24 i 22 maja 2025 r., sygn. U 11/24.

Trybunał podkreślił, że postanowienia obowiązujące 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. Trybunał ponownie podkreśla, że *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).

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 wiążane 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 rozstrzygania ewentualnych 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 najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami» (OTK w 1993 r. cz. I, s. 106-107)”.

Należy 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.

Trybunał podkreślił, że skutkiem działania prawodawcy wobec ukształtowania delegacji ustawowej pozostaje 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 2025 r. poz. 780) 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 podpisa-

niu 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 takiego porozumienia nie doszło. Przedstawiciele władz kościelnych i innych związków wyznaniowych wyraziły sprzeciw wobec decyzji Ministra Edukacji odnoszących się do organizacji lekcji religii w szkole, podnosząc zarówno zarzuty materialnoprawne, jak i dotyczące niezachowania ustawowego trybu wydania rozporządzenia. 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 arbitralnie ukształtował treść zaskarżonego rozporządzenia. Pominięte zostały merytoryczne stanowiska zainteresowanych przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych. Minister Edukacji nie zrealizował obowiązku współdziałania w porozumieniu, ignorując zgłoszone przez przedstawicieli kościołów wątpliwości. Skutkiem jednostronnego działania właściwego ministra pozostaje uniemożliwienie dostosowania programu nauczania, jak również opracowania nowej podstawy programowej i podręczników zgodnie z przewidzianym ograniczeniem liczby lekcji religii.

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 oraz art. 2 i 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 oraz 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 zachowanie dotychczasowego brzmienia rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie wa-

runków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, zgodnego ze stanem prawnym uwzględniającym wyrok TK z 27 listopada 2024 r. (sygn. U 10/24).

Trybunał przypominał, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Brak niezwłocznej publikacji trybunalskich orzeczeń w organach urzędowych stanowi działanie sprzeczne z prawem, które może skutkować odpowiedzialnością prawną – w tym także karną – osób, na których ciąży prawny obowiązek ogłaszania judykatów Trybunału.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.