

## II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Paweł Borecki\*

### **OPINIA PRAWNA w sprawie zgodności z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP, Konkordatu polskiego oraz właściwych ustaw Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach**

Legal opinion

on the compliance with the relevant provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the Polish Concordat and relevant acts of the regulation of the Minister of Education amending the regulation on the conditions and method of organizing religious education in public kindergartens and schools

**Abstract.** The Regulation of the Minister of Education of 26 July 2024 amending the Regulation of 1992 on the principles of organizing religious education and ethics in public education was issued in violation of the procedural rules specified in the Act of 1991 on the education system. The Minister of Education did not reach the necessary agreement with the interested churches and other religious groups regarding the content of the regulation. The Minister therefore violated the constitutional principle of legalism, breaking a 32-year-old law-making convention without justification. By doing so, the Minister undermined the

---

\* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-1921-8291>, e-mail: [pborecki@wpia.uw.edu.pl](mailto:pborecki@wpia.uw.edu.pl).

constitutional principle of citizens' trust in the state and the law. The regulation was in fact issued arbitrarily by the Minister of Education. This violates the constitutional principle of bilateralism in the regulation of confessional matters in Poland. The principle of correct legislation was also violated. The period of *vacatio legis* was too short a period. The Minister introduced an additional requirement for the organization of religious education in public schools, in addition to the criterion of expression of will by authorized persons – the requirement for the student to register for religious education (ethics). This is a requirement not provided for in the Constitution of the Republic of Poland, in the Polish Concordat of 1993 and in the 1991 Act on the Education System.

The Regulation of 26 July 2024, as probably unconstitutional and illegal, should be immediately eliminated from Polish law.

**Keywords:** religious education – public education – Constitution of the Republic of Poland – Concordat – Minister of Education

Niniejsza opinia prawna zawiera analizę oraz będącą jej następstwem ocenę zgodności Rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach<sup>1</sup> z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup>, Konkordatu między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską, zawartego w 1993 r., a ratyfikowanego 23 lutego 1998 r.<sup>3</sup> oraz z m.in. utrzymanymi w mocy przepisami Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>4</sup>.

Przedmiotem badań stały się: (1) tryb prawotwórczy, który doprowadził do wydania rozporządzenia z 2024 r., (2) przestrzeganie zasad poprawnej legislacji w procesie formułowania tegoż aktu normatywnego, wreszcie (3) treść merytoryczna rzeczzonego aktu, ze szczególnym uwzględnieniem prawdopodobnych skutków społecznych.

Rozporządzenie z 2024 r. zostało wydane przez Ministra Edukacji w trybie niezgodnym z obowiązującym wciąż art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten przewiduje, że 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,

<sup>1</sup> Dz.U. 2024, poz. 1158, dalej „rozporządzenie z 2024 r.”.

<sup>2</sup> Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

<sup>3</sup> Dz.U. 1998, poz. 51, poz. 418, dalej „Konkordat”.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 750 i 854.

o których mowa w ust. 1 art. 12 ustawy o systemie oświaty, czyli organizowanie nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach na życzenie uprawnionych osób. Z przedmiotowej regulacji wynika logicznie, że również każda zmiana odpowiedniego rozporządzenia zmieniająca zasady organizowania nauki religii także jest objęta wymogiem wydania przez ministra aktu nowelizującego w porozumieniu z władzami zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, zwłaszcza w porozumieniu z władzami dwóch najstarszych i największych Kościołów chrześcijańskich w Polsce – Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego. Założenie racjonalności ustawodawcy prowadzi do wniosku, że wymóg wydania rozporządzenia nowelizującego przez ministra w porozumieniu z odpowiednimi konfesjami, wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych rzeczywiście nauczających religii w systemie oświaty publicznej powinien zostać spełniony w momencie rozpoczęcia prac legislacyjnych przez resort edukacji nad odpowiednim rozporządzeniem. Według wiarygodnych informacji uzyskanych w maju 2024 r. od kompetentnego pracownika Ministerstwa Edukacji takich wspólnot religijnych było wówczas 22, poczynając od Kościoła Katolickiego, a kończąc na Lidze Muzułmańskiej w RP.

Kluczowe znaczenie dla określenia roli odpowiednich wspólnot religijnych w prowadzonym przez Ministra Edukacji procesie prawotwórczym co do zmiany właściwego rozporządzenia ma termin „w porozumieniu”. Oficjalna wykładnia tegoż terminu na potrzeby procesu prawodawczego prowadzonego przez Radę Ministrów, jej członków, w tym Prezesa RM oraz Ministra Edukacji, została aktualnie określona w § 74 ust. 1 pkt 2 załącznika do Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>5</sup>. Przepis ten stanowi, że jeżeli współuczestniczenie w wydaniu rozporządzenia, zarządzenia lub uchwały ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku, to prawodawca posługuje się wyrażeniami: „Minister (inny podmiot) ... w porozumieniu z ministrem (innym podmiotem) ... określi (może określić) ...”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283.

<sup>6</sup> Powyższy przepis Zasad techniki prawodawczej z 2002 r. określa **sens** wyrażenia „w porozumieniu”, wiążący przynajmniej organy administracji rządowej. § 74 ust. 2 Zasad określa **zakres podmiotowy** stosowania owej interpretacji w procesie prawotwórczym, ale art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z art. 87 ust 1 i art. 92

Oznacza to, że zmiana Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowaniu nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach<sup>7</sup>, zwłaszcza zmiana istotna merytorycznie, wymaga aprobaty zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, na czele z Kościołem Katolickim oraz Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym. Aprobata powinna być potwierdzona w formie pisemnej, dla celów dowodowych. Właściwy minister nie ma podstaw prawnych, aby ową aprobatę dla treści rozporządzenia zawczasu zakładać.

Należy podkreślić, że taką samą interpretację terminu: „w porozumieniu” dla potrzeb procesu prawotwórczego na forum Rady Ministrów i administracji rządowej przewidywały poprzednie Zasady techniki prawodawczej, stanowiące załącznik do Uchwały Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>8</sup> (§ 50 pkt 2).

W świetle genezy historycznej Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a przede wszystkim historii prac legislacyjnych w Sejmie nad jej art. 12, nie sposób ograniczać znaczenia sformułowania „w porozumieniu” tylko do wymogu zasięgnięcia przez organ prawotwórczy [Ministra Edukacji – przyp. P.B.] opinii zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych, czyli konsultacji z nimi projektu rozporządzenia wykonawczego, względnie jego nowelizacji. To wymóg znacznie dalej idący, oznaczający konieczność wypracowania konsensu ze związkami wyznaniowymi w toku procesu prawotwórczego.

Projekt ustawy o systemie oświaty (Sejm X kadencji PRL, druk nr 1041) został zgłoszony z inicjatywy grupy posłów w dniu 28 sierpnia 1991 r. Uzasadnione jest przypuszczenie, że projekt ten został w rzeczywistości przygotowany nie tyle przez właściwych parlamentarzystów, co w ówczesnych sferach rządowych, zwłaszcza w resorcie edukacji narodowej. Wskazuje na to kompleksowość projektu (liczył on 115 artykułów), jego wewnętrzna spójność, także fakt, że ówczesny Rząd RP na czele z premierem J.K. Bieleckim nie sprzeciwiał się ani w ogóle nie oponował przeciwko temu projektowi. W rządzie J.K. Bieleckiego, istniejącym od stycznia do grudnia 1991 r., największą grupę ministrów stanowili politycy o proweniencji liberalnej, szczególnie ci należący do

---

ust. 1 Konstytucji RP, ma **moc prawną wyższą** niż przepis załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2002 r. art. 12 ust. 2, jest poza tym przepisem o charakterze *lex specialis* wobec § 74 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 983, „dalej rozporządzenie z 1992 r.”.

<sup>8</sup> M.P. 1991 Nr 44, poz. 310.

Kongresu Liberalno-Demokratycznego. Jednym z liderów tej partii był premier J.K. Bielecki. W tym ugrupowaniu swoją karierę polityczną rozpoczął kilkakrotny Prezes Rady Ministrów – Donald Tusk. Następnie tak przygotowany projekt ustawy oświatowej mógł zostać przejęty przez grupę posłów i skierowany przez nich do Marszałka Sejmu. Opisany tryb postępowania legislacyjnego znacznie je przyspieszał.

W trakcie krótkiego (szybkiego) procesu ustawodawczego zagadnienie szczegółowych zasad nauczania religii w szkolnictwie publicznym wzbudzało znaczne kontrowersje. Istniał jednak wśród posłów duży relatywny konsens w rzeczowej kwestii. W toku prac na forum Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego oraz Komisji Ustawodawczej zaproponowane poprawki nie przewidywały jednak zmiany art. 12 ust. 2 projektu ustawy co do trybu wydania właściwego rozporządzenia przez Ministra Edukacji „w porozumieniu” z władzami odpowiednich wyznań. Zgłoszone zostały także trzy wnioski mniejszości, przewidujące m.in. zastąpienie w art. 12 ust. 2 projektu ustawy wyrażenia „Minister Edukacji, **w porozumieniu** [podkr. – P.B.] z władzami Kościoła Katolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa w drodze rozporządzenia” sformułowaniem: „Minister Edukacji, **po zasięgnięciu opinii** władz Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych określa, w drodze rozporządzenia”<sup>9</sup>.

Podczas 72. plenarnego posiedzenia Sejm RP wyraźną większością głosów **odrzucił jednak wszystkie wnioski mniejszości**, a poparł stanowisko odpowiednich Komisji sejmowych. Przeciwko wnioskowi mniejszości do projektu ustawy o systemie oświaty, w tym do jej art. 12, głosowało wówczas 228 posłów, odmiennego zdania było 51, a 42 wstrzymało się od głosowania<sup>10</sup>.

Przebieg debaty parlamentarnej w dniu 7 września 1991 r. wyraźnie wskazywał, że historycznie twórcy art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w tym członkowie odpowiednich połączonych komisji sejmowych, zwrot „w porozumieniu” pojmowali jako konieczność uzyskania przez Ministra Edukacji **zgody** zwłaszcza dwóch enumeratywnie wymienionych w tym przepisie kościołów: Kościoła Katolickiego oraz Polskiego

<sup>9</sup> Zob. Sprawozdanie Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego oraz Komisji Ustawodawczej z dnia 31 VIII 1991 r. (Sejm X kadencji PRL, druk nr 1059).

<sup>10</sup> Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 72. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 6 i 7 IX 1991 r., Warszawa 1991, s. 54.

Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>11</sup>. Obowiązujące jeszcze wówczas Zasady techniki prawodawczej z 1961 r. pomijały kwestię wykładni wyrażenia „w porozumieniu”<sup>12</sup>.

Wykładnia historyczna art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wyraźnie wskazuje, że Minister Edukacji, wydając rozporządzenie w sprawie nauki religii, ma obowiązek realnie dążyć do osiągnięcia konsensu (aprobaty) dla treści właściwego aktu ze strony właściwych wyznań, na czele z Kościołem Katolickim i Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym.

Treść art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, co do trybu wydania i odpowiednio – zmiany przez szefa resortu edukacji właściwego rozporządzenia, nie zmieniła się. Zmianie uległa tylko oficjalna nazwa kierownika danego resortu, w związku z reformą centrum gospodarczo-administracyjnego Rządu w latach 1996–1997. Utrzymywał się zatem konsens wśród kolejnych ekip rządzących od początku lat 90. minionego stulecia co do treści art. 12 ust. 2 ustawy z 1991 r. Kolejne Rządy RP i ministrowie edukacji wywodzący się z różnych, często odmiennych ugrupowań politycznych, poczynając od prof. A. Stelmachowskiego, poprzez prof. J. Wiatra, M. Handkego, K. Łybacką, A. Zalewską, a kończąc na prof. KUL P. Czarnku, przestrzegały zasady, że do Rozporządzenia z dnia 14 września 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach minister nie wprowadza zmian, które byłyby kontestowane przez zainteresowane kościoły i inne związki wyznaniowe. Znajduje to potwierdzenie w oficjalnych archiwalnych dokumentach dotyczących prac legislacyjnych, a także w zaniechaniach szefów resortu edukacji w latach 1992–2023.

W toku prac legislacyjnych w 1992 r. na forum Ministerstwa Edukacji Narodowej nad projektem rozporządzenia z 14 września 1992 r. ówczesny szef resortu – prof. A. Stelmachowski, uczynił wszystko, co racjonalne i możliwe, aby uzyskać aprobatę zwierzchników wyznań nauczających religii w szkołach lub zainteresowanych takim nauczaniem dla treści rozporządzenia. Zwrócił się zatem do 13 Kościołów. Nie odpowiedział jedynie Kościół Zielonoświątkowy w RP. Pod oryginałem rozporządzenia z 14 września 1992 r. złożyli swoje aprobujące podpisy,

<sup>11</sup> Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 72. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 6 i 7 IX 1991 r., Warszawa 1991, s. 52.

<sup>12</sup> Zob. niepublikowane w żadnym dzienniku urzędowym Zarządzenie nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 XII 1961 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Akt ten ukazał się jako publikacja książkowa (*Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962).

poza samym Ministrem Edukacji, liderzy 12 Kościołów, w tym dwaj z zastrzeżeniami bliżej nieokreślonymi. Potwierdza to przede wszystkim załączona do niniejszej petycji kserokopia ostatniej strony oryginału historycznego rozporządzenia z 1992 r. Jej źródłem jest Archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Powyższe konstatacje znalazły potwierdzenie w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt U 12/92, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – prof. T. Zielińskiego<sup>13</sup>.

Podczas 107. posiedzenia Sejmu RP II kadencji, 22 maja 1997 r. w trakcie debaty nad projektami ustaw okołokonkordatowych, ówczesny Minister Edukacji Narodowej prof. J. Wiatr stwierdził m.in.:

Ustawa o systemie oświaty nie regulowała w sposób szczegółowy warunków, które mają być spełnione, by zrealizowana została zawarta w ustawie o systemie oświaty zasada wprowadzenia do szkół publicznych, wszędzie tam gdzie rodzice się tego domagają, nauki religii. Ustawa delegowała tę kwestię do uprawnień ministra edukacji narodowej w trybie rozporządzenia, ale równocześnie stanowiła – ściślej mówiąc: stanowi, bo to jest stan obowiązujący w tej chwili – że minister edukacji narodowej w tych kwestiach wydając rozporządzenie, musi je wydawać w uzgodnieniu z władzami kościołów. Jest to dyspozycja wyjątkowa, nie spotykana niemal nigdy – choć są nieliczne przykłady w innych ustawach – w naszym ustawodawstwie. W ogromnej większości wypadków minister zobowiązany do wydania aktów wykonawczych wydaje je po zasięgnięciu opinii określonych podmiotów. W tym wypadku jednak ustawa stanowiła, że minister wydaje rozporządzenie w uzgodnieniu. I rzeczywiście, w kwietniu 1992 r. urzędujący wówczas minister edukacji narodowej wydał rozporządzenie szczegółowo regulujące zasady nauczania religii w szkołach publicznych. To rozporządzenie, wydane w uzgodnieniu z władzami kościelnymi, przesądzało np. o umieszczeniu oceny z religii na wysokim miejscu na świadectwach szkolnych, co nie wynika ani wprost, ani pośrednio z samej ustawy o systemie oświaty. Ponieważ jednak rozporządzenie ministra edukacji narodowej w tej materii wydawane być może jedynie w uzgodnieniu z władzami kościelnymi, wskutek tego następcy ministra, który wydał to rozporządzenie w kwietniu 1992 r., nie mogli, nawet jeśli chcieli, a nie zawsze chcieli, dokonać modyfikacji tego rozporządzenia<sup>14</sup>.

W konsekwencji tegoż stanowiska rządu RP Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania

<sup>13</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 20 IV 1992 r., sygn. akt U 12/92; OTK ZU 1993, poz. 9.

<sup>14</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie Stenograficzne ze 107. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997, s. 170.

oraz niektórych innych ustaw<sup>15</sup> oraz inne tzw. ustawy okołokonkordatowe wówczas uchwalone przez Sejm nie przewidywały zmiany art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W 2016 r., w okresie ministerium A. Zalewskiej, resort edukacji przystąpił do prac nad zmianą rozporządzenia z 1992 r., aby zgodnie z postulatami Episkopatu Polski uchylić zakaz pełnienia funkcji wychowawców klas przez nauczycieli religii (zob. § 7 ust. 1). Swój sprzeciw wobec odpowiedniej zmiany rozporządzenia, według wiarygodnej informacji uzyskanej w roku 2024 w Ministerstwie Edukacji, zgłosił wówczas Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny oraz przynajmniej dwa kościoły tradycji protestanckiej. Minister zrezygnowała jednak z wydania rozporządzenia nowelizującego. Jak głosi oficjalna informacja na stronie internetowej MEN: „[z]rezygnowano z dalszych prac nad rozporządzeniem w związku z brakiem możliwości uzyskania porozumienia z kościołami i związkami wyznaniowymi, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty”. Wskazane okoliczności potwierdza tekst ujednolicony wykazu prac legislacyjnych Ministra Edukacji Narodowej, zatwierdzonego w dniu 14 stycznia 2016 r., w brzmieniu z dnia 12 kwietnia 2018 r.<sup>16</sup>

Minister Edukacji B. Nowacka, wydając 26 lipca br. rozporządzenie z 2024 r. bez porozumienia z zainteresowanymi wyznaniowymi, a nawet wbrew wyraźnemu sprzeciwowi niektórych tradycyjnych kościołów chrześcijańskich w Polsce, naruszyła art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 2001 r. o systemie oświaty i – bez dostatecznego, racjonalnego uzasadnienia – konwenans prawotwórczy utrzymujący się od ok. 32 lat.

Warto przy analizie trybu wydania rozporządzenia z 2024 r. przypomnieć art. 8 § 2 Ustawy z dnia 14 września 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>17</sup>, który formułuje zasadę, że organy administracji publicznej (czyli także Minister Edukacji) bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym<sup>18</sup>. Respektowanie tej zasady jest istotnym warunkiem budowy przez naczelne organy administracji, w tym przypadku administracji rządowej, zaufania obywateli do państwa (por. art. 8 § 2 k.p.a.).

<sup>15</sup> Dz.U. 1998 Nr 59, poz. 375.

<sup>16</sup> Znak: BO.WP.035.1.1.2016.AG, poz. 151.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej „k.p.a.”.

<sup>18</sup> Zob.: P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 64–65; por. B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 45–58.



Faktyczny tryb prac prawodawczych po stronie kierownictwa Ministerstwa Edukacji nad rozporządzeniem z 2024 r. wyraźnie nie odpowiadał wymogom wynikającym z art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w zw. z § 74 ust. 1 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej z 2002 r. Tylko niektóre związki wyznaniowe zostały zapytane indywidualnie o opinie w sprawie projektu ministerialnego. Nie wzięły udziału w konsultacjach wszystkie wspólnoty religijne nauczające religii w systemie oświaty publicznej. Postulaty żadnego kościoła zapytanego o opinie w sprawie projektu nie zostały uwzględnione przez Ministra Edukacji. Przed wszystkim należy podkreślić, że żaden kościół czy inny związek wyznaniowy nie wyraził aprobaty dla treści rozporządzenia z 2024 r. Brak jest jakichkolwiek pisemnych dokumentów potwierdzających ową aprobatę, podpisanych przez kompetentnych przedstawicieli wyznań. Przedstawiciele Kościoła Katolickiego, w najszerszym zakresie nauczającego religii w szkolnictwie publicznym, wyrazili wręcz swój publiczny protest przeciwko temu aktowi i trybowi prac nad nim. Wyrazem tego była odpowiednia publikacja na stronie internetowej Katolickiej Agencji Informacyjnej<sup>19</sup>.

W wymiarze proceduralnym rozporządzenie z 2024 r. jest zatem niezgodne z art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Jest wysoce prawdopodobne, że w tym aspekcie analizowane rozporządzenie jest nielegalne. W konsekwencji tryb wydania rozporządzenia z 2024 r. można zasadnie uznać za sprzeczny z zasadą legalizmu, czyli praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP<sup>20</sup>. Organy władzy publicznej, czyli także Minister Edukacji, powinny działać na podstawie i w granicach prawa, zwłaszcza ustaw, które są podstawowymi aktami prawa powszechnie obowiązującego we współczesnej Polsce.

Tryb ustanowienia rozporządzenia z 2024 r., stanowiący istotną i racjonalnie nieuzasadnioną rewizję praktyki działania Ministra Edukacji w odniesieniu do ewentualnej nowelizacji rozporządzenia z 1992 r., słusznie można ocenić jako sprzeczny (niegodny) z zasadą zaufania

<sup>19</sup> Zob.: <https://www.ekai.pl/komisja-wychowania-katolickiego-kep-stanowczy-sprzeciw-ws-planow-redukcji-lekcji-religii/> (dostęp: 20 IX 2024).

<sup>20</sup> Szerzej nt. wyżej wymienionej zasady m.in. zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57–58; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 239–257; M. Florczak-Wątor, *Art. 7, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 45–47.

obywateli do państwa oraz stanowionego przezeń prawa<sup>21</sup>. Zasada ta wynika, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i stanowiskiem doktryny prawa, z fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ten tryb jest spreczny odpowiednio z art. 8 § 2 k.p.a. Wiosną i latem 2024 r. kierownictwo Ministerstwa Edukacji w istocie uznaniowo odstąpiło od utrwalonego przez ok. 32 lata trybu prac nad zmianą rozporządzenia z 1992 r. Praktyka stosowania art. 12 ust. 2 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wyraźnie wskazuje, że przepis ten pełni funkcję gwarancyjną w wymiarze normatywnym przede wszystkim w stosunku do nierzymskokatolickich kościołów i innych związków wyznaniowych, czyli wobec mniejszości religijnych w Polsce.

Należy podnieść, że tryb wydania rozporządzenia z 2024 r. nie odpowiada nawet określonym przez TK standardom wydania przez właściwego ministra rozporządzenia w uzgodnieniu z reprezentacją danego samorządu zawodowego czy z reprezentacją związkową. W wyroku z 27 czerwca 2013 r.<sup>22</sup> Trybunał określił warunki (etapy) uzgadniania przez ministra treści rozporządzenia z uprawnionymi podmiotami. Powyższe uwagi można odpowiednio odnieść do minimalnych uprawnień związków wyznaniowych, a zarazem obowiązków Ministra Edukacji w ramach zmiany rzeczzonego rozporządzenia z 1992 r.

Trybunał stanął na stanowisku, że uwzględniając wskazania zawarte w wyroku TK o sygn. akt U 23/97, należy przyjąć, że zasadniczymi elementami procesu uzgadniania są: (1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, (2) określenie terminu przedstawienia stanowiska, (3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu, (4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, (5) próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji, wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej, (6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu, (7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań. Wskazane wyżej elementy procedury uzgadniania według Trybunału mają charakter uniwersalny. Zgodnie z informacją

<sup>21</sup> Zob. B. Banaszak, op. cit., s. 22–25; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, s. 127–136; M. Florczak-Wątor, *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, pod red. P. Tulei, s. 29–31.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 27 VI 2013 r., sygn. akt K 12/10, OTK ZU 5A/2013, poz. 65.

zamieszczoną na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w pracach nad rozporządzeniem z 2024 r. w relacjach z zainteresowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi Minister Edukacji urzeczywistniła w pełni co najwyżej 2–3 z wymogów szczegółowych, wskazanych przez TK. Trzeba zwrócić uwagę, że konstytucyjny status kościołów i innych związków wyznaniowych w świetle art. 25 Konstytucji jest wyraźnie silniejszy niż status samorządów zawodowych czy związków wyznaniowych. Nadto terminy „w porozumieniu” i „w uzgodnieniu” nie są tożsame pod względem językowym.

Tryb wydania rozporządzenia z 2024 r. koliduje z jedną z fundamentalnych ustrojowych zasad relacji między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi – zasadą bilateralizmu, czyli dwustronności. Zasada ta wynika z art. 25 ust. 4 i ust. 5 Konstytucji RP<sup>23</sup>. W świetle wyroku TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02<sup>24</sup>, „[n]ie podlega jednak dyskusji, że Konstytucja uregulowała status wspólnot religijnych w sposób szczególny, różny od innych podmiotów prawa, ustanawiając specyficzne gwarancje ich praw. Do istotnych elementów tego statusu należy zasada stanowienia regulacji prawnych dotyczących tych wspólnot w drodze dwustronnej”. Prawodawca w stanowieniu odpowiednich aktów normatywnych powinien dążyć do przyjęcia rozwiązań zyskujących aprobatę zainteresowanych. Należy zwrócić uwagę, że kwestia nauczania religii w szkolnictwie publicznym jest od wieków zaliczana do tzw. *res mixtae*, czyli „spraw mieszanych”. Tego typu sprawy leżą w sferze zainteresowań (kompetencji) zarówno państwa, jak i zainteresowanych wspólnot wyznaniowych. Względy racjonalnej polityki społecznej, zwłaszcza w aspekcie dotyczącym dzieci i młodzieży, wymagają realnego, a nie tylko formalnego dialogu między wyżej przywołanymi podmiotami i dążenia do porozumienia w stanowieniu odpowiednich aktów normatywnych. W praktyce w toku prac nad rozporządzeniem z 2024 r. kierownictwo resortu edukacji jedynie formalnie

<sup>23</sup> Zob. szerzej nt. zasady dwustronności (bilateralizmu) wobec Kościoła Katolickiego: P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013, a wobec kościołów i innych związków wyznaniowych: P.A. Leszczyński, *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012; por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 85–88 oraz K. Walczuk, *Zasada bilateralności*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 561–568.

<sup>24</sup> OTK ZU 4A/2003, poz. 28.

wysłuchało postulatów wybranych wyznań wobec projektu odpowiedniego aktu. Nie było realnego dialogu z reprezentacją odpowiednich konfesji. Brak akceptacji związków wyznaniowych wobec projektu rozporządzenia z 2024 r. został zignorowany przez Minister Edukacji.

Tryb ustanowienia, a także szczegółową treść rozporządzenia z 2024 r. trudno uznać za zgodny z konstytucyjną zasadą współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego, wyrażonej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP<sup>25</sup>. Odpowiada tej dyrektywie uszczegółowiona w art. 1 Konkordatu zasada współdziałania państwa i Kościoła Katolickiego dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Rozporządzenie z 2024 r. będzie wywierało bezpośrednie skutki faktyczne dla znacznych grup społecznych: dzieci i młodzieży szkolnej, zwłaszcza wyznań chrześcijańskich, oraz nauczycieli religii, tak świeckich, jak i duchownych. Ich sytuacja w następstwie wejścia w życie analizowanego aktu realnie może ulec pogorszeniu. Tymczasem są to pełnoprawni obywatele (mieszkańcy) Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucyjnym oraz traktatowym obowiązkiem państwa reprezentowanego przez Ministra Edukacji oraz władz odpowiednich kościołów i innych związków wyznaniowych, szczególnie Kościoła Katolickiego w Polsce, było podjęcie realnej kooperacji w procesie wydania rozporządzenia z 2024 r., tak aby jego negatywne skutki dla uczniów (wychowanków) oraz nauczycieli ograniczyć do minimum. Do owej współpracy w rzeczywistości jednak nie doszło.

Rozporządzenia z 2024 r. nie można pogodzić z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)<sup>26</sup>. Przy wydaniu rozporządzenia z 2024 r. zostały naruszone standardy prawotwórstwa, wiążące naczelną organ administracji rządowej, określone na mocy art. 14 ust. 4 pkt 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>27</sup> w zw. z § 131 Zasad techniki prawodawczej z 2002 r.

Uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno: (1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, (2) przedstawiać rzeczywisty stan

<sup>25</sup> Wyczerpująco nt. zasady współdziałania (współpracy) państwa i związków wyznaniowych w Polsce zob. P. Borecki, *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4(40), s. 85–109; por. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, op. cit., s. 83–85 oraz M. Czuryk, *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego...*, s. 568–572.

<sup>26</sup> Na temat przywołanej zasady zob. m.in.: W. Sokolewicz, M. Zubik, op. cit., s. 143–145; M. Florczak-Wątor, op. cit., s. 31–32.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2024 r., poz. 1050.

w dziedzinie, która ma być unormowana, (3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie), (4) zawierać: (a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, (b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Uzasadnienie rozporządzenia z 2024 r., przygotowane przez resort edukacji, nie odpowiada powyższym standardom. W zdecydowanej większości jego treść stanowi powtórzenie w pobieżnej formie nieartykułowanej treści normatywnej (artykułowanej) odpowiedniego aktu prawnego z 26 lipca 2024 r.<sup>28</sup> Nie określono w owym uzasadnieniu zwłaszcza, mających znaczenie dla ewentualnej wykładni wyżej wskazanego aktu normatywnego, potrzeby wydania rozporządzenia oraz rzeczywistych celów przyświecających prawodawcy. Nie podano racjonalnych przyczyn zmiany zasad organizacji nauki religii w szkolnictwie publicznym. Nie odwołano się do odpowiedniego orzecznictwa sądowego, szczególnie sądów administracyjnych, które mogłyby uzasadniać proponowane zmiany. Brak jest w ogóle refleksji nad skutkami społecznymi wejścia w życie rozporządzenia z 2024 r., przede wszystkim jego wpływem na rynek pracy. Pominięto problem wysoce prawdopodobnego spadku liczby uczniów (podopiecznych) uczęszczających na lekcje religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Konsekwencją tego procesu będzie redukcja godzin religii oraz redukcja etatów nauczycieli religii. Ponadto w uzasadnieniu brakuje informacji o przeprowadzonych konsultacjach z zainteresowanymi podmiotami (w tym wyznaniem), czy – tym bardziej – o osiągnięciu porozumienia z nimi wymaganego przez ustawę o systemie oświaty. Uzasadnienie rozporządzenia ma zatem charakter blankietowy. Nie ułatwia ono ustalenia *ratio legis* prawodawcy rządowego. Jego wartość informacyjna jest bardzo ograniczona; wręcz może ono wprowadzać w błąd.

W wyroku z 6 maja 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że „[w] demokratycznym państwie prawa nie może być akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma

<sup>28</sup> Por. art. 34 ust. 2 i ust. 3 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 VII 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. 2022, poz. 990) oraz § 27 i § 28 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 X 2013 r. – Regulamin prac Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. 2022, poz. 348).

służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP)”. Uznał jednocześnie, że „[e]liminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawa [...]” należy do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych i właśnie dlatego sądy te mają prawo badać powody, które legły u podstaw każdego zaskarżonego rozstrzygnięcia, a to oznacza, że organ podejmujący to rozstrzygnięcie ma prawny obowiązek sporządzić takie uzasadnienie<sup>29</sup>. Konstatacje NSA zachowują odpowiednio aktualność w odniesieniu do rozporządzenia z 2024 r.

Rozporządzenie z 2024 r. w § 2, jak można sądzić, narusza zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ z uwagi na swoje skutki dla pośrednich adresatów właściwych norm prawnych posiada ono zbyt krótkie *vacatio legis*. Rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw 1 sierpnia 2024 r., a weszło w życie 1 września br. Okres „spoczywania prawa” w analizowanym przypadku obejmuje zatem miesiąc sierpień. Jest to w Polsce tradycyjny miesiąc wakacyjny i urlopowy. Jednym ze skutków wejścia w życie rozporządzenia będzie możliwość redukcji etatów nauczycieli religii w szkolnictwie publicznym. Poprzez ustanowienie odpowiednio długiego *vacatio legis* prawodawca powinien zapewnić tym osobom możliwość zdobycia nowych kwalifikacji – tak aby mogli zachować zatrudnienie w szkolnictwie. Przy zaledwie miesięcznym okresie *vacatio legis* rozporządzenie z 2024 r. wywrze w praktyce w pewnej mierze skutek retroaktywny. Zakaz retroaktywności jest zasadniczym przejawem zasady demokratycznego państwa prawnego w dziedzinie prawotwórstwa. Odstąpić można od tego zakazu tylko wówczas, gdy akt normatywny przewiduje korzyści (uprawnienia) adresatów norm, a przynajmniej – gdy nie pogarsza sytuacji prawnej jednostek i nie stoi temu na przeszkodzie zasada demokratycznego państwa prawnego<sup>30</sup>. Okres *vacatio legis* rozporządzenia z 2024 r. powinien wynosić przynajmniej jeden rok, tzn. powinno ono wejść w życie 1 września 2025 r., a optymalnie – 2 lata. Świadczyłoby to wówczas o dobrej woli piastuna właściwego organu prawodawczego.

<sup>29</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w Krakowie z 6 V 2003 r., sygn. akt. II SA/Kr 251/03, LEX nr 453765; tak samo przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 28 I 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 716/04, CBOSA.

<sup>30</sup> Zob. art. 5 Ustawy z dnia 5 VIII 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1461).

§ 2 rozporządzenia z 2024 r., przewidujący miesięczny okres „spoczywania prawa”, w kontekście znanej organowi wydającemu trudnej sytuacji kadrowej w systemie szkolnictwa publicznego w Polsce nie odpowiada zasadzie racjonalności prawodawcy. Stwarza bowiem realne zagrożenie utraty pracy przez część nauczycieli religii, bez realnej szansy zdobycia nowych kwalifikacji dydaktycznych w zakresie dyscyplin, wśród których występuje deficyt nauczycieli. W swej istocie ten stan rzeczy koliduje z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W związku z tym nasuwa się wniosek, że bieżącym celem historycznego prawodawcy jest laicyzacja oświaty publicznej, przeprowadzona bez specjalnej zwłoki.

W konsekwencji przewidziany w § 2 rozporządzenia z 2024 r. miesięczny okres *vacatio legis* wydaje się zbyt krótki, aby pozwolić nauczycielom religii na zdobycie nowych kwalifikacji, co dawałoby im szansę zachować zatrudnienie w szkolnictwie publicznym, jest więc niezgodny z zasadami ochrony praw słuszenie nabytych oraz ochrony interesów w toku, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)<sup>31</sup>.

§ 1 pkt 1 rozporządzenia z 2024 r. w zakresie, w jakim przewiduje on, że przesłanką organizacji nauki religii jest zgłoszenie się w danym oddziale lub klasie nie mniej niż siedmiu wychowanków tego oddziału lub tej klasy, jest wyraźnie niezgodny z art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Wspomniany przepis ustawy nie przewiduje bowiem wymogu spełnienia kryterium „zgłoszenia się” uczniów wychowanków, czyli czynności faktycznej dokonywanej samodzielnie przez samych uczniów albo wychowanków i to bez względu na ich wiek i stopień rozwoju. Art. 12 ust. 1 rzeczonyj ustawy przewiduje jedynie wymóg wyrażenia życzenia przez uprawnione podmioty. Są to rodzice na szczeblu edukacji przedszkolnej i w szkołach podstawowych, rodzice bądź uczniowie w szkołach ponadpodstawowych. Po osiągnięciu pełnoletności o pobieraniu nauki religii decydują uczniowie. Rozporządzenie nowelizujące z 26 lipca 2024 r., czyli akt wykonawczy rangi podustawowej, wprowadza zatem w istocie ograniczenie prawa rodziców do wychowania religijnego i moralnego zgodnie z ich przekonaniem – prawa, które zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 53 ust. 4 i ust. 5 może być ograniczone tylko w drodze ustawy, czyli

---

<sup>31</sup> Zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, op. cit., s. 136 i n.; M. Florczak-Wątor, op. cit., s. 29–30.

aktu woli powszechnej ustanowionego przez przedstawicieli Narodu – suwerena, w następstwie jawnej i publicznej debaty parlamentarnej. Ograniczenia mogą być wprowadzone ponadto tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla ochrony pewnych wartości zbiorowych, w tym wolności i praw innych osób. Powyższe warunki nie zostały spełnione. Minister Edukacji w uzasadnieniu rozporządzenia z 2024 r. nie wykazał, iż ograniczenie w tym akcie praw rodziców co do wychowania religijnego i moralnego dzieci jest konieczne dla ochrony określonych w art. 31 ust. 3 czy art. 53 ust. 5 wartości o charakterze zbiorowym.

Art. 12 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a w konsekwencji § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1992 r., przewiduje jedynie wymóg aktu woli tywnego ze strony uprawnionego podmiotu. W myśl § 1 ust. 2 rozporządzenia z 1992 r. życzenie jest wyrażane w formie pisemnego oświadczenia. Tymczasem rozporządzenie z 2024 r. wprowadza bez upoważnienia ustawowego dodatkowy wymóg zaistnienia aktu faktycznego – zgłoszenia się ze strony danego ucznia lub wychowanka. Rozporządzenie z 2024 r. nie określa, do kogo uczniowie lub wychowankowie mają się zgłaszać na religię. Czy ma to być nauczyciel religii, wychowawca klasy lub grupy, a może dyrektor placówki? Kompleksowa wykładnia przepiśców znowelizowanego rozporządzenia z 1992 r. prowadzi zasadnie do wniosku, że powinien być to dyrektor przedszkola lub szkoły publicznej. Trudno sobie wyobrazić, aby dzieci w przedszkolu lub dzieci młodsze w szkole podstawowej, w klasach I–III, mogły całkowicie swobodnie zgłosić dyrekcji swój udział w lekcji religii.

Rozporządzenie z 2024 r., przewidując dodatkowy wymóg zgłoszenia się ucznia lub wychowanka jako przesłankę organizacji przez placówkę oświatową lekcji religii, jest bardzo trudne do pogodzenia z art. 53 ust. 7 Konstytucji RP. Przewiduje on, że nikt nie może być zobowiązany przez organy władzy publicznej, w tym przypadku kierownictwo placówki oświatowej oraz Ministra Edukacji, do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych oraz wyznania. Rozporządzenie z 2024 r. w analizowanym zakresie narusza art. 2 pkt 5 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>32</sup>. Jest bowiem sprzeczne z prawem wychowanków lub uczniów publicznych placówek oświatowych do milczenia w sprawach swojej religii lub przekonań. Kryterium „zgłoszenia się na lekcje religii” stwarza w praktyce niebezpieczeństwo, że wychowanek, odpowiednio uczeń, będzie

<sup>32</sup> Dz.U. 2023, poz. 265.



podejmował działania lub powstrzymywał się od nich pod wpływem presji otoczenia, szczególnie rówieśników. Dokonana zmiana jest źródłem potencjalnych zagrożeń szczególnie dla mniejszości religijnych lub światopoglądowych w danej placówce oświatowej: przedszkolu lub szkole. Prawo przestaje w tym przypadku pełnić funkcję gwarancyjną wobec słabszych uczestników życia społecznego.

W konsekwencji rozporządzenie z 2024 r., przewidując wymóg nie tylko wyrażenia woli (życzenia), lecz także zgłoszenia się właściwego wychowanka lub ucznia na lekcje religii w placówce oświatowej, podważa w odniesieniu do dzieci i młodzieży szkolnej art. 51 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten gwarantuje, że nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy, nie zaś aktu wykonawczego do niej (rozporządzenia) do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, tak wobec organów władzy, jak i wobec podmiotów (osób) prywatnych (np. kolegów). Dzieci i młodzież chcąc uczestniczyć w lekcjach religii w placówkach zostanie zapewne postawiona pod presją. Aby urzeczywistnić swą wolność praktykowania religii, będzie musiała zamifestować swoje wyznanie nawet wobec osób całkowicie postronnych. To stwarza niebezpieczeństwo stygmatyzacji zainteresowanych. Naraża ich na zdekoncentrowany, czyli trudny do zapobieżenia, przyruch w sprawach religijnych, zwłaszcza ze strony większości lokalnego kolektywu szkolnego. Prawodawca w demokratycznym i wolnościowym państwie prawnym powinien wymagać od jednostki okazywania odwagi cywilnej.

§ 1 ust. 1, przewidujący wprowadzenie pozaustawowego kryterium „zgłoszenia się” wychowanka lub ucznia na lekcje religii, zasadnie można oceniać jako niezgodny z art. 53 ust. 3 w zw. z art. 53 ust. 4 Konstytucji RP, gwarantujący rodzicom prawo do wychowania religijnego i moralnego dzieci zgodnie z ich przekonaniem, zwłaszcza w zakresie edukacji przedszkolnej oraz na poziomie szkoły podstawowej. Na tym poziomie rozwoju dziecka, a co za tym idzie na tym poziomie edukacji, wola rodziców (opiekunów prawnych) powinna być rozstrzygająca. Prawo nie powinno stwarzać okazji, wręcz zachęty, aby decydowały w tej dziedzinie osoby trzecie, np. członkowie kolektywu koleżeńkiego, ale także warunki fatyczne.

Powyższe zarzuty w sprawie nielegalności i niekonstytucyjności należy odnieść odpowiednio do treści § 1 pkt 2, przewidującego dodanie w rozporządzeniu z 1992 r. ust. 1a, także przewidującego odwołanie się do kryterium „zgłoszenia się” wychowanków danego oddziału lub

danej klasy jako przesłanki potencjalnej zmiany zasad organizacji lekcji religii przez dyrektorów placówek oświatowych.

Wskazane zastrzeżenia mogą prowadzić do wniosku, że celem wprowadzenia przez prawodawcę w rozporządzeniu z 2024 r. pozaustawowego kryterium „zgłoszenia się” wychowanków lub uczniów jest stworzenie barier dla realizacji przez rodziców prawa do otrzymania przez ich dzieci edukacji religijnej w szkolnictwie publicznym oraz dla realizacji ich życzenia zorganizowania lekcji religii przez publiczne placówki oświatowe. W konsekwencji kwestionowana regulacja jawi się jako niezgodna nie tylko z art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, lecz także z art. 12 ust. 1 Konkordatu<sup>33</sup>. Ów przepis Traktatu ze Stolicą Apostolską stanowi, że państwo, uznając prawo rodziców do religijnego wychowania dzieci, gwarantuje, że szkoły publiczne podstawowe i ponadpodstawowe oraz przedszkola prowadzone przez organy administracji państwowej lub samorządowej organizują zgodnie z wolą zainteresowanych naukę religii w ramach planu zajęć szkolnych lub przedszkolnych. Kompleksowa wykładnia art. 12 ust. 1 Konkordatu prowadzi do wniosku, że o organizowaniu lekcji religii katolickiej decyduje tylko i wyłącznie wola rodziców, a nie spełnienie jakichkolwiek innych kryteriów faktycznych, tym bardziej ze strony innych osób.

§ 1 pkt 2 rozporządzenia z 2024 r. w zakresie, w jakim przewiduje dodanie w § 2 rozporządzenia z 1992 r. ust. 1b pkt 2, w brzmieniu określonym w rozporządzeniu z 2024 r., jest nad wyraz trudny do pogodzenia z zasadą poprawnej legislacji i z zasadą określoności prawa, wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)<sup>34</sup>. Nowy przepis, który ma być wprowadzony do rozporządzenia z 1992 r., w jego § 2, jest zawiły, trudno zrozumiały dla czytelnika z wykształceniem prawniczym, a co dopiero dla laików. Tymczasem przepis ten ma limitować prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem religijnymi i moralnymi (art. 53 ust. 3 Konstytucji RP), prawo do nauczania religii w szkołach przez związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej czy wolność sumienia i religii uczniów, zwłaszcza po ukończeniu 18. roku życia. W demokratycznym państwie prawnym organ prawotwórczy powinien jasno i zrozumiale dla adresatów norm prawnych określić, jakie uprawnienia i w jakich

<sup>33</sup> Dz U. 1998 Nr 51, poz. 318.

<sup>34</sup> Zob. przede wszystkim: W. Sokolewicz, M. Zubik, op. cit., s. 145–153.

granicach przysługują obywatelom i ich wspólnotom, ale także organom podległym organowi prawodawczemu, w tym przypadkiem kierownikom (dyrektorom) publicznych przedszkoli i szkół. W przeciwnym wypadku istnieje realne niebezpieczeństwo uznaniowego naruszenia wolności i praw jednostek i związków wyznaniowych przez organy administracji oświatowej.

§ 1 pkt 2 rozporządzenia z 2024 r. w zakresie, w jakim przewiduje dodanie w rozporządzeniu z 1992 r. w § 2 tegoż aktu ust. 1b–1d, o treści określonej w rozporządzeniu z 2024 r., zasadnie można ocenić jako niezgodny z zasadą wyrażoną art. 24 Konstytucji RP: praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, oraz ze związanym z tym przepisem art. 65 ust. 5 Konstytucji, zawierającym dyrektywę, że władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia, zwłaszcza poprzez organizowanie poradnictwa i szkolenia zawodowego. Kwestionowany przepis rozporządzenia z 2024 r. stwarza kierownictwu (dyrekcji) publicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych dużą swobodę (uznaniowość) w tworzeniu grup międzyklasowych i międzyoddziałowych nauki religii. Istnieje zatem realna możliwość redukcji przez kierowników placówek oświatowych liczby godzin nauki religii. Konsekwencją tego będzie zapewne redukcja etatów nauczycieli religii. Nauczycielom religii prawodawca, w świetle treści § 2 rozporządzenia z 2024 r., nie stwarza możliwości przekwalifikowania się, zdobycia wiedzy i umiejętności w zakresie nauki innych przedmiotów szkolnych. Nauczyciele religii na gruncie § 1 pkt 2 w zw. z § 2 rozporządzenia są realnie zagrożeni utratą pracy. Nie zapewniono tej grupie zawodowej możliwości odbycia szkoleń zawodowych, o których mowa w art. 65 ust. 5 Konstytucji RP. Treść rozporządzenia z 2024 r. trudno w związku z tym uznać za w pełni racjonalną. Jawi się ono natomiast jako sprzeczne z dyrektywą prowadzenia przez władze publiczne (w tym wypadku – resort edukacji) polityki produktywnego zatrudnienia. Opinia publiczna jest bowiem informowana przez media o istotnych brakach kadrowych wśród kadry nauczycielskiej w szkolnictwie publicznym. Skutkuje to konicznością m.in. zatrudniania nauczycieli w wieku emerytalnym oraz studentów.

§ 1 pkt 2 rozporządzenia z 2024 r. stwarza znaczne możliwości uznaniowego kształtowania grup międzyklasowych i międzyoddziałowych nauki religii w szkolnictwie publicznym. Dyrektorzy placówek potencjalnie będą mogli być zmuszeni do realizacji dyrektyw zwierzchnich państwowych władz oświatowych, tzn. kuratorów oświaty czy

kierownictwa resortu edukacji. Na skutek wejścia w życie rozporządzenia z 2024 r. zostanie istotnie osłabiona gwarancyjna funkcja prawa w odniesieniu do uczniów chcących uczęszczać w szkole na lekcje swej religii, rodziców w zakresie ich prawa do zapewnienia swym dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnego z przekonaniami oraz w odniesieniu do praw pracowniczych nauczycieli religii. Urzeczywistnienie owych konstytucyjnych wolności i praw w następstwie wejścia w życie rozporządzenia z 2024 r. będzie w istotnej, wręcz w decydującej, mierze zależało od uznaniowych decyzji organów administracji oświatowej szczebla lokalnego lub centralnego. Jest to niezgodne z zasadą określoności prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz niezgodne z regułami limitowania konstytucyjnych wolności i praw, sformułowanymi ogólnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a szczegółowo – w odniesieniu do wolności uzewnętrzniania religii czy prawa do religijnego i moralnego wychowania dzieci przez rodziców – w art. 53 ust. 5 Konstytucji.

Przewidzenie w rozporządzeniu z 2024 r. możliwości organizowania nauczania religii dla dzieci danego wyznania z wszystkich oddziałów danego przedszkola albo z klas I–III, IV–VI, VII–VIII danej szkoły podstawowej bądź wszystkich oddziałów (klas) danej szkoły ponadpodstawowej w ramach jednej grupy międzyoddziałowej lub międzyklasowej narusza – jak można zasadnie przyjąć – przewidziane w art. 48 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 4 Konstytucji RP prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, ale także dobro dziecka przez bezpodstawne uznanie, że nauka lekcji religii winna być organizowana w grupie międzyklasowej (międzyoddziałowej) bez uwzględnienia dojrzałości i rozwoju dziecka, co jest sprzeczne z realizacją celu systemu oświatowego polegającego na zapewnieniu prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, a także dostosowania treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów.

Za wyrokiem TK z 28 kwietnia 2003 r. o sygn. akt K 18/02<sup>35</sup> trzeba przypomnieć, że dobro dziecka stanowi swoistą konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii konstytucyjnej i ogólnych założeń systemowych. Nakaz ochrony dobra dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawnego; pojęcie „praw dziecka” w przepisach

<sup>35</sup> OTK ZU 4A/2003, poz. 32.

Konstytucji należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam może jej dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie. Dobro dziecka jest również tą wartością, która determinuje kształt innych rozwiązań instytucjonalnych (nie tylko na gruncie prawa rodzinnego); jest ono również eksponowane jako wartość szczególna w przepisach ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.<sup>36</sup>, której art. 3 ust. 1 wskazuje, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

Kompleksowa analiza rozporządzenia z 2024 r., a w szczególności: faktycznego trybu jego ustanowienia, treści uzasadnienia tego aktu, szeregu szczegółowych przepisów zawartych w jego części normatywnej, wysoce prawdopodobnych skutków społecznych jego wejścia w życie, wreszcie: towarzyszących jego przygotowaniu publicznych wypowiedzi piastuna organu prawodawczego – Minister Edukacji, uzasadnia stanowisko, że omawiany akt jest niezgodny z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, czyli z zasadą bezstronności (neutralności) władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Rozporządzenie z 2024 r. wskazuje bowiem na niechęć organu prawodawczego (Minister Edukacji) wobec religii w ogóle.

**Reasumując: ze względu na poważne i uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności oraz legalności, zwłaszcza w aspekcie proceduralnym i legislacyjnym, biorąc pod uwagę fakt nieuzasadnionego odstąpienia przez organ wydający (resort edukacji) od ponadtrzydziestoletniego konwenansu prawotwórczego (od 1992 r.) oraz wysoce prawdopodobne negatywne, a przy tym trudne do odwrócenia, następstwa społeczne, Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach winno być bezzwłocznie poddane kontroli przez kompetentne organy przewidziane w Konstytucji RP, przede wszystkim przez Trybunał Konstytucyjny.**

---

<sup>36</sup> Dz.U. 1991 Nr 120, poz. 526 ze zm.

**BIBLIOGRAFIA**

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borecki P., *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 4(40), s. 85–109.
- Czuryk M., *Zasada współdziałania państwa i związków wyznaniowych*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 568–572.
- Florczak-Wątor M., *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 29–31.
- Florczak-Wątor M., *Art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 45–47.
- Kwiatek B., *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Kwartalnik Prawa Publicznego*” 2017, nr 1, s. 45–58.
- Leszczyński P.A., *Regulacja stosunków między państwem a nierzymskokatolickimi Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi określona w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, Gorzów Wielkopolski 2012.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisław P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.
- Sokolewicz W., Zubik M., *Art. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016 s. 127–136.
- Sokolewicz W., Zubik M., *Art. 7*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, s. 239–257.
- Walczuk K., *Zasada bilateralności*, w: *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Mezglewskiego, Warszawa 2014, s. 561–568.
- Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 1962.