

Marcin Olszówka
Szkoła Główna Mikołaja Kopernika
<https://orcid.org/0000-0001-8280-5088>
marcin.olszowka@sgmk.edu.pl

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24 (tryb nowelizacji rozporządzenia o nauce religii)

A commentary on the judgment of the Constitutional Tribunal on 27 January 2024, U 10/24 (the procedure for amending the regulation on religious education)

Streszczenie

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 listopada 2024 r., U 10/24, stwierdził, że skoro rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach ma zostać wydane w porozumieniu ze związkami religijnymi, to niedopuszczalna jest jego nowelizacja w przypadku sprzeciwu zainteresowanych związków religijnych. Niezależnie od konsekwencji w obszarze ram prawnych organizowania nauki religii w szkole, Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku dokonał uelastycznienia zasad konstrukcyjnych systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym, biorąc pod uwagę status prawny związków religijnych wynikający z art. 25 Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: Konstytucja, lekcja religii, oświata, porozumienie, system źródeł prawa, rozporządzenie

Abstract

The Constitutional Tribunal in its judgment of 27 November 2024, U 10/24, stated that since the regulation on the terms and ways of organising religion classes in public schools and kindergartens shall be issued in agreement with religious denominations, its amendment is inadmissible

in case of an objection by the interested religious denominations. Regardless of the consequences in the area of the legal framework for organizing religious education in schools, in this judgment the Constitutional Tribunal made the construction principles of the system of sources of universally binding law more flexible in the subjective aspect, taking into account the legal status of religious associations arising from Article 25 of the Constitution of the Republic of Poland.

Key words: Constitution, religious education, education, agreement, system of sources of law, regulation

1. Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego (TK) z wnioskiem z 26 sierpnia 2024 r. o zbadanie zgodności rozporządzenia Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach¹ w całości z art. 25 ust. 3 Konstytucji RP i z przepisem upoważniającym zawartym w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP (pkt 1 *petitum* wniosku). Ponadto w pkt 2 *petitum* wniosku zakwestionowano zgodność § 1 pkt 2 w zw. z § 2 zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim tworzy podstawy do organizowania nauki religii w grupach międzyoddziałowych lub międzyklasowych obejmujących dzieci z różnych poziomów nauczania, z: 1) art. 53 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe³ (naruszenie prawa rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego oraz prawa dzieci i młodzieży do kształcenia się oraz do wychowania i opieki w sposób dostosowany do wieku i osiągniętego rozwoju); 2) art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.⁴ w zw. z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jak również z art. 9 Konstytucji RP (uniemożliwienie nauczania religii w sposób określony programem

¹ Dz. U. poz. 1158; dalej jako: „zaskarżone rozporządzenie”.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.; dalej jako: „ustawa upoważniająca”.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 1998 r. poz. 318.

nauczania tego przedmiotu); 3) art. 2 oraz z art. 24 w zw. z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP (zaledwie miesięczne *vacatio legis* regulacji skutkującej realnym zagrożeniem nagłej utraty zatrudnienia przez nauczycieli religii, pomimo ciężącego na państwie obowiązku prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia).

W drodze zaskarżonego rozporządzenia Minister Edukacji wprowadziła istotną zmianę dotyczącą organizacji lekcji religii. Od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych⁵ (1 września 1992 r.) zasadą było, że lekcja religii jest organizowana dla każdego oddziału, w którym na lekcje tego przedmiotu zgłosi się co najmniej 7 uczniów. Jeżeli zgłosiło się mniej, wówczas tworzone grupy międzyoddziałowe lub grupy międzyklasowe⁶ albo religia odbywała się grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym (pozaprzedszkolnym) punkcie katechetycznym. Zaskarżone rozporządzenie *de facto* zniosło tę zasadę, wprowadzając możliwość (nie obowiązek) łączenia grup w obrębie klas I–III albo IV–VI, albo VII i VIII, pod warunkiem, że łączna liczba uczniów w grupie nie przekroczy 25 lub 28 (w klasach IV–VIII). Wybranie tego rozwiązania niewątpliwie ograniczy koszty funkcjonowania szkoły, co wydaje się wystarczającą zachętą do skorzystania z nowych przepisów. Od początku prac nad projektem zaskarżonego rozporządzenia zarówno Kościół Katolicki, jak i pozostałe związki religijne prowadzące edukację religijną w szkołach i przedszkolach wyrażały jednoznacznie dezaprobatę dla ministerialnej propozycji⁷.

Na gruncie zaskarżonego rozporządzenia wnioskodawca sformułował w zasadzie trzy problemy konstytucyjne. Po pierwsze, aktowi w całości

⁵ Dz. U. poz. 155 z późn. zm.; dalej jako: „rozporządzenie o nauce religii”.

⁶ Orzecznictwo sądów administracyjnych generalnie kwestionuje praktykę ich tworzenia, zwłaszcza jeśli obejmują liczne klasy, np. 0-VIII (zob. wyroki NSA z dnia: 15 stycznia 2021 r., III OSK 2907/21, CBOSA; 27 marca 2019 r., I OSK 1959/18, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lutego 2018 r., IV SA/Gl 685/17, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2015 r., VIII SA/Wa 598/15, CBOSA, w którym podkreślono wyraźnie, że czynność „ustalająca wymiar nauczania religii prawosławnej w odniesieniu do etapów edukacyjnych, a nie klas, została dokonana z naruszeniem ww. przepisów” [tj. m.in. art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 2 i 3 Konstytucji RP]. Zob. też: M. Olszówka, *Organizowanie lekcji religii w grupie międzyklasowej*. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2021 r., III OSK 2907/21, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2025, t. 28, <https://doi.org/10.31743/spw.17878>.

⁷ Zob. petycja Prezydium Konferencji Episkopatu Polski z dnia 21 sierpnia 2024 r. dotycząca organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach oraz petycja Prezydium Polskiej Rady Ekumenicznej z dnia 20 sierpnia 2024 r. w imieniu Kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej dotycząca organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, link: <http://www.sn.pl/aktualnosci/Site-Pages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=1012-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> [dostęp: 15 lipca 2025 r.].

zarzucono naruszenie procedury prawodawczej, a ściślej niedochowanie przewidzianego w upoważnieniu ustawowym wymogu, 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” organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Faktycznie porozumienia (konsensusu, zgody) nie osiągnięto. Co więcej, Minister Edukacji stanęła na stanowisku, że ustawowe sformułowanie „w porozumieniu z” w gruncie rzeczy oznacza „zasięgnięcie opinii”⁸, a ponadto pewna część postulatów została uwzględniona, co miało wskazywać na jej „dobrą wolę” i poczynienie pewnych ustępstw w kierunku strony konfesyjnej⁹. Odnotować tu także należy, iż wnioskodawca jako podstawę kontroli wskazał również „art. 25 ust. 3 Konstytucji z zasadą konsensualnego sposobu regulowania relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi”, co jest o tyle problematyczne, że art. 25 ust. 3 proklamuje wprowadzenie dwóch zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego (autonomia i niezależność każdego w swoim zakresie oraz współdziałanie państwa i związków religijnych), lecz jako konsensualny sposób regulowania relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest charakteryzowana zasada bilateralności wyrażona w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP¹⁰.

⁸ P. Stanisław, D. Walencik, *Tryb nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2024, t. 27, s. 366, 368, 370–371; P. 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*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3, s. 131–142.

⁹ W porównaniu do pierwotnej wersji projektu przedstawionej w procesie uzgodnienia, opiniowania i konsultacji publicznych (z 29 kwietnia 2024 r., link: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384702/katalog/13056488#13056488> [dostęp: 15 lipca 2025 r.]) odstępiono od możliwości tworzenia grup międzyklasowych dla klas IV–VIII oraz limit 30 uczniów zmniejszono do 28. Krytycznie do tych pierwotnych postanowień odniósł się Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i Związek Nauczycielstwa Polskiego.

¹⁰ Zob. szerzej K. Walczuk, *Zasada bilateralności*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014, s. 561–568; M. Olszówka, *komentarz do art. 25*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 674–683; P. Stanisław, M. Odon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013; P. Sobczyk, *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013; 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.

Po drugie, wnioskodawca wskazał, że forsowanie organizowania lekcji religii w grupach międzyklasowych (§ 1 pkt 2 w zw. z § 2 zaskarżonego rozporządzenia) – a więc obejmujących różne roczniki i poziomy nauczania – narusza konstytucyjne prawo rodziców do wychowywania dzieci, szczególnie w aspekcie religijnym i moralnym (art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 3 Konstytucji RP). Prawo do edukacji religijnej w szkole jako element tego przyrodzonego prawa rodziców TK zidentyfikował już w orzeczeniu z 30 stycznia 1991 r., K 11/90:

„Wyrazem tych ograniczeń było m.in. terytorialne i czasowe oddzielenie nauczania religii od nauczania szkolnego. Powodowało to tak duże trudności dla młodzieży (zwłaszcza wiejskiej) w pobieraniu nauki religii, że w wielu wypadkach zmuszało młodzież do rezygnacji – wbrew jej woli i woli jej rodziców – z pobierania nauki religii. Łamało to w sposób oczywisty prawa obywatelskie zagwarantowane w art. 82 ust. 1 Konstytucji”¹¹.

I bardzo wyraźnie potwierdził w wyroku z 2 grudnia 2007 r., U 10/07:

„Wliczanie ocen z religii do średniej rocznej i końcowej, jest – co Trybunał podkreśla ponownie – konsekwencją wprowadzenia religii do programu nauczania oraz konsekwencją wystawiania ocen z religii na świadectwach szkolnych szkół publicznych. Jest to konsekwencja konstytucyjnych gwarancji wolności religii”¹².

Jednocześnie model organizowania lekcji religii wprowadzony zaskarżonym rozporządzeniem nie realizuje ustawowych celów systemu oświaty. W tym aspekcie doszło również do naruszenia wiążących Polskę zobowiązań traktatowych, tj. art. 12 Konkordatu.

Trzeci problem konstytucyjny dotyczył ochrony praw pracowniczych nauczycieli katechetów, których stabilność zatrudnienia stanęła pod znakiem zapytania ze względu na możliwość zmniejszenia liczby godzin nauczanego przedmiotu, i relatywnie bardzo krótkiej *vacatio legis* w stosunku do treści wprowadzanych zmian, która naruszała standardy demokratycznego państwa prawnego (zarzut również sformułowany wobec § 1 pkt 2 w zw. z § 2 zaskarżonego rozporządzenia).

¹¹ Orzeczenie TK z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90, OTK ZU 1991, poz. 2, pkt II.D.

¹² Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163, pkt V.6.

Wnioskodawca zwrócił się także o wydanie postanowienia zabezpieczającego wstrzymującego stosowanie zaskarżonego rozporządzenia. TK postanowieniem z 29 sierpnia 2024 r., U 10/24¹³, zawiesił stosowanie przepisów zaskarżonego rozporządzenia (weszło w życie 1 września 2024 r.) do czasu wydania merytorycznego rozstrzygnięcia. Postanowienie to zostało zignorowane przez Minister Edukacji, podobnie jak postępowanie przed TK. Głosowany wyrok wbrew art. 190 ust. 2 Konstytucji RP nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw¹⁴.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Swoj werdykt TK ograniczył do pierwszego problemu konstytucyjnego, *notabene* o wyrażnie odmiennym charakterze, bo dotyczącym kwestii proceduralnych – trybu, w jakim zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte. Przedmiotem kontroli stał się zatem wyłącznie zaskarżony akt w całości, a jako podstawę kontroli TK przyjął, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, nieznacznie zmodyfikowany wzorzec wskazany w pkt 1 *petitum* wniosku (w zasadzie połączone dwa wzorce podane przez wnioskodawcę), a mianowicie następujący układ przepisów: art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Ów układ związkowy podstaw kontroli składał się zatem z przepisu upoważnienia ustawowego wraz z czterema przepisami ustawy zasadniczej ustanawiającymi odpowiednio: zasadę współdziałania państwa i związków religijnych dla dobra człowieka i dobra wspólnego (tu wyrażnie postrzeganą przez pryzmat zasady bilateralności i jej konsensualnego komponentu), ściśle podporządkowanie rozporządzenia ustawie, zasadę demokratycznego

¹³ https://www.sn.pl/sites/Serwis_WWW/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/postanowienie%20TK%20U%2010-24.pdf [dostęp: 15 lipca 2025 r.].

¹⁴ Odpowiedzialny za ogłoszenie wyroku premier – jak się zdaje – swoje postępowanie opiera na uchwale Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 226) – która stwierdza m.in. że wyroki TK wydane w składach ustalonych przez Prezes Julię Przyłębską stanowią naruszenie prawa, więc organy władzy publicznej nie powinny ich stosować, bo może to zostać „uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy” i spotkać je z tego tytułu przewidziana prawem sankcja (TK w wyroku z dnia 28 maja 2024 r., U 5/24, OTK ZU A/2024, poz. 65, uznał tę uchwałę za niezgodną z art. 7 w zw. z art. 87 ust. 1, art. 10 w zw. z art. 173 i art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) – oraz na uchwale nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M. P. poz. 1068). Wynikająca z tych uchwał bezsporna treść normatywna sprowadza się do zakazu respektowania wyroków TK spełniających parametry scharakteryzowane w tych uchwałach.

państwa prawnego (konkretnie: poprawnej legislacji) i zasadę legalizmu (praworządności formalnej). Sąd prawa orzekł, iż zaskarżone rozporządzenie jest w całości niezgodne z przywołanymi wzorcami kontroli ze względu na naruszenie wymogów dotyczących trybu jego ustanowienia.

Powyższe rozstrzygnięcie, które na mocy art. 190 Konstytucji RP skutkuje utratą mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt¹⁵, pozwoliło umorzyć postępowanie w zakresie badania zarzutów materialnoprawnych (pkt 2 *petitum* wniosku) ze względu na zbędność orzekania¹⁶. Jest to utrwalona instytucja prawna, znana orzecznictwu TK, oznaczająca, że „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)”¹⁷.

W uzasadnieniu TK skupił się na ustaleniu rozumienia pojęcia „w porozumieniu” w polskim prawie, w szczególności legislacji, w kontekście „ukształtowania pozycji Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych w procesie wydania rozporządzenia dotyczącego organizacji nauczania religii”¹⁸ przez przepis upoważniający. TK, biorąc pod uwagę brzmienie zasad techniki prawodawczej z 1991 r.¹⁹ i 2002 r.²⁰ znowelizowanych w 2016 r.²¹, przyjął, że przewidziany przepisami prawa wymóg wydania aktu „w porozumieniu z” oznacza taki rodzaj współuczestniczenia,

¹⁵ Formalnie następuje to w związku z opublikowaniem orzeczenia w dzienniku urzędowym, niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK domniemanie konstytucyjności zostaje obalone już w rezultacie samego ogłoszenia wyroku TK na sali rozpraw, co jest równoznaczne z obowiązkiem zaprzestania stosowania zakwestionowanego prawa (zob. np. wyroki TK z dnia: 4 września 2007 r., P 43/06, OTK ZU 8A/2007, poz. 959, pkt III.8; 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 9A/2007, poz. 108, pkt III.7.4; 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 186, pkt III.10). W wyroku z dnia 23 września 2025 r., P 3/25, OTK ZU A/2025, poz. 97, pkt III.5.1, TK przypomniał: „z chwilą publicznego ogłoszenia orzeczenia przez Trybunał na sali rozpraw po przeprowadzeniu właściwego postępowania negatoryjne wyroki TK obalają domniemanie konstytucyjności (względnie konwencyjności oraz legalności) norm prawnych, a organy stosujące prawo – zwłaszcza sądy – zobowiązane są do powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych (szerzej niezgodnych z normami wyższego rzędu) regulacji”.

¹⁶ Art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

¹⁷ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24, OTK ZU A/2024, poz. 118, pkt III.6.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24, pkt III.5.

¹⁹ Załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. poz. 310).

²⁰ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 908).

²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 1812).

który ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu pomiędzy podmiotami współuczestniczącymi, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku. Innymi słowy, brak porozumienia między właściwym ministrem a Kościołem Katolickim, Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi skutkuje brakiem podstawy prawnej (kompetencji) do ustanowienia nowych norm prawnych przez ministra kierującego działem administracji rządowej w zakresie spraw przekazanych do uregulowania przez art. 12 ust. 2 ustawy upoważniającej. TK nie przesądził, co w sytuacji rozbieżności stanowisk wśród związków religijnych – aczkolwiek stan faktyczny rozpatrywanej sprawy był pozbawiony tego elementu – lecz należy założyć, że aktualne pozostają ustalenia TK poczynione w orzeczeniu z 20 kwietnia 1993 r., U 12/92, iż pojęcie „w porozumieniu” nie może być traktowane jako równoznaczne z pojęciem zgody wszystkich działających związków religijnych, lecz ma na celu „najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami”²². Być może pewną preferencją cieszyć się powinno stanowisko denominacji wymienionych w przepisie upoważniającym z nazwy własnej. Niewątpliwie w przypadku zaskarżonego rozporządzenia jedynym rozwiązaniem zgodnym z przepisem upoważniającym było odstąpienie od dalszych prac nad projektem, bo tylko tak można było najpełniej uwzględnić oczekiwania poszczególnych związków religijnych, *notabene* zbieżne ze sobą, co – jak się łatwo domyślić – nie jest zjawiskiem częstym.

Skutkiem głosowanego wyroku jest odzyskanie wcześniejszego brzmienia zmienianego rozporządzenia, czyli sprzed nowelizacji (tzw. odzyskanie norm).

W pełni aprobuje treść głosowanego wyroku TK, w swym generalnym wydzwieku chroniącego model separacji skoordynowanej przyjęty w Konstytucji RP²³, w niniejszej glosie uwaga zostanie skoncentrowana na konsekwencjach tego judykatu dla systemu źródeł prawa. Drugą kwestią wartą analizy na kanwie głosowanego orzeczenia jest zagadnienie

²² Orzeczenie TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92, OTK ZU 1/1993, poz. 9, pkt III.1.

²³ Tak zgodnie charakteryzowany w doktrynie, np. A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 70–71; M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 242–243; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 76; L. Garlicki, *komentarz do art. 25*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, Warszawa 2016, uwagi 11 i 24; J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, [w:] C. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005, s. 86.

odżycia norm, lecz ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na jego realizację.

3. Częstkowa kompetencja prawotwórcza wiązków religijnych

Bezspornym zamierzeniem aktualnego ustrojodawcy było uporządkowanie systemu źródeł prawa i ustanowienie zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Pojęcie katalogu zamkniętego oznacza enumeratywne wyliczenie form aktów, w jakich mogą być zawierane normy o powszechnie obowiązującym charakterze (aspekt przedmiotowy), oraz organów wyposażonych w kompetencję normotwórczą do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa (aspekt podmiotowy)²⁴. Trafnie zwrócono uwagę w doktrynie, że zapisany w ustawie zasadniczej katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie w pełni odpowiada powyższej charakterystyce – Konstytucja RP nie wymienia wyczerpująco aktów prawa miejscowego ani prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, aczkolwiek na poziomie centralnym (ogólnokrajowym) rzeczywiście katalog przedmiotowych i podmiotowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty²⁵. W konsekwencji nie ulega wątpliwości, które podmioty i w jakich okolicznościach mogą stanowić prawo powszechnie obowiązujące (na poziomie centralnym). W odniesieniu do rozporządzeń ustrojodawca do grona tych podmiotów zaliczył wyłącznie organy władzy publicznej: Prezydenta RP (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP), Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3 Konstytucji RP), ministra kierującego działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 zd. pierwsze

²⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 123–125; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 502–503; M. Wiącek, *komentarz do art. 87*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 66–67; A. Szmyt, *Źródła prawa – system*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 492–493.

²⁵ A. Jackiewicz, *Uwagi na temat „niedomknięcia” źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 63–66; M. Olszówka, *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektywne?*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 2, s. 133–141.

Konstytucji RP), powołanego w skład Rady Ministrów przewodniczącego określonego w ustawie komitetu (art. 149 ust. 3 w zw. z art. 149 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji RP) oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji RP). *A contrario*, kompetencji takiej nie wolno udzielać innym podmiotom, np. partiom politycznym, związkom zawodowym czy organom samorządu zawodowego. Co istotne, kompetencja prawotwórcza zakłada, że podmiot w nią wyposażony podejmuje decyzję o ustanowieniu nowych norm prawnych na zasadzie wyłączności, tzn. jego *imperium* w tym zakresie nie może być ograniczone wnioskiem, zgodą czy innym działaniem o charakterze wiążącym podmiotu usytuowanego poza katalogiem podmiotowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ na mocy decyzji ustrojodawcy ten ostatni nie może stanowić prawa, a więc nie może też blokować czy warunkować wejścia w życie aktu normatywnego, jak również dysponować uprawnieniem zapewniającym skuteczne oddziaływanie na jego treść. Tego rodzaju współuczestnictwo w stanowieniu prawa – zakładające zgodę na tekst aktu, czyli „wkroczenie” w obszar powyżej scharakteryzowanego *imperium* – dopuszczalne jest wyłącznie między podmiotami, które do tego katalogu należą²⁶.

Kwintesencją powyższego podejścia jest stanowisko zaprezentowane w wyroku TK z 27 czerwca 2013 r., K 12/10, wyjaśniające występujący czasem w przepisie upoważniającym wymóg uzgodnienia treści rozporządzenia z podmiotem niewyposażonym w kompetencję prawotwórczą:

„1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, 2) określenie terminu przedstawienia stanowiska, 3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu, 4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednolicania i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji, 5) wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej, 6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu, 7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności, co do treści rozwiązań”²⁷.

²⁶ Zasady techniki prawodawczej (§ 74 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 1, 2 i 4) wymieniają tu: wspólne wydanie (współstanowienie), osiągnięcie porozumienia i działanie na wniosek – czyli jedynie typowe formy współuczestnictwa (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2021, s. 153–156).

²⁷ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., K 12/10, OTK ZU A5/2013, poz. 65, pkt III.2.3.

Stanowisko to zostało sformułowane w nawiązaniu do wyroku TK z 17 marca 1998 r., U 23/97²⁸, w którym potwierdzono konstytucyjność wymogu proceduralnego w postaci uzgodnienia rozporządzenia ministra z podmiotami nieposiadającymi kompetencji normotwórczej. Innymi słowy, ustawodawca, nakładając na organ wydający rozporządzenie obowiązek jego uzgodnienia z podmiotem niewyposażonym w kompetencję prawotwórczą (jak w przywołanych orzeczeniach: Krajowa Rada Notarialna, związki zawodowe), nie ogranicza swobody prawotwórczej ministra w tym sensie, że ostateczna decyzja co do treści rozporządzenia pozostaje jego wyłączną kompetencją i nie potrzebuje zgody „podmiotu uzgadniającego”. Niemniej jednak zignorowanie (odrzućenie) postulatów „podmiotu uzgadniającego” wymaga trudu odbycia wielu spotkań, sporządzenia protokołu rozbieżności oraz wyczerpującego uzasadnienia.

W obu przywołanych judykatach TK wyraził także zapatrywanie, iż syntagmy „w porozumieniu” i „w uzgodnieniu”, choć bliskoznaczne, nie muszą oznaczać tego samego, gdyż „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”²⁹. Niemniej nie wpływało to na ogólną konstatację, że nieprzekraczalną granicą uprawnień podmiotów współdziałających (współstanowiących) o charakterze społecznym jest pozostawienie ostatecznej decyzji o treści aktu normatywnego w gestii podmiotu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą.

Przytaczając *in extenso* powyższy cytat, w glosowanym wyroku TK zwrócił jednak uwagę na konstytucyjnie zdeterminowaną specyfikę położenia prawnego podmiotów, z którymi ma porozumieć się minister wydający rozporządzenie o nauce religii.

„*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

²⁸ OTK ZU 2/1998, poz. 11. Przedmiotem kontroli był art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. poz. 19 z późn. zm.), który do dziś obowiązuje w niezmienionym brzmieniu.

²⁹ Wyroki TK z dnia: 17 marca 1998 r., U 23/97, pkt III.2; 27 czerwca 2013 r., K 12/10, pkt III.2.3. Zasady techniki prawodawczej z 1991 r. traktowały zwroty „w porozumieniu” i „w uzgodnieniu” jako synonimiczne. Aktualnie termin „uzgodnienie” oznacza etap rządowego procesu legislacyjnego – zob. § 31 i n. uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806 z późn. zm.).

określenia, 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 [...]. Należy zatem przyjąć, że włączenie przez prawodawcę władz kościołów i innych związków wyznaniowych do współuczestniczenia w wydaniu rozporządzenia poprzez działanie w porozumieniu, było zabiegiem przemyślanym. Określona w upoważnieniu ustawowym forma współuczestnictwa kościołów i innych związków wyznaniowych w procedurze wydawania rozporządzenia przez właściwego ministra stanowi realizację konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego, tj. współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Wymaga także podkreślenia, że mimo nowelizacji § 74 z.t.p. zawierającego katalog form współuczestnictwa, działający racjonalnie prawodawca pozostawił w treści upoważnienia ustawowego działanie «w porozumieniu» pomiędzy ministrem wydającym rozporządzenie a władzami kościołów i innych związków wyznaniowych partycypujących w procedurze. Dokonał zatem celowego uprzywilejowania kościołów i innych związków wyznaniowych przy wydawaniu rozporządzenia, uznając za nieistotny brak kompetencji prawodawczych tych podmiotów wobec realizacji wyższej wartości, jaką jest zapewnienie kościołom i innym związkom wyznaniowym należnej im pozycji w życiu publicznym i wychowaniu następnych pokoleń”³⁰.

Tym samym TK dokonał uelastycznienia zasad konstrukcyjnych systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Skutkiem powyższego na pewno nie będzie jego rozchwianie (otwarcie) i powrót choćby do czasów prowizorium konstytucyjnego 1992–1997. Przede wszystkim dlatego, że przyjęte przez TK rozumienie zwrotu „w porozumieniu” ze związkami religijnymi zawartego w przepisie upoważniającym mimo wszystko nie jest w pełni równoznaczne ze sformułowaniem „w porozumieniu” użytym w § 74 Zasad techniki prawodawczej (faktyczna akceptacja treści aktu przez podmiot współuczestniczący), choć bez wątplenia daje podmiotom współuczestniczącym – tu związkom religijnym – większy zakres uprawnień niż w przypadku omawianego wcześniej uzgodnienia, bo mogą one np. zablokować nowelizację rozporządzenia. TK trzykrotnie, a w zasadzie czterokrotnie, przypominał, że aktualna pozostaje norma, zgodnie z którą formuła „w porozumieniu” zawarta w przepisie upoważniającym nie

³⁰ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24, pkt III.5.

może być traktowana jako równoznaczna z wymogiem uzyskania zgody wszystkich związków religijnych, to jednak jednoznaczny sprzeciw zainteresowanych wspólnot na zaproponowaną przez ministra treść nowych rozwiązań uniemożliwia podjęcie proponowanej decyzji prawodawczej.

Uzasadniając szczególną pozycję prawną związków religijnych, TK trafnie wskazał, że spośród wszystkich instytucji społeczeństwa obywatelskiego (szerzej: „niepaństwowych” uczestników życia publicznego) wymienionych w rozdziale I Konstytucji RP ustrojodawca najwięcej miejsca poświęcił podmiotom konfesyjnym. Co warto podkreślić, zawarta w art. 25 ust. 3–5 Konstytucji RP regulacja normatywna relacji państwo–kościół następuje właśnie poprzez sformułowanie o stosunkach państwa (Rzeczypospolitej Polskiej) ze związkami religijnymi (Kościołem Katolickim lub ich grupą)³¹. To niewątpliwie wyróżnia związki religijne i musi oznaczać ich szczególny status w państwie. Nie przypadkiem bowiem racjonalny prawodawca używa terminu „stosunki” wyłącznie na określenie relacji między państwem a związkami religijnymi³². Nie ma w ustawie zasadniczej mowy o np. stosunkach państwa do związków zawodowych czy stosunkach ze stowarzyszeniami lub fundacjami. Ustrojodawca z powodzeniem mógł przecież użyć innego sformułowania (*vide* art. 11 i 12 Konstytucji RP), żeby określić pozycję prawną związków religijnych (nawet formułując te same lub zbliżone zasady), jak również w ogóle pominąć osobną regulację o związkach wyznaniowych. Nobilitująca omawiane podmioty prawa terminologia znajduje także potwierdzenie – i wzmocnienie – w brzmieniu art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o „autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie”³³.

Szczególna pozycja związków religijnych w obszarze procedur prawotwórczych znajduje też bardziej bezpośrednie potwierdzenie w treści art. 25 ust. 5 Konstytucji RP. Na mocy tego przepisu związki religijne

³¹ O podziale związków religijnych w sensie prawnym na dwie grupy, tj. 1) funkcjonujące na zasadach ogólnych (po uzyskaniu wpisu do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych) oraz 2) na podstawie ustawy partykularnej, o której mowa w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP (*lex specialis*) – przypominający nieco podział na prostokąty i kwadraty – zob. szerzej M. Olszówka, *Interferencja zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2010, t. 2, s. 72–75.

³² „Konstytucja uregulowała status wspólnot religijnych w sposób szczególny, różny od innych podmiotów prawa, ustanawiając specyficzne gwarancje ich praw” – wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 28, pkt III.1.

³³ Na temat wykładni tego zwrotu zob. P. Sobczyk, *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego*..., s. 1–6; M. Olszówka, *komentarz do art. 25*..., s. 669–673 i cytowana tam literatura.

uzyskały częściową kompetencję prawotwórczą (normodawczą)³⁴, ponieważ bez ich zgody niedopuszczalne jest uchwalenie ustawy partykularnej (określającej stosunki danego związku religijnego z państwem), jak również jej nowelizacja, przynajmniej w istotnym zakresie³⁵. Konstytucyjny wymóg uchwalenia ustawy partykularnej na podstawie umowy Rady Ministrów ze związkiem religijnym oznacza warunek, którego spełnienie jest konieczne do skorzystania z kompetencji prawotwórczej przez podmiot nią dysponujący. Naturalnie przyznanie częściowej kompetencji prawotwórczej nie modyfikuje katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego ani podmiotowo, ani przedmiotowo, w szczególności nie oznacza nabycia (posiadania) samodzielnych uprawnień prawotwórczych przez związki religijne. Niemniej faktem pozostaje, że ustrojodawca zdecydował się na wprowadzenie istotnego warunku proceduralnego – będącego w istocie zgodą – koniecznego do skutecznego (legalnego) uchwalenia ustawy, której treścią jest indywidualizacja (dyferencjacja) stosunku państwa do konkretnego związku religijnego³⁶. Skoro zatem związki religijne w obszarze prawa powszechnie obowiązującego zostały przez ustrojodawcę wyposażone w częściową kompetencję prawotwórczą, choć ograniczoną przede wszystkim co do materii i rodzaju aktu, to nie wydaje się niedopuszczalne przyznanie im w ustawie analogicznych uprawnień w przypadku stanowienia aktów podstawowych.

Dla TK koronnym argumentem okazała się zasada współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. „Na poziomie konstytucyjnym jednym wyraźnie wskazanym przez ustrojodawcę polem współdziałania jest realizacja prawa nauczania religii w szkole”, przy czym „konieczną przesłanką podjęcia kooperacji jest zgoda obu stron, świeckiej i konfesyjnej, które wspólnie uznają, iż dane przedsięwzięcie służy osiągnięciu konstytucyjnie

³⁴ T. Chauvin, *Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2, s. 31–32. Koncepcję tę jako nieporozumienie określa M. Wiącek, *komentarz do art. 87...*, s. 68, który stwierdza, że „art. 25 ust. 5 Konstytucji RP nie przyznaje żadnemu podmiotowi kompetencji normodawczych, lecz wyłącznie ogranicza swobodę parlamentu w kształtowaniu treści ustaw”. Szkopuł w tym, że posiadanie przez podmiot „częściowej kompetencji prawotwórczej” oznacza właśnie brak kompetencji normodawczych i jednocześnie ograniczenie swobody innego podmiotu, który takie kompetencje posiada, jak np. parlamentu.

³⁵ O nowelizacji ustawy partykularnej zob. szerzej W. Brzozowski, *Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Układowe formy...*, s. 356–365.

³⁶ Jak trafnie skonstatował TK w wyroku z dnia 14 grudnia 2007 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167, pkt III.7: „prawodawca konstytucyjny zakłada zatem daleko idącą indywidualizację ustaw wyznaniowych”. Przeciwny pogląd, iż art. 25 ust. 5 Konstytucji RP jest gwarancją równouprawnienia związków religijnych prezentuje m.in. T.J. Zieliński, *Mankamenty układowego regulowania sytuacji związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1, s. 30, 36–39.

zdeteminowanych celów”³⁷. Wynikająca z zasady współdziałania zgoda obu stron nie musi przybierać formy prawotwórczej ani przejawiać się obligatoryjnym udziałem w szeroko rozumianych procedurach legislacyjnych, lecz nie można przyjąć – na gruncie art. 25 Konstytucji RP – iż jest to *a limine* niedopuszczalne. Zważywszy zatem, iż w upoważnieniu ustawowym użyto zwrotu generalnie oznaczającego wymóg akceptacji strony konfesyjnej na treść rozporządzenia, a sam przepis – choć pochodzi sprzed 1997 r. – cieszy się domniemaniem konstytucyjności, werdykt TK nie powinien dziwić. Odnotować należy, iż uczestnicy postępowania nie podnosili zarzutu niekonstytucyjności przepisu upoważniającego (inna rzecz, że Minister Edukacji i Prokurator Generalny je zbojkotowali), natomiast TK nie wystąpił z postanowieniem sygnalizującym istnienie uchybień i luk w prawie³⁸. Biorąc jednak pod uwagę motywy głosowanego wyroku, można przypuszczać, że w zakresie wpływu związków religijnych na treść rozporządzenia określającego sposób organizacji nauki religii w szkole przepis upoważniający zostałby uznany za zgodny z Konstytucją RP³⁹.

TK – kierując się zapewne zasadą powściągliwości sędziowskiej – nie przesądził, co w sytuacji rozbieżności stanowisk wśród związków religijnych. Wydaje się, że akceptacja przynajmniej części z nich, w szczególności tych wymienionych z nazwy własnej w ustawie upoważniającej, dla zaproponowanych przez ministra rozwiązań mogłaby być wystarczająca, aby uznać warunek wydania aktu „w porozumieniu” za spełniony. Przemawia za tym afirmacja w głosowanym wyroku orzeczenia TK o sygn. U 12/92, w którym podkreślano brak konieczności uzyskania pełnej zgody wszystkich związków religijnych, nawet zainteresowanych. Z drugiej strony TK ocenił,

„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

³⁷ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24, pkt III.3.3. TK w wyroku z dnia 22 maja 2025 r., U 11/24, OTK ZU A/2025, poz. 52, pkt III.3.3, podkreślił, iż zasada ta zakłada „przynajmniej minimalne porozumienie tych podmiotów, a najlepiej dialog w zakresie wspólnych celów”.

³⁸ Art. 35 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

³⁹ Zagadnieniem spoza zakresu zaskarżenia, które uzasadniałoby wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym, jest niewątpliwie brak wyczerpującej regulacji edukacji religijnej w szkole na poziomie ustawowym (problem ten podnosi m.in. P. Borecki, *Dylematy konstytucyjności prawnych zasad nauczania religii i etyki w szkole*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 7, s. 65–68).

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”⁴⁰.

Rzeczywiście taki fakt miał miejsce przy podpisaniu rozporządzenia o nauce religii w 1992 r., lecz nie wydaje się uzasadnione jego kontynuowanie pod rządami Konstytucji RP. Niemniej nawet z tego fragmentu nie wynika, że zgoda wszystkich związków religijnych na konkretne rozwiązania musi być powszechna, choć pewna preferencja wydaje się zarezerwowana dla wymienionych z nazwy. Zaznaczenia wymaga także, że samo złożenie podpisu przez władze kościelne można traktować jako formalny wyraz akceptacji ze strony konkretnej denominacji, jak również warto pokreślić fakt, iż np. w przypadku rozporządzenia ministra przyjmowanego „w porozumieniu” z innym ministrem, ten ostatni jako podmiot niebędący autorem aktu – choć podpisuje w drugiej kolejności – nie jest ujawniany ani w tytule aktu, ani w Dzienniku Ustaw⁴¹.

4. Konkluzje

Zasługujący na pełną aprobatę wyrok TK z 27 listopada 2024 r., U 10/24, ma duże znaczenie dla poszanowania prawa do edukacji religijnej w szkole, choć skupia się wyłącznie na kwestiach proceduralnych i nie wnika w materialnoprawny kontekst naruszenia ustawy zasadniczej (art. 48 i art. 53). Jednocześnie TK uelastycznił zasady konstrukcyjne systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, dopuszczając do pewnego stopnia ich współstanowienie przez podmioty nieposiadające kompetencji prawodawczej, lecz przez ustrojodawcę traktowane wyraźnie priorytetowo, o czym świadczy treść art. 25 Konstytucji RP. To właśnie

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24, pkt III.5. Swoje stanowisko TK podtrzymał w całości w wyroku z dnia 3 lipca 2025 r., U 2/25, OTK ZU A/2025, poz. 75 – przedmiotem było 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), któremu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skutecznie zarzuciła naruszenie procedury (również nie zostało wydane „w porozumieniu”). Uzasadnienie tego orzeczenia w znacznej mierze powtarza uzasadnienie głosowanego wyroku, w tym przywołuje *in extenso* zacytowany tu fragment, jak również trzykrotnie zaznacza, iż pojęcie «w porozumieniu» użyte w przepisie upoważniającym nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich związków religijnych.

⁴¹ § 120 Zasad techniki prawodawczej.

ten szczególny status związków religijnych przesądził o dopuszczalności powierzenia im szczególnych uprawnień w obszarze stanowienia prawa. Trybunał nie wskazał przy tym, że wydawanie rozporządzeń dotyczących szeroko rozumianej pozycji prawnej związków religijnych czy zagadnień dla nich istotnych musi następować „w porozumieniu” z nimi, ponieważ to ostatecznie ustawodawca podejmuje decyzję w tym zakresie.

Trybunał nie zdecydował się rozpoznać pkt 2 *petitum* wniosku i zrekapitulować swego orzecznictwa w zakresie konstytucyjnych podstaw edukacji religijnej w szkole, którego początki sięgają 1991 r., kierując się utrwalonymi kanonami orzekania, z czego nie sposób czynić zarzutu. Wprawdzie TK zapewne nie dodałby w tym zakresie nic nowego, lecz jego ewentualna wypowiedź mogłaby jedynie wpłynąć pozytywnie na stan przestrzegania praw człowieka w Polsce. Niezależnie bowiem od losów ogłoszenia glosowanego judykatu w Dzienniku Ustaw, należy żywić nadzieję, że będzie stanowił inspirację dla orzecznictwa sądowego, w szczególności sądów administracyjnych, którym zapewne przyjdzie zmierzyć się z problemem nowelizacji rozporządzenia o nauce religii pomimo braku porozumienia ze związkami religijnymi (jak i zastrzeżeniami merytorycznymi wobec treści normatywnej tak wprowadzonej).

Bibliografia

Literatura:

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
2. Borecki P., *Dylematy konstytucyjności prawnych zasad nauczania religii i etyki w szkole*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 7.
3. Borecki P., *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*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 3.
4. Brzozowski W., *Zmiana i uchylenie ustawy z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, [w:] P. Stanisławski, M. Ordon (red.), *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*, Lublin 2013.
5. Chauvin T., *Umowy prawotwórcze jako umowy prawa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 2.
6. Garlicki L., *komentarz do art. 25*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, Warszawa 2016.
7. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
8. Jackiewicz A., *Uwagi na temat „niedomknięcia” źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
9. Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
10. 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.
11. Mezglewski A., Misztal H., Stanisławski P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
12. Olszówka M., *Interferencja zasad prawa wyznaniowego instytucjonalnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2010, t. 2.
13. Olszówka M., *komentarz do art. 25*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
14. Olszówka M., *Organizowanie lekcji religii w grupie międzyklasowej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2021 r., III OSK 2907/21*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2025, t. 28, <https://doi.org/10.31743/spw.17878>.
15. Olszówka M., *Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 2.

16. Sobczyk P., *Autonomia związków wyznaniowych*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014.
17. Sobczyk P., *Konstytucyjna zasada konsensualnego określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*, Warszawa 2013.
18. Stanisław P., Walencik D., *Tryb nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2024, t. 27.
19. Szmyt A., *Źródła prawa – system*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016.
20. Szymanek J., *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, [w:] C. Janik (red.), *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, Toruń 2005.
21. Walczuk K., *Zasada bilateralności*, [w:] A. Mezglewski (red.), *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2014.
22. Wiącek M., *komentarz do art. 87*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
23. Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2021.
24. Zieliński T.J., *Mankamenty układowego regulowania sytuacji związków wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2009, t. 1.

Akty prawne:

1. Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. poz. 318).
2. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. poz. 19 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).
5. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 908).
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. poz. 1812).

8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych (Dz. U. poz. 155).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach (Dz. U. poz. 1158).
10. 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).
11. Uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. poz. 310).
12. Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806 z późn. zm.).
13. Uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa (M. P. poz. 1068).
14. Uchwała Sejmu z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 226).

Orzecznictwo:

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 1991 r., K 11/90, OTK ZU 1991, poz. 2.
2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92, OTK ZU 1/1993, poz. 9.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 r., U 23/97, OTK ZU 2/1998, poz. 11.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK ZU 4A/2003, poz. 28.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., P 43/06, OTK ZU 8A/2007, poz. 959.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 9A/2007, poz. 108.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2007 r., K 55/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 167.
8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2009 r., U 10/07, OTK ZU 11A/2009, poz. 163.
9. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., K 12/10, OTK ZU A5/2013, poz. 65.

10. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 186.
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2024 r., U 5/24, OTK ZU A/2024, poz. 65.
12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2024 r., U 10/24, OTK ZU A/2024, poz. 118.
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2025 r., U 11/24, OTK ZU A/2025, poz. 52.
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2025 r., U 2/25, OTK ZU A/2025, poz. 75.
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2025 r., P 3/25, OTK ZU A/2025, poz. 97.
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2019 r., I OSK 1959/18, CBOSA.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2021 r., III OSK 2907/21, CBOSA.
18. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 lutego 2018 r., IV SA/Gl 685/17, CBOSA.
19. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 grudnia 2015 r., VIII SA/Wa 598/15, CBOSA.

