


Tryb nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 roku w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach

The procedure for amending the regulation of the Minister of Education of 14 April 1992 on the conditions and manner of organizing religious instruction in public kindergartens and schools

PIOTR STANISZ*

 <https://orcid.org/0000-0002-2437-8513>

DARIUSZ WALENCIK**

 <https://orcid.org/0000-0002-1027-3980>

Streszczenie: W dniu 26 lipca 2024 r. Minister Edukacji znowelizował rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, modyfikując na niekorzyść zasady, które rządziły organizowaniem nauki religii w ramach polskiego systemu oświaty przez ostatnich ponad 30 lat. Fakt ten spotkał się z publiczną krytyką ze strony Kościoła Katolickiego i kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej. Formułowane przez nie zarzuty dotyczyły jednak nie tylko treści rozporządzenia, ale też przyjętego trybu prac nad tym aktem. W opiniach przesłanych w ramach konsultacji publicznych niejednokrotnie podnoszono, że nie odpowiadał on wymogom określonym w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w którym upoważnia się ministra do wydania takiego rozporządzenia, zobowiązując go jednocześnie do działania w tej sprawie „[...] w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”. Celem niniejszego opracowania jest omówienie tego zarzutu i odniesienie się do jego zasadności poprzez skonfrontowanie wyników szczegółowej analizy treści powołanej delegacji ustawowej z rzeczywistym przebiegiem prac nad omawianą nowelizacją. Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że rozporządzenie nowelizujące z dnia 26 lipca 2024 r. zostało przyjęte z naruszeniem trybu określonego przepisem ustawy. Jako wadliwe powinno więc zostać usunięte z systemu prawa powszechnie obowiązującego Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: nauka religii; system oświaty; Kościół Katolicki; kościoły i inne związki wyznaniowe; porozumienia państwowo-kościelne

Abstract: On 26 July 2024, the Minister of Education amended the regulation on the conditions and manner of organising religious instruction in public kindergartens and schools, thereby modifying, to the detriment of religious organisations, the principles that have governed the organisation of religious instruction within the Polish educational system for over 30 years. This amendment was met with public criticism from the Catholic Church and churches affiliated with the Polish Ecumenical Council. However, their objections concerned not only the content of the regulation but also the procedure adopted for its enactment. In the opinions submitted during the public consultations, it was repeatedly claimed that the procedure failed to meet the requirements outlined in Article 12(2) of the Act of 7 September 1991 on the school education system. This article authorises the minister to issue such regulations but obliges him to act “in agreement with the authorities of the Catholic Church and the Polish Autocephalous Orthodox Church and other churches and religious organizations.” The present paper aims to discuss this allegation and assess its validity by comparing a detailed analysis of the statutory delegation with the actual process of amending the regulation. The analysis concludes that the amendment of 26 July 2024 was adopted in violation of the procedure prescribed by the statutory provision. As it is procedurally defective, it should be removed from the body of universally binding laws in the Republic of Poland.

Key words: religious education; educational system; Catholic Church; churches and other religious organizations; Church–state agreements

* Ks. prof. dr hab., Katedra Prawa Wyznaniowego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, e-mail: piotr.staniszkul.pl.

** Ks. dr hab., prof. UO, Zespół Badawczy „Law & Religion”, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Opole, ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole, e-mail: dwalencik@uni.opole.pl.

Wstęp

W dniu 26 lipca 2024 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Edukacji zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach¹. Zdecydowano w nim o nadaniu nowego brzmienia § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r.² przez modyfikację jego ust. 1 i dodanie ust. 1a–1e. W ten sposób na niekorzyść zmodyfikowano zasady, które rządziły organizowaniem nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach przez ostatnich ponad 30 lat³. Formalnie, co prawda, utrzymano regułę, zgodnie z którą nauka ta jest organizowana w ramach poszczególnych oddziałów lub klas, jeśli do udziału w zajęciach zostanie zgłoszonych co najmniej 7 uczniów lub wychowanków danego oddziału lub klasy, a w przypadku mniejszego zainteresowania ze strony uczniów nauczanie organizuje się w grupach międzyoddziałowych lub międzyklasowych. Jednak wyraźnie postanowiono przy tym, że tworzenie grup międzyoddziałowych lub międzyklasowych możliwe jest również wówczas, gdy limit 7 uczniów na poziomie oddziałów lub klas zostanie osiągnięty, byle tylko liczebność takich grup nie przekroczyła 28 uczniów (a w przypadku przedszkola oraz klas I–III szkoły podstawowej – 25 wychowanków lub uczniów)⁴. Zastrzeżono też, że grupy międzyklasowe tworzone w szkołach podstawowych mogą obejmować jedynie uczniów klas I–III albo IV–VI albo VII i VIII. Pomimo tego trudno mieć wątpliwości, że koniecznym efektem wprowadzenia w życie przedstawionych wyżej zmian z natury rzeczy będzie w szczególności zdecydowane pogorszenie warunków uczenia się i nauczania religii w przedszkolach i szkołach oraz realne zagrożenie utraty zatrudnienia przez licznych nauczycieli religii⁵.

Projekt omawianego rozporządzenia (w którym wyrażono zasady niewiele różniące się od ostatecznie przyjętych) został skierowany do konsultacji publicznych w dniu 29 kwietnia 2024 r. W konsultacjach wzięli udział przedstawiciele kilku Kościołów, jedynym zajmując wobec niego stanowisko negatywne. Formułowane zastrzeżenia dotyczyły jednak nie tylko zawartych w projekcie rozwiązań, ale też (a w niektórych przypadkach – przede wszystkim) przyjętego trybu prac. Jak twierdzono, nie odpowiadał on wymogom określonym w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶, w którym wymaga się od właściwego ministra, aby wydając rozporządzenie

¹ Dz. U. poz. 1158. Autorzy tego opracowania uczestniczyli jako eksperci w pracach nad stanowiskiem przedstawicieli Kościoła Katolickiego wobec projektu omawianego rozporządzenia, a następnie wobec samego rozporządzenia, co finalnie znalazło odzwierciedlenie w petycji Prezydium Konferencji Episkopatu Polski do Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2024 r. (treść dostępna na: <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=1012-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> [dostęp: 20.08.2024]). Niniejsze opracowanie jest prezentacją wyników analiz przeprowadzonych na te potrzeby.

² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych, Dz. U. z 2020 r. poz. 983.

³ Zob. m.in. Górowska 2020, 145–161; Mezglewski 2009, 77–190; Pilich 2012, 17–61 (i podana w tych publikacjach dalsza literatura).

⁴ Osobno odniesiono się do liczebności grup międzyoddziałowych i międzyklasowych obejmujących wychowanków albo uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, odsyłając w tym zakresie do limitów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 111 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz. U. z 2024 r. poz. 737 z późn. zm. (zob. ust. 1e dodany do zmienionego rozporządzenia).

⁵ Te istotne zagadnienia nie będą w tym miejscu szczegółowo omawiane jako wykraczające poza zakres wyznaczony tytułem opracowania.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 750 z późn. zm., dalej: u.s.o.

określające warunki i sposób wykonywania przez szkoły zadań związanych z organizowaniem nauki religii, działał z zachowaniem szczególnego trybu. Celem niniejszego opracowania jest omówienie tych zarzutów i odniesienie się do ich zasadności. Prowadzić do tego będzie szczegółowa analiza treści powołanej delegacji ustawowej oraz skonfrontowanie jej wyników z przebiegiem prac nad rozporządzeniem Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r.

O istotności podjętego problemu decyduje fakt, że prawodawca wykorzystuje w delegacjach ustawowych różne formy (klauzule) współuczestnictwa o charakterze wiążącym w wydawaniu aktu normatywnego, niejednokrotnie uwzględniając w nich podmioty, które nie są uprawnione konstytucyjnie do wydawania rozporządzeń. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, rodzą się w związku z tym wątpliwości „[c]o do rzeczywistego charakteru takiej klauzuli, a przez to – co do roli danego podmiotu w procedurze prawotwórczej”⁷. Zaś ewentualne stwierdzenie naruszenia wymaganego prawem trybu wydania takiego rozporządzenia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (TK) będzie prowadzić do eliminacji całego tego aktu normatywnego z porządku prawnego. W dotychczasowym orzecznictwie TK przyjmował bowiem, że niedochowanie przewidzianego trybu stanowi wystarczającą przesłankę uznania wadliwości aktu normatywnego, dezaktywując potrzebę badania zarzutów merytorycznych⁸.

1. Wymogi określone w delegacji ustawowej

Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.s.o. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania upoważniony jest do określania warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań zleconych im w art. 12 ust. 1 u.s.o. W nim zaś zobowiązano szkoły i przedszkola do organizowania nauki religii na życzenie rodziców bądź samych uczniów, w zależności od wieku tych ostatnich. Co istotne, w omawianej delegacji ustawowej wyraźnie przyjęto, że wydając rozporządzenie, minister ma działać „[...] w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”. Trudno byłoby mieć wątpliwości, że wymóg ten dotyczy również dokonywania zmian w rozporządzeniu już obowiązującym.

Treść art. 12 ust. 2 u.s.o. wskazuje, że mamy w nim do czynienia z jedną z form współuczestnictwa w wydawaniu aktu normatywnego. Co do zasady, wskazuje się na dwa główne tryby wydawania aktów normatywnych, w sytuacji gdy jego dojście do skutku wymaga uczestnictwa co najmniej dwóch podmiotów. Pierwszy obejmuje przypadki współstanowienia aktów normatywnych (wspólne wydanie aktu normatywnego przez upoważnione organy), drugi natomiast – przypadki współuczestniczenia w wydaniu takiego aktu⁹. W tym drugim trybie współuczestniczenie może przybierać różne formy,

⁷ Gubała 2013, 53.

⁸ Zob. następujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52; z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23; z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 43; z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

⁹ Kaszubowski 2003, 318.

w tym m.in „porozumienia”, „wyrażenia zgody”, „zasięgnięcia opinii” czy „zainicjowania aktu normatywnego”¹⁰.

Nie ulega wątpliwości, że delegacja ustawowa z art. 12 ust. 2 u.s.o. nie odnosi się do wspólnego wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz władze zwierzchnie kościołów i innych związków wyznaniowych. Świadczą o tym zarówno użyte w tym przepisie sformułowania, jak i fakt, że kościoły i inne związki wyznaniowe nie są w Rzeczypospolitej Polskiej podmiotami wyposażonymi w kompetencje do wydawania rozporządzeń (art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹). Mamy więc do czynienia z jedną z form współuczestnictwa w wydaniu aktu normatywnego między podmiotem wyposażonym w kompetencje prawotwórcze (minister właściwy do spraw oświaty i wychowania – art. 149 ust. 2 Konstytucji RP) i podmiotami, które takich kompetencji nie posiadają (kościóły i inne związki wyznaniowe).

Przystępując do wykładni upoważnienia z art. 12 ust. 2 u.s.o., należy najpierw zwrócić uwagę na językowe znaczenie określenia „w porozumieniu”. Użyte w przepisach wyrazy i konstrukcje językowe stanowią wszak punkt wyjścia przy interpretacji prawa¹².

W ujęciu słownikowym określenie „w porozumieniu z kimś” znaczy: „tak, że się informuje kogoś o podejmowanych działaniach, na które ta osoba lub grupa osób wyraża zgodę”¹³. Logicznie wiąże się to z definicją rzeczownika „porozumienie”, który oznacza „zgodę na coś”, „wzajemne zrozumienie”, „umowę, układ”¹⁴.

Określenie „w porozumieniu” rozumiane jest wspólnie przez sądy w zgodzie z ujęciem słownikowym (choć trzeba mieć świadomość, że dotyczy to podejmowania decyzji innych niż prawotwórcze). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. (III SA/Kr 1035/20) – interpretując zresztą przepisy prawa oświatowego – stwierdził na przykład:

„Porozumienie” i „uzgodnienie” są to bez wątpienia w języku potocznym, jak i prawniczym, zwroty w swej treści bardziej stanowcze i jednoznaczne, niż „opiniowanie”, zakładają bowiem jednolitość stanowiska i zgodność poglądów zainteresowanych podmiotów w danej sprawie. Stąd zarówno sądy, jak i organy stosujące prawo uznają, że zwrot „w porozumieniu” jest tożsamy ze zwrotem „za zgodą”, gdyż dokonywanie czegoś w porozumieniu z kimś oznacza także wyrażenie zgody na coś bądź zrobienie czegoś za zgodą tej drugiej osoby. Zwroty „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu” oraz „po uzgodnieniu” traktowane są zatem jako synonimy i używane w celu zobowiązania organu do działania, zakładając osiągnięcie porozumienia¹⁵.

¹⁰ Wierczyński 2016, 476–486; Wronkowska, Zieliński 2021, 152–156.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP.

¹² Morawski 2016, 148, 155–159; Nowacki, Tobor 2020, 299–305; Wronkowska 2005, 81–82; Wronkowska, Ziemiński 2001, 83–85; Zieliński 2009, 8; Zieliński 2017, 93–100.

¹³ *Wielki słownik języka polskiego*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/88492/w-porozumieniu-z-kims> [dostęp: 20.08.2024].

¹⁴ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/porozumienie> [dostęp: 20.08.2024].

¹⁵ Zob. też orzeczenia powoływane w cytowanym wyroku: uchwała 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 80; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2007 r., WA 46/07, OSNWK 2008, nr 1, poz. 11; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2007 r., WA 47/07, OSNWK 2007, nr 1, poz. 2683; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2007 r., WA 42/07, OSNWK 2008, nr 1, poz. 12; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2007 r., WA 44/07, OSNWK 2007, nr 1, poz. 2696; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2007 r., WA 36/07, OSNWK 2007, nr 1, poz. 2821.

Analogiczne znaczenie określenia „w porozumieniu” przyjęto również w § 74 ust. 1 pkt 2 obowiązujących Zasad techniki prawodawczej¹⁶. Bez wątplenia mogą być one pomocniczo wykorzystywane przy interpretacji prawa, chociaż do tego bezpośrednio się nie odnoszą, zawierając raczej wytyczne skierowane do prawodawcy. Zgodnie z powołanym przepisem, „[...] jeżeli współuczestnictwo ma polegać na osiągnięciu porozumienia w sprawie treści aktu normatywnego, a następstwem braku porozumienia ma być to, że akt nie dochodzi do skutku” przepisowi upoważniającemu do współuczestnictwa w wydaniu rozporządzenia nadaje się brzmienie: „Minister (inny podmiot) ... w porozumieniu z ministrem (innym podmiotem) ... określi (może określić) ...”.

Uwadze nie może oczywiście ująć zastrzeżenie, jakie zawarto w § 74 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z tym przepisem przytoczone wyżej formuły powinny być stosowane wyłącznie wówczas, gdy współuczestniczącym w wydaniu rozporządzenia jest organ uprawniony do wydania rozporządzenia. Tymczasem kościoły i inne związki wyznaniowe nie posiadają kompetencji prawotwórczych. Artykuł 12 ust. 2 u.s.o. nie został jednak zmieniony pomimo ponad 20 już lat obowiązywania aktualnych Zasad techniki prawodawczej. Nie został też zmieniony pod rządami poprzednio obowiązujących zasad, które określono w uchwale Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r.¹⁷, choć również w nich przyjęto, że takich formuł, jak „w porozumieniu z ...” czy „w uzgodnieniu z ...”, należy używać w przepisach upoważniających do współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego wówczas, gdy „[...] współuczestniczenie ma polegać na osiągnięciu porozumienia co do treści aktu, a następstwem braku porozumienia jest to, że akt nie dochodzi do skutku” (§ 54 pkt 2).

Interpretując utrzymanie oryginalnego brzmienia art. 12 ust. 2 u.s.o. do dnia dzisiejszego, należy zwrócić uwagę na zmianę kontekstu konstytucyjnego. Trzeba się przy tym zgodzić z wyrażonym w literaturze przedmiotu poglądem, że uwzględnienie danego podmiotu w klauzuli współuczestnictwa w wydaniu określonego rozporządzenia zależy od zakresu działania danego podmiotu i „jego ustrojowej pozycji”. Klauzule współuczestnictwa są bowiem „[o]dwzorowaniem ustrojowego układu, w którym znajdują się podmioty w nich ujęte. [...] Podstawowe zasady w tym zakresie należy wywodzić z Konstytucji”¹⁸. W Konstytucji RP ustrojodawca zaś nie tylko generalnie opowiedział się za modelem współpracy państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (innymi słowy: za modelem separacji w wersji skoordynowanej)¹⁹, ale też w art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP wyraźnie przyjął, że relacje pomiędzy państwem i tymi podmiotami mają być regulowane w oparciu o dwustronne umowy (umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską w przypadku Kościoła Katolickiego i umowy prawotwórcze prawa krajowego zawierane przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami związków

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: Zasady techniki prawodawczej.

¹⁷ Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, M.P. poz. 310.

¹⁸ Gubała 2013, 42.

¹⁹ Zob. np. Krukowski 2000, 42–86; Krukowski 2015, 87–114; Olszówka 2016; Skrzydło 2013, 37–38; Stanisław 2023, 452–455; Suchocka 2015, 75–86; Tuleja 2023.

wyznaniowych w pozostałych przypadkach)²⁰. Odwołując się do stanowiska TK, można więc stwierdzić:

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 [co dla władz publicznych oznacza – P.S., D.W.] obowiązek poszukiwania w sferze stosunków z kościołami i związkami wyznaniowymi rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, które znajdują akceptację adresatów²¹.

Innymi słowy, nie przyznając kościołom i innym związkom wyznaniowym kompetencji prawotwórczych, w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej zagwarantowano im szczególnie silny współudział w procesie stanowienia prawa odnoszącego się do wzajemnych stosunków między nimi a polskim państwem. Zgodnie z przepisami konstytucyjnymi spraw z zakresu tych stosunków nie można uregulować inaczej niż z wykorzystaniem aktów dwustronnych. Zobowiązanie właściwego ministra do działania „w porozumieniu” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych przy określaniu warunków i sposobu wykonywania przez szkoły zadań związanych z nauczaniem w nich religii, zgodnie z art. 12 ust. 2 u.s.o., jawi się w tym kontekście jako rozwiązanie odpowiadające standardowi konstytucyjnemu. Należy więc założyć, że utrzymując do dnia dzisiejszego pierwotne brzmienie omawianego upoważnienia – pomimo tego, że kościoły i inne związki wyznaniowe niewątpliwie nie są wyposażone w kompetencję do wydawania rozporządzeń – ustawodawca działał świadomie, kierując się przepisami obowiązującej ustawy zasadniczej.

W stanowisku prezentowanym przez przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN) w trakcie prac nad rozporządzeniem z dnia 26 lipca 2024 r. specyfika konstytucyjnego statusu kościołów i innych związków wyznaniowych została jednak całkowicie zignorowana. Przyjęli oni, że przed wydaniem rozporządzenia dotyczącego nauczania religii w szkołach minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ma jedynie obowiązek zasięgnięcia opinii zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych. Uzasadniając to stanowisko w piśmie z dnia 24 czerwca 2024 r., odwołano się do wyroków TK z dnia 27 czerwca 2013 r. (K 12/10)²² oraz z dnia 17 marca 1998 r. (U 23/97)²³. Dotyczyły one jednak współudziału w wydawaniu rozporządzeń Krajowej Rady Notarialnej oraz związków zawodowych, a więc podmiotów mających odmienny od kościołów i innych związków wyznaniowych status konstytucyjny. Wniosków wyprowadzonych przez TK w powołanych wyżej wyrokach nie można więc bezrefleksyjnie przenosić na kościoły i inne związki wyznaniowe. Znamienne jest zresztą, że w obu judykatach TK zajmował się kwestią zgodności trybu wdrożonego przy wydawaniu rozporządzeń

²⁰ Na ten temat zob. m.in. Borecki 2014, 279–284; Januchowski 2007, 261–279; Leszczyński 2009, 441–451; Olszówka 2010; Sobczyk 2013; Stanisław 2009, 137–148; Stanisław, Ordon (red.) 2013; Uruszczak 2009, 477–486; Walencik 2010, 42–54; Walencik 2011, 97–112; Witkowski 2000, 97–107; Zieliński 2003, 48–54.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 28.

²² OTK-A 2013, nr 5, poz. 65.

²³ OTK 1998, nr 2, poz. 11.

z delegacjami ustawowymi, w których użyto innych formuł niż ta zastosowana w art. 12 ust. 2 u.s.o. Punkt odniesienia stanowiły mianowicie zwroty wymagające uzgodnienia rozporządzenia (zob. art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²⁴ w jego pierwotnym brzmieniu²⁵ oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela²⁶). Natomiast, jak wynika z aktualnie obowiązujących Zasad techniki prawodawczej, obecnie zupełnie zrezygnowano z formułowania przepisów upoważniających do współuczestniczenia w wydawaniu rozporządzeń z wykorzystaniem określeń zobowiązujących określonego ministra do uzgadniania treści takich aktów i uznano, że zwrot „w porozumieniu” ustępuje co do siły związania ministra obowiązkiem współdziałania jedynie określeniu obligującemu go do wydania aktu normatywnego wspólnie z innym podmiotem (zob. § 74 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej).

Co istotne, w powołanym wyżej wyroku TK z dnia 27 czerwca 2013 r. (K 12/10) określono ponadto „zasadnicze elementy procesu uzgadniania” treści aktu wykonawczego, w sytuacji gdy przepisy ustawowe gwarantują jakiemuś podmiotowi prawo współuczestniczenia w wydawaniu rozporządzenia poprzez nałożenie na ministra obowiązku działania „w uzgodnieniu” z nim. Na proces ten składać się powinny m.in. próby ujednoczenia stanowisk, prowadzące do „[...] w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej” z obowiązkiem uzasadnienia „[...] konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności, co do treści rozwiązań” i z wykorzystaniem protokołów uzgodnień i protokołów rozbieżności „[...] w razie utrzymywania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu”²⁷. Trybunał Konstytucyjny sformułował nawet katalog „zasadniczych elementów procesu uzgadniania”. Składają się nań:

- 1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej,
- 2) określenie terminu przedstawienia stanowiska,
- 3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu,
- 4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji,
- 5) wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej,
- 6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu,
- 7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności, co do treści rozwiązań²⁸.

Jak przy tym podkreślił TK, wskazane elementy procedury uzgadniania „mają charakter uniwersalny”²⁹. Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia, należy stwierdzić, że w razie zobowiązania ministra do wydania aktu „w porozumieniu” z innym podmiotem, zakres obciążających ministra obowiązków, związanych z zapewnieniem temu podmiotowi

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1001.

²⁵ Przepis ten brzmiał: „Minister Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, określi organizację aplikacji notarialnej, zakres egzaminu notarialnego oraz tryb postępowania komisji egzaminacyjnej i wysokość wynagrodzenia jej członków”.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 986. Przepis ten stanowi: „Rozporządzenia i zarządzenia przewidziane ustawą podlegają uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli”.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., K 12/10.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

prawa współuczestniczenia w wydaniu aktu, z pewnością nie powinien być mniejszy od określonego powyżej.

Faktem pozostaje natomiast, że w art. 12 ust. 2 u.s.o. zwrot „w porozumieniu” został użyty w szczególnym kontekście. Zwrócił na to uwagę TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92)³⁰. Chodzi mianowicie o fakt, że zgodnie z delegacją ustawową na właściwego ministra nałożono obowiązek współdziałania z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi *in genere*, a nie z jednym z nich lub ich skonkretyzowaną grupą.

Odniesienie się do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 1993 r. jest konieczne również ze względu na fakt, że jedno z zawartych w nim zdań wykorzystywane jest przez kierownictwo MEN do uzasadnienia tezy, zgodnie z którą przed wydaniem rozporządzenia w sprawie organizacji nauki religii w szkołach minister zobowiązany jest jedynie do uzyskania opinii kościołów i innych związków wyznaniowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas:

[...] pojęcie „w porozumieniu” użyte w ustawie o systemie oświaty oznacza dla Ministra Edukacji Narodowej jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich Kościołów i [innych – P.S., D.W.] związków wyznaniowych zainteresowanych nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami³¹.

Odnosząc się do tej wypowiedzi, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że twierdzenie o obowiązku „zebrania informacji i wymiany poglądów” nie jest jej wyłączną treścią. Jest ono uzupełnione o określenie celu tego działania, którym jest możliwie najpełniejsze uwzględnienie oczekiwań zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych. Po drugie natomiast należy zauważyć, że przytoczone zdanie nie stanowi odpowiedzi na istotę problemu podnoszonego w przedłożonym Trybunałowi wniosku. Do rozstrzygnięcia przedstawiono bowiem wątpliwość dotyczącą spełnienia wymogów określonych w art. 12 ust. 2 u.s.o. w sytuacji, w której „[...] w pracach nad rozporządzeniem wzięło udział kilkanaście Kościołów, których dwunastu przedstawicieli złożyło swój podpis pod rozporządzeniem z dnia 14 kwietnia 1992 r. po słowach: «W porozumieniu z władzami» (poszczególnych Kościołów)”³². Chodziło więc o ustosunkowanie się do wątpliwości, czy z powołanego przepisu wynika obowiązek uzyskania zgody wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych na projektowane rozwiązania. Trybunał Konstytucyjny zasadnie uznał, iż wymóg określony w delegacji ustawowej „[...] nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych działających w Polsce”, ponieważ niektóre z nich „[...] w ogóle nie są zainteresowane nauczaniem religii w szkołach publicznych lub wręcz programowo się temu sprzeciwiają”³³. Jednak z kompleksowej lektury omawianego wyroku nie można wyciągnąć wniosku, iż minister może działać tak, jakby w ustawie w ogóle nie wymagano od niego działania „w porozumieniu” z władzami

³⁰ OTK 1993, nr 1, poz. 9.

³¹ Tamże.

³² Tamże.

³³ Tamże.

kościółów i innych związków wyznaniowych, programowo ograniczając się do zebrania ich opinii w ramach konsultacji publicznych i kurtuazyjnego spotkania z ich przedstawicielami. Sformułowana przez TK konkluzja, zgodnie z którą postępowanie dowodowe nie potwierdziło zarzutu naruszenia art. 12 ust. 2 u.s.o., w omawianym wyroku została ostatecznie uzasadniona spostrzeżeniem, że „ostateczną redakcją przedstawiciele władz poszczególnych Kościołów zainteresowanych nauczaniem religii podpisali, jako z nimi uzgodnioną w dniu 9 i 14 kwietnia 1992 r.”³⁴.

Do standardu ustanowionego przy wydawaniu rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. odwoływano się również przy próbach jego nowelizacji. Znaczy to, że wyrok TK z dnia 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92) nie był rozumiany jako zwalniający ministra od obowiązku osiągnięcia porozumienia z władzami zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych przed dokonaniem zmian w zasadach organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. W trakcie rozpatrywania projektów ustaw o zmianie ustawy o systemie oświaty (rządowego i poselskiego) w dniu 22 maja 1997 r. ówczesny minister edukacji narodowej wprost wyraził przekonanie, że „[...] ustawa w dziś obowiązującym brzmieniu nie pozostawia żadnej wątpliwości co do tego, że minister edukacji narodowej wydaje w tych kwestiach rozporządzenie w uzgodnieniu z władzami kościelnymi”³⁵ i w związku z tym wyjaśniał:

[...] o ile łatwo było w 1992 r. uzyskać ówczesnemu ministrowi edukacji narodowej zgodę władz kościelnych na rozporządzenie w takim brzmieniu, w jakim je wydał, o tyle znacznie trudniej – by powiedzieć ogólnie – byłoby ówczesnemu ministrowi edukacji narodowej uzyskać zgodę władz kościelnych na zmianę tego rozporządzenia³⁶.

Podobnie wymowna jest rezygnacja z kontynuowania prac nad projektem nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r., który został przesłany do zaopiniowania w dniu 21 lutego 2018 r. Jak wskazano, powodem rezygnacji był brak „[...] możliwości uzyskania porozumienia z kościołami i [innymi – P.S., D.W.] związkami wyznaniowymi, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty”³⁷. Trzeba przy tym zauważyć, że omawiany projekt został przesłany do 32 kościołów i innych związków wyznaniowych oraz 2 organizacji międzykościelnych. Wymóg z art. 12 ust. 2 u.s.o. nadal rozumiany więc był dokładnie tak samo, jak to przyjęto przy wydawaniu rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r., to jest jako wymóg działania w porozumieniu nie ze wszystkimi, lecz jedynie z zainteresowanymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. W żadnym razie nie był natomiast postrzegany jedynie jako obowiązek zasięgnięcia opinii tych podmiotów.

Należy zwrócić wreszcie uwagę, że również w przepisach rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r., odnosząc się do sposobu określania kwalifikacji zawodowych

³⁴ Tamże.

³⁵ Wypowiedź Ministra Edukacji Narodowej Jerzego Wiatra (2 kadencja, 107 posiedzenie, 3 dzień, 22.05.1997), <https://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf/main/2C2EEDCD> [dostęp: 20.08.2024].

³⁶ Tamże.

³⁷ Zob. Tekst ujednolicony wykazu prac legislacyjnych Ministra Edukacji Narodowej, Warszawa, 12 kwietnia 2018 r., <https://archiwum-bip.men.gov.pl/akty-prawne/program-prac-legislacyjnych/wykaz-prac-legislacyjnych-ministra-edukacji-narodowej-teksty-ujednolicone-od-2016-r.html> [dostęp: 20.08.2024].

nauczycieli religii, sformułowano wymóg działania władz zwierzchnich kościołów i innych związków wyznaniowych „w porozumieniu” z ministrem edukacji narodowej (zob. § 6, a w odniesieniu do Kościoła Katolickiego – również art. 12 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.³⁸). Zgodnie z ugruntowaną praktyką w celu realizacji tego unormowania zawiera się formalne porozumienia, które są następnie ogłaszane w ministerialnym Dzienniku Urzędowym³⁹.

Podsumowując przeprowadzone dotąd rozważania, należy stwierdzić, że w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty zagwarantowano kościołom i innym związkom wyznaniowym prawo silnego współudziału w opracowywaniu treści przepisów dotyczących organizacji nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Określając ten współudział przez nałożenie na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania obowiązku działania „w porozumieniu” z ich władzami, ustawodawca ograniczył kompetencje ministra i uzależnił możliwość wydania odnoszącego się do tych kwestii rozporządzenia od osiągnięcia przez niego konsensusu z władzami związków wyznaniowych. Chociaż bowiem kościoły i inne związki wyznaniowe rzeczywiście nie posiadają kompetencji prawotwórczych, to jednak omawiana delegacja ustawowa od ponad 30 lat nie została zmieniona, a istotnym argumentem za jej utrzymaniem jest szczególnie status konstytucyjny kościołów i innych związków wyznaniowych, którego ważną cechą jest właśnie zagwarantowanie im udziału w tworzeniu odnoszącego się do nich prawa (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP). Zgodzić się przy tym trzeba z TK, że określony w art. 12 ust. 2 u.s.o. obowiązek współdziałania powinien być odnoszony jedynie do tych związków wyznaniowych, które są zainteresowane nauczaniem religii w szkole⁴⁰. Nieuprawnione jest natomiast przyjęcie, że zobowiązanie ministra do działania „w porozumieniu” z władzami kościołów i innych związków wyznaniowych oznacza jedynie formalny obowiązek zasięgnięcia ich opinii. Uczestnictwo kościołów i innych związków wyznaniowych w wydawaniu rozporządzenia określającego warunki i sposób organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach nie powinno być w każdym

³⁸ Dz. U. z 1998 r. poz. 318.

³⁹ Zob. porozumienie pomiędzy Konferencją Episkopatu Polski oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii (Dz. Urz. MEN z 2019 r. poz. 9); porozumienie pomiędzy Zborem w Wodzisławiu Śląskim oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii Zboru w Wodzisławiu Śląskim (Dz. Urz. MEN z 2015 r. poz. 12); porozumienie pomiędzy Polską Radą Ekumeniczną oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej (Dz. Urz. MEN z 2013 r. poz. 11); porozumienie pomiędzy Ewangelicznym Związkiem Braterskim w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2013 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii (Dz. Urz. MEN z 2013 r. poz. 7); porozumienie pomiędzy Naczelną Radą Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii (Dz. Urz. MEN z 2012 r. poz. 14); porozumienie pomiędzy Aliansem Ewangelicznym w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii Kościołów zrzeszonych w Aliansie Ewangelicznym w Rzeczypospolitej Polskiej i z nim współpracujących (Dz. Urz. MEN z 2012 r. poz. 9); porozumienie pomiędzy Zarządkiem Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministrem Edukacji Narodowej z dnia 13 lutego 1995 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych wymaganych od nauczycieli religii (Dz. Urz. MEN z 1995 r. poz. 7).

⁴⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 1993 r., U 12/92.

razie słabszym wymogiem od analogicznego udziału takich podmiotów, jak Krajowa Rada Notarialna czy związki zawodowe, w wydawaniu rozporządzeń odnoszących się do niektórych kwestii objętych ich zakresem działania. Chociaż status konstytucyjny tych podmiotów jest wyraźnie słabszy od statusu kościołów i innych związków wyznaniowych, a omawiany współudział określony jest z użyciem formuł, które z pewnością nie oznaczają silniejszego współdziałania niż zwrot „w porozumieniu”, to jednak TK nie miał wątpliwości, że realizacja prawa tych podmiotów do współuczestnictwa w wydawaniu rozporządzenia powinna obejmować m.in. dążenie do wypracowania możliwie wspólnej decyzji prawotwórczej, czemu powinno towarzyszyć odpowiednie uzasadnienie ewentualnej konieczności przyjęcia wersji promowanej przez ministerstwo.

2. Tryb prac nad rozporządzeniem z dnia 26 lipca 2024 roku

Projekt omawianego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, przygotowany przez MEN, w ramach konsultacji publicznych został przesłany pismem z dnia 29 kwietnia 2024 r. (nr DKOPP-WOKO.021.1.2024.MK)⁴¹ do 26 podmiotów⁴². Wśród nich znalazło się 20 kościołów i innych związków wyznaniowych oraz 2 organizacje międzykościelne (Polska Rada Ekumeniczna i Alians Ewangeliczny)⁴³. Z kolei w ramach opiniowania projekt przesłano do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, do 6 organizacji pracodawców, 5 związków zawodowych oraz Rady Dialogu Społecznego. W piśmie przewodnim wszyscy adresaci zostali poproszeni „o przesłanie opinii – w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisma”. Równocześnie projekt zamieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny⁴⁴.

Jeszcze przed otrzymaniem przez stronę kościelną projektu rozporządzenia, o spotkanie w tej sprawie wystąpili do minister edukacji członkowie ustanowionego przez Konferencję Episkopatu Polski Zespołu roboczego ds. kontaktów z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie lekcji religii w szkole. Spotkanie odbyło się w dniu 24 kwietnia 2024 r. W jego trakcie minister Barbara Nowacka dawała wyraz przekonaniu, że w tej sprawie związana jest jedynie obowiązkiem zasięgnięcia opinii zainteresowanych

⁴¹ Zob. pismo Katarzyny Lubnauer, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji, podpisane z upoważnienia Ministra Edukacji, z dnia 29 kwietnia 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056496/dokument665699.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁴² W rozdzielniku pisma formalnie uwzględniono 27 podmiotów. Wśród nich znalazły się jednak zarówno Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski, jak i Kościół Katolicki obrządku greckokatolickiego, które składają się na strukturę tego samego związku wyznaniowego – Kościoła Katolickiego. Pierwszy jest organem kościelnej osoby prawnej o zasięgu ogólnopolskim, to jest Konferencji Episkopatu Polski (art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 1966), a drugi – jednym z obrządków Kościoła Katolickiego (art. 1 teże ustawy).

⁴³ Zob. projekt rozporządzenia z dnia 29 kwietnia 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056495/dokument665696.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁴⁴ Zob. projekt rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384702> [dostęp: 20.08.2024].

kościółów i innych związków wyznaniowych, bez jakiegokolwiek zobowiązania do osiągnięcia porozumienia. Do drugiego spotkania powołanego przez KEP zespołu z przedstawicielami MEN doszło w dniu 15 maja 2024 r., ponownie na prośbę strony kościelnej. Odnosząc się do projektu w obecności Sekretarza Stanu Katarzyny Lubnauer, ks. bp Wojciech Osiał, przewodniczący tego zespołu, poza zgłoszeniem uwag o charakterze merytorycznym, zwrócił uwagę na niezgodność zastosowanego trybu prac z delegacją ustawową z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W złożonym wówczas piśmie stwierdził, że „[...] projekt niesłusznie został skierowany do konsultacji publicznych bez osiągnięcia (a nawet bez dążenia do osiągnięcia) porozumienia z przedstawicielami Kościoła katolickiego i innych związków wyznaniowych”⁴⁵. Wskazał, że nałożonego na ministra edukacji wymogu działania „w porozumieniu” z władzami tych podmiotów „[...] nie spełnia wyłącznie umożliwienie im wyrażenia opinii w ramach konsultacji publicznych”⁴⁶. Wyraził też przekonanie, że standard postępowania, ustanowiony w trakcie prac nad pierwotną wersją rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie organizacji i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach – polegający na uzyskaniu, potwierdzonej podpisami, akceptacji wprowadzanych rozwiązań przez przedstawicieli zainteresowanych kościołów i innych związków wyznaniowych – „[...] powinien być utrzymany również w trakcie prac nad zmianami rozporządzenia”⁴⁷. Nie spotkało się to jednak ze zrozumieniem przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej⁴⁸.

W dniu 20 czerwca 2024 r. odbyło się ponadto spotkanie przedstawicieli MEN z reprezentantami 14 innych związków wyznaniowych. W jego trakcie ze strony kościelnej zgłoszono uwagi, które były zbieżne z opinią przedstawicieli Kościoła Katolickiego. Część przedstawicieli związków wyznaniowych poinformowała natomiast o braku zainteresowania nauczaniem religii w szkołach i przedszkolach. Dodatkowo podkreślono konieczność zmian legislacyjnych, które lepiej zabezpieczą sytuację pozaszkolnych punktów katechetycznych⁴⁹.

Swoje krytyczne stanowisko wobec projektu KEP (przez swoich przedstawicieli) wyraziła ponownie, formalnie odpowiadając na pismo zapraszające do udziału w konsultacjach publicznych. W opinii przesłanej wówczas przez Sekretarza KEP⁵⁰, obok zagadnień dotyczących kształtu proponowanych rozwiązań (niemożność właściwej realizacji

⁴⁵ Pismo bpa Wojciecha Osiała, Przewodniczącego Komisji Wychowania Katolickiego Konferencji Episkopatu Polski, do pani Katarzyny Lubnauer, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, z dnia 15 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674406.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Odniesienia do przebiegu spotkań z dnia 24 kwietnia i 15 maja 2024 r. – na podstawie osobistej relacji ks. bpa Wojciecha Osiała do autorów niniejszego opracowania, z dnia 16 sierpnia 2024 r.

⁴⁹ Zob. pismo Katarzyny Lubnauer, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji, do ks. bpa Artura Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, z dnia 24 czerwca 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056498/dokument674408.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁵⁰ Zob. pismo ks. bpa Artura Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 27 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674407.pdf> [dostęp: 20.08.2024]; *Opinia odnośnie do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, podpisana przez ks. bpa Wojciecha Osiała, z dnia 27 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674405.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

programów nauczania, zakwestionowanie praw przysługujących uczniom, znaczne i nagłe redukcje etatów nauczycieli religii, zbyt krótki okres *vacatio legis*), po raz kolejny podniesiono kwestię sposobu procedowania omawianego projektu, wyraźnie uznając go za niezgodny z art. 12 ust. 2 u.s.o. W konsekwencji wyrażono przekonanie,

[...] że projekt, który został skierowany do konsultacji publicznych, powinien zostać poddany daleko idącym zmianom, a przede wszystkim nowe rozwiązania powinny zostać wypracowane w zgodzie z delegacją ustawową, na podstawie której mają zostać wydane, a więc „w porozumieniu z władzami Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”⁵¹.

Własną opinię na temat projektu przesłali w ramach konsultacji publicznych przedstawiciele Kościoła greckokatolickiego w Polsce. W dokumencie tym zwrócono szczególną uwagę na trudności wynikające z integrowania na zajęciach z religii uczniów pochodzących z rodzin polskich i ukraińskich, zwłaszcza że trudności te zostaną spotęgowane ze względu na ewentualne wejście w życie omawianej nowelizacji równocześnie z zaplanowanym objęciem powszechnym nauczaniem w polskim systemie oświaty dzieci uchodźców z Ukrainy. Zauważono też, że planowane zmiany doprowadzą do zwolnień nauczycieli religii bez dania im możliwości dostosowania się do nowej sytuacji, a forsowane zasady łączenia uczniów w grupy uniemożliwią dostosowanie treści i metod nauczania do wieku uczniów⁵².

Biskup Andrzej Malicki, Prezes Polskiej Rady Ekumenicznej, ustosunkowując się do projektu w imieniu kościołów zrzeszonych w tej organizacji, w piśmie z dnia 28 maja 2024 r. na pierwszym miejscu zwrócił uwagę, że „[...] należy zachować, przewidziany przepisami prawa oświatowego, tryb porozumienia z przedstawicielami Kościoła rzymskokatolickiego, Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i innych Kościołów i związków wyznaniowych w zakresie zmian w nauczaniu religii w szkole”⁵³. Jak podkreślił: „Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty wymagane jest w przedmiotowej kwestii, aby minister działał «w porozumieniu» z władzami tych podmiotów. Tak stało się m.in. w przypadku projektu rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. i tak działo się i później”⁵⁴. Odnosząc się natomiast do aspektów merytorycznych opiniowanego projektu, wskazała na potrzebę wypracowania w ramach porozumienia kryteriów łączenia uczniów w grupy („[...] aby praktyka nie sprowadziła się wyłącznie do tworzenia maksymalnie dopuszczalnych dużych grup”) oraz zwrócił uwagę na potrzebę znaczącego wydłużenia okresu *vacatio legis* i umożliwienia katechetom dostosowanie się do nowej sytuacji⁵⁵.

⁵¹ Tamże.

⁵² Zob. pismo ks. abpa Eugeniusza Popowicza, Metropolity Przemysko-Warszawskiego, do Katarzyny Lubnauer, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, z dnia 22 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674404.pdf> [dostęp: 20.08.2024]; *Opinia Kościoła Greckokatolickiego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674403.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁵³ Pismo bpa Andrzeja Malickiego, Prezesa Polskiej Rady Ekumenicznej, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 28 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674399.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże.

W uzupełnieniu opinii przesłanej w imieniu kościołów zrzeszonych w Polskiej Radzie Ekumenicznej, bp Jerzy Samiec, Biskup Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, w przesłanym w imieniu tego związku wyznaniowego piśmie z dnia 29 maja 2024 r. ocenił konsultowany projekt „[...] jako niekorzystny, a nawet dyskryminujący uczniów z mniejszych liczebnie kościołów i związków wyznaniowych”⁵⁶. Skrytykował też plany tworzenia na potrzeby zajęć z religii dużych grup, które będą tworzone z uczniów znacząco różniących się wiekiem. W konkluzji zaapelował o „[...] odstąpienie w projektowanej nowelizacji od możliwości organizowania lekcji religii w grupach międzyklasowych, obejmujących uczniów z klas I–III albo IV–VIII”⁵⁷.

Negatywną opinię wobec projektu, w imieniu Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, wyraził również abp Sawa, Prawosławny Metropolita Warszawski i całej Polski. Uzasadniając swą opinię, w piśmie z dnia 24 maja 2024 r., zwrócił uwagę na niemożliwość realizacji założonego programu w łączonych grupach międzyklasowych, krytykując tworzenie takich grup również z powodów natury organizacyjnej i psychologicznej. Podkreślił też problemy wynikające z udziału w lekcjach religii prawosławnej dzieci nie tylko polskich, ale i ukraińskich, a także wyzwania związane z nauczaniem w ramach tych lekcji języka cerkiewnosłowiańskiego. Konkludując ten wątek, ocenił, że „[z]aproponowane zmiany pogorszą warunki oraz jakość nauczania i organizację nauki na lekcjach religii”, a tworzenie dużych grup uczniowskich „[...] przyczyni się do redukcji godzin i etatów nauczycieli religii” i stwierdził: „[...] proponowane zmiany dotyczące nauczania religii zaskakują tym bardziej, że są podejmowane jednoosobowo”⁵⁸.

Dla kompletności wyводу warto ponadto zwrócić uwagę, choć nie ma to bezpośredniego znaczenia dla oceny spełnienia wymogów określonych w art. 12 ust. 2 u.s.o., że w ramach konsultacji publicznych krytycznie do projektu odniosło się również Stowarzyszenie Katechetów Świeckich. W piśmie podpisanym przez jego przewodniczącego, Piotra Janowicza⁵⁹, wyrażono stanowczy protest wobec pomijania grupy reprezentowanej przez to stowarzyszenie w procesie kształtowania przepisów dotyczących warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkole. Sprzeciwiono się też „[...] takiemu prowadzeniu narracji, jakby religii nauczały wyłącznie osoby duchowne” i podkreślono, że wskutek proponowanych zmian zagrożonych jest „[...] ok. 20 000 miejsc pracy świeckich nauczycieli religii, a wielu spośród nich ma wieloletni dorobek zawodowy”⁶⁰.

Różne uwagi do przygotowanego przez MEN projektu rozporządzenia zgłoszono również w ramach opiniowania. Współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu

⁵⁶ Pismo bpa Jerzego Samca, Biskupa Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 29 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674402.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Pismo abpa Sawy, Prawosławnego Metropolity Warszawskiego i całej Polski, do Minister Edukacji Barbary Nowackiej, z dnia 24 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674401.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁵⁹ Pismo (e-mail) Piotra Janowicza, Przewodniczącego Stowarzyszenia Katechetów Świeckich, z dnia 7 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//579/12384702/13056494/13056497/dokument674413.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁶⁰ Tamże.

i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, reprezentujący mniejszości⁶¹, Związek Nauczycielstwa Polskiego⁶² i Rzecznik Praw Dziecka⁶³ zgłosili zastrzeżenia do maksymalnego limitu liczby uczniów w grupie międzyklasowej lub międzyoddziałowej oraz wnieśli o przyjęcie, że nie będzie można łączyć w jedną grupę uczniów klas IV–VIII. Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił wątpliwości dotyczące zgodności projektowanych przepisów z ochroną prawa do nauki i ochroną pracy, a także odnoszące się do kwestii zachowania odpowiedniego trybu prac nad nowelizacją rozporządzenia⁶⁴. Wreszcie Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” zażądała „[...] wycofania się MEN z proponowanych zmian”⁶⁵.

Odnosząc się do uwag zgłoszonych przez przedstawicieli Kościoła Katolickiego i niektórych innych podmiotów wyznaniowych, w pismach z dnia 24 czerwca 2024 r. (podpisanych z upoważnienia minister edukacji przez panią Katarzynę Lubnauer, Sekretarz Stanu w MEN)⁶⁶, stwierdzono m.in.:

Konstytucja RP wyposaża w kompetencję do wydawania rozporządzeń ministrów kierujących działaniami administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP), lecz nie wyposaża w taką kompetencję „władz Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych”. Zatem za niezasadne należy uznać stanowisko Konferencji Episkopatu Polski, wyrażone we wskazanym na wstępie piśmie, zgodnie z którym użyty w art. 12 ust. 2 ustawy zwrot „w porozumieniu” należy utożsamiać ze zwrotem „za zgodą”. Przyjęcie takiego stanowiska prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której wydanie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (czyli organu wyposażonego przez Konstytucję RP w kompetencję do wydawania rozporządzenia) byłoby uzależnione od uzyskania zgody władz Kościoła Katolickiego i Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych (czyli podmiotów, które nie posiadają kompetencji prawotwórczych) co do treści wydawanego rozporządzenia, a dalej idąc brak zgody skutkowałby tym, że rozporządzenie nie doszłoby do skutku⁶⁷.

⁶¹ Zob. *Stanowisko strony mniejszościowej Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach*, z dnia 29 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/579/12384702/13056500/13056503/dokument674390.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁶² Zob. pismo Urszuli Woźniak, Wiceprezes Zarządu Głównego Związku Nauczycielstwa Polskiego, z dnia 24 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/579/12384702/13056500/13056503/dokument674389.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁶³ Zob. pismo Moniki Horna-Cieślak, Rzecznika Praw Dziecka, z dnia 16 maja 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/579/12384702/13056500/13056503/dokument674391.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁶⁴ Zob. pismo Marcina Wiącka, Rzecznika Praw Obywatelskich, z dnia 10 czerwca 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/579/12384702/13056500/13056503/dokument674392.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁶⁵ Zob. *Opinia Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w sprawie zmian proponowanych przez Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach* [pismo Waldemara Jakubowskiego, Przewodniczącego Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”, z dnia 28 maja 2024 r.], <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/579/12384702/13056500/13056503/dokument674393.pdf> [dostęp: 20.08.2024].

⁶⁶ Zob. pismo Katarzyny Lubnauer, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, do ks. bpa Artura Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, z dnia 24 czerwca 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/579/12384702/13056498/13056498/dokument674408.pdf> [dostęp: 20.08.2024]. Podobnie, datowane na ten sam dzień, pisma Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej do bpa Andrzeja Malickiego oraz abpa Sawy; zob. też podpisane tego samego dnia przez Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej pisma do bpa Jerzego Samca, Biskupa Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, i do ks. abpa Eugeniusza Popowicza, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384702/katalog/13056494#13056494> [dostęp: 20.08.2024].

⁶⁷ Pismo Katarzyny Lubnauer, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, do ks. bpa Artura Mizińskiego, Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski, z dnia 24 czerwca 2024 r.

Wnioski te wsparto odniesieniami do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r. (K 12/10), 17 marca 1998 r. (U 23/97) oraz 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92). Na tej podstawie uznano:

[...] proces dochodzenia do ostatecznego kształtu rozwiązań zawartych w projektowanym rozporządzeniu Ministra Edukacji zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach uwzględnia także głos podmiotów wskazanych w art. 12 ust. 2 ustawy. Kościoły (w tym Kościół rzymskokatolicki i przedstawiciel Kościoła greckokatolickiego) i związki wyznaniowe miały możliwość nie tylko wyrażenia opinii o tym projekcie, ale również miały możliwość wzięcia udziału w dyskusji o treści projektowanego rozporządzenia, zaprezentowania swojego stanowiska i wymiany poglądów, co nie zmienia stanowiska, że ostateczna decyzja o treści rozporządzenia należy do Ministra Edukacji⁶⁸.

Ponadto poinformowano, że po konsultacjach zewnętrznych maksymalna liczba uczniów w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej zostanie obniżona z 30 do 28, natomiast zawarty w projekcie przepis umożliwiający łączenie w grupy uczniów klas IV–VIII zostanie zastąpiony unormowaniem, zgodnie z którym w grupy można łączyć uczniów klas IV–VI lub VII–VIII⁶⁹.

Korespondencję pomiędzy przedstawicielami Konferencji Episkopatu Polski oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej w omawianej sprawie zamknęło pismo Sekretarza Generalnego KEP z dnia 8 lipca 2024 r.⁷⁰ Dołączono do niego kopię ostatniej strony rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, z widniejącymi tam podpisami przedstawicieli Kościołów, którzy brali udział w pracach nad tym dokumentem. Biskup Marek Marczak podtrzymał negatywne stanowisko wobec zapowiadanych zmian. Krytycznie odniósł się zwłaszcza do „[...] zastosowanego w tym przypadku trybu prac”, wyrażając przekonanie, że „[...] nie odpowiada on wymogom wynikającym z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty”⁷¹. Wystąpienie Sekretarza Generalnego KEP pozostało bez odpowiedzi. Natomiast rozporządzenie, po dokonaniu zapowiedzianych zmian w projekcie, zostało opublikowane w dniu 1 sierpnia 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1158).

Wnioski

Wyprowadzając wnioski z analizy przebiegu zewnętrznego wobec MEN etapu prac nad rozporządzeniem z dnia 26 lipca 2024 r., należy przede wszystkim bez wątpliwości stwierdzić, że w ich trakcie nie doszło do porozumienia pomiędzy projektodawcami a władzami kościołów i innych związków wyznaniowych co do treści tego aktu. Podmioty wyznaniowe nie tylko nie wyraziły aprobaty dla zaproponowanych zmian zasad określających

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Zob. tamże.

⁷⁰ Kopia w posiadaniu autorów.

⁷¹ Tamże.

warunki i sposób organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, ale zajęły wobec nich negatywne stanowisko. Wszystkie pochodzące od nich opinie, które przesłano do ministerstwa w ramach konsultacji publicznych, były w swej wymowie jednoznacznie krytyczne, co już samo w sobie pozwala na sformułowanie wniosku o wadliwości omawianego aktu normatywnego ze względu na niezgodność trybu jego wydania z wiążącymi przepisami ustawowymi. Warto jednak zwrócić uwagę, że w tym przypadku nie zostały spełnione nawet mniej restrykcyjne wymogi, które sformułował TK w sprawie dotyczącej współudziału w wydawaniu rozporządzenia, polegającego na obowiązku uzgodnienia treści takiego aktu przez właściwego ministra z podmiotem mającym słabszy od kościołów i innych związków wyznaniowych status konstytucyjny⁷². O ile bowiem minister edukacji przesłał informacje o projekcie nowelizacji rozporządzenia do 20 związków wyznaniowych i 2 organizacji międzykościelnych, określił termin przedstawienia przez nie stanowisk (30 dni od odebrania korespondencji) i przeprowadził spotkania (w sumie 3) z ich przedstawicielami, o tyle trudno uznać, że odbyła się merytoryczna dyskusja na temat treści tego projektu, uwzględniająca nie tylko możliwość prezentowania swoich postulatów i stojących za nimi argumentów, ale też próby ujednoczenia stanowisk i wzajemnego dostosowania do oczekiwań. Nie przyjęto również protokołów uzgodnień i rozbieżności. Nie uzasadniono też odpowiednio konieczności przyjęcia opublikowanej wersji rozporządzenia. Tym samym z pewnością nie można stwierdzić, że rozporządzenie z dnia 26 lipca 2024 r. stanowi „w miarę możliwości wspólną i optymalną decyzję prawotwórczą”.

Nie sposób wreszcie nie zauważyć, że w trakcie prac nad kształtem omawianego rozporządzenia minister edukacji nie wypełniła nawet wymogu wskazanego w zdaniu sformułowanym przez TK w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 1993 r. (U 12/92), którym szermowano jako podstawowym argumentem za ministerialnym obowiązkiem jedynie zasięgnięcia opinii kościołów i innych związków wyznaniowych. Wobec różnorodności i zakresu zastrzeżeń zgłoszonych przez podmioty wyznaniowe, a także wobec braku uzasadnienia stanowiska ostatecznie zajętego przez minister edukacji, trudno bowiem uznać, by obniżenie maksymalnego limitu liczebności grupy międzyoddziałowej lub międzyklasowej z 30 do 28 oraz rezygnacja z możliwości łączenia w jednej grupie uczniów klas IV–VIII, na rzecz łączenia uczniów klas IV–VI oraz VII–VIII, było wyrazem dążenia do możliwie najpełniejszego uwzględnienia oczekiwań kościołów i innych związków wyznaniowych, tym bardziej, że zmianę projektu rozporządzenia w tym zakresie postulowali również Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy Związek Nauczycielstwa Polskiego. Uwzględniając ponadto sformułowaną w preambule do Konstytucji RP zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot oraz konstytucyjny obowiązek prowadzenia przez władze publiczne dialogu społecznego, należy stwierdzić, że procedura działania „w porozumieniu” podczas prac nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach nie może mieć charakteru pozornego, lecz powinna rzeczywiście wpływać na ostateczny kształt projektu.

⁷² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., K 12/10.

Przeprowadzone rozważania prowadzą zatem do jednoznacznego wniosku, że rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 26 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach zostało przyjęte z naruszeniem trybu określonego przepisami ustawowymi. Jako wadliwe powinno więc zostać usunięte z systemu polskiego prawa powszechnie obowiązującego. Na zdecydowaną krytykę zasługuje przy tym postawa minister edukacji nie tylko wobec kościołów i innych związków wyznaniowych jako podmiotów posiadających określony status konstytucyjny i reprezentujących liczne rzesze obywateli Rzeczypospolitej, ale także wobec obowiązujących przepisów prawa, na podstawie i w granicach którego zobowiązane są działać organy władzy publicznej (art. 7 Konstytucji RP).

Bibliografia

- Borecki, Paweł. 2014. „Opinia prawna w sprawie wykładni art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Prawa Wyznaniowego* 6: 279–284.
- Górowska, Beata. 2020. „Nauczanie religii w Polsce 1961–2020. Ujęcie przeglądowe”. W: *Człowiek – państwo – kościół. Księga jubileuszowa dedykowana księdzu profesorowi Arturowi Mezglewskiemu*, red. Paweł Sobczyk, Piotr Steczkowski, 145–161. Lublin: Wydawnictwo Academicon.
- Gubała, Marcin. 2013. „Klauzula współdziałania jako element upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia”. *Przegląd Legislacyjny* 1: 37–53.
- Januchowski, Arkadiusz. 2007. „Zagadnienia związane z interpretacją art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji RP”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 10: 261–279.
- Kaszubowski, Krzysztof. 2003. „Komentarz do § 74”. W: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. Jarosław Warylewski, 316–325. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Krukowski, Józef. 2000. *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*. Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL.
- Krukowski, Józef. 2015. „Konstytucyjne zasady relacji państwo–Kościół w III Rzeczypospolitej”. W: *Katolickie zasady relacji państwo–Kościół a prawo polskie*, red. Józef Krukowski, Mirosław Sitarz, Henryk Stawniak, 87–114. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Leszczyński, Paweł A. 2009. „Implementacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – przegląd wybranych problemów”. W: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. Paweł Borecki, Andrzej Czohara, Tadeusz J. Zieliński, 441–451. Warszawa: LexisNexis.
- Mezglewski, Artur. 2009. *Polski model edukacji religijnej w szkołach publicznych. Aspekty prawne*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Morawski, Lech. 2016. *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Nowacki, Józef, Zygmunt Tobor. 2020. *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Olszówka, Marcin. 2010. *Ustawy wyznaniowe. Art. 25 ust. 5 Konstytucji RP – próba interpretacji*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Olszówka, Marcin. 2016. „Art. 25 Konstytucji RP”. W: *Konstytucja RP. T. 1: Komentarz. Art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: Legalis.
- Pilich, Mateusz. 2012. „Prawne aspekty nauczania religii i krzewienia religijności w szkołach publicznych”. W: *Obecność religii w publicznym systemie oświaty w aspekcie prawnym*, red. Tadeusz J. Zieliński, 17–61. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe ChAT.

- Skrzydło, Wiesław. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa–Kraków: Wolters Kluwer.
- Sobczyk, Paweł. 2013. *Konstytucyjna zasada konsensualnego określania stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Stanisz, Piotr. 2009. „Zasada dwustronności w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi”. W: *O wielowymiarowości badań religioznawczych*, red. Zbigniew Drozdowicz, 137–148. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Stanisz, Piotr. 2023. „Między radykalną separacją a systemem Kościoła państwowego. Relacje państwo–Kościół w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na tle rozwiązań europejskich”. W: *Wierność zasadom. Księga jubileuszowa w 90. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. Lidia K. Jaskuła, Sławomir Fundowicz, 439–462. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Stanisz, Piotr, Marta Ordon (red.). 2013. *Układowe formy regulacji stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 4–5 Konstytucji RP)*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Suchocka, Hanna. 2015. „Konstytucyjne formy regulacji stosunków między państwem a Kościołem katolickim i innymi związkami wyznaniowymi”. W: *Katolickie zasady relacji państwo–Kościół a prawo polskie*, red. Józef Krukowski, Mirosław Sitarz, Henryk Stawniak, 75–86. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Tuleja, Piotr. 2023. „Komentarz do art. 25”. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Uruszczak, Waław. 2009. „Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne”. W: *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, red. Paweł Borecki, Andrzej Czohara, Tadeusz J. Zieliński, 477–486. Warszawa: LexisNexis.
- Walencik, Dariusz. 2010. „Realizacja art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”. *Państwo i Prawo* 6: 42–54.
- Walencik, Dariusz. 2011. „Konsensualna regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w Rzeczypospolitej Polskiej”. W: *Kościół a polityka*, red. Marcin Worbs, 97–112. Opole: Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego.
- Wierczyński, Grzegorz. 2016. „Komentarz do § 74 rozporządzenia w sprawie «Zasad techniki prawodawczej»”. W: *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, red. Grzegorz Wierczyński, 476–486. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Witkowski, Zbigniew. 2000. „Opinia w sprawie zagadnień wynikających z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”. *Przegląd Legislacyjny* 2: 97–107.
- Wronkowska, Sławomira. 2005. *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: Ars Boni et Aequi.
- Wronkowska, Sławomira, Maciej Zieliński. 2021. *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wronkowska, Sławomira, Zygmunt Ziemiński. 2001. *Zarys teorii prawa*. Poznań: Ars Boni et Aequi.
- Zieliński, Maciej. 2009. „Wybrane zagadnienia wykładni prawa”. *Państwo i Prawo* 6: 3–10.
- Zieliński, Maciej. 2017. *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zieliński, Tadeusz J. 2003. „Regulacja stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi w trybie art. 25 ust. 5 Konstytucji RP”. *Państwo i Prawo* 7: 48–54.

