STUDIA Z PRAWA WYZNANIOWEGO
Tom 15 – 2012

MICHALINA DUDA

ZASADY FINANSOWANIA UCZELNI KOŚCIELNYCH Z BUDŻETU PAŃSTWA

Jednym z tematów, jaki pojawił się w trakcie toczącej się jesienią 2011 r. kampanii wyborczej do Parlamentu, była kwestia zmiany obowiązującego modelu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych. Nie jest to oczywiście zagadnienie nowe. Dyskusja nad reformą systemu dotowania instytucji kościelnych w Polce toczy się bowiem, z różnym natężeniem, od kilkunastu lat. W ramach prac Komisji Konkordatowych ustalono nowe zasady udziału Funduszu Kościelnego w finansowaniu wydatków związanych z ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym osób duchownych[1]. W formie odrębnych regulacji określono również zasady finansowania niektórych instytucji prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, takich jak szkoły, uczelnie czy organizacje pożytku publicznego. Do tej pory nie udało się natomiast wypracować spójnej i całościowej koncepcji finansowania ze środków publicznych samych kościołów oraz innych związków wyznaniowych. Należy także podkreślić, że z uwagi na rozległy zakres regulacji normatywnej, rozproszenie unormowań w licznych aktach prawnych oraz złożoność samej materii, ocena obecnie funkcjonującego modelu nastręcza wiele trudności.

Jest rzeczą oczywistą, że projektowanie jakichkolwiek zmian w przedmiotowym zakresie wymaga gruntownej analizy zarówno

[1] P. Stanisz, *Perspektywy zmiany systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, t. 12, s. 5-6.

unormowań prawnych, w szczególności w kontekście ich zgodności z zasadami konstytucyjnymi, jak i wielkości samych transferów z budżetu państwa, realizowanych na podstawie obowiązujących przepisów. Jednym z istotnych wymiarów działalności kościołów i innych związków wyznaniowych jest edukacja na poziomie szkół wyższych. Podstawowym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych dotyczących finansowania uczelni kościelnych ze środków publicznych. Analizie poddano unormowania odnoszące się do szkół wyższych ujęte w wykazie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako „uczelnie kościelne"[2]. Z uwagi na rozmiar opracowania jedynie zasygnalizowano problemy związane z finansowaniem badań naukowych prowadzonych w tego rodzaju instytucjach. Pominięto również zasady gospodarowania przez uczelnie kościelne przekazanymi środkami budżetowymi. Wskazane zagadnienia niewątpliwie zasługują na naukową refleksję w ramach odrębnych opracowań. Stan prawny przyjęto na dzień 16 października 2011 r.

1. STATUS PRAWNY UCZELNI KOŚCIELNYCH

Zakładanie i prowadzenie szkół, w tym szkół wyższych, jest prawem gwarantowanym konstytucyjnie. Ustawa zasadnicza *expressis verbis* przewiduje bowiem, że obywatele i instytucje mają prawo do zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych[3]. Możliwość zakładania i prowadzenia szkół wyższych przez osoby fizyczne i prawne przewiduje także ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym[4]. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisów powołanego aktu nie stosuje się do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickie-

[2] Wykaz zamieszczony na stronie: www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/system–szkolnictwa–wyzszego/uczelnie/uczelnie–koscielne/ (dostęp: 04.02.2012).

[3] Art. 70 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[4] Art. 20 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.), dalej jako: Prawo o szkolnictwie wyższym.

go Uniwersytetu Lubelskiego[5], chyba że ustawa lub umowa między rządem a władzami kościołów lub związków wyznaniowych stanowi inaczej[6]. Warto także podkreślić, że w świetle przepisów Konstytucji RP, każdy kościół i inny związek wyznaniowy może wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie rozmów w celu zawarcia umowy dotyczącej jego statusu prawnego[7]. Gwarancje w zakresie działalności edukacyjno-naukowej na rzecz kościołów i innych związków wyznaniowych wyrażone zostały w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Konkordacie oraz ustawach regulujących w sposób indywidualny status prawny poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych.

W myśl przepisów ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zakładać i prowadzić, według samodzielnie ustalonych programów, szkoły duchowne i seminaria duchowne. Tworzenie i prowadzenie przez kościoły i inne związki wyznaniowe szkół wyższych, zasady udzielania im przez państwo pomocy finansowej oraz tryb i zakres uznawania stopni i tytułów naukowych nadawanych w tych szkołach regulują, na wniosek władz kościołów lub innych związków wyznaniowych, odrębne ustawy. Ustawa przewiduje ponadto, że kościoły i inne związki wyznaniowe mają także prawo zakładać religijne instytuty naukowe i naukowo-dydaktyczne. Status prawny wydziałów teologicznych na uniwersytetach państwowych regulują umowy pomiędzy ministrem

[5] Zaznaczyć należy, że pełna nazwa wskazanej uczelni to „Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II".

[6] Art. 1 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym.

[7] Zob. wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r. (sygn. akt K 13/02). W dniu 6 kwietnia 2011 r. została podpisana umowa pomiędzy Radą Ministrów a Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym w sprawie Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie. Na mocy powołanej umowy Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie otrzymało w 2011 r. środki z budżetu państwa na prowadzenie działalności dydaktycznej oraz na pomoc materialną dla studentów. W 2011 r. środki te pochodziły z rezerwy celowej. Od 2012 r., na skutek wejścia w życie przepisów ustawy o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa, pomoc finansowa dla tej uczelni jest przyznawana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ze środków zarezerwowanych na szkolnictwo wyższe.

właściwym do spraw szkolnictwa wyższego a władzami kościołów lub innych związków wyznaniowych[8].

Kościoły i inne związki wyznaniowe uprawnione są do prowadzenia szkół wyższych, w tym o profilu kształcenia wykraczającym poza nauki kościelne, oraz do prowadzenia nauczania w ramach tzw. szkół wewnątrzkościelnych. W doktrynie pojęciem szkół wewnątrzkościelnych określa się zakłady naukowe prowadzone przez kościoły i inne związki wyznaniowe według programów ustalonych prawem wewnętrznym[9]. Szkoły te funkcjonują poza nadzorem państwowych władz oświatowych i realizują, poza celami naukowymi, także cele formacyjne, a głównym ich zadaniem jest kształcenie duchownych lub przyszłych duchownych[10].

Działalność w zakresie kształcenia na poziomie szkół wyższych w najszerszym zakresie prowadzi Kościół katolicki. W ramach katolickich szkół wyższych wyróżnia się wyższe szkoły papieskie oraz uniwersytety[11]. Uczelnie papieskie kształcą w ramach tzw. nauk kościelnych, takich jak: teologia, filozofia chrześcijańska, historia kościoła i prawo kanoniczne. Do szkół tych zaliczają się: Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu oraz Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie (składający się z dwóch autonomicznych sekcji: św. Jana Chrzciciela oraz św. Andrzeja Boboli „Bobolanum"). Analogiczny status posiada powstała w 1999 r., na bazie byłego Wydziału Filozoficznego Towarzy-

---

[8] Art. 22 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, ze zm.).

[9] Zob. A. Mezglewski, *Działalność naukowa i edukacyjna*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 172.

[10] Tamże.

[11] W myśl art. 3 ust. 1 i 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, wyraz „uniwersytet" może być używany w nazwie uczelni, której jednostki organizacyjne posiadają uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora co najmniej w dziesięciu dyscyplinach, w tym co najmniej po dwa uprawnienia w każdej z następujących grup dziedzin nauki: 1) humanistycznych, prawnych, ekonomicznych lub teologicznych; 2) matematycznych, fizycznych, nauk o Ziemi lub technicznych; 3) biologicznych, medycznych, chemicznych, farmaceutycznych, rolniczych lub weterynaryjnych. Wyraz „uniwersytet" uzupełniony innym przymiotnikiem lub przymiotnikami w celu określenia profilu uczelni może być używany w nazwie uczelni, której jednostki organizacyjne posiadają co najmniej sześć uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora, w tym co najmniej cztery w zakresie nauk objętych profilem uczelni.

stwa Jezusowego w Krakowie, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum" w Krakowie. Warto dodać, iż obecnie uczelnia ta obejmuje dwa wydziały, tj. Wydział Filozoficzny i Wydział Pedagogiczny[12], posiada również dwa uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora[13]. W związku z powyższym, od 1 października 2011 r. Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum" w Krakowie posługuje się nazwą – Akademia Ignatianum w Krakowie[14].

Obok wyższych szkół papieskich Kościół katolicki w Polsce prowadzi uniwersytety kościelne. Należą do nich Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie (dawniej Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie) oraz Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie jest uczelnią składającą się z: Wydziału Teologicznego wraz z Instytutem Prawa Kanonicznego, Wydziału Teologicznego Sekcja w Tarnowie, Wydziału Filozoficznego, Wydziału Historii i Dziedzictwa Kulturowego oraz Wydziału Nauk Społecznych[15].

Uczelnią, która prowadzi działalność naukową i dydaktyczną w zakresie znacznie wykraczającym poza sferę wyznaniową, jest Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (KUL). Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II pod wezwaniem Najświętszego Serca Jezusa jest kościelną szkołą wyższą o pełnych prawach publicznych szkół wyższych[16]. Warto dodać, że w roku akademickim 2011/2012 KUL prowadził działalność w ramach jedenastu wydziałów.

---

[12] Art. 1 § 4 statutu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum" w Krakowie stanowiącego załącznik nr 10/2008/2009 do Uchwały Senatu Akademickiego Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum" w Krakowie z dnia 5 marca 2009 r.

[13] W myśl art. 3 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym, wyraz „akademia" może być używany w nazwie uczelni, której jednostki organizacyjne posiadają co najmniej dwa uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora.

[14] Uchwała nr 25/2010/2011 Senatu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum" w Krakowie z dnia 18 maja 2011 r. w sprawie zmiany nazwy Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna na Akademia Ingatianum w Krakowie.

[15] Pkt 6 statutu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, http://upjp2.edu.pl/download/UPJP2_-_Statut_3_%28wersja_2%29_kor.pdf (dostęp: 04.02.2012)..

[16] § 1 statutu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, http://bip.kul.lublin.pl/files/90/bip/Statu-KUL-2011.pdf (dostęp: 04.02.2012).

Status prawny wskazanych powyżej szkół wyższych normuje Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską oraz umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe[17].

W myśl postanowień Konkordatu, Rzeczpospolita Polska gwarantuje Kościołowi katolickiemu prawo do swobodnego zakładania i prowadzenia szkół wyższych, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych oraz instytutów naukowo-badawczych. Status prawny wskazanych szkół wyższych, a także tryb i zakres uznawania przez państwo kościelnych stopni i tytułów oraz status prawny wydziałów teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych regulują umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną przez Stolicę Apostolską. W regulacji tej przewidziano także, że Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie i Katolicki Uniwersytet Lubelski są dotowane przez państwo. W odniesieniu do odrębnych wydziałów teologii katolickiej Konkordat przewiduje jedynie, że państwo rozważy udzielanie tym jednostkom pomocy finansowej[18]. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski stanowi natomiast, że kościelne szkoły wyższe posiadają osobowość prawną oraz uprawnienia określone w umowie.

Prawo do zakładania i prowadzenia szkół wyższych, w tym seminariów duchownych, przysługuje także pozostałym kościołom i innym związkom wyznaniowym. Zgodnie z wykazem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego do szkół tych zaliczają się:

---

[17] Konkordat z dnia 28 lipca 1993 r. między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318), dalej jako: Konkordat. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską (Dz. U. Nr 63, poz. 727).

[18] Art. 15 Konkordatu.

a) Wyższa Szkoła Teologiczno-Humanistyczna im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej (dawne Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego im. Michała Beliny-Czechowskiego w Podkowie Leśnej);
b) Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie;
c) Wyższe Baptystyczne Seminarium Teologiczne w Warszawie;
d) Wyższe Seminarium Teologiczne im. Jana Łaskiego w Warszawie (seminarium Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego);
e) Warszawskie Seminarium Teologiczne (seminarium Kościoła Zielonoświątkowego);
f) Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Polskokatolickiego w Warszawie;
g) Wyższe Seminarium Duchowne Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Płocku[19].

Na mocy ustaw o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i innych związków wyznaniowych uczelniom tym przysługuje prawo do nadawania tytułu zawodowego licencjata teologii, traktowanego jako równoważny z tytułem licencjata nadawanym przez uczelnie państwowe[20]. Warto także zwrócić uwagę, że w powołanym wykazie nie wymieniono Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej. Chrześcijańska Akademia Teologiczna w Warszawie jest bowiem publiczną szkołą wyższą, działającą na podstawie odrębnej ustawy oraz Prawa o szkolnictwie wyższym i podlegającą nadzorowi ministra właściwe-

[19] http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/system-szkolnictwa-wyzszego/uczelnie/uczelnie-koscielne (dostęp: 04.02.2012).

[20] Art. 19 ust. 2 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz.287 ze zm.); art. 15 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 479 ze zm.); art. 14 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480 ze zm.); art. 14 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 481 ze zm.); art. 12 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 482 ze zm.); art. 12 ust. 2 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz.253 ze zm.); art. 15 ust. 2 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz.254 ze zm.).

go do spraw szkolnictwa wyższego[21]. Jest to publiczna wyższa ekumeniczna szkoła teologiczna kontynuująca tradycje Studium Teologii Ewangelickiej, a następnie Wydziału Teologii Ewangelickiej Uniwersytetu Warszawskiego[22]. Uczelnią publiczną jest również Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (od 1954 r. do 1999 r. funkcjonujący pod nazwą Akademii Teologii Katolickiej).

2. NORMATYWNE PODSTAWY FINANSOWANIA UCZELNI KOŚCIELNYCH ZE ŚRODKÓW BUDŻETU PAŃSTWA

Problematyka finansowania przez państwo szkół niepublicznych, w tym wyznaniowych, od lat stanowi przedmiot licznych kontrowersji[23]. Rozbieżne stanowiska dotyczą przede wszystkim oceny funkcjonującego modelu finansowania sektora prywatnego w świetle przepisów Konstytucji RP oraz przyjętych założeń polityki finansowej rządu. Jak już wskazano, ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do finansowania uczelni wyznaniowych z budżetu państwa. Przewiduje jedynie, że zasady udzielania im przez państwo pomocy finansowej oraz tryb i zakres uznawania stopni i tytułów naukowych nadawanych w tych szkołach regulują, na wniosek władz kościołów lub innych związków wyznaniowych, odrębne ustawy. *De lege lata* obowiązują w tym zakresie ustawy dotyczące

[21] Ustawa z dnia 16 marca 2000 r. o Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie (Dz. U. Nr 39, poz. 440).

[22] Statut Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie, http://nowa.chat.edu.pl/dokumenty/statutchat.pdf (dostęp: 04.02.2012). Szerzej na temat uczelni zob. D. Walencik, *Status prawny Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2008, t. 11, s. 99-117.

[23] Zob. A. Rozmus, K. Pado, *Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce – wybrane dylematy i sugerowane rozwiązania,* „e-Finanse. Finansowy Kwartalnik Internetowy" 2009, nr 2, s. 26-34, E. Mazurek-Krasodomska, J. Waśniewski, *Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce i Unii Europejskiej a wydatki gospodarstw domowych na edukację*, w: *Szkolnictwo niepubliczne w Polsce i Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy rozwoju,* red. T. Białas, Gdynia 2008, s. 125-147; M. Geryk, *Rynek uczelni niepublicznych w Polsce*, Warszawa 2007.

finansowania uczelni wyższych Kościoła katolickiego oraz Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego.

Zakres finansowania uczelni wyższych Kościoła katolickiego normuje pięć odrębnych ustaw. I tak na mocy ustawy o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa uczelni tej przysługuje prawo do otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych[24]. Warto dodać, że pełne finansowanie KUL wprowadziła dopiero nowelizacja z 2008 r.[25] W poprzednich okresach uczelnia ta uprawniona była do otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni państwowych, z wyłączeniem dotacji na inwestycje budowlane (od 1 września 2005 r. z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji środków trwałych w budowie służących procesowi dydaktycznemu)[26].

Na gruncie obowiązujących przepisów takie same uprawnienia przysługują Uniwersytetowi Papieskiemu Jana Pawła II w Krakowie. Od 6 stycznia 2010 r. Uniwersytet ten otrzymuje dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych[27], podczas gdy istniejąca do tego czasu Papieska Akademia Teologiczna uprawniona była do otrzymywania dotacji i innych środków finansowych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji środków trwałych w budowie służących procesowi dydaktycznemu[28]. Warto dodać, że przyjęcie powyższego rozwiązania spotkało się z krytyczną oceną

---

[24] Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz. U. Nr 61, poz. 259, ze zm.).

[25] Ustawa z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa (Dz. U. Nr 203, poz. 1268).

[26] Art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa w wersji pierwotnej oraz art. 235 Prawa o szkolnictwie wyższym.

[27] Art. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 103, poz. 650) w brzmieniu nadanym na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa oraz ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 219, poz. 1710).

[28] Art. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie z budżetu państwa w wersji pierwotnej oraz art. 242 Prawa o szkolnictwie wyższym.

doktryny. Obok zastrzeżeń dotyczących trybu przygotowania projektu przedmiotowej ustawy wskazywano, że regulacja ta prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej poszczególnych uczelni Kościoła katolickiego[29].

W drodze trzech odrębnych ustaw unormowano również zasady finansowania Akademii Ignatianum w Krakowie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu oraz Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie[30]. Na mocy powołanych aktów wskazane powyżej uczelnie uzyskały prawo do otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem kosztów realizacji inwestycji budowlanych. Warto zwrócić uwagę, że Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie składa się z dwóch sekcji (św. Jana Chrzciciela oraz św. Andrzeja Boboli), z których każda posiada osobowość prawną. Na mocy odrębnej umowy oraz statutu studentami Papieskiego Wydziału Teologicznego Sekcja św. Jana Chrzciciela są alumni następujących seminariów duchownych:

a) Wyższego Metropolitalnego Seminarium Duchownego w Warszawie;
b) Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Warszawsko-Praskiej;
c) Wyższego Seminarium Duchownego w Łowiczu;
d) Wyższego Seminarium Duchownego w Siedlcach;

---

[29] W przypadku Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II różnicowanie zasad finansowania uznano za słuszne z uwagi na to, że uczelnia ta realizuje zadania edukacyjne takie, jak uczelnie publiczne oraz objęta jest zakresem przedmiotowym ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Szerzej zob. A. Janicka, M. Korolewska, *Opinia prawna i merytoryczna o nadaniu nowej nazwy Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie oraz projekt zmiany ustawy o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa* z 13 sierpia 2009 r. (druk sejmowy nr 1946), http://orka.sejm.gov.pl/IEKSBAS.nsf/0/C125728000417C20C125763500410F68/$file/i1640-09.pdf (dostęp: 04.02.2012).

[30] Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum" w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 650); ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649); ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648).

e) Wyższego Seminarium Duchownego w Drohiczynie[31].

W Wyższym Metropolitalnym Seminarium Duchownym w Warszawie studiują ponadto klerycy Archidiecezjalnego Seminarium Misyjnego „Redemptoris Mater" w Warszawie oraz klerycy ojców kamilianów, pasjonistów, barnabitów oraz oblatów św. Józefa.

Również w przypadku Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu studia podejmują przede wszystkim osoby duchowne: alumni Metropolitalnego Seminarium Duchownego, którzy są równocześnie studentami Papieskiego Wydziału Teologicznego, oraz alumni wyższych seminariów duchownych, które podpisały umowę o współpracy z Papieskim Wydziałem Teologicznym. Są to:

a) Wyższe Seminarium Duchowne Diecezji Legnickiej,
b) Wyższe Seminarium Duchowne OO. Franciszkanów we Wrocławiu,
c) Wyższe Seminarium Duchowne Salwatorianów w Bagnie.

Ustawy z 5 kwietnia 2006 r., statuujące podstawy prawne do finansowania z budżetu państwa Papieskich Wydziałów Teologicznych w Warszawie i Wrocławiu oraz Akademii Ignatianum w Krakowie, stanowiły przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. Trybunał orzekł, iż zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych nie wyklucza pozytywnego zaangażowania się państwa na rzecz urzeczywistniania wolności sumienia i religii oraz umożliwienia obywatelom zaspokajania ich potrzeb w sferze religijnej. Zasada ta nie wyklucza w szczególności finansowania przez państwo szkół i uczelni prowadzonych przez wspólnoty religijne[32]. Państwo, które decyduje się na dotowanie kościelnych szkół wyższych, powinno jednak zagwarantować równy dostęp do środków publicznych szkołom wyższym prowadzonym przez różne kościoły i inne związki wyznaniowe[33].

---

[31] http://www.pwtw.pl/index.php?page=studia-stacjonarne (dostęp: 04.02.2012). Statut uczelni nie jest udostępniany osobom trzecim.

[32] Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2009 r. (sygn. akt K 55/07), OTK-A 2009, nr 11, poz. 167.

[33] W ocenie Trybunału konstytucyjna zasada równości z uwagi na swój gwarancyjny charakter nie wymaga pozbawienia określonych podmiotów uprawnień przyznanych zgodnie

W drodze powołanego wyroku rozstrzygnięta została szeroko dyskutowana kwestia zgodności z Konstytucją RP przepisów przewidujących finansowanie szkolnictwa wyższego o profilu wyznaniowym, trudno jednak nie zwrócić uwagi na krytykę, z jaką spotkało się przedmiotowe orzeczenie. I tak, sędzia Ewa Łętowska, zgłaszając zdanie odrębne, podkreśliła potrzebę uwzględnienia konstytucyjnych granic finansowania z budżetu państwa uczelni wyznaniowych[34]. Wskazała również, że tworzenie podstaw finansowania poszczególnych uczelni wyznaniowych w formie ustaw „imiennych", bez gwarancji dla wszystkich uczelni tego typu równego traktowania, oznacza posłużenie się niewłaściwym narzędziem legislacyjnym. Uwagi krytyczne pod adresem powołanego wyroku wyrażane były również w doktrynie. Podnoszono między innymi, że równość w sensie konstytucyjnym powinna być pojmowana jako stan, a nie jako proces, co oznacza, iż władze publiczne zobowiązane są dbać o realizację zasady równości w każdym czasie, a nie jedynie dążyć do jej zapewnienia w dłuższej perspektywie[35]. Podzielając pogląd Trybunału o dopuszczalności finansowania uczelni wyznaniowych ze środków publicznych, trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że rozwiązaniem zdecydowanie mniej kontrowersyjnym byłaby ustawa normująca w sposób ogólny i abstrakcyjny zasady finansowania wszystkich uczelni wyznaniowych.

W dniu 13 maja 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa[36]. Na mocy przyjętej ustawy Prawosławne Seminarium Duchowne upraw-

---

z Konstytucją, ale ustanowienia regulacji przyznających te uprawnienia innym podmiotom podobnym, a więc uchwalenia unormowań umożliwiających dotowanie podobnych uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe.

[34] Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w zdaniu odrębnym granice te wyznaczają: po pierwsze, cel współpracy z państwem, tj. „współdziałanie dla dobra człowieka i dobra wspólnego", po drugie – zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Zob. zdanie odrębne sędzi TK Ewy Łętowskiej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r. (sygn. akt K 55/07).

[35] Zob. W. Brzozowski, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zasady finansowania wyższego szkolnictwa wyznaniowego). Glosa do wyroku z 14 XII 2009, K 55/07*, „Państwo i Prawo" 2010, z. 5, s. 127.

[36] Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o finansowaniu Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 144, poz. 849).

nione zostało do otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych. Oznacza to, że zakres finansowania Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie oparty zostanie na zasadach zbliżonych do tych, na jakich dotowane są wydziały, do których afiliowane są katolickie seminaria duchowne. W systemie prawa polskiego brak natomiast przepisów, które stanowiłyby podstawę prawną finansowania ze środków budżetu państwa szkół wyższych innych kościołów.

3. DOTACJE PRZYZNAWANE UCZELNIOM KOŚCIELNYM NA PODSTAWIE USTAWY PRAWO O SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Jak już wskazano, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II oraz Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie uprawnione są do otrzymywania z budżetu państwa wszelkich dotacji i innych środków przewidzianych dla uczelni publicznych. Akademia Ignatianum w Krakowie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu, Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie oraz Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie uzyskały natomiast prawo do otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem kosztów realizacji inwestycji budowlanych.

Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje jedenaście rodzajów zadań realizowanych przez uczelnie publiczne, które dofinansowywane są w formie dotacji podmiotowych lub celowych z budżetu państwa, przy czym część dotacji przekazywana jest wszystkim uczelniom publicznym, część natomiast – z uwagi na specyfikę wykonywanych zadań – wyłącznie tzw. uczelniom resortowym[37].

Pierwszym rodzajem dotacji, które przekazywane są wszystkim uczelniom publicznym, a tym samym wskazanym uczelniom wyzna-

[37] Przez tzw. uczelnie resortowe rozumieć należy uczelnie publiczne nadzorowane przez ministra innego niż minister właściwy do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, czyli uczelnie: wojskowe, służb państwowych, artystyczne, medyczne i morskie.

niowym, jest dotacja podmiotowa na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych[38], czyli tzw. dotacja stacjonarna[39]. Poza zadaniami związanymi z nauczaniem studentów studiów stacjonarnych, środki przekazane w formie powyższej dotacji mogą być również przeznaczone na kształcenie:

a) studentów, którzy po ukończeniu studiów pierwszego stopnia kontynuują studia do uzyskania tytułu magistra lub równorzędnego;
b) studentów lub absolwentów pierwszego kierunku studiów stacjonarnych w uczelni publicznej, którym z uwagi na spełnienie ustawowych kryteriów dotyczących osiąganych wyników przysługuje prawo do podjęcia studiów na drugim kierunku studiów stacjonarnych uczelni publicznej bez wnoszenia opłat;
c) studentów studiujących na kierunkach związanych z dyscyplinami artystycznymi, które ze względu na swoją specyfikę i poziom wymagają wiedzy i umiejętności uzyskanych w drodze wcześniejszego ukończenia studiów drugiego stopnia i w związku z tym mogą być studiowane na studiach stacjonarnych w uczelni publicznej jako drugi kierunek studiów bez wnoszenia opłat.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z założeniami przyjętymi w nowelizacji z 18 marca 2011 r.[40], powyższa dotacja nie obejmuje zadań związanych z kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej. W ramach dotacji może być natomiast finansowane kształcenie uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych, a także utrzymanie uczelni, w tym remonty.

---

[38] W myśl art. 2 ust. 1 pkt 12 Prawa o szkolnictwie wyższym przez studia stacjonarne rozumieć należy taką formę studiów wyższych, w której co najmniej połowa programu kształcenia realizowana jest w postaci zajęć dydaktycznych wymagających bezpośredniego udziału nauczycieli akademickich i studentów.

[39] Art. 94 ust. 1 pkt 1 Prawa o szkolnictwie wyższym.

[40] Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455, ze zm.).

Drugi rodzaj dotacji przyznawanych wszystkim uczelniom publicznym to środki na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów[41]. Dotacja ta zasila fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów, który zobowiązane są tworzyć wszystkie uczelnie. Środki funduszu w części odpowiadającej dotacji przeznacza się na wypłaty stypendiów i zapomóg, a także na remonty domów i stołówek studenckich. Ustawa przewiduje również, że dotacja przeznaczona na pomoc materialną dla doktorantów nie może być mniejsza niż wynika to z proporcji liczby doktorantów do liczby studentów oraz nie większa niż 6% wysokości całej kwoty dotacji na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów[42]. W relacji do wysokości omawianej dotacji ustalony jest również limit środków funduszy, które mogą być przeznaczone na pokrywanie kosztów realizacji zadań związanych z przyznawaniem i wypłacaniem stypendiów oraz zapomóg. Na wskazany cel uczelnia może przeznaczyć kwotę w wysokości nieprzekraczającej 0,2% kwoty dotacji. Ponadto ustawa przewiduje, że środki z dotacji na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów przeznaczone na stypendia rektora dla najlepszych studentów stanowić mogą nie więcej niż 40% środków przeznaczonych łącznie na stypendia rektora dla najlepszych studentów, stypendia socjalne oraz zapomogi[43]. Należy zwrócić uwagę, że w sytuacji, gdy pochodzące z dotacji środki funduszu nie zostaną wykorzystane w danym roku budżetowym, uczelnia nie ma obowiązku ich zwrotu. Środki te przechodzą bowiem na rok następny i mogą być wykorzystane na wypłaty stypendiów i zapomóg, a także na remonty domów i stołówek studenckich[44]. Przyjęty sposób rozliczania dotacji stacjonarnej stanowi zatem wyjątek od ogólnej zasady, w myśl której dotacje udzielone z budżetu państwa w części

[41] Art. 94 ust. 1 pkt 7 Prawa o szkolnictwie wyższym. W myśl art. 173 Prawa o szkolnictwie wyższym pomoc materialna dla studentów może być realizowana w następujących formach: stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, stypendium rektora dla najlepszych studentów, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia oraz zapomogi. O analogiczne świadczenia mogą ubiegać się doktoranci.

[42] Art. 103 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym.

[43] Art. 174 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym.

[44] Art. 103 ust. 7 Prawa o szkolnictwie wyższym.

niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa[45].

Uczelnie publiczne otrzymują z budżetu państwa także dotacje celowe na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi[46]. Dofinansowanie dotyczy między innymi inwestycji realizowanych z udziałem środków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych, a także środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych wskazanych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[47]. Dotacje na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji mają charakter dotacji celowych. Oznacza to, że nie mogą być przeznaczone na bieżącą działalność uczelni, ale związane są z realizacją konkretnego zadania[48]. Należy także zwrócić uwagę, że w znowelizowanej wersji przytoczonej regulacji wskazano *explicite*, że środki z powyższej dotacji mogą być przeznaczone także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji służących kształceniu studentów i doktorantów będących osobami niepełnosprawnymi.

Akademia Ignatianum w Krakowie, Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu, Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie oraz

---

[45] Art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

[46] Art. 94 ust. 1 pkt 10 Prawa o szkolnictwie wyższym. Szczegółowe zasady oraz tryb rozliczania tego rodzaju dotacji określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania oraz zasad i trybu rozliczania dotacji na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji uczelni publicznej (Dz. U. Nr 179, poz. 1068), dalej jako: rozporządzenie w sprawie dotacji na inwestycje, weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

[47] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

[48] W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że istotą dotacji celowej jest przekazanie beneficjentowi środków pieniężnych na sfinansowanie lub dofinansowanie konkretnego celu lub przedsięwzięcia, w wyniku czego beneficjent poniesie wydatki, o których wysokości i strukturze rodzajowej decyduje zazwyczaj organ udzielający dotację. Zob. W. Lachiewicz, *Prawo o dotacjach – zarys systemu po reformie finansów publicznych*, w: *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010, s. 437; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 153.

Prawosławne Seminarium Duchowne w Warszawie nie mają prawa do otrzymywania z budżetu państwa środków na pokrycie kosztów realizacji inwestycji budowlanych[49]. W pozostałym zakresie finansowane są na zasadach określonych dla uczelni publicznych, co oznacza, że mogą korzystać z dotacji na inwestycje inne niż budowlane, np. na zakup środków trwałych, w tym służących kształceniu studentów i doktorantów, będących osobami niepełnosprawnymi.

Ostatnim rodzajem dotacji, które udzielane są wszystkim uczelniom publicznym, a w konsekwencji również uczelniom wyznaniowym, jest dotacja na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia[50]. Środki z powyższej dotacji przeznaczane są na różne formy wsparcia, np. na pokrycie kosztów rehabilitacji w zakładach świadczących takie usługi, świadczenia rzeczowe umożliwiające kształcenie (okulary, sprzęt ortopedyczny, aparaty słuchowe etc.), czy usprawnienie stanowisk dydaktycznych. Ponieważ dotacja ma charakter dotacji podmiotowej, uczelnie upoważnione są do podejmowania autonomicznych decyzji w zakresie wyboru zadań, jakie zamierzają realizować w sferze kształcenia i rehabilitacji studentów niepełnosprawnych[51]. Należy także zwrócić uwagę, że znowelizowane przepi-

[49] Zgodnie z § 1 rozporządzenia w sprawie dotacji na inwestycje przez realizację inwestycji budowlanej rozumie się wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), czyli budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

[50] Przepis stanowiący tytuł dotacyjny dla tego rodzaju transferu wprowadzony został do Prawa o szkolnictwie wyższym z dniem 1 stycznia 2007 r. i przewidywał, że jest to datacja na zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą osób niepełnosprawnych. Ponieważ w ustawie nie zawarto żadnych upoważnień dla ministra nauki i szkolnictwa wyższego do określenia listy wydatków, które mogły być pokrywane ze środków wskazanej dotacji, w praktyce pojawiły się wątpliwości dotyczące sposobu jej wydatkowania. Problemy dotyczyły głównie tego, jakiego rodzaju wydatki mogły być kwalifikowane jako wydatki na rehabilitację leczniczą oraz tego, czy środki pochodzące z takiej dotacji można było przeznaczać nie tylko na wydatki bieżące, ale też na środki trwałe i inwestycje (zob. M. Kuligowski, J. Osiecka, *Opinia do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym*, z 28 grudnia 2010 r., druk nr 2484).

[51] Zob. Odpowiedź ministra nauki i szkolnictwa wyższego na interpelację nr 259 w sprawie dotacji na kształcenie osób niepełnosprawnych, http://orka2.sejm.gov.pl (dostęp: 04.02.2012).

sy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie przewidują, iż z dotacji będą mogły być finansowane zadania związane z rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych. Odnoszą się jedynie do zadań polegających na stwarzaniu studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia.

Szczegółowy wykaz uczelni, którym udzielono dotacji podmiotowych, zawierany jest w formie załącznika do wydawanego co roku obwieszczania ministra nauki i szkolnictwa wyższego[52]. W załączniku tym odrębnie wykazuje się katalog jednostek, którym udzielono dotacji podmiotowych w obszarze działalności dydaktycznej, oraz uczelni, którym przyznano dotacje na pomoc materialną dla studentów i doktorantów[53]. Warto przy tym zwrócić uwagę, że środki na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów w 2010 r. otrzymały nie tylko uczelnie finansowane z budżetu państwa na mocy odrębnych ustaw, ale również wyższe seminaria duchowne, w tym również te, które nie zawarły umów z papieskimi wydziałami teologicznymi. Wydaje się, że podstawy prawnej do przekazywania wskazanej dotacji upatrywać należy w treści § 5 umowy między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski, w myśl której studentom kościelnych szkół wyższych przysługują prawa studentów uczelni utworzonych na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz na podstawie ustawy o wyższych szkołach zawodowych[54]. Z uwagi na szczególny charakter prawny powołanej umowy przekazywanie dotacji podmiotowych na

[52] W myśl art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych, wykaz jednostek otrzymujących dotacje podmiotowe oraz kwoty tych dotacji zamieszcza się w załącznikach do ustawy budżetowej. W przypadku gdy z określonych w odrębnych przepisach zasad i trybu udzielania dotacji wynika, że nie jest możliwe ujęcie jednostki w wykazie zawartym w załączniku do ustawy budżetowej, wykaz ten może zawierać grupy jednostek i łączną kwotę dotacji. W takiej sytuacji dysponent części budżetowej, w której zaplanowane zostały tego rodzaju wydatki, zobowiązany jest jednak do podania do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia, wykazu poszczególnych jednostek wraz z przyznanymi im kwotami środków finansowych. Powyższy tryb znajduje zastosowanie między innymi w odniesieniu do dotacji podmiotowych dla uczelni.

[53] Obwieszczenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie wykazu jednostek, którym udzielono w 2010 r. dotacji podmiotowych w ustawowo określonym zakresie w części 38 „Szkolnictwo wyższe" (Dz. Urz. MNiSW Nr 1, poz. 23).

[54] Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) oraz ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz. U.

podstawie powyższych regulacji może jednak budzić wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą ustawowej regulacji publicznej gospodarki finansowej[55], a także wyrażonymi w ustawie o finansach publicznych zasadami gospodarowania środkami publicznymi[56].

4. INNE ŚRODKI Z BUDŻETU PAŃSTWA PRZEKAZYWANE UCZELNIOM KOŚCIELNYM

Prawo o szkolnictwie przewiduje możliwość przekazywania uczelniom – zarówno publicznym, jak i niepublicznym – środków ze źródeł publicznych[57]. Po pierwsze, dopuszcza finansowanie uczelni z budżetu państwa w formach innych niż wskazane powyżej dotacje podmiotowe i celowe. Po drugie, stwarza możliwość przekazywania środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Środkami otrzymywanymi przez uczelnie z budżetu państwa są przede wszystkim środki przeznaczone na finansowanie badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych w poszczególnych uczelniach. Zasady i tryb przekazywania owych środków określa ustawa o zasadach finansowania nauki[58], na mocy której uczelniom przyznawane są miedzy innymi środki na działalność statutową, w tym na utrzymanie i poszerzanie naukowych baz danych oraz na rozbudowę i utrzymanie infrastruktury informatycznej nauki, a także na finansowanie inwestycji w zakresie dużej infrastruktury badawczej oraz inwestycji budowlanych. Szkoły wyższe mogą także otrzymywać środki na finansowanie współpracy z zagranicą oraz współfinansowanie zadań ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Środki finansowe przeznaczone na powyższe cele

---

Nr 96, poz. 590 ze zm.), uchylone przez obowiązującą obecnie ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym.

[55] Art. 216 ust. 1 Konstytucji RP.

[56] Art. 44 i art. 126 ustawy o finansach publicznych.

[57] W myśl art. 94 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym, uczelnia może otrzymywać inne środki finansowe z budżetu państwa oraz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

[58] Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615 ze zm.).

ujmowane są w załącznikach do ustawy budżetowej w odrębnej części budżetu, zaś dysponuje nimi minister właściwy do spraw nauki[59].

Możliwość przekazywania uczelniom środków finansowych innych niż wymienione powyżej dotacje przewiduje również Prawo o szkolnictwie wyższym, stanowiąc, iż minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego lub minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, po zasięgnięciu opinii senatu uczelni, mogą zlecić uczelni wykonanie określonego zadania w dziedzinie nauczania lub kształcenia kadr naukowych, zapewniając odpowiednie środki na jego realizację[60]. Warto zaznaczyć, że na mocy nowelizacji z 18 marca 2011 r. do powołanego artykułu dodany został przepis, zgodnie z którym minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, w przypadku klęski żywiołowej lub w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych, może zlecić uczelni wykonanie także innych zadań, zapewniając środki na ich realizację. Prawo o szkolnictwie wyższym przewiduje również, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego w porozumieniu z ministrem obrony narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, do spraw zdrowia, do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, do spraw nauki oraz do spraw gospodarki morskiej koordynuje współpracę uczelni z zagranicznymi instytucjami naukowymi w ramach umów międzynarodowych zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską. W związku z powyższym, minister nauki i szkolnictwa wyższego oraz odpowiednio ministrowie sprawujący nadzór nad tzw. uczelniami resortowymi przekazują uczelniom środki finansowe na wykonywanie realizowanych przez nie zadań wynikających z zawartych umów międzynarodowych.

Do końca września 2011 r. obowiązywał przepis, na mocy którego minister, przyznający dotację na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, mógł

[59] W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2011, w części „28-Nauka", w dziale „730-Nauka" przewidziano wydatki w kwocie 4 386 724 tys. zł.

[60] Art. 40 Prawa o szkolnictwie wyższym. Środki na realizację powyższych zadań kwalifikowane są jako przychody z działalności dydaktycznej.

przyznać uczelni publicznej prowadzącej studia na szczególnie wysokim poziomie, potwierdzonym oceną Państwowej Komisji Akredytacyjnej, dodatkowe środki na kształcenie studentów na określonych kierunkach studiów, makrokierunkach i studiach międzykierunkowych[61]. Zgodnie z założeniami reformy systemu szkolnictwa wyższego powyższy instrument zastąpiony został dotacją podmiotową na dofinansowanie zadań projakościowych[62].

Innym rodzajem środków, jakie uczelnie mogą otrzymywać z budżetu państwa, są środki na nagrody właściwego ministra dla nauczycieli akademickich. Nagrody te przyznawane są za osiągnięcia naukowe, dydaktyczne lub organizacyjne albo za całokształt dorobku, zaś kwotę środków budżetowych przeznaczanych na powyższy cel określa się w wysokości 0,05% planowanej rocznej dotacji na kształcenie[63]. Zgodnie z treścią ustaw dotyczących poszczególnych uczelni kościelnych instytucje te uprawnione są do otrzymywania wszystkich wskazanych powyżej środków.

Zdecydowanie więcej wątpliwości budzi kwestia finansowania tego rodzaju szkół wyższych ze środków samorządowych. W myśl ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym uczelnia może otrzymywać środki finansowe z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków[64]. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawy normujące zasady finansowania poszczególnych uczelni kościelnych odnoszą się wyłącznie do dotacji i innych środków z budżetu państwa. Z kolei w myśl zasad gospodarowania środkami publicznymi wydatki publiczne mogą być ponoszone wyłącznie na podstawie przepisów, które regulują

---

[61] Środki przeznaczone na te cele nie mogły łącznie przekraczać 0,5% dotacji na kształcenie i również kwalifikowane były jako przychody z działalności dydaktycznej.

[62] Art. 94b Prawa o szkolnictwie wyższym.

[63] Art. 155 Prawa o szkolnictwie wyższym.

[64] Art. 94 ust. 6 Prawa o szkolnictwie wyższym. W drodze nowelizacji z 18 marca 2011 r. doprecyzowano powołaną regulację, wskazując, że z budżetów tych jednostek oraz ich związków uczelnia może otrzymywać dotacje na wskazane w ustawie zadania, jeżeli dotowane zadanie jest związane z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Znowelizowany przepis wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Zob. także E. Czołpińska, *Możliwość finansowania szkół wyższych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2009, nr 5, s. 56; M. Paczocha, *Pomoc jednostek samorządu terytorialnego dla szkół wyższych*, „Finanse Komunalne" 2002, nr 2, s. 46.

możliwość ich ponoszenia[65]. Ustawa o finansach publicznych przewiduje również, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielone dotacje, o ile odrębne ustawy tak stanowią[66]. Oznacza to, że kościelne szkoły wyższe mogą być finansowane ze środków budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w zakresie określonym odrębnymi przepisami.

KONKLUZJE

System finansowania działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, w tym prowadzonych przez nie uczelni, stanowi pochodną przyjętego modelu relacji państwo–kościół. W Polsce założenia w tym zakresie zostały już poczynione i znajdują odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach konstytucyjnych. W świetle owych zasad dopuszczalne jest finansowanie przez państwo szkół i uczelni prowadzonych przez wspólnoty religijne. Państwo powinno jednak zagwarantować równy dostęp do środków publicznych szkołom wyższym prowadzonym przez różne kościoły i inne związki wyznaniowe.

Zdecydowanie więcej wątpliwości budzi szczegółowy sposób regulacji powyższych kwestii. Po pierwsze, brak w tym zakresie unormowań kompleksowych. Zakres finansowania uczelni prowadzonych przez poszczególne kościoły wynika zarówno z Prawa o szkolnictwie wyższym, ustaw dotyczących finansowania nauki, jak i z Konkordatu, ustaw odnoszących się do poszczególnych szkół kościelnych oraz umowy. Takie rozproszenie regulacji prawnych niewątpliwie utrudnia realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, która w dobie kryzysu finansowego nabiera szczególnego znaczenia. Wydaje się, że projektując ewentualne zmiany modelu finansowania uczelni kościelnych, należałoby określić w miarę jednolite, przedmiotowe kryteria przyznawania środków budżetowych, odwołując się do przesłanek merytorycznych, takich jak kierunki kształcenia oraz profil absolwentów poszczególnych uczelni. Z jednej strony, byłoby to zgodne

[65] Art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
[66] Art. 218-219 ustawy o finansach publicznych.

z zasadami bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz równego dostępu do środków publicznych. Z drugiej, umożliwiło różnicowanie wielkości przekazywanych środków, w zależności od zakresu działalności naukowej i dydaktycznej poszczególnych uczelni, a tym samym ich znaczenia w sferze realizacji zadań ogólnospołecznych.

Drugą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest forma prawna, w jakiej regulacje te powinny być ujęte. Obecny sposób statuowania normatywnych podstaw przekazywania środków budżetowych uczelniom kościelnym nie zawsze odpowiada konstytucyjnej zasadzie ustawowej regulacji publicznej działalności finansowej, czego wyrazem są dotacje na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów przekazywane seminariom duchownym na podstawie postanowień umowy między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski. Jest rzeczą oczywistą, że przepisy formułujące tytuł dotacyjny powinny znaleźć się w akcie rangi ustawowej.

Przedstawiona analiza potwierdza tezę o potrzebie modyfikacji istniejącego modelu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych, w tym uczelni kościelnych. Projektując nowe rozwiązania, należy uwzględnić nie tylko normy konstytucyjne, w tym zasadę konsensualnej regulacji stosunków między Rzecząpospolitą Polską a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, ale również systemowe regulacje dotyczące finansowania szkolnictwa wyższego. Przyjęty mechanizm powinien także odpowiadać zasadom gospodarowania środkami publicznymi, a przede wszystkim umożliwiać realizację kluczowej dla finansów publicznych zasady jawności i przejrzystości.

THE RULES OF FINANCING CHURCH HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS FROM THE GOVERNMENT BUDGET

Summary

The debate over the reform of the system of subsidising church institutions has been in progress in Poland for over a decade. The need to change the current model is justified both by the anachronistic nature of the binding legal

solutions and the necessity to reduce public spending. Any change proposals, however, should be preceded by a thorough analysis of the binding legal provisions, particularly in the context of their conformity to constitutional principles and the volume of transfers from the government budget based on the binding regulations. One of the significant aspect of the activity of churches and other religious associations is education at the tertiary level. The evaluation of the solutions in this area gives rise to difficulties, due to the wide scope of normative regulations, the fact that the provisions are dispersed over numerous legislative acts and the complexity of the subject matter itself.

The primary aim of his article is to present the legal regulations concerning the public financing of church institutions of higher education. The provisions constituting the normative bases of financing church higher education institutions from the government budget have been analysed, including the regulations that constitute subsidy entitlements in accordance with the Higher Education Act, as well as the provisions allowing these institutions to receive budgetary funds other than subsidies.

Key words: church higher education institutions, public finance, budgetary subsidies

Tłumaczenie własne Autora