

KONTROWERSJE WOKÓŁ STATUSU PRAWNEGO I FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI KATOLICKIEGO UNIwersYTETU LUBELSKIEGO JANA PAWŁA II

Dr hab. Paweł Smoleń, prof. KUL

Katedra Finansów i Prawa Finansowego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
e-mail: pasmo@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0001-6607-3446>

Dr Marzena Świstak

Katedra Prawa Informatycznego i Zawodów Prawniczych, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: marzena.swistak@poczta.umcs.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-3910-6019>

Streszczenie. Wątpliwości dotyczące statusu prawnego i zasad finansowania działalności Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II odżyły w 2018 r. po wejściu w życie ustawy 2.0. Trudności interpretacyjne ogniskują się w obszarze wykładni systemowej, która powinna uwzględniać specyfikę KUL. Autorzy opracowania skupili się na wybranych zagadnieniach. Przeprowadzona analiza pozwoliła postawić m.in. tezę, że KUL jest katolicką szkołą wyższą posiadającą pełne prawa publicznych szkół wyższych, otrzymującą dotację (subwencję) oraz inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych. W rozumieniu ustawy 2.0 nie posiada ani statusu uczelni publicznej, ani uczelni niepublicznej. Rodzące się wątpliwości wynikają nie tylko z treści samej ustawy 2.0, ale także z trudności w zakresie stosowania regulacji o charakterze *lex specialis* normujących w polskim porządku prawnym działalność kościelnych osób prawnych. Zdaniem autorów samo odesłanie zawarte w ustawie 2.0 określające obszar regulacji, której podlega KUL, jest niewystarczające.

Słowa kluczowe: KUL, reforma szkolnictwa wyższego, katolicka szkoła wyższa, kościelna osoba prawna, finansowanie szkolnictwa wyższego, ustawa 2.0

WPROWADZENIE

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II z siedzibą w Lublinie¹ został utworzony w 1918 r. na mocy koncesji Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 6 września 1918 r., jako uniwersytet prywatny w Lublinie. W tym samym roku miała miejsce inauguracja na

¹ Dalej cyt.: KUL.

czterech wydziałach Uniwersytetu: Teologicznym, Prawa Kanonicznego i Nauk Moralnych, Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych oraz Wydziale Nauk Humanistycznych. Pełne prawa uniwersytetu państwowego KUL uzyskał w 1938 r., na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o nadaniu Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu pełnych praw państwowych szkół akademickich², która do dzisiejszego dnia stanowi o podstawach jego statusu prawnego, w szczególności w zakresie sposobu jego finansowania. Czas II wojny światowej to prowadzenie przez profesorów KUL tajnego nauczania. Zajęcia akademickie wznowiono już 21 sierpnia 1944 r. W okresie powojennym na uniwersytecie znajdowali miejsce uczeni i studenci, dla których nie było możliwości pracy i nauki na innych uczelniach. Po 1944 r. wprowadzono wobec KUL restrykcyjne rozwiązania ograniczające uprawnienia uczelni³. Nigdy nie podjęto jednak decyzji o formalnym uchyleniu ustawy z 1938 r.

Nie podejmując w tym miejscu wieloaspektowych i skomplikowanych zagadnień powstających na tle ukształtowania relacji pomiędzy Państwem i Kościołem, wypada jedynie podkreślić, że głównymi źródłami prawa w zakresie wspomnianej problematyki są Konstytucja RP i Konkordat. Konstytucja RP⁴ gwarantuje finansowanie ze środków państwowych szkół i uczelni prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe. Zakłada przy tym równy dostęp do środków publicznych. W świetle Konkordatu (art. 15 ust. 2 i ust. 3)⁵, status prawny szkół wyższych, zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki regulują umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną przez Stolicę Apostolską. Dotyczy to także trybu i zakresu uznawania przez Państwo kościelnych stopni i tytułów oraz statusu prawnego wydziałów teologii katolickiej na uniwersytetach państwowych. Zasady te znajdują potwierdzenie także w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁶, w myśl której 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 mają regulować odrębne ustawy (art. 22). Zawarte w Konstytucji RP i Konkordacie gwarancje dla kościelnych osób prawnych (w tym szkół wyższych), realizowane są więc

² Dz. U. Nr 27, poz. 242 [dalej cyt.: ustawa z 1938 r.].

³ Zob. uzasadnienie do projektu VI.249 ustawy z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa, Dz. U. Nr 203, poz. 1268.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

⁵ Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz. U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318 [dalej cyt.: Konkordat].

⁶ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. z 2017 r., poz. 1153.

z uwzględnieniem przepisów o charakterze *lex specialis*. Bez wątplenia charakter taki posiadają również przepisy dotyczące aktualnej reformy szkolnictwa wyższego. Regulacje te stanowią główną oś analizy praktycznej zawartej w niniejszym opracowaniu.

Wątpliwości prawne wokół statusu prawnego KUL (zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i finansowo-prawnym) odżyły po wejściu w życie ustawy 2.⁷ Jak się wydaje, trudności interpretacyjne ogniskują się w sferze wykładni (prezentowanej na szczeblu ministerialnym), która powinna uwzględniać specyfikę KUL jako katolickiej szkoły wyższej. Problematyka ta cechuje się niezwykle szerokim spektrum merytorycznym. Z tego względu niniejsze opracowanie dotyczy jedynie wybranych zagadnień odnoszących się do tego obszaru badawczego. Analiza została przeprowadzona przede wszystkim przez pryzmat przepisów prawa państwowego, a nie prawa kościelnego [Góralski 2003, 81–97]. Nie rozwijano przy tym zagadnień w ujęciu historycznym, skupiając się na aktualnych kwestiach, jakie powstały na kanwie wdrażanej obecnie reformy szkolnictwa wyższego. Zasadniczym celem opracowania jest przedstawienie praktycznych zagadnień związanych z uchwaleniem ustawy 2.0 i jej stosowaniem do KUL.

1. RAMY USTROJOWE I FINANSOWO–PRAWNE DZIAŁALNOŚCI

Punktem wyjścia do ustalenia pozycji prawnej uczelni w przestrzeni publicznej jest prawidłowe i precyzyjne określenie jej statusu prawnego. Założenie takie jest istotne zarówno z punktu widzenia zastosowania właściwych regulacji o charakterze ustrojowym, jak i doboru szczegółowych instrumentów prawnych dla tego rodzaju podmiotów. W przypadku KUL ma to tym większe znaczenie, że szczególny status prawny tego uniwersytetu stanowi przedmiot licznych kontrowersji i wątpliwości. Uczelnia ta jest kościelną osobą prawną wchodzącą w skład struktury organizacyjnej Kościoła katolickiego, posiadającą dodatkowo uprawnienia wynikające z umowy między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską⁸. Stosunki między państwem a kościołami i innymi

⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U., poz. 1668 z późn. zm. [dalej cyt.: ustawa 2.0].

⁸ Art. 9 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2019 r., poz. 1347 [dalej cyt.: u.s.P.K.K.]; § 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 1 ust. 1 umowy 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 [dalej cyt.: Umowa], stanowiącej załącznik do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, Dz. U. Nr 63, poz. 727 [dalej cyt.: Obwieszczenie].

związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

Nadanie osobowości prawnej dla takich jednostek organizacyjnych jak KUL, jest determinowane prawem Kościoła katolickiego do występowania w obrocie cywilnoprawnym z zachowaniem własnej formy organizacyjnej [Pietrzak 2005, 206]⁹. Należy zaznaczyć, że do jednej z ważniejszych cech kościelnych osób prawnych należy to, że w sferze porządku prawnego funkcjonują jednocześnie zarówno na podstawie przepisów prawa kanonicznego, jak i prawa państwowego (krajowego). W związku z powyższym, niewątpliwie zachodzi potrzeba, by w obrocie prawnym uwzględniano ich specyfikę [Rakoczy 2008]. 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 wewnętrzkościelnych [Duda 2012, 32]. W doktrynie pojęciem szkół wewnętrzkościelnych określa się zakłady naukowe prowadzone przez kościoły i inne związki wyznaniowe według ustalonych programów. Szkoły te funkcjonują poza nadzorem państwowym i realizują, poza celami naukowymi, także cele formacyjne, a głównym ich zadaniem jest kształcenie duchownych lub przyszłych duchownych [Mezglewski, Misztal, i Stanisław 2008, 172].

Według art. 15 ust. 2 Konkordatu status prawny szkół wyższych takich jak KUL, 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 Apostolską¹⁰. Kwestie ich statusu prawnego normują także przepisy prawa kanonicznego, które stanowią, że uniwersytety i wydziały kościelne mogą być tworzone tylko na mocy aktu erygującego Stolicy Apostolskiej lub uzyskanego od niej zatwierdzenia. Jej to również przysługuje najwyższe kierownictwo tychże podmiotów. W sferze organizacyjno-prawnej każdy uniwersytet i wydział kościelny musi posiadać własne statuty i program studiów, które są zatwierdzone przez Stolicę Apostolską¹¹.

⁹ Wyróżniono zatem, w zależności od struktur organizacyjnych, kościelne osoby prawne o zasięgu krajowym, terytorialnym, personalnym i uczelnie.

¹⁰ Aktualnie cytowana wcześniej Umowa stanowiąca załącznik do Obwieszczenia z dnia 29 lipca 1999 r.

¹¹ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 75 (1983), pars II, s. 1–317 [dalej cyt.: KPK/83], kan. 816; art. 2 konstytucji apostolskiej papieża Franciszka *Veritatis gaudium* o uniwersytetach i wydziałach kościelnych, http://w2.vatican.va/content/francesco/pl/apost_constitutions/documents/papa-francesco_costituzione-ap_20171208_veritatis-gaudium.html [dostęp: 25.06.2019].

Zgodnie z § 3 Umowy, w stosunku do KUL odpowiednio stosowane są przepisy ustaw z zakresu funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Polsce¹². Nowa ustawa ustrojowa dotycząca szkolnictwa wyższego (tzw. ustawa 2.0) stanowi, że przepisów działów II–IV, działu VI rozdziału 1 oraz działów VII–IX i XII–XIV nie stosuje się do uczelni i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, **z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II**, chyba że ustawa lub umowa między Radą Ministrów a władzami kościoła lub innego związku wyznaniowego stanowi inaczej (art. 8 ustawy 2.0). Takie rozwiązanie prawne, w powiązaniu ze wskazanymi powyżej regulacjami, kształtuje osobliwy kontekst prawny. Należy zauważyć, że specyfika statusu prawnego KUL uwidacznia się nie tylko na tle uczelni publicznych i niepublicznych, o których mowa w przepisach ustrojowych dotyczących szkolnictwa wyższego, ale także w odniesieniu do innych katolickich uczelni w Polsce.

Choć stwierdzenie dotyczące szczególnego statusu prawnego KUL wydaje się być jednoznaczne w swoim wydźwięku merytorycznym, to jednak szczegółowa analiza przepisów ustawy 2.0 nastrocza wiele trudności interpretacyjnych. Jak się wydaje, kluczowe znaczenie w tym względzie ma posłużenie się w ustawie 2.0 zwrotem – „uczelnia publiczna”, który choć nie został zdefiniowany w ustawie, stosowany jest do szczegółowych instrumentów prawnych kształtujących organizację szkolnictwa wyższego w Polsce.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że ustawa 2.0 nie zawiera słowniczka legalnego, w którym precyzowałaby pojęcie „uczelni publicznej” lub „uczelni niepublicznej”. Ustawa jedynie wskazuje, że uczelnia może być: uczelnią publiczną, jeżeli jest utworzona przez organ państwa, bądź uczelnią niepubliczną, jeżeli jest utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa albo samorządowa osoba prawna (zwaną założycielem) (art. 13 ust. 1). Dalej ustawodawca precyzuje, że oba wskazane typy uczelni, po spełnieniu określonych przesłanek, mogą mieć przymiot akademickich lub zawodowych (art. 13 ust. 2 w zw. z art. 14 i art. 15).

Takie uregulowanie wywołuje szereg wątpliwości na kanwie pozycji prawnej KUL. Dotyczy to zwłaszcza możliwości bezpośredniego stosowania przepisów ustawy. Problem uwidacznia się tym bardziej, że w strukturze ustawy 2.0 zamieszczono rozwiązania zawierające konkretne instrumenty

¹² Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.; ustawa z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych, Dz. U. Nr 65, poz. 386 z późn. zm. Do dnia 30 września 2018 r., na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2183 z późn. zm.), ustawy nie stosowało się do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, chyba że ustawa lub umowa między rządem a władzami kościołów lub związków wyznaniowych stanowiła inaczej.

prawne (dotyczące tak organizacji wewnętrznej, jak i sposobu finansowania uniwersytetu), których zastosowanie uzależniono od wypełnienia przesłanki posiadania statusu uczelni publicznej. Na tym tle rodzi się naturalne pytanie o skuteczność prawną wskazanego powyżej szczególnego zarysowania pozycji prawnej KUL w przepisach ustawy 2.0.

Należy zauważyć, że KUL jako **katolicka szkoła wyższa (kościelna osoba prawna)** posiada pełne prawa publicznych szkół wyższych oraz otrzymuje dotację (subwencje) i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych (ale nie jest uczelnią publiczną, ponieważ nie została utworzona przez organ państwa). Brak jest także podstaw prawnych, aby przyjąć, że KUL jest uczelnią niepubliczną, gdyż prowadziłoby to wykładni *contra legem*. Ponadto, wypada podkreślić, że uznanie statusu prawnego KUL jako niepublicznej szkoły wyższej byłoby sprzeczne z treścią samej ustawy 2.0 (art. 37 ust. 1 w zw. z art. 342 ust. 1 ustawy 2.0), która stanowi, że uczelnia niepubliczna nabywa osobowość prawną z chwilą jej wpisu do ewidencji uczelni niepublicznych, prowadzonej przez właściwego ministra. Umieszczenie w ewidencji (wpis uczelni niepublicznej do ewidencji, zmiana wpisu w ewidencji oraz wykreślenie uczelni niepublicznej z ewidencji) dokonywany jest w drodze decyzji administracyjnej (art. 37 ust. 6–7 ustawy 2.0). **KUL nie widnieje w ewidencji uczelni niepublicznych**, co potwierdza także treść wpisów ewidencji wygenerowanej z systemu POL-on. KUL został ujęty w wykazie jako „instytucje kościelne”, gdzie wskazano jego status jako „kościelna szkoła wyższa”¹³. Co więcej, uczelnie niepubliczne prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, a w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa, również zgodnie z przepisami o finansach publicznych (art. 408 ust. 2 ustawy 2.0). Przepis ten nie ma zastosowania do KUL, w przypadku którego finansowanie odbywa się na zasadach określonych w ustawie 2.0, jak dla uczelni publicznych, tj. prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (art. 408 ust. 1 ustawy 2.0). Wszystko to wiedzie do wniosku o konieczności przyjęcia reguły o pełnym finansowaniu KUL ze środków publicznych na zasadach określonych dla uczelni publicznych. Należy też wspomnieć o tym, że w stosunku do KUL nie mają zastosowania przepisy dotyczące likwidacji uczelni publicznych i niepublicznych (art. 36 i art. 45–46 ustawy 2.0). Kwestia ta uregulowana jest odrębnie w przepisach szczegółowych regulujących stosunki prawne kościelnych osób prawnych w krajowym porządku prawnym (art. 59 u.s.P.K.K.). Wskazuje się bowiem, że w przypadku zniesienia kościelnej osoby prawnej, jej majątek przechodzi na nadrzędną kościelną osobę prawną. Jeżeli taka osoba nie istnieje lub nie działa w Polsce, majątek ten przechodzi na Konferencję Episkopatu Polski lub Konferencję Wyższych Przełożonych Zakonnych.

¹³ Wydruk z systemu POL-on wygenerowany na dzień 10.12.2018.

Podsumowując, niezbędne jest zachowanie w organizacji i strukturze KUL odrębności wynikających z regulacji szczegółowych związanych ze specyfiką funkcjonowania tej kościelnej szkoły wyższej (w szczególności w zakresie dotyczącym struktury organizacyjnej i zasad finansowania) oraz właściwe zharmonizowanie tego z wymaganiami stawianymi przez współczesne ustawodawstwo (zwłaszcza ustawę 2.0). Jaskrawym przykładem zachodzących wątpliwości w tym obszarze są regulacje ustawy 2.0 dotyczące ukształtowania systemu organów uczelni.

2. ZARYS STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ

Ustawa 2.0 dla uczelni publicznych przewiduje powołanie następujących organów: rada uczelni, rektor i senat (art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 2). Dodatkowo wskazuje się, że do przeprowadzenia wyboru rektora właściwe jest kolegium elektorów (art. 24 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 25). Zrodziło się zatem pytanie o zakres zastosowania wskazanych instytucji do KUL, w tym przepisów dotyczących struktury organizacyjnej uczelni publicznych.

Rozwiązania dotyczące struktury organizacyjnej KUL reguluje do dnia 1 października 2019 r. obowiązujący Statut KUL z dnia 16 kwietnia 2012 r. zatwierdzony dekretem Stolicy Apostolskiej¹⁴. Stanowi wprost, że KUL jest katolicką szkołą wyższą o pełnych prawach publicznych szkół wyższych, posiada osobowość prawną i ma główną siedzibę w Lublinie (§ 1 ust. 1–2). Ponadto, z treści Statutu wynika, że KUL podlega Stolicy Apostolskiej. Opiekę nad KUL, troskę o jego rozwój naukowy i podstawy materialne sprawuje w szczególności Konferencja Episkopatu Polski, natomiast bezpośredni nadzór nad KUL w imieniu władz kościelnych sprawuje Wielki Kanclerz KUL (§ 3). Statut uzyskuje moc obowiązującą i wchodzi w życie po zatwierdzeniu przez Stolicę Apostolską (§ 117 ust. 1 w zw. z § 118 ust. 1). Jako katolicka szkoła wyższa, KUL kieruje się przepisami prawa kanonicznego, wskazaniami zawartymi w dokumentach Stolicy Apostolskiej oraz w Statucie. Przepisy ustrojowe z zakresu szkolnictwa wyższego stosuje się na KUL, o ile inne ustawy lub Statut nie stanowią inaczej. Działalność KUL podlega kontroli ze strony władz państwowych RP na zasadach określonych ustawowo i przy poszanowaniu jego autonomii i charakteru (§ 4). W zakresie wydziałów kościelnych KUL określonych w Załączniku nr 2 do Statutu wskazano, że działają one na podstawie przepisów prawa kanonicznego, a w przypadku

¹⁴ Uchwała Senatu Akademickiego KUL z dnia 24 października 2011 r. w sprawie przyjęcia Statutu KUL nr 709/I/1, zatwierdzony dekretem Stolicy Apostolskiej z dnia 16 kwietnia 2012 r. nr 483/1997 r. [dalej cyt.: Statut KUL]. W dniu 27 czerwca 2019 r. został uchwalony nowy Statut [dalej cyt.: nowy Statut KUL], który w dacie sporządzenia niniejszego opracowania nie został jeszcze zatwierdzony przez Stolicę Apostolską.

zaistnienia sprzeczności pomiędzy przepisami prawa kanonicznego i prawa cywilnego, pierwszeństwo należy przyznać przepisom prawa kanonicznego (§ 14 ust. 1–2)¹⁵. Tworzenie podstawowych jednostek organizacyjnych w zakresie studiów kościelnych wymaga zgody Stolicy Apostolskiej (§ 21 ust. 3).

W strukturze KUL organem sprawującym bezpośredni nadzór nad KUL w imieniu władz kościelnych jest **Wielki Kanclerz KUL – Arcybiskup Metropolita Lubelski** (§ 22 ust. 1–3, § 23 ust. 1–3 w zw. z § 3 ust. 3 Statutu KUL). Wielki Kanclerz reprezentuje Stolicę Apostolską i inne władze kościelne wobec uczelni oraz uczelnię wobec Stolicy Apostolskiej i innych władz kościelnych, a w sprawach szczególnej wagi, także wobec władz państwowych. W przypadku wakatu na lubelskiej stolicy biskupiej, obowiązki Wielkiego Kanclerza pełni administrator Archidiecezji Lubelskiej (§ 22). Wielki Kanclerz troszczy się o Uniwersytet, w szczególności: 1) czuwa nad sprawami nauki, nauczania i wychowania; 2) troszczy się, aby doktryna katolicka była uprawiana i wykładana zgodnie z nauczaniem Urzędu Nauczycielskiego Kościoła i przepisami prawa kanonicznego; 3) umacnia wspólnotę wszystkich pracowników Uniwersytetu; 4) czuwa nad przestrzeganiem Statutu Uniwersytetu oraz przepisów Stolicy Apostolskiej; 5) przedstawia Stolicy Apostolskiej oraz ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego uchwałę Senatu o wyborze nowego rektora; 6) przyjmuje wyznanie wiary od nowego rektora; 7) zwraca się do Stolicy Apostolskiej o *nihil obstat* dla osób zatrudnianych po raz pierwszy na stanowisku profesora nadzwyczajnego lub zwyczajnego na wydziałach kościelnych Uniwersytetu, a na innych wydziałach – dla wykładania dyscyplin dotyczących wiary i moralności oraz dla osób honorowanych przez wydziały kościelne godnością doktora *honoris causa*; 8) udziela misji kanonicznej lub zezwolenia na uczenie, a w razie konieczności zawiesza lub odbiera je nauczycielom akademickim, o których mowa w Statucie, zgodnie z przepisami prawa kanonicznego; 9) aprobejuje uchwały Senatu o: a) wyborze rektora i prorektorów; b) nadaniu tytułu doktora *honoris causa*; 10) zatwierdza plan rzeczowo-finansowy i decyduje o wydatkach nieprzewidzianych, jeśli wartość wydatku przekracza 10% budżetu; 11) informuje Stolicę Apostolską o poważniejszych sprawach Uniwersytetu oraz przesyła jej co pięć lat sprawozdanie o stanie naukowym, moralnym i finansowym Uniwersytetu; 12) przedstawia Stolicy Apostolskiej tekst Statutu Uniwersytetu do zatwierdzenia. Wielki Kanclerz wydaje także zezwolenie na alienację majątku KUL, o ile jej wartość nie przekracza kwoty, powyżej której, według uchwały Konferencji Episkopatu Polski, alienacja jest zastrzeżona Stolicy Apostolskiej. W razie potrzeby, Wielki Kanclerz mianuje także Wielkiego Wicekanclerza Uniwersytetu i określa jego kompetencje (§ 23 ust.

¹⁵ W Statucie KUL wskazano, że do wydziałów kościelnych w dniu uchwalenia Statutu należą: Wydział Teologii, Wydział Filozofii, Instytut Prawa Kanonicznego – instytut kościelny na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji.

2–3). Tak sama instytucja, jak i zakres określonych kompetencji Wielkiego Kanclerza jest charakterystyczny dla tego rodzaju uczelni. Oczywiście nie występuje w strukturze organizacyjnej uczelni publicznych.

Podkreśleniem charakterystycznych dla KUL, szerokich kompetencji Wielkiego Kanclerza, są także uprawnienia nadzorcze polegające na: możliwości stwierdzenia nieważności uchwały Senatu w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z prawem lub Statutem; wywieraniu wpływu na przeprowadzanie wyborów, powoływanie i odwoływanie organów KUL. Wielki Kanclerz w ciągu dwóch tygodni od otrzymania protokołu posiedzenia wyborczego rektora, przedstawia Stolicy Apostolskiej uchwałę Senatu o wyborze rektora, z dołączoną swoją aprobacją (§ 23 ust. 1 pkt 9a w zw. z § 42 ust. 3 Statutu KUL) i z prośbą o jej zatwierdzenie. Po otrzymaniu zatwierdzenia powiadamia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. W razie sprzeciwu ze strony Stolicy Apostolskiej Senat, po konsultacji z Wielkim Kanclerzem, dokonuje nowego wyboru w ciągu 14 dni od daty otrzymania sprzeciwu. Wielki Kanclerz także aprobuje uchwały Senatu o wyborze prorektorów oraz nadaniu tytułu doktora *honoris causa* (§ 23 ust. 1 pkt 9 lit. b w zw. z § 9 ust. 3). W ciągu dwóch tygodni od otrzymania protokołu przedstawia Stolicy Apostolskiej uchwałę rady wydziału kościelnego o wyborze dziekana, z dołączoną swoją aprobacją i z prośbą o jej zatwierdzenie. W przypadku nieotrzymania *nihil obstat* Stolicy Apostolskiej, rada wydziału kościelnego po konsultacji z Wielkim Kanclerzem dokonuje nowego wyboru w ciągu 14 dni od daty otrzymania decyzji (§ 44 ust. 5–6). Wielkiemu Kanclerzowi przysługuje także prawo sprzeciwu wobec zatrudnienia na KUL, a osoby, które nie należą do Kościoła katolickiego muszą uzyskać na uczenie zezwolenie Wielkiego Kanclerza (§ 57 ust. 5–6). Nauczyciele akademicki, którzy zajmują się dyscyplinami odnoszącymi się do wiary i moralności, przed ich zatrudnieniem muszą uzyskać misję kanoniczną od Wielkiego Kanclerza lub jego delegata, po złożeniu wyznania wiary. Pozostali nauczyciele akademicki zatrudnieni na wydziałach kościelnych winni otrzymać zezwolenie na nauczanie od Wielkiego Kanclerza lub jego delegata (§ 66 ust. 1–2). Warunkiem zatrudnienia po raz pierwszy na stanowisku profesora nadzwyczajnego lub zwyczajnego na wydziałach kościelnych lub na innych wydziałach do wykładania dyscyplin odnoszących się do wiary i moralności jest uprzednie uzyskanie *nihil obstat* Stolicy Apostolskiej (§ 67).

Specyfika KUL wyraża się również w tym, że Wielki Kanclerz posiada kompetencje organu odwoławczego w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli akademickich zatrudnionych na wydziałach kościelnych, a także w przypadku naruszenia czystości doktryny (§ 76 ust. 5). Stosunek pracy z nauczycielami akademickimi prowadzącymi zajęcia w zakresie dyscyplin odnoszących się do wiary i moralności może być rozwiązany bez wypowiedzenia na skutek cofnięcia przez Wielkiego Kanclerza misji kanonicznej lub zezwolenia (§ 78 ust. 3).

Wypada podkreślić, że Wielki Kanclerz ma także wpływ na **kwestie finansowe KUL**. W myśl Statutu, górna granica zadłużenia Uniwersytetu z tytułu kredytów i pożyczek w danym roku bilansowym nie może przekroczyć 10% przychodów Uniwersytetu, a przekroczenie tego progu wymaga zgody Senatu i Wielkiego Kanclerza. Wielki Kanclerz zatwierdza także plan rzeczowo-finansowy i decyduje o wydatkach nieprzewidzianych, jeśli ich wartość przekracza 10% budżetu, wyrażając zgodę na alienację majątku (§ 23 ust. 1 pkt 10). Ponadto, Wielki Kanclerz informuje Stolicę Apostolską o poważniejszych sprawach KUL oraz przesyła jej co 5 lat sprawozdanie o stanie naukowym, moralnym i finansowym KUL (§ 23 pkt 11).

Specyficzny charakter KUL rysuje się wyraźnie na tle przewidzianej w ustawie 2.0 instytucji – **rady uczelni**. Rada uczelni, będąc w świetle ustawy 2.0 organem obligatoryjnym, ma charakter doradczy, zarządczy, monitorująco-kontrolny (art. 18). W zamyśle twórców, ma to być jeden z najważniejszych organów uczelni – a jego wprowadzenie jest warunkiem koniecznym do uzyskania poprawy jakości zarządzania w szkołach wyższych. Dlatego też rada uczelni ma mieć charakter doradczy, odpowiadać za opiniowanie strategii uczelni i projektu statutu, którego rola w systemie po reformie znacznie się zwiększa (*de facto* ma organizować życie całego uniwersytetu). Do zadań rady uczelni należy także monitorowanie gospodarki finansowej uczelni¹⁶.

W strukturze KUL nie występuje rada uczelni. Do takiego stanu prawnego-organizacyjnego należy odnieść się z aprobatą. Gdyby KUL powołał dodatkowy organ, jakim jest rada uczelni, jej kompetencje, w szczególności te o charakterze monitorująco-kontrolnym, pokrywałyby się zakresowo i kolidowały z uprawnieniami Wielkiego Kanclerza i Stolicy Apostolskiej. Wydaje się zatem, że powołanie przez KUL rady uczelni, spowodowałoby naruszenie przepisów polskiego prawa powszechnie obowiązującego, przepisów prawa kanonicznego, regulacji zawartych w dokumentach statuujących zasady organizacji i działania KUL, godząc tym samym w podstawowe struktury jego funkcjonowania¹⁷.

W dniu 27 czerwca 2019 r. Senat KUL przyjął tekst nowego Statutu, który został przesłany w celu zatwierdzenia przez Stolicę Apostolską. W nowym statucie zachowano zakres kompetencji Wielkiego Kanclerza, który ma być swoistym odpowiednikiem rady uczelni¹⁸. W piśmie z dnia 23 października 2018 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego pozytywnie ustosunkował się do takiego rozwiązania, podkreślając, że **KUL nie jest uczelnią publiczną**.

¹⁶ Zob. konstytucjadlanauki.gov.pl [dostęp: 25.06.2019].

¹⁷ W takim kierunku powinna iść prawidłowa wykładnia art. 8 ust. 1 w zw. z art. 17 i art. 18 ustawy 2.0.

¹⁸ Pismo Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 23 października 2018 r., znak: DSW.WNP.6032.9.2018.2, niepubl.

Wskazano *expressis verbis*, że przewidziane w ustawie 2.0 kompetencje rady uczelni powinny być przypisane w statucie innemu organowi KUL¹⁹.

W nowym Statucie KUL, obok wymienionych kompetencji Wielkiego Kanclerza, dodano uprawnienie w zakresie zgłaszania kandydatów na stanowisko rektora (art. 23 ust. 1 pkt 5). W przepisach wewnętrznych KUL wyraźnie widać zatem praktyczne inklinacje do szerokiego określenia kompetencji Wielkiego Kanclerza i utrzymanie charakteru tej instytucji, wraz z uregulowaniem jej kompetencji paralelnie w stosunku do organu, jakim na uczelni publicznej jest rada uczelni. Co więcej, jak słusznie zauważył Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wobec specyficznego statusu prawnego KUL, **brak jest także konieczności powoływania w KUL kolegium elektorów – odmiennie niż w przypadku uczelni publicznych** (§ 42 ust. 2–4 w zw. z § 3 ust. 1 i ust. 3, § 4 ust. 1–3 oraz § 23 ust. 1 pkt 4–6, pkt 9 lit. a, pkt 11–12 Statutu KUL). Także w tym zakresie, zarówno dotychczasowy, jak i nowy Statut KUL, wykazują odrębności. Uwzględniając zasady procedury wyboru rektora KUL, w przypadku powołania kolegium elektorów, doszłoby do kolizji kompetencyjnej (§ 42 Statutu KUL). Zarówno Wielki Kanclerz oraz Stolica Apostolska, w ramach swoich kompetencji, dokonują czynności związanych z wyborem rektora. To Wielki Kanclerz posiada kompetencję do przedstawienia Stolicy Apostolskiej oraz ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego uchwały Senatu o wyborze nowego rektora (§ 23 ust. 1 pkt 5 Statutu KUL), przyjmuje wyznanie wiary od nowego rektora (§ 23 ust. pkt 6 Statutu KUL), aprobuje uchwały Senatu o wyborze rektora i prorektorów (§ 23 ust. 1 pkt 9 lit. a Statutu KUL) oraz informuje Stolicę Apostolską o poważniejszych sprawach KUL (§ 23 ust. 1 pkt 11 Statutu KUL). W nowym Statucie Wielki Kanclerz posiada również kompetencję do zgłaszania kandydata na rektora KUL.

Specyfika statusu prawnego KUL uwidacznia się także na tle przepisów dotyczących tworzenia **federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki**, które obok uczelni, są podmiotami, które tworzą system szkolnictwa wyższego i nauki (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy 2.0). Zgodnie z przepisami ustawy 2.0, federację mogą tworzyć: publiczna uczelnia akademicka z publiczną uczelnią akademicką, instytutem badawczym, instytutem PAN lub instytutem międzynarodowym oraz niepubliczna uczelnia akademicka z niepubliczną uczelnią akademicką (art. 165 ust. 1–2). Federacja jest osobą prawną, o określonych w ustawie 2.0 kompetencjach (art. 167 ust. 1). Analizując krąg podmiotowy, w zakresie jednostek uprawnionych do tworzenia federacji, należy stwierdzić, że KUL – ze względu na swój specyficzny status prawny – **nie może tworzyć federacji, bowiem nie jest ani uczelnią publiczną, ani uczelnią niepubliczną**. Zapewnienie pełnego finansowania na

¹⁹ Tamże.

zasadach jak dla uczelni publicznych, nie determinuje jednocześnie przyznania KUL możliwości tworzenia tego rodzaju podmiotów. Nie wynika to także wprost z przepisów ustawy 2.0, w szczególności w zakresie, w jakim odsyła do stosowania przepisów do KUL, ale właśnie z konieczności uwzględnienia szczególnego statusu prawnego KUL.

3. GŁÓWNE INSTRUMENTY FINANSOWE – WYBRANE ASPEKTY PRAKTYCZNE

Podstawowym wykładnikiem sposobu finansowania działalności kościelnych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki (w tym także uczelni) są regulacje kształtujące wzajemne relacje Państwa i Kościoła. Zasadnicze warunki w tym zakresie zostały określone już w Konstytucji RP, która pozwala na finansowanie ze środków państwowych szkół i uczelni prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe. Jednocześnie zakłada się stan równego dostępu do środków publicznych przeznaczonych dla tego typu podmiotów z uwzględnieniem przepisów o charakterze *lex specialis*. Konstytucja RP wprost gwarantuje możliwość prowadzenia takich szkół wyższych, uznając, iż obywatele i instytucje mają prawo do zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych²⁰.

Konkordat stanowi (art. 15 ust. 2 i ust. 3), że status prawny szkół wyższych, zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki, 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. Odzwierciedlenie tych zasad znajduje się w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w myśl której 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 mają regulować odrębne ustawy (art. 22).

Wszystko to daje podstawy do stworzenia ram prawnych finansowania działalności KUL. Uczelnia została objęta takimi samymi zasadami finansowania, jakie stosuje się do uczelni publicznych. Jeszcze w okresie obowiązywania poprzedniej Konstytucji RP, w ustawie o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa²¹ (obowiązująca do dnia 31 sierpnia 2005 r.), przyjęto, że KUL otrzymuje dotacje i inne środki z budżetu

²⁰ Art. 25 i art. 70 ust. 3 Konstytucji RP (sprost. Dz. U. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa, Dz. U. Nr 61, poz. 259 z późn. zm.

państwa na zasadach określonych dla uczelni państwowych, z wyłączeniem dotacji na inwestycje budowlane. Rozwiązanie to także zostało krytycznie ocenione przez przedstawicieli doktryny [Krukowski 1999, 148–49; Żmij 2012, 140–41]. Następnie, na podstawie ustawy z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa, KUL uzyskał prawo do otrzymania dotacji i innych środków z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych. Nie rozwijając w tym miejscu ani tła historycznego, ani uwarunkowań prawnych kształtowania wówczas statusu prawnofinansowego KUL, warto jedynie podkreślić, iż dzięki temu uzyskał poważne filary stabilności ekonomicznej dla prowadzonej działalności. Było to tym bardziej istotne, że z jednej strony powstały plany rozwoju KUL w obszarze nauk empirycznych, a z drugiej cała sfera szkolnictwa wyższego w Polsce zaczęła borykać się ze skutkami fali tzw. niżu demograficznego.

Niestety wątpliwości merytoryczne w odniesieniu do pozycji finansowo-prawnej KUL odżyły na gruncie przepisów ustawy 2.0. Dotyczą one w pierwszej kolejności zakresu jej zastosowania do kościelnych szkół wyższych finansowanych z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych. Wydaje się, że powyższe nierozzerwalnie było związane z ustawowym podziałem na uczelnie publiczne i niepubliczne (jaki dokonany został w ustawie 2.0) oraz brzmieniem przepisów wstępnych tej ustawy, gdzie wskazano zakres stosowania do KUL przepisów dotyczących sfery finansowania. Należy przyjąć, że chodzi przede wszystkim o odesłanie do stosowania przepisów z Działu XII ustawy 2.0 – „Finansowanie systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz gospodarka finansowa uczelni”. Ustawa 2.0 wskazuje, że m.in. przepisów wskazanego Działu, nie stosuje się do uczelni i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i inne związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, chyba że ustawa lub umowa między Radą Ministrów a władzami kościoła lub innego związku wyznaniowego stanowi inaczej. Właśnie w ramach Działu XII ustawy 2.0, kształtowane są podstawowe reguły finansowania uczelni w ramach kategorii wskazanych w przepisach dotyczących organizacji uczelni.

Z regulacji ustawy 2.0 wynika, że minister właściwy przyznaje środki na finansowanie uczelni publicznych w następującym zakresie: na kształcenie studentów na studiach stacjonarnych, utrzymanie i rozwój uczelni, w tym domów i stołówek studenckich oraz realizację inwestycji w obszarze działalności dydaktycznej, rozwój zawodowy pracowników uczelni (art. 365 pkt 1 lit. a–c w zw. z art. 366 ust. 1 pkt 1), na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym: a) prowadzenie działalności naukowej, b) realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej, c) kształcenie w szkole doktorskiej, d) komercjalizację wyników działalności naukowej oraz know-how związanego z tymi wynikami, e) program „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia

Badawcza”, f) program „Regionalna Inicjatywa Doskonałości” (art. 365 pkt 2 lit. a–f w zw. z art. 366 ust. 1 pkt 1), na świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 ustawy 2.0 (art. 365 pkt 3 w zw. z art. 366 ust. 1 pkt 1), na inwestycje związane z: a) kształceniem, b) działalnością naukową (art. 365 pkt 4 lit. a–b w zw. z art. 366 ust. 1 pkt 1), na utrzymanie: aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali kraju, specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa, na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej; na programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra oraz zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 365 pkt 5–7 i pkt 9 w zw. z art. 366 ust. 1 pkt 1).

Przytoczony przepis kształtujący zakres finansowania jest bardzo rozległy i obejmuje cały, zasadniczy nurt działalności każdej uczelni. Jednocześnie wspomniany strumień finansowania został w przepisach ustawy powiązany ze statusem „uczelni publicznej”. Jak już wyżej zaznaczono, w odniesieniu do KUL kwestia ta w praktyce może prowadzić do wielu niejednoznacznych wniosków, stwarzając dogodny teren do dokonywania odmiennych interpretacji i prezentowania skrajnie odmiennych poglądów co do finansowania i to – jak już podkreślono – w obszarze zasadniczego nurtu funkcjonowania każdej uczelni.

Kolejnym spornym zagadnieniem, które uwidoczniło się w ramach interpretacji przepisów ustawy 2.0, stała się możliwość przyznania KUL **skarbowych papierów wartościowych na zwiększenie funduszu zasadniczego**. Środki ze sprzedaży lub wykupu przekazanych obligacji miały służyć wyłącznie finansowaniu nakładów na rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne²². Kontrowersje powstały na gruncie brzmienia przepisów wprowadzających ustawę 2.0, które stanowiły, że w latach 2019 i 2020 minister właściwy do spraw budżetu, na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, może przekazać skarbowe papiery wartościowe uczelni publicznej na zwiększenie funduszu zasadniczego. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego powziął wątpliwość związaną z brzmieniem przepisów wprowadzających ustawę 2.0 w zakresie, w jakim odnosiły się, w jego ocenie, jedynie do uczelni publicznych. Pominięto jednak regulacje odrębne

²² Art. 310 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U., poz. 1669 z późn. zm. [dalej cyt.: przepisy wprowadzające ustawę 2.0].

przepisów dotyczących statusu prawnego KUL oraz zasad jego finansowania, które stanowiły podstawę prawną do przyjęcia, że KUL, jako katolicka szkoła wyższa (kościelna osoba prawna), finansowana na zasadach jak dla uczelni publicznych, uprawniona jest do tego, by skorzystać ze wskazanego instrumentu finansowego. Dodać w tym miejscu wypada, że instrument ten objął wszystkie uczelnie subwencionowane (do końca 2018 r. dotowane) na zasadach tzw. algorytmu finansowego. W gronie tym znajduje się także KUL, choć w pierwszej fazie oceny miał zostać wyłączony z korzyści płynących z przyznania polskim uczelniom tego przywileju. W takich okolicznościach wydaje się, iż przyjęty stan prawny nie koresponduje ani z założeniami wspomnianych regulacji statuujących relację Państwo-Kościół, ani głównej zasady stosowania poszczególnych przepisów ustawy 2.0.

Ostatecznie w wyniku przeprowadzonych działań legislacyjnych zwiększono listę podmiotów uprawnionych do uzyskania skarbowych papierów wartościowych o „uczelnie uprawnione do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznych na podstawie odrębnych przepisów”²³. To otworzyło drogę do skorzystania z tego instrumentu finansowego także przez KUL. O ile finalny (ekonomiczny) efekt tej nowelizacji należy ocenić pozytywnie, o tyle jej warstwa prawna niestety sprzyja powstaniu stanu niepewności prawnej. Wydaje się przede wszystkim, że kwestię uprawnienia KUL do uzyskania skarbowych papierów wartościowych rozstrzygnięto jedynie czasowo i w sposób niewystarczający. Omawiana regulacja dotyczy jedynie 2019 r., zatem nie przesądza kwestii właściwej interpretacji statusu prawnego KUL, który przecież po 2019 r. nie zmieni się. Należy też wspomnieć, że dodatkowo wprowadza się na poziom ustawowy nową kategorię podmiotów z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki – „uczelnia uprawniona do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej na podstawie odrębnych przepisów”, która nie występuje w ustawie 2.0. Z punktu widzenia poprawności legislacyjnej może budzić poważne zastrzeżenia. Dodatkowo należy w tym miejscu powrócić do ustawowych regulacji z okresu międzywojennego (przywołanej powyżej ustawy z 1938 r.), przyznających KUL pełnię praw publicznych przysługujących przewidzianych dla szkół wyższych. Jak już wspomniano, jest to wystarczający argument do objęcia KUL wszelkimi instrumentami finansowymi przewidzianymi dla uczelni publicznych.

²³ Art. 23 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, Dz. U., poz. 2435, który zgodnie z art. 31 wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., stanowi, że w 2019 r. art. 310 przepisów wprowadzających ustawę 2.0 stosuje się również do uczelni uprawnionej do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej na podstawie odrębnych przepisów; tak też pismo Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2019 r., znak: DBF.WFSN. 74.100.2018.HŻ.7, niepubl.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza pozwala postawić tezę, że KUL jest katolicką szkołą wyższą posiadającą pełne prawa publicznych szkół wyższych i otrzymującą dotacje (subwencję) i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych. Niewątpliwie nie posiada statusu uczelni publicznej, ani uczelni niepublicznej w rozumieniu ustawy 2.0. Rodzące się wątpliwości w zakresie pozycji prawnej KUL, wynikają nie tylko z treści samej ustawy regulującej ustrój podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki (do których należy także KUL), ale także z trudności w zakresie stosowania regulacji o charakterze *lex specialis* normujących w polskim porządku prawnym działalność kościelnych osób prawnych. Wydaje się zatem, że samo odesłanie zawarte w ustawie 2.0 określające obszar regulacji, której podlega KUL, jest niewystarczające i wymusza konieczność dokonywania każdorazowo złożonego procesu wykładni.

Niezależnie od wskazywanych zastrzeżeń w ramach dokonanej analizy i oceny spójności obowiązujących przepisów kreujących system finansowania KUL, z pewnością należy uznać (w perspektywie historycznej), że zasadniczo aktualne rozwiązania w sposób jedynie względny zapewniają stabilność funkcjonowania uczelni. Ocena powyższa determinowana jest przede wszystkim brakiem precyzji i labilnością obowiązujących przepisów ustawy 2.0. Należy podkreślić, że aby KUL mógł w sposób właściwy realizować swoje zadania, niezbędne jest dokonywanie wykładni, która oparta będzie nie tylko na przepisach ustawy 2.0, ale uwzględni regulacje szczegółowe kształtujące szczególny status prawny KUL. W konsekwencji daje to możliwość prawidłowego ustalenia zasad regulujących redystrybucję i kontrolę wydatkowania podstawowego typu strumienia finansowego przewidzianego dla uczelni publicznych.

PIŚMIENNICTWO

- Duda, Michalina. 2012. „Zasady finansowania uczelni kościelnych z budżetu państwa.” *Studia z Prawa Wyznaniowego* 15:29–52.
- Góralski, Wojciech. 2003. „Prawo kościelne a prawo państwowe.” *Studia Płockie* 31:81–97.
- Krukowski, Józef. 1999. *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*. Lublin: Verba.
- Mezglewski, Artur, Henryk Misztal, i Piotr Stanisław. 2008. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pietrzak, Michał. 2005. *Prawo wyznaniowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Rakoczy, Bartosz. 2008. *Ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce. Komentarz*. LEX el.
- Żmij, Grzegorz. 2012. „Problemy prawne finansowania katolickich szkół wyższych w Polsce.” *Studia z Prawa Wyznaniowego* 5:137–54.

CONTROVERSY OVER THE LEGAL STATUS AND THE FINANCING OF THE JOHN PAUL II CATHOLIC UNIVERSITY OF LUBLIN

Summary. Legal uncertainty concerning the legal status and the financing of the Catholic University of Lublin (KUL) revived after Act 2.0 (the Law on Higher Education and Science) had entered into force in 2018. Interpretation doubts concern, in particular the systemic interpretation, which should take into account the unique nature of KUL as an ecclesiastical higher education institution. The authors of the article focused on selected issues. The analysis made it possible to formulate a thesis that the Catholic University of Lublin is a Catholic higher education institution with full rights of a public higher education institutions and receives subsidies and other funds from the state budget according to the rules specified for public universities. It does not have the status of a public university or a non-public university within the meaning of Act 2.0. Any doubts arise not only from the content of Act 2.0 itself, but also from difficulties in the application of regulations of a *lex specialis* nature governing the activities of church legal entities in the Polish legal system. In the opinion of the authors, the reference contained in the Act 2.0. determining the area of regulation to which the Catholic University of Lublin is subject is not sufficient in itself.

Key words: KUL, higher education reform, Catholic higher education institution, ecclesiastical legal person, financing of higher education, Act 2.0

Information about Author: Paweł Smoleń, hab. J.C.D., University Professor – Department of Finance and Finance Law, Faculty of Law, Canon Law and Administration at the John Paul II Catholic University of Lublin; e-mail: pasmo@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0001-6607-3446>

Information about Author: Marzena Świstak, Ph.D. – Department of IT Law and Legal Professions, Faculty of Law and Administration at the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin; e-mail: marzena.swistak@poczta.umcs.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-3910-6019>