

167/11/A/2009

WYROK

z dnia 14 grudnia 2009 r.

Sygn. akt K 55/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 grudnia 2009 r., połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów o zbadanie zgodności ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648) z art. 25 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318),
- 2) grupy posłów o zbadanie zgodności ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649) z art. 25 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.,
- 3) grupy posłów o zbadanie zgodności ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 650) z art. 25 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.,

o r z e k a:

1) ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648),

2) ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649) oraz

3) 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)

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 grudnia 2009 r. w Dz. U. Nr 218, poz. 1702.

– są zgodne z art. 25 ust. 1-3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318).

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawcy) trzema pismami z 9 listopada 2007 r. wystąpiła z wnioskami o stwierdzenie niezgodności:

– ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648) z art. 25 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318; dalej: Konkordat);

– ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649) z art. 25 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 konkordatu;

– ustawy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 650) z art. 25 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu.

Ze względu na zbieżność argumentacji w trzech wnioskach zostaną one przedstawione łącznie. W ocenie wnioskodawców, zaskarżone ustawy są sprzeczne z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych zawartą w art. 25 ust. 1 Konstytucji. Umożliwiają one finansowanie ze środków budżetowych kształcenia części duchowieństwa katolickiego. Ustawodawca stworzył szczególne preferencje tylko Kościołowi katolickiemu w zakresie dofinansowania szkolnictwa wyznaniowego na poziomie szkoły wyższej na takich samych zasadach jak wypadku uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania inwestycji budowlanych. Jednocześnie ustawodawca nie przewidział żadnych możliwości dofinansowania z budżetu państwa, tym bardziej na zasadach przewidzianych dla szkół publicznych, wyższych seminariów duchownych innych kościołów. Zaskarżone ustawy mają charakter partykularny i noszą znamiona przywileju dla Kościoła katolickiego.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie obejmuje Wyższe Metropolitalne Seminarium Duchowne w Warszawie, Archidiecezjalne Seminarium Misyjne „Redemptoris Mater”, Wyższe Seminarium Duchowne w Warszawie-Pradze, Wyższe Seminarium Duchowne w Łowiczu, Wyższe Seminarium Duchowne w Siedlcach oraz Wyższe Seminarium Duchowne w Drohiczynie. Z kolei studentami Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu zostają automatycznie alumni Metropolitalnego Seminarium Duchownego we Wrocławiu, a studentami wymienionego wydziału są ponadto alumni Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej, Wyższego Seminarium Duchownego oo. Franciszkanów we Wrocławiu oraz Wyższego Seminarium Duchownego Salwatorianów w Bagnie.

Zdaniem wnioskodawców, zaskarżone ustawy są niezgodne z wyrażoną w art. 25 ust. 2 Konstytucji zasadą bezstronności władz publicznych wobec przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, ponieważ celem i skutkiem wspomnianych ustaw jest wsparcie przez państwo ze środków publicznych, pochodzących od wszystkich obywateli bez

względu na wyznanie, instytucji należącej do Kościoła katolickiego. Wymienione uczelnie nabierają cech instytucji quasi-państwowych. Przewidując dofinansowanie wymienionych uczelni, organy władzy publicznej wyraźnie wskazują, że szczególnie bliska jest im doktryna Kościoła katolickiego. Państwo, które finansuje kształcenie kleru jednego z kościołów czy nawet osób świeckich, ale dobieranych na podstawie kryterium wyznaniowego, na takich samych zasadach co edukację studentów bez względu na ich wyznanie, nie jest państwem bezstronnym, neutralnym światopoglądowo, lecz nabiera charakteru państwa wyznaniowego.

Według wnioskodawców, zaskarżone ustawy są niezgodne z wyrażoną w art. 25 ust. 3 Konstytucji zasadą wzajemnej niezależności w swoich dziedzinach państwa i związków wyznaniowych. Wprowadzone rozwiązania przeczą idei rozdziału państwa i kościoła w wymiarze finansowym i stwarzają instrumenty presji finansowej organów państwowych, wkraczając w wewnętrzną sferę kościoła, w problematykę kształcenia jego kadr duchowych.

Zdaniem wnioskodawców, zaskarżone ustawy są niezgodne z zasadą równości wobec prawa odnoszoną do uczelni niepublicznych. Ustawodawca stworzył trzem z nich szczególne preferencje, uzasadnione nie merytorycznie, lecz wyznaniowo. Dzięki dotacjom państwowym Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum” w Krakowie będzie mogła obniżyć czesne, a przez to uzyskać uprzywilejowaną pozycję w rywalizacji z innymi uczelniami niepublicznymi, kształcącymi na kierunku pedagogika czy filozofia.

Wnioskodawcy wyrazili pogląd, że zaskarżone ustawy zostały przyjęte w sposób niezgodny z art. 22 ust. 2 Konkordatu. Zawarte w tych ustawach regulacje powinny zostać opracowane na forum wyspecjalizowanej komisji złożonej z przedstawicieli Stolicy Apostolskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem taka komisja nie została utworzona. Z kolei z art. 27 Konkordatu wynika, że rozszerzenie ustawą zakresu dotacji państwowych dla uczelni kościelnych musi nastąpić na podstawie uprzedniej szczegółowej umowy ze Stolicą Apostolską albo uzgodnień Rady Ministrów z upoważnioną do tego Konferencją Episkopatu Polski. Tymczasem ani takie umowy, ani uzgodnienia nie zostały zawarte.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 4 lutego 2008 r. wyraził pogląd, że:

- ustawa z 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa,
 - ustawa z 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa oraz
 - ustawa z 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie z budżetu państwa,
- są zgodne z art. 25 ust. 1 i 3 oraz z art. 25 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 i art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu, a także z art. 25 ust. 2 i 5 oraz art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżone ustawy nie podlegają trybowi legislacyjnemu przewidzianemu w art. 22 ust. 2 i art. 27 Konkordatu, ponieważ samodzielną podstawę do ich wydania stanowi art. 15 ust. 3 Konkordatu. Przepis ten nie wymaga dochowania żadnego szczególnego trybu zastrzeżonego w Konkordacie. Dlatego wymienione przepisy Konkordatu, wskazane jako wzorce kontroli, nie pozostają w adekwatnym związku z zaskarżonymi ustawami. Z Konstytucji nie wynika też, aby zaskarżone ustawy miały być uchwalone w trybie przewidzianym w jej art. 25 ust. 5, szczególnie zważywszy na to, że podstawą ich wydania był przepis Konkordatu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w świetle tzw. separacji skoordynowanej, wydedukowanej z art. 25 ust. 3 Konstytucji, nie można podzielić zarzutu wnioskodawców, że zaskarżone ustawy przeczą idei rozdziału państwa od kościoła. Dotowanie uczelni kościelnych na podobnych zasadach jak uczelni państwowych postrzegać należy w kategoriach zbliżenia kościoła i państwa, polegającego na partycypowaniu w finansowaniu

uczelnii kościelnych, zwłaszcza że dostęp do tych uczelni mają nie tylko duchowni, lecz także osoby świeckie, jak również wyznawcy innych wyznań.

Prokurator Generalny podzielił pogląd, że zaskarżone ustawy preferują Kościół katolicki przez dofinansowanie jego uczelni, jednakże na gruncie zasady równouprawnienia kościołów preferencja ta jest usprawiedliwiona. Kościół katolicki ma podmiotowość prawnomiędzynarodową, podczas gdy pozostałe podmioty są pozbawione tego atrybutu.

Według Prokuratora Generalnego wyrażona w art. 25 ust. 2 Konstytucji gwarancja ustrojowa o bezstronności światopoglądowej państwa znalazła swoje rozwinięcie w przyznaniu jednostce prawa podmiotowego do milczenia (art. 53 ust. 7 Konstytucji). W świetle tak rozumianego art. 25 ust. 2 Konstytucji za niezasadny należy uznać zarzut, że przepis ten został naruszony, ponieważ celem i skutkiem zaskarżonych ustaw jest wsparcie przez państwo instytucji należących do Kościoła katolickiego. Zagadnienia sfery finansowej kościoła a bezstronność państwa to dwa różne zagadnienia.

Prokurator Generalny stwierdził również, że uczelnie niepubliczne i uczelnie katolickie nie poddają się kontroli w aspekcie dochowania zasady równości z uwagi na brak relewantnej cechy, na podstawie której można ocenić zasadność różnicowania sytuacji tych podmiotów.

3. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu w piśmie z 18 kwietnia 2008 r., wnosząc o stwierdzenie, że zaskarżone ustawy:

- są zgodne z art. 25 ust. 1 i 3 Konstytucji;
- nie są niezgodne z art. 22 ust. 2 i art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu oraz z art. 25 ust. 2 i art. 32 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu w Konstytucji znajdują się normy przemawiające zarówno za przyjęciem zasady rozdziału państwa i kościołów, jak i akceptacją pewnych form powiązania.

Według Marszałka Sejmu, nie ma formalnych przeszkód, aby właściwi przedstawiciele kościołów lub związków wyznaniowych innych niż Kościół katolicki wystąpili do Rady Ministrów z inicjatywą przyznania dotacji i innych środków z budżetu państwa na dofinansowanie działalności szkolnictwa wyższego tychże kościołów lub związków.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równouprawnienia kościołów, Marszałek Sejmu stwierdził, że zasada ta nie została naruszona, gdyż zaskarżone ustawy nie wykluczają dofinansowania w przyszłości uczelni innych kościołów i związków wyznaniowych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 25 ust. 2 Konstytucji znalazł swoje rozwinięcie w jej art. 53. Nie można traktować finansowania szkolnictwa wyższego jako formy ograniczania pluralizmu światopoglądowego ani deklaracji państwa co do popierania jednej z religii. Przywołany wzorzec konstytucyjny nie jest zatem wzorcem, który znajduje zastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Podobnie korzystniejsza sytuacja finansowana niektórych szkół wyższych nie narusza autonomii kościołów i związków wyznaniowych i nie stanowi przeszkody do współdziałania dla dobra człowieka.

Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że cechą wspólną uzasadniającą równe traktowanie nie jest cecha niepublicznego charakteru uczelni, ale jej przynależności do kościoła. Uczelnie niepubliczne i uczelnie należące do kościoła to dwie różne kategorie, a zatem nie poddają się ocenie pod kątem zasady równości.

W ocenie Marszałka Sejmu, w celu właściwego rozpatrzenia problemu powstałego na tle art. 22 Konkordatu należy zwrócić uwagę na treść art. 22 ust. 3 tego aktu. Przepis ten stanowi, że władzom państwowym wskazana zostanie instytucja kościelna lub instytucje kościelne kompetentne w sprawach wymienionych w art. 22 ust. 2. Wnioskodawcy nie odnoszą się do tego przepisu. Sprawa udzielania pomocy finansowej odrębnym wydziałom

wymienionym w art. 15 ust. 1 nie jest nowym zadaniem czy dodatkowym zagadnieniem, o których nie było mowy przy prowadzeniu uzgodnień zmierzających do podpisania Konkordatu, stąd układające się strony nie miały przesłanek do zawierania w tej sprawie dodatkowej umowy.

II

Na rozprawie wnioskodawcy i pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowane regulacje dotyczą delikatnej materii wolności sumienia i religii oraz stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Należy w związku z tym przypomnieć na wstępie, że Konstytucja gwarantuje wolność sumienia i religii w art. 53, a jednocześnie reguluje bliżej relacje między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi w art. 25. Zasady na jakich opierają się te relacje, to:

- równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych;
- bezstronność władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych;
- swoboda wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych w życiu publicznym;
- poszanowanie autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie w relacjach między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi;
- współdziałanie państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego;
- konsensualna regulacja stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi: na podstawie umów, a w wypadku Kościoła katolickiego – umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską.

Regulacje konstytucyjne stanowią wyraz wyważonego kompromisu między bardzo różnymi propozycjami dotyczącymi sposobu regulacji stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, uwzględniającego międzynarodowe standardy w tym zakresie. Prawodawca konstytucyjny, ustanawiając regulacje dotyczące wolności sumienia i religii, dążył w szczególności do urzeczywistnienia demokratycznych standardów wyrażonych m.in. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). Z tego względu treść przepisów konstytucyjnych dotyczących wolności sumienia i religii powinna być interpretowana przy uwzględnieniu wymienionych instrumentów międzynarodowych oraz rozwiniętego na ich podstawie orzecznictwa. Demokratyczne państwo prawne musi pozostawać bezstronne w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych i zapewniać każdej osobie pełną wolność sumienia i religii w warunkach pluralizmu światopoglądowego społeczeństwa, biorąc m.in. pod uwagę jego faktyczną strukturę wyznaniową oraz konieczność ułożenia harmonijnych relacji między różnymi grupami społecznymi o różnych przekonaniach przy starannym wyważeniu ich usprawiedliwionych interesów i oczekiwań.

2. Przedmiotem wniosków są trzy ustawy o finansowaniu imiennie określonych uczelni należących do Kościoła katolickiego. Ustawy te mają bardzo podobne brzmienie i stanowią, że wymienione w nich z nazwy trzy uczelnie kościelne otrzymują dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych.

W myśl art. 10 Konstytucji Sejm i Senat sprawują władzę ustawodawczą. Władza ustawodawcza polega na stanowieniu wiążących norm postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. W polskim systemie prawnym przyjmuje się, że ustawa jest aktem generalnym i abstrakcyjnym, zawierającym normy prawne adresowane do nieoznaczonych imiennie podmiotów i mające zastosowanie w pewnej klasie powtarzających się sytuacji. Ustawodawca powinien unikać regulacji przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki na imiennie określone podmioty prywatne. Regulacje ustawowe o charakterze generalnym i abstrakcyjnym lepiej korespondują z zasadą podziału władzy oraz z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Konstytucja przewiduje jednak – na zasadzie wyjątku – w niektórych przepisach stanowienie w formie ustawy aktów prawnych, które nie ustanawiają norm generalnych lub abstrakcyjnych. Należą do nich m.in. coroczne ustawy budżetowe, ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych, a także ustawy o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych.

Praktyka konstytucyjna zna także inne ustawy, które – mimo braku wyraźnego zakotwiczenia konstytucyjnego – dotyczą imiennie określonych podmiotów lub też jednostkowych działań albo wydarzeń i zawierają przepisy mogące stanowić podstawę do wyprowadzania z nich norm indywidualnych lub konkretnych. Można wskazać tu m.in. ustawę z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. Nr 173, poz. 1219, ze zm.) oraz ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700). Istnieje ponadto długotrwała praktyka stanowienia ustaw dotyczących imiennie określonych uczelni, np. ustaw o utworzeniu uczelni publicznej lub o zmianie nazwy uczelni publicznej. Innym przykładem regulacji zawierającej normy konkretne i dotyczącej imiennie określonych uczelni jest ustawa z dnia 23 maja 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego” (Dz. U. Nr 67, poz. 677, ze zm.) oraz ustawa z dnia 22 lipca 2004 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2011” (Dz. U. Nr 192, poz. 1962). Ocena konstytucyjności przedstawionej tu praktyki wykracza poza zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie. Istotne jest, że zaskarżone ustawy nie stanowią odosobnionych przypadków regulacji dotyczących imiennie określonych podmiotów, lecz wpisują się w kontekst utrwalonej w Polsce praktyki stanowienia ustaw dotyczących konkretnych uczelni, wymienionych z nazwy.

Zaskarżone ustawy mają charakter aktów prawnych przyznających bezterminowo określone uprawnienia imiennie wskazanym podmiotom prywatnym. Taki charakter zbliża te akty prawne do aktów stosowania prawa. Należy jednak zwrócić uwagę, że zakwestionowane regulacje dotyczą instytucji kościelnych. Za dopuszczalnością takiego rodzaju regulacji, dotyczących instytucji kościelnych, może przemawiać wyrażony w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji wymóg regulowania statusu kościołów i związków wyznaniowych w drodze konsensualnej na podstawie umów zawieranych z przedstawicielami tych podmiotów. Takie podejście zakłada uchwalanie na wniosek zainteresowanych wspólnot religijnych ustaw dotyczących poszczególnych, imiennie określonych wspólnot religijnych oraz prowadzonych przez nie instytucji po zawarciu porozumienia między państwem a przedstawicielami danej wspólnoty. Sfera stosunków między Rzeczpospolitą Polską a kościołami i związkami wyznaniowymi, o której mowa w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji, objęta zasadą konsensualnej

regulacji stanowiącej na podstawie umów zawieranych z poszczególnymi wspólnotami religijnymi, może obejmować także status szkół i uczelni prowadzonych przez te wspólnoty.

3. Badając zasadność przedstawionych zarzutów, należy zwrócić uwagę na kontekst normatywny, w którym funkcjonują zaskarżone ustawy. Istotne znaczenie ma przede wszystkim art. 15 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318; dalej: Konkordat). W myśl tego przepisu, 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 (ust. 1). Status prawny wymienionych 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 (ust. 2). Z kolei art. 15 ust. 3 Konkordatu stanowi: „Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie i Katolicki Uniwersytet Lubelski są dotowane przez Państwo. Państwo rozważy udzielanie pomocy finansowej odrębnym wydziałom wymienionym w ustępie 1”. Należy dodać w tym miejscu, że Papieska Akademia Teologiczna, o której mowa w cytowanym przepisie, w 2009 r. zmieniła nazwę na Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie.

W wykonaniu art. 15 ust. 2 Konkordatu została zawarta 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 (obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r. o wykonaniu Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, Dz. U. Nr 63, poz. 727).

Umowę stosuje się do szkół wyższych, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki. Diecezjalne i zakonne szkoły wyższe kształcące osoby świeckie w zakresie nauk kościelnych, jeśli spełniają wymogi ustawowe dotyczące kadry i programów studiów, mają status kościelnych szkół wyższych. Przyjęte w umowie kryterium wyodrębnienia kościelnych szkół wyższych to kształcenie osób świeckich w zakresie nauk kościelnych. Umowa rozróżnia zatem instytucje kształcące wyłącznie duchownych oraz szkoły wyższe kształcące także osoby świeckie.

W myśl postanowień zawartej umowy kościelne szkoły wyższe posiadają osobowość prawną oraz uprawnienia określone w umowie. Umowa stanowi jednoznacznie, że osobowość prawną oraz uprawnienia określone w umowie posiadają w szczególności wymienione tam imiennie uczelnie:

- 1) Katolicki Uniwersytet Lubelski,
- 2) Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie,
- 3) Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu,
- 4) Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie,
- 5) Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum” w Krakowie, dawniej Wydział Filozoficzny Towarzystwa Jezusowego w Krakowie.

Umowa precyzuje ponadto, że Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie dzieli się na dwie sekcje – Sekcję św. Jana Chrzciciela oraz Sekcję św. Andrzeja Boboli „Bobolanum”, przy czym każda z tych sekcji posiada osobowość prawną.

W stosunku do Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego miały odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr

65, poz. 385, ze zm.; dalej: ustawa o szkolnictwie wyższym). Odesłanie to należy rozumieć obecnie jako odesłanie do przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym) i ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz. U. Nr 65, poz. 386, ze zm.).

Do innych uczelni ustawodawstwo o szkolnictwie wyższym stosuje się w zakresie określonym w umowie. Studentom kościelnych szkół wyższych przysługiwały prawa studentów uczelni utworzonych na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz. U. Nr 96, poz. 590, ze zm.). Obecnie uprawnienia te określa ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. W myśl postanowień omawianej umowy państwo uznaje tytuły zawodowe nadawane absolwentom przez kościelne szkoły wyższe spełniające warunki prowadzenia kierunku studiów, określone w obowiązujących przepisach dotyczących szkolnictwa wyższego. Państwo uznaje także kościelne stopnie naukowe doktora i doktora habilitowanego nadane przez kościelne szkoły wyższe, jeżeli:

1) spełniały one warunki określone w art. 3 i art. 4 ustawy z 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (a obecnie – w przepisach ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki; Dz. U. Nr 65, poz. 595, ze zm.) oraz

2) przeprowadzają przewody doktorskie i habilitacyjne oraz nadają te stopnie zgodnie z postanowieniami ustawy.

Państwo uznaje kościelny tytuł naukowy profesora nadany przez władzę kościelną określoną w statucie kościelnej szkoły wyższej, jeżeli postępowanie o nadanie tytułu naukowego oraz postępowanie w sprawie przedstawienia kandydata do tego tytułu zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy.

Umowa precyzuje ponadto m.in., że do odbywania studiów w kościelnych szkołach wyższych mogą być dopuszczone osoby spełniające warunki określone w art. 140 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym. Statut kościelnej szkoły wyższej może jednak określić dodatkowe warunki, które powinny być spełnione przez kandydatów do tych szkół.

Należy dodać, że status uczelni publicznych i niepublicznych reguluje prawo o szkolnictwie wyższym. Stosownie do postanowień zawartej umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski prawo o szkolnictwie wyższym stanowi, iż ustawy nie stosuje 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 stanowi inaczej.

Szkoły wyższe i seminaria duchowne prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe posiadają zatem szczególny status prawny, który tylko częściowo został unormowany przez powszechnie obowiązujące regulacje dotyczące szkolnictwa wyższego. Do kościelnych szkół wyższych stosuje się przepisy prawa o szkolnictwie wyższym dotyczące uprawnień studenckich, a także przepisy określające warunki prowadzenia kierunków studiów, nadawania stopni naukowych i tytułu profesora, jeżeli uczelnie te chcą, aby nadawane przez nie tytuły zawodowe, stopnie naukowe i tytuł profesora były uznawane przez państwo.

Postanowienia art. 15 ust. 3 Konkordatu dotyczące finansowania Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz Papieskiej Akademii Teologicznej (funkcjonującej obecnie pod nową nazwą Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II) są realizowane przez dwie ustawy:

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

– z dnia 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 103, poz. 650, ze zm.).

W myśl przepisów ustawy z 14 czerwca 1991 r. o finansowaniu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z budżetu państwa Katolicki Uniwersytet Lubelski otrzymuje obecnie dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych. Z kolei ustawa z 26 czerwca 1997 r. o finansowaniu Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie z budżetu państwa stanowi, że Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie otrzymuje dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji środków trwałych w budowie służących procesowi dydaktycznemu. Ta ostatnia ustawa ma zostać zmieniona ustawą 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 (dalej: ustawa z 2 grudnia 2009 r.). Ustawa z 2 grudnia 2009 r., która nie została jeszcze ogłoszona ani nie weszła w życie, stanowi, że Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie otrzymywać ma dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych.

4. Zakwestionowane ustawy nie regulują samodzielnie zagadnień finansowania kościelnych szkół wyższych, ale zawierają odesłanie do innych przepisów, przy czym jest to odesłanie dynamiczne, tj. odesłanie do przepisów, które mogą się zmieniać z czasem. Należy przy tym przyjąć, że odesłania zawarte w trzech zaskarżonych ustawach obejmują całokształt zasad dotyczących otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa. Jeżeli określone kościelne szkoły wyższe „otrzymują dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych”, to stosuje się do nich nie tylko kryteria przyznawania dotacji i innych środków, lecz także m.in. regulacje dotyczące wydatkowania tych dotacji i środków oraz przepisy dotyczące nadzoru nad ich wydatkowaniem. W rezultacie zakres finansowania przez państwo działalności kościelnych szkół wyższych zależy od sposobu uregulowania zasad przyznawania środków finansowych uczelniom publicznym.

Zagadnienia przyznawania dotacji i innych środków uczelniom publicznym zostały uregulowane w różnych aktach prawnych, przede wszystkim w prawie o szkolnictwie wyższym. W myśl art. 94 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym uczelnia publiczna otrzymuje z budżetu państwa dotacje na:

1) zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty;

2) zadania uczelni wojskowej związane z obroną narodową;

3) zadania uczelni służb państwowych związane z bezpieczeństwem obywateli;

4) zadania uczelni artystycznej związane z działalnością kulturalną w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;

5) zadania uczelni morskiej związane z utrzymaniem statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych dla kadr morskich oraz szkoleniem wojskowym studentów;

6) zadania uczelni kształcącej personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego, związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych;

7) zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów w zakresie określonym w art. 173 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym oraz dla doktorantów w zakresie określonym w art. 199 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym;

8) zadania związane ze świadczeniami zdrowotnymi, wykonywanymi w ramach kształcenia studentów studiów stacjonarnych w podstawowej jednostce organizacyjnej

uczelni medycznej lub innej uczelni publicznej, w której prowadzone jest kształcenie na kierunkach medycznych pod bezpośrednim nadzorem nauczycieli akademickich posiadających kwalifikacje do wykonywania zawodu medycznego właściwego ze względu na treści kształcenia;

9) zadania związane z prowadzeniem podyplomowego kształcenia w celu zdobywania specjalizacji przez lekarzy, lekarzy dentyistów, lekarzy weterynarii, farmaceutów, pielęgniarki i położne oraz przez diagnostów laboratoryjnych;

10) dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji, w tym realizowanych z udziałem z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych w ramach kontraktów wojewódzkich, o których mowa w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206, ze zm.) oraz w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658);

11) zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych.

W praktyce uczelnie kościelne otrzymują przede wszystkim dotacje na:

– zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty;

– zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów;

– zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych.

Szczegółowe zasady obliczania wysokości dotacji określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie zasad podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. Nr 89 poz. 544).

Wymienione przepisy ustanawiają ogólne zasady podziału dotacji dla uczelni publicznych i nie przewidują żadnych szczególnych rozwiązań uwzględniających specyfikę kościelnych szkół wyższych czy kształcenia duchownych. Są one związane z kształceniem studentów na kierunkach uznanych przez państwo i prowadzeniem badań naukowych w dziedzinach uznanych przez państwo.

Zagadnienia finansowania uczelni reguluje ponadto m.in. ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049). W myśl przepisów ustawy środki finansowe na naukę przeznacza się na:

1) strategiczne badania naukowe i prace rozwojowe zarządzane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz inne zadania realizowane przez Centrum;

2) projekty badawcze, projekty rozwojowe i projekty celowe finansowane przez ministra właściwego do spraw nauki;

3) działalność statutową;

4) inwestycje służące badaniom naukowym i pracom rozwojowym;

5) współpracę naukową z zagranicą;

6) działalność wspomagającą badania;

7) programy lub przedsięwzięcia określane przez ministra;

8) finansowanie działalności organów opiniodawczych i doradczych ministra, recenzentów i ekspertów oraz działalności kontrolnej.

Szczegółowe zasady finansowania nauki określają akty wykonawcze do ustawy. Ustawa nie ogranicza zakresu podmiotowego finansowania badań naukowych do podmiotów publicznych. Uczelnie niepubliczne mogą również ubiegać się o finansowanie badań naukowych na zasadach określonych w wymienionych przepisach.

5. Wątpliwości wnioskodawców wiążą się z faktem, że trzy kościelne szkoły wyższe, uzyskujące dotacje od państwa kształcą duchowieństwo katolickie. Kwestia finansowania przez państwo kształcenia duchownych pojawia się wypadku wszystkich trzech zaskarżonych ustaw. Struktura Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie obejmuje Wyższe Metropolitalne Seminarium Duchowne w Warszawie, Archidiecezjalne Seminarium Misyjne „*Redemptoris Mater*”, Wyższe Seminarium Duchowne w Warszawie-Pradze, Wyższe Seminarium Duchowne w Łowiczu, Wyższe Seminarium Duchowne w Siedlcach oraz Wyższe Seminarium Duchowne w Drohiczynie. Na Papieskim Wydziale Teologicznym we Wrocławiu studiują alumni Metropolitalnego Seminarium Duchownego we Wrocławiu, Wyższego Seminarium Duchownego Diecezji Legnickiej, Wyższego Seminarium Duchownego oo. Franciszkanów we Wrocławiu oraz Wyższego Seminarium Duchownego Salwatorianów w Bagnie. Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum” w Krakowie nie ma w swojej strukturze seminariów duchownych, ale kształci m.in. kleryków jezuickich w zakresie filozofii, co stanowi obowiązkowy element kształcenia duchownych w tym zakonie.

Kształcenie duchownych w Kościele katolickim obejmuje studia z zakresu teologii. W świetle obowiązujących przepisów dotacja dla kościelnych szkół wyższych przyznawana jest na identycznych zasadach jak dla uczelni publicznych i nie dotyczy przygotowania osób duchownych do pełnienia ich funkcji jako takiego (formacji duchownych), ale odbywanych przez te osoby studiów teologicznych. W obecnym systemie finansowania uczelni państwo współfinansuje odbywane przez duchownych studia teologiczne na wymienionych uczelniach oraz działalność badawczą w zakresie rozmaitych nauk kościelnych. Można powiedzieć, że finansowanie przez państwo dotyczy studiów i badań teologicznych, traktowanych podobnie jak inne dziedziny wiedzy. Państwo nie finansuje seminariów wchodzących w skład uczelni kościelnych, ale studia i badania teologiczne, co jednak prowadzi w swoich skutkach do zmniejszenia kosztów funkcjonowania seminariów duchownych. Finansowanie obejmuje przy tym wyłącznie uczelnie, które kształcą także osoby świeckie.

W praktyce rozgraniczenie kształcenia osób duchownych i przygotowania osób duchownych do pełnienia przez nich swoich funkcji nie jest do końca możliwe. W rezultacie wszelkie formy finansowania przez państwo kościelnych szkół wyższych stanowią w swojej istocie pewną formę pomocy w zakresie przygotowania osób duchownych do pełnienia przez nich swoich funkcji. Należy dodać w tym miejscu, że wymienione uczelnie kształcą zarówno duchownych jak i osoby świeckie w zakresie nauk kościelnych, a także w innych dziedzinach.

Państwo bezstronne w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych nie może zajmować stanowiska w kwestii prawdziwości poglądów głoszonych przez teologię poszczególnych wyznań czy przez poszczególne nurty filozoficzne, może natomiast uznawać znaczenie dla człowieka teologii różnych wyznań oraz filozofii we wszystkich jej nurtach oraz wkład tych dziedzin wiedzy w rozwój kultury i myśli o człowieku. Z tego względu teologia i filozofia stanowią odrębne kierunki studiów zarówno na uczelniach publicznych, jak i niepublicznych. Teologia i filozofia są traktowane przez państwo tak jak inne kierunki studiów oraz inne dziedziny wiedzy.

Inna wątpliwość może wiązać się z pewnymi ograniczeniami dostępu do nauki w wyższych szkołach kościelnych dotowanych na podstawie zaskarżonych ustaw. W myśl umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół katolicki, statut kościelnej szkoły wyższej może określić dodatkowe warunki, które powinny być spełnione przez kandydatów do tych szkół. Papieskie wydziały teologiczne w Warszawie i Wrocławiu wymagają m.in. od kandydatów na studia świadectwa proboszcza.

Celem wyższych studiów jest nie tylko przekazywanie wiedzy, lecz także wychowanie studentów oraz przygotowanie ich do służby na rzecz dobra wspólnego. W

szkołach wyższych prowadzonych przez wspólnoty religijne kształcenie studentów może opierać się na zasadach religijnych i moralnych wyznawanych przez tę wspólnotę i pozostawać w ścisłym związku z formacją religijną słuchaczy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wspólnoty religijne mogą kształcić i przygotowywać studentów do służby na rzecz dobra wspólnego, a także dla dobra danej wspólnoty religijnej ujmowanego z perspektywy dobra wspólnego, zgodnie z wyznawanymi przez siebie zasadami religijnymi i moralnymi, i z tego względu mogą wymagać od kandydatów na studia postępowania zgodnego z tym systemem wartości.

Podobne wymagania (świadczenie proboszcza) stosują również wydziały teologiczne niektórych uczelni państwowych. Ocena takiej praktyki wykracza poza zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie.

Z perspektywy społeczeństwa demokratycznego, pluralistycznego i otwartego istnienie – obok innych uczelni – szkół wyższych o charakterze wyznaniowym jest wartością, ponieważ istotnie rozszerza ofertę edukacyjną adresowaną do obywateli, wzbogaca debatę publiczną i stanowi ważny element pluralizmu światopoglądowego.

6. Wnioskodawcy przedstawili m.in. zarzut naruszenia trybu stanowienia zaskarżonych ustaw określonego w przepisach prawa. W ocenie wnioskodawców, naruszone zostały art. 22 ust. 2 i art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu. Zarzut ten należy rozważyć w pierwszej kolejności.

Art. 22 Konkordatu stanowi:

„1. Działalność służąca celom humanitarnym, charytatywno-opiekuńczym, naukowym i oświatowo-wychowawczym, podejmowana przez kościelne osoby prawne, jest zrównana pod względem prawnym z działalnością służącą analogicznym celom i prowadzoną przez instytucje państwowe.

2. Przyjmując za punkt wyjścia w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa obowiązujące ustawodawstwo polskie i przepisy kościelne Układające się Strony stworzą specjalną komisję, która zajmie się koniecznymi zmianami. Nowa regulacja uwzględni potrzeby kościoła biorąc pod uwagę jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce.

3. Władzom państwowym wskazana zostanie instytucja kościelna lub instytucje kościelne kompetentne w sprawach wymienionych w ustępie 2.

4. Rzeczpospolita Polska w miarę możliwości udziela wsparcia materialnego w celu konserwacji i remontowania zabytkowych obiektów sakralnych i budynków towarzyszących, a także dzieł sztuki stanowiących dziedzictwo kultury”.

Rada Ministrów zawarła swoje stanowisko w sprawie interpretacji cytowanych postanowień Konkordatu w Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. (M. P. z 1998 r. Nr 4, poz. 51; dalej: deklaracja z 15 kwietnia 1997 r.). Rada Ministrów stwierdziła w ust. 6 wymienionej deklaracji, że: „Konkordat uznaje określone ustawodawstwem polskim kompetencje organów państwowych do regulowania kwestii finansowych i podatkowych kościelnych osób prawnych i fizycznych. W tym celu strona państwowa zapozna się z opinią strony kościelnej w łonie odpowiedniej Komisji, o której mowa w artykule 22 ust. 2 i 3”.

Z kolei art. 27 Konkordatu ma treść: „Sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między Układającymi się Stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską”. Rada Ministrów w cytowanej deklaracji z 15 kwietnia 1997 r. wyraziła stanowisko, że „zasady wyrażone w artykule 27 i 28 Konkordatu

będą stosowane przy poszanowaniu konstytucyjnie określonych kompetencji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej oraz poszanowaniu kompetencji Stolicy Apostolskiej i Konferencji Episkopatu Polski”.

Art. 22 Konkordatu przewiduje dostosowanie prawodawstwa polskiego w sprawach finansowych instytucji i dóbr kościelnych oraz duchowieństwa do potrzeb kościoła przy uwzględnieniu jego misji i dotychczasowej praktyki życia kościelnego w Polsce. W tym celu strony mają powołać specjalną komisję, która ma zająć się koniecznymi zmianami. Celem rozważanego przepisu nie jest unormowanie trybu wykonywania szczegółowych rozwiązań zawartych w innych postanowieniach Konkordatu, ale trybu wprowadzenia szerokich zmian prawodawczych wykraczających poza zakres wymienionych postanowień.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że przepis ten dotyczy przede wszystkim ubezpieczenia społecznego duchownych i wynagradzania duchownych pracujących w duszpasterstwie, ustalenia wysokości świadczeń z Funduszu Kościelnego na rzecz potrzeb kościoła oraz ustalenia zasad rozgraniczania działalności gospodarczej i niegospodarczej kościelnych osób prawnych (zob. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 172-174).

Zadaniem komisji, o której mowa w art. 22 ust. 2 Konkordatu jest opracowanie propozycji zmian prawodawstwa. Prace komisji mają w założeniu stanowić impuls dla wprowadzenia całościowych zmian w prawodawstwie dotyczącym spraw finansowych Kościoła katolickiego w obszarach nieunormowanych szczegółowymi postanowieniami Konkordatu. Współdziałanie stron w formie specjalnej komisji wiąże się z zamiarem wprowadzenia zmian wykraczających poza zakres spraw unormowanych szczegółowo w Konkordacie. Z art. 22 ust. 2 nie wynika natomiast bezwzględny zakaz wprowadzania jakichkolwiek zmian do prawodawstwa polskiego dotyczącego kościelnych osób prawnych bez ich uprzedniego rozpatrzenia przez specjalną komisję, o której mowa w tym przepisie. Art. 22 ust. 2 Konkordatu nie ogranicza kompetencji państwa do wprowadzania niezbędnych zmian w systemie prawnym.

Art. 27 Konkordatu dotyczy wyłącznie spraw wymagających nowych lub dodatkowych rozwiązań. Regulacje takie wymagają nowej umowy między układającymi się stronami albo uzgodnień między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską. Rozważany przepis pełni dwie zasadnicze funkcje. Z jednej strony potwierdza zasadę konsensualnego normowania między państwem a Kościołem katolickim w odniesieniu do spraw, o których mowa w tym przepisie, zapewniając *eo ipso* w tym zakresie kościołowi ochronę przed arbitralnością działań organów władzy publicznej. Z drugiej strony art. 27 ułatwia wprowadzanie nowych lub dodatkowych rozwiązań, upraszczając procedurę w tym zakresie, ponieważ wprowadzenie takich rozwiązań nie wymaga zawarcia nowej umowy międzynarodowej. Wystarczą tu uzgodnienia między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski pod warunkiem, że Konferencja działa w granicach upoważnienia udzielonego przez Stolicę Apostolską.

Zakres stosowania art. 27 Konkordatu obejmuje tylko rozwiązania „nowe lub dodatkowe”, przepis ten nie reguluje natomiast wykonywania postanowień Konkordatu przez władze polskie. Właściwe organy władzy publicznej w Polsce mogą bez dalszych uzgodnień jednostronnie wydawać przepisy prawne niezbędne dla realizacji postanowień zawartych w Konkordacie.

Art. 15 ust. 3 Konkordatu przewiduje rozważenie przez państwo pomocy finansowej na rzecz odrębnych wydziałów zakładanych przez Kościół katolicki. Celem tego przepisu jest stworzenie możliwości rozszerzenia – po zawarciu Konkordatu – zakresu finansowania przez państwo szkół wyższych prowadzonych przez Kościół katolicki, bez zaciągania jednak przez państwo wiążących zobowiązań w tym zakresie. Konkordat wyraźnie dopuszcza pomoc finansową państwa na rzecz odrębnych wydziałów. Zagadnienie to zostało rozpatrzone i

unormowane przez układające się strony, a w konsekwencji realizacja sugestii zawartej w art. 15 ust. 3 Konkordatu nie wymaga ani rozpatrzenia przez specjalną komisję, o której mowa w art. 22 ust. 2 tego aktu, ani też zachowania formy przewidzianej w jego art. 27. Analizowany art. 15 ust. 3 wskazuje tylko jeden podmiot, który ma podjąć stosowną decyzję w tym zakresie, a mianowicie państwo, przy czym państwo podejmuje swoją decyzję samodzielnie. W art. 15 ust. 3 inaczej niż w niektórych innych postanowieniach Konkordatu nie ma bowiem w ogóle mowy o wspólnym działaniu układających się stron. Udzielenie pomocy finansowej odrębnym wydziałom wymaga jednostronnego ustanowienia przez państwo odpowiednich regulacji ustawowych. Należy przy tym przyjąć, że termin „odrębne wydziały” użyty w Konkordacie powinien obejmować – *a fortiori* – także te uczelnie katolickie, które w chwili podpisania Konkordatu stanowiły odrębne wydziały, a następnie przekształciły się w uczelnie wielowydziałowe. Wszystkie zaskarżone ustawy wykonują sugestie zawarte w art. 15 ust. 3 Konkordatu. Nie mogą one zostać uznane za regulacje dotyczące spraw nowych ani za regulacje wprowadzające rozwiązania dodatkowe – w rozumieniu art. 27 Konkordatu. Z przedstawionych względów tryb przewidziany w art. 22 ust. 2 oraz forma przewidziana w art. 27 Konkordatu nie mają do nich zastosowania.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na specyfikę umów międzynarodowych o charakterze dwustronnym. Umowy te pozostawiają dużą swobodę zgodnej praktyce ich stosowania przez obie strony umowy. Przy interpretacji takich umów obok litery umowy bardzo ważna jest także zgodna wola stron oraz wspólna praktyka jej stosowania przez układające się strony.

7. W ocenie wnioskodawców, zaskarżone ustawy są niezgodne z zasadą równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych oraz z ogólną zasadą równości, odnoszoną do kręgu uczelni niepublicznych.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych stanowi konkretyzację ogólnej zasady równości. Podstawą aksjologiczną równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych jest identyczna indywidualna godność wyznawców wszystkich religii, urzeczywistniana w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym. Równouprawnienie kościołów i związków wyznaniowych ma w założeniu gwarantować każdemu człowiekowi poszanowanie jego godności oraz pełnej i równej wolności sumienia i wyznania. Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych ma szczególne znaczenie w kontekście zasady współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Państwo, współdziałając z kościołami i związkami wyznaniowymi, musi przestrzegać tej zasady konstytucyjnej.

Z tych względów zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych powinna być interpretowana w podobny sposób jak ogólna zasada równości. W związku z tym zwraca się uwagę, że w świetle zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych wyrażonej w art. 25 ust. 1 Konstytucji „kościóły i inne związki wyznaniowe mają być traktowane przez prawo identycznie wszędzie tam, gdzie każdy w identycznym stopniu posiada pewną cechę jak również ze względu na tę cechę. (...) [Natomiast] tam, gdzie między kościołami zachodzą znaczące różnice, należy każdy z nich potraktować w sposób odmienny i zawsze odpowiednio do tego zróżnicowania” (J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2000, s. 59-60; podobnie J. Szymanek, *Regulacja stosunków państwo-kościół w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2002, s. 41; S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Załużka, M. Kijowski, Rzeszów 2004, s. 99). „Wszędzie tam, gdzie tylko jeden ze związków charakteryzuje się pewnymi cechami lub też zachodzą różnice co do stopnia ich występowania w stosunku do pozostałych związków prawo nie tylko może, ale i

powinno dokonywać prawnej dywersyfikacji” (J. Szymanek, *op.cit.*, s. 41). W doktrynie pojawiają się jednak również głosy, że użycie w art. 25 ust. 1 Konstytucji pojęcia „równouprawnienie” obok przymiotnika „równy” w art. 32 i innych przepisach konstytucyjnych może stanowić podstawę do rozróżnienia obu tych pojęć. Zdaniem L. Garlickiego, „nie można wykluczać, że chciano w ten sposób zaznaczyć istniejące zróżnicowanie struktury wyznaniowej w Polsce” (uwaga do art. 25 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 10). W takim ujęciu rozróżnienie terminologiczne wprowadzone w art. 25 Konstytucji akcentuje fakt, że różnicowanie kościołów i związków wyznaniowych jest nieuniknione. Jednocześnie zwraca się uwagę, że zasady równouprawnienia nie można pojmować jako tworzącej ekspektatywę uzyskania faktycznej równości (zob. J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (Elementy prawa i praktyki)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. C. Janik, Toruń 2005, s. 67). Władze publiczne nie powinny podejmować działań zmierzających do usuwania faktycznych nierówności pomiędzy kościołami i związkami wyznaniowymi, ponieważ działania takie naruszałaby zasadę bezstronności państwa w zakresie przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał szerzej znaczenie zasady równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych w wyroku z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Trybunał Konstytucyjny przypominał wówczas: „Z jednej strony, Konstytucja zawiera ogólny przepis – art. 32 – wyrażający zasadę równości, który nakazuje przestrzeganie tej zasady wszystkim organom władzy publicznej, z drugiej strony zawiera przepisy, które konkretyzują zasadę równości w określonych dziedzinach życia lub w odniesieniu do określonych stosunków społecznych. (...) Analiza unormowań konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że znaczenie przepisów szczegółowych nie polega na wprowadzaniu wyjątków od ogólnych uregulowań konstytucyjnych, ale na potwierdzeniu obowiązywania omawianej zasady w wymienionych w nich dziedzinach życia. (...)”

Fakt, że zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych została wyrażona w art. 25 ust. 1 Konstytucji, koresponduje z ich szczególnym statusem konstytucyjnym. Regulacja konstytucyjna zawarta w art. 25 w sposób całościowy normuje sprawy związane z równouprawnieniem kościołów i z tego względu nie zachodzi potrzeba odwoływania się w tym zakresie do art. 32 Konstytucji.

Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Jednocześnie zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji”.

Rozwijając tę linię orzecniczą, należy zauważyć, że za dopuszczalnością różnicowania kościołów i związków wyznaniowych przemawia m.in. fakt, iż stosunki między nimi a państwem mają regulować ustawy uchwalane na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z przedstawicielami tych podmiotów. Prawodawca konstytucyjny zakłada zatem daleko idącą indywidualizację ustaw wyznaniowych i dostosowanie treści zawieranych umów, a w konsekwencji i ustanawianych ustaw do specyficznej sytuacji poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych. Ponadto Konstytucja w art. 53 ust. 4 wyróżnia kościoły i związki wyznaniowe o uregulowanej sytuacji prawnej od pozostałych kościołów i związków wyznaniowych (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 25 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 11).

Zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, podobnie jak ogólna zasada równości, dopuszcza w pewnych sytuacjach różnicowanie podmiotów podobnych. Jest to dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez

prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. W sferze relacji między władzami publicznymi a kościołami i związkami wyznaniowymi ustawodawca powinien szczególnie starannie wyważyć kolidujące wartości i interesy, tak aby ustanawiane różnicowania nie naruszały uzasadnionych interesów kościołów i związków wyznaniowych mniejszościowych i nie prowadziły do ich dyskryminacji. Demokratyczny ustawodawca nie może w żadnym wypadku tracić z pola widzenia praw oraz słuszych interesów wyznań mniejszościowych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Różnicowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie znajduje odpowiedniej legitymizacji w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, jest niedopuszczalne.

Zdaniem wnioskodawców, zaskarżone ustawy naruszają zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych przez to, że mają charakter przywileju na rzecz Kościoła katolickiego.

Należy w związku z tym zauważyć, że – jak wspomniano wyżej – Konstytucja przewiduje w art. 25 ust. 4 i 5 stanowienie regulacji dotyczących imiennie określonych kościołów, dopuszczając, aby regulacje te rozciągały się także na szkolnictwo wyznaniowe różnych szczebli. Jest rzeczą oczywistą, że stanowienie tych regulacji jest procesem rozłożonym w dłuższym przedziale czasowym, prawodawca konstytucyjny dopuszcza zatem czasowe różnicowanie wspólnot religijnych do chwili uzyskania przez nie ostatecznego statusu. W tym kontekście ustanowienie regulacji dotyczących imiennie określonych uczelni wyznaniowych nie może zostać uznane samo przez się za naruszenie Konstytucji, jakkolwiek praktyka stanowienia takich regulacji stwarza większe niebezpieczeństwo arbitralności działań prawodawczych i wymaga z tego względu szczególnie skrupulatnego przestrzegania praw wszystkich wspólnot religijnych.

Zasada równości może zostać naruszona przez przyznanie nieuzasadnionych przywilejów określonym podmiotom lub nałożenie na nie nieuzasadnionych obowiązków albo przez nieprzyznanie określonych uprawnień określonym podmiotom lub nienalożenie na nich obowiązków nakładanych na podmioty podobne. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca różnicuje kościoły i inne związki wyznaniowe, przyznając dotacje niektórym instytucjom Kościoła katolickiego. Należy przy tym podkreślić, że zasadniczy problem konstytucyjny w rozpoznawanej sprawie nie polega na braku ogólnych, obiektywnych zasad finansowania uczelni, które mogłyby mieć zastosowanie do uczelni wyznaniowych. Zaskarżone ustawy odsyłają przecież do zobiektywizowanych i uregulowanych w sposób ogólny zasad otrzymywania dotacji i innych środków finansowych, obowiązujących dla uczelni publicznych. Istota problemu polega na sposobie określenia zakresu podmiotowego stosowania tych zasad, inaczej mówiąc na sposobie ujęcia kręgu podmiotów (uczelni wyznaniowych), które mogą ubiegać się o finansowanie na obiektywnych zasadach przewidzianych dla uczelni publicznych. W tym kontekście zasadniczy problem polega nie tyle na przyznaniu przez ustawodawcę dotacji określonym uczelniom kościelnym, ile na ewentualnym nieprzyznaniu podobnych dotacji uczelniom należącym do innych kościołów i związków wyznaniowych, a więc zaniechaniu ustanowienia przez ustawodawcę regulacji uwzględniających uczelnie prowadzone przez inne kościoły i związki wyznaniowe jako podmioty uprawnione do ubiegania się o dotacje i inne środki finansowe na zasadach obowiązujących uczelnie publiczne.

Uprzedzając dalsze rozważania, Trybunał stwierdza, że przyznane dotacje nie mają charakteru nieuzasadnionego przywileju i nie mogą być uznawane za formę ingerencji państwa, która pogłębiałaby faktyczne nierówności między kościołami i związkami

wyznaniowymi, ale mieszczą się granicach wyznaczonych przez pozostałe regulacje konstytucyjne. Nie ma też podstaw do tego, aby twierdzić, że uprawnienia przyznane przez zaskarżone regulacje mają charakter arbitralny.

Należy zgodzić się z poglądem Marszałka Sejmu, że inne wspólnoty religijne mają konstytucyjne prawo żądać opracowania stosownych projektów ustaw przez Radę Ministrów oraz ich uchwalenia przez Sejm w celu zapewnienia dotacji państwowych prowadzonym przez siebie uczelniom podobnym, a więc posiadającym wspólne cechy istotne z uczelniami, których dotyczą zaskarżone ustawy.

Przepisy konstytucyjne poddające pod ochronę wolności i prawa człowieka i obywatela mają charakter gwarancyjny i określają minimum uprawnień, które państwo musi zagwarantować jednostce i innym podmiotom prywatnym. Ustawodawca może rozszerzyć zakres uprawnień przyznanych wymienionym podmiotom przez Konstytucję, pod warunkiem poszanowania norm konstytucyjnych, w tym w szczególności zasady równości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w rozpoznawanej sprawie nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia konstytucyjnej zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych. Konstytucyjna zasada równości z uwagi na swój gwarancyjny charakter nie wymaga pozbawienia określonych podmiotów uprawnień przyznanych zgodnie z Konstytucją, ale ustanowienia regulacji przyznającym te uprawnienia innym podmiotom podobnym, a więc uchwalenia unormowań umożliwiających dotowanie podobnych uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe. Przyjęcie odmiennego stanowiska podważałoby gwarancyjny charakter regulacji konstytucyjnych dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, przez pozbawienie określonych grup obywateli uprawnień przyznanych zgodnie z Konstytucją, a jednocześnie nie poprawiałoby w żaden sposób sytuacji osób pominiętych regulacją uznaną za niekonstytucyjną.

8. Według wnioskodawców, zaskarżone ustawy naruszają ponadto ogólną zasadę równości, różnicując uczelnie niepubliczne. Jest niewątpliwe, że zasada równości obejmuje osoby prawne prawa prywatnego. Odnosząc zasadę równości do osób prawnych, należy zwrócić uwagę na wielkie zróżnicowanie tej kategorii podmiotów. Art. 32 Konstytucji nakazuje podobne traktowanie tylko takich osób prawnych, które posiadają wspólną cechę istotną. W tym kontekście podstawowe znaczenie ma ustalenie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie osób prawnych w określonej dziedzinie.

W ocenie wnioskodawców, status uczelni niepublicznej stanowi wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie przez organy władzy publicznej w zakresie dotacji państwowych. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. Uczelnie niepubliczne nie stanowią jednolitej kategorii obejmującej podmioty o podobnej pozycji faktycznej. Przeciwnie, kategoria ta jest wyjątkowo zróżnicowana. Uczelnie niepubliczne różnią się bardzo istotnie m.in. pod względem rodzaju i ilości prowadzonych kierunków studiów, ilości i pozycji pracowników naukowo-dydaktycznych, ilości i poziomu studentów, uprawnień do nadawania stopni naukowych, jakości dydaktyki oraz wyników prowadzonych badań naukowych. Poszczególne uczelnie mogą ponadto różnić się znaczeniem dla realizacji innych praw konstytucyjnych. Swoboda zakładania i prowadzenia uczelni przez kościoły i związki wyznaniowe kształcące duchownych stanowi jeden z koniecznych warunków korzystania przez jednostkę z jej wolności religijnej. W tych warunkach sytuacja poszczególnych uczelni niepublicznych często nie jest porównywalna. Sam status uczelni niepublicznej nie stanowi wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie przez organy władzy publicznej z punktu widzenia dostępu do środków publicznych. Obowiązująca Konstytucja nie daje też podstaw do wyprowadzania z niej ogólnego prawa wszelkich uczelni niepublicznych do pomocy państwa.

Na gruncie obowiązującej Konstytucji państwo może określać rodzaje uczelni niepublicznych, które uznaje za ważne z określonych powodów i którym udziela pomocy finansowej, stosownie do założeń prowadzonej polityki edukacyjnej. Obowiązująca ustawa zasadnicza nie wymaga w tym zakresie równego traktowania bardzo zróżnicowanej kategorii uczelni niepublicznych, ale przede wszystkim optymalizacji wydatkowania przeznaczanych na nie środków publicznych. Wobec braku wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie w opisanym wypadku, nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 32 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawców, dotacje dla uczelni wyznaniowych pozwalają na obniżenie czesnego, co ułatwia rywalizację z innymi uczelniami niepublicznymi. Należy w związku z tym stwierdzić, że prawo do nauki na poziomie szkolnictwa wyższego stanowi jedno z praw konstytucyjnych jednostki, a urzeczywistnienie tego prawa – jedno z podstawowych zadań państwa. Prawo do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych nie może być traktowane jako forma realizacji wolności gospodarczej, a relacje między różnymi szkołami wyższymi nie mogą być rozpatrywane w kategoriach rywalizacji o klientów na wolnym rynku. Prawo do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych stanowi raczej środek samorealizacji jednostki oraz gwarancję wolności rozpowszechniania poglądów i przekonań oraz gwarancję pluralizmu światopoglądowego społeczeństwa. Jednocześnie pełni ono istotną funkcję społeczną, umożliwiając wielu osobom realizację prawa do nauki. W tym kontekście nie można zgodzić się z poglądem, że dotacje dla uczelni mogłyby naruszać zasady sprawiedliwej konkurencji podmiotów gospodarczych.

Stwierdzając zgodność zaskarżonych ustaw z art. 25 i art. 32 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne zwrócenie uwagi na potrzebę ustanowienia ogólnej regulacji ustawowej określającej obiektywne i racjonalne kryteria, jakie muszą spełniać uczelnie wyznaniowe przy ubieganiu się o dotacje ze strony państwa, tak aby zapobiec nieuzasadnionemu pomijaniu kościołów i związków wyznaniowych przy przyznawaniu takich dotacji, co uchroni ustawodawcę przed zarzutem arbitralności. Rozważane przez Marszałka Sejmu prawo występowania przez wspólnoty religijne do Rady Ministrów o opracowanie projektów ustaw przewidujących finansowanie z budżetu państwa prowadzonych przez nie szkół wyższych nie stanowi w pełni zadowalającej gwarancji równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych tym bardziej, że procedura ustawodawcza nie zapewnia ustanowienia regulacji uwzględniającej usprawiedliwione roszczenia poszczególnych wspólnot. Tymczasem brak odpowiednich rozwiązań ustawowych przewidujących finansowanie szkół wyższych prowadzonych przez inne wspólnoty religijne może narażać państwo na dochodzenie przez nie szkód wyrządzonych zaniechaniem ustawodawczym. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie obowiązujących przepisów konstytucyjnych nie ma natomiast podstaw, aby twierdzić, że dotacje dla określonych uczelni kościelnych powinny stanowić element bardziej ogólnego prawa wszelkich uczelni niepublicznych do pomocy państwa.

9. Kolejny zarzut dotyczy naruszenia zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

Konstytucyjna regulacja sfery wolności sumienia i religii była bardzo szeroko analizowana przez przedstawicieli nauki prawa. W polskiej literaturze przedmiotu dominuje zdecydowanie pogląd, że relacje między państwem a kościołem opierają się na zasadzie rozdziału w postaci przyjaznej lub skoordynowanej (zob. m.in. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 263; J. Szymanek, *Prawna regulacja wolności religijnej*, „Studia Prawnicze” nr 2/2006, s. 14). W piśmiennictwie prezentowana jest również czasami odmienna interpretacja przepisów konstytucyjnych, w myśl której „Konstytucja przyjmuje model państwa *quasi*-wyznaniowego albo też system wyjątkowo liberalnej *separationis*

ecclasiae et status” (R. Małajny, *Regulacja kwestii konfesyjnych w Konstytucji III RP (refleksje krytyczne)*, [w:] *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Włodzisławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, red. R. Tokarczyk, K. Motyka, Kraków 2002, s. 303), co mogłoby – paradoksalnie – stanowić argument za uznaniem uprzywilejowanej pozycji Kościoła katolickiego. W doktrynie odnotowuje się jednak, że taka wykładnia ustawy zasadniczej pozostaje odosobniona (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 8).

Istotnym elementem konstytucyjnej regulacji sfery wolności sumienia i religii jest zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na swoistą niedookreśloność tego pojęcia, która pozostawia pewną swobodę interpretacyjną organom stosującym Konstytucję, w tym także Trybunałowi Konstytucyjnemu (zob. np. M. Pietrzak, *Stosunki państwo-kościół w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 11-12/1997, s. 178-179; R. Małajny, *op. cit.*, s. 290). Pomimo sygnalizowanych wątpliwości można jednak odnotować wysoki stopień zgodności doktryny co do podstawowych elementów pojęcia bezstronności. Komentatorzy przepisów konstytucyjnych przyjmują, że zasada bezstronności wyrażona w art. 25 ust. 2 Konstytucji nakazuje władzom publicznym jednakowe traktowanie wszystkich przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (zob. np. J. Krukowski, *op. cit.*, s. 62). „Treścią zasady bezstronności rozpatrywanej w perspektywie instytucjonalnej jest przede wszystkim zakaz ingerencji władz publicznych w sferę religijną i światopoglądową (...), a więc także w działalność kościołów i związków wyznaniowych. W sferze zaś stosunków publicznych, gdzie państwowa regulacja i ingerencja jest do pewnego stopnia nieunikniona, bezstronność oznacza jednakową miarę traktowania wszystkich wspólnot religijnych; władze publiczne nie mogą okazywać swoich sympatii czy dezaprobaty dla poszczególnych wyznań i reprezentujących je wspólnot” (L. Garlicki, *op.cit.*, s. 14).

We współczesnej debacie publicznej jednym z przedmiotów sporu jest zakres dopuszczalnej pozytywnej ingerencji państwa w celu urzeczywistnienia zasady wolności sumienia i religii. Znaczna część zwolenników zasady neutralności światopoglądowej i religijnej państwa broni poglądu, że „państwo powinno powstrzymać się od wszelkiego finansowania (nawet tylko częściowego) działalności mającej charakter religijny” (zob. m.in. W. Sadurski, *Eseje o państwie liberalno-demokratycznym. Racje liberała*, Warszawa 1992, s. 28). Na tym tle istotne znaczenie ma fakt, że polski prawodawca konstytucyjny nie posługuje się terminem „neutralność”, ale mówi o „bezstronności”. Zdaniem bardzo wielu przedstawicieli polskiej nauki prawa pojęcie bezstronności nie jest tożsame z przyjmowanym w doktrynie pojęciem neutralności światopoglądowej. W literaturze przedmiotu często zwraca się uwagę, że pojęcie bezstronności – inaczej niż neutralność – dopuszcza aktywne działanie państwa w celu umożliwienia jednostce korzystania z wolności sumienia i religii. Podejmując takie działania, władze publiczne powinny przestrzegać zasad obiektywizmu i jednakowości traktowania wspólnot religijnych (zob. J. Szymanek, *Stosunki wyznaniowe we współczesnej Polsce (elementy prawa i praktyki)*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej a stosunki wyznaniowe*, red. Cz. Janik, Toruń 2005, s. 89; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 14). Wyrażany jest również pogląd, że termin „bezstronność” został użyty w celu odcięcia się od nieprzychylniej dla religii interpretacji koncepcji neutralności państwa (tak np. J. Krukowski, *op. cit.*, s. 61). Ogólnie rzecz biorąc, pojęcie bezstronności jest uznawane za reguły w piśmiennictwie za bardziej przychylne dla religii i dopuszczające szerszy zakres działalności władz publicznych.

Poszukując znaczenia zasady bezstronności władz publicznych należy zwrócić uwagę na fakt, że termin „bezstronność” oznacza „brak uprzedzeń; obiektywizm” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, t. 1, s. 142). Bezstronność wyklucza zatem wszelkie uprzedzenia i zakłada zachowanie jednakowego dystansu wobec określonych podmiotów, nie wyklucza jednak podejmowania pozytywnych działań na ich rzecz.

Bezstronność państwa nie może być utożsamiana z rolą bierną, przeciwnie, dopuszcza pozytywne zaangażowanie na rzecz zapewnienia możliwie najszerzej wolności sumienia i religii wszystkim osobom w warunkach demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa.

Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych pozostaje w ścisłym związku z art. 1 Konstytucji, stanowiąc jego konkretyzację. W świetle tego przepisu konstytucyjnego Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli. W warunkach pluralistycznego społeczeństwa państwo jest wspólnotą polityczną wszystkich swoich obywateli, a zarazem wspólnym dobrem wszystkich obywateli, bez względu na wyznawane przez nich przekonania w sprawach religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Z tego względu państwo jako wspólne dobro wszystkich obywateli nie zajmuje stanowiska w tych sprawach, ale zapewnia wszystkim obywatelom oraz wyznawanym przez nich przekonaniom równe traktowanie. W doktrynie wyrażony został pogląd, że neutralność religijna „nie jest to prosta postawa wrogości wobec religii, lecz raczej zasada umożliwiająca zwolennikom różnych religii (i ludziom niewierzącym) współżycie w społeczeństwie na równych prawach” (W. Sadurski, *op. cit.*, s. 27), przy czym założenie to zachowuje w pełni aktualność na gruncie konstytucyjnej zasady bezstronności władz publicznych w sprawach światopoglądowych, religijnych i filozoficznych. W warunkach pluralizmu światopoglądowego społeczeństwa bezstronność władz publicznych stanowi ważny instrument zapewniający harmonijne stosunki między ludźmi o różnych przekonaniach oraz między różnymi grupami społecznymi wyznającymi odmienne przekonania religijne, światopoglądowe i filozoficzne.

Zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych wyznacza granice działania władzy publicznej w praktycznie wszystkich sferach życia. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Prokuratora Generalnego, że rozważana zasada nie dotyczy spraw finansowania przez państwo określonych podmiotów. Przeciwnie, z zasady tej wynikają określone konsekwencje dotyczące finansowania działalności wspólnot religijnych oraz instytucji do nich należących. W świetle litery Konstytucji oraz ustaleń nauki prawa zasada bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych nie wyklucza pozytywnego zaangażowania się państwa na rzecz urzeczywistnienia wolności sumienia i religii oraz umożliwienia obywatelom zaspokajania ich potrzeb w sferze religijnej. Analizowana zasada nie wyklucza w szczególności finansowania przez państwo szkół i uczelni prowadzonych przez wspólnoty religijne.

Konstytucyjne pojęcie wolności zakłada nie tylko usunięcie zakazów i innych przeszkód w kształtowaniu swojego życia zgodnie z dokonany przez siebie wyborem, lecz może także wymagać pewnych form pomocy państwa w celu ułatwienia jednostce realizacji dokonywanych przez siebie wyborów. Dotyczy to także sfery wolności sumienia i religii. Dotowanie szkół i uczelni prowadzonych przez wspólnoty religijne nie może być uznawane za opowiadanie się przez państwo po stronie określonej religii, ale za instrument ułatwiający jednostce życie zgodnie ze swobodnie dokonany przez nią wyborem, w tym swobodnym wyborem w sferze religii i światopoglądu.

Konstytucyjne prawo do nauki obejmuje prawo dostępu do wybranych przez zainteresowanego szkół wyższych, a dotacje dla szkół wyższych prowadzonych przez wspólnoty religijne sprzyjają urzeczywistnieniu tego prawa, zwiększając rzeczywiste możliwości wyboru uczelni ze strony studentów zgodnie z ich przekonaniem i potrzebami, rozszerzając zatem sferę wolności jednostki. Bezstronność władz publicznych wymaga jednak jednakowego traktowania jednostek bez względu na ich przekonania religijne, światopoglądowe i filozoficzne oraz poszanowania zasady równości kościołów i związków wyznaniowych. Państwo, które decyduje się na dotowanie kościelnych szkół wyższych,

powinno zagwarantować równy dostęp do środków publicznych szkołom wyższym prowadzonym przez różne kościoły i związki wyznaniowe.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, regulacje, które przyznają kościelnym szkołom wyższym dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, nie naruszają zasady bezstronności państwa w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych ustaw z konstytucyjną zasadą bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych tym bardziej, że – jak wspomniano wyżej – uczelnie dotowane na podstawie tych ustaw kształcą nie tylko duchownych, lecz także osoby świeckie, a otrzymywane przez nie dotacje państwowe wiążą się z realizacją określonych zadań w zakresie kształcenia studentów na kierunkach uznanych przez państwo oraz z prowadzeniem badań naukowych na identycznych zasadach jak na uczelniach publicznych.

Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz jednak zwraca uwagę, że zasada bezstronności wymaga ustanowienia regulacji ustawowych zapewniających dostęp do dotacji państwowych wszystkim kościołom i związkom wyznaniowym prowadzącym szkoły wyższe, które spełnią obiektywne kryteria ustanowione w ustawie.

10. Ostatni zarzut przedstawiony przez wnioskodawców dotyczy naruszenia zasady poszanowania autonomii państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych oraz ich wzajemnej niezależności – każdego w swoim zakresie.

W doktrynie zwraca się uwagę, że wymieniona zasada zakłada uznanie odrębności zakresu działania państwa i wspólnot religijnych oraz wykluczenie ingerencji. Każdy z wymienionych podmiotów ma własną sferę działania, organy władzy publicznej nie ingerują w sprawy wewnętrzne wspólnot a organy władzy kościelnej nie ingerują w sprawowanie władzy państwowej (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 17). Pojęcia autonomii i niezależności odnoszą się do dwóch aspektów tej samej sytuacji. Pojęcie autonomii odnosi się do sfery wewnętrznej i oznacza prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia o sprawach danego podmiotu, natomiast niezależność dotyczy relacji zewnętrznych i jest rozumiane jako brak podporządkowania innym podmiotom (zob. D. Dudek, *Równouprawienie kościołów i związków wyznaniowych na tle konstytucyjnych zasad prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 207). Zasada poszanowania autonomii i wzajemnej niezależności oznacza m.in. prawo wspólnot religijnych do samodzielnego decydowania o swoich sprawach wewnętrznych, w szczególności określania treści swojej wiary, struktur organizacyjnych oraz obsadzania stanowisk kościelnych. Z drugiej strony w myśl zasady autonomii i niezależności, prawo wspólnot religijnych nie obowiązuje bezpośrednio w porządku państwowym, choć może i powinno być brane pod uwagę przy wydawaniu przez organy władzy publicznej rozmaitych rozstrzygnięć dotyczących wspólnot religijnych.

Zasada autonomii i niezależności musi być interpretowana w kontekście konstytucyjnej zasady współdziałania państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dla dobra wspólnego, wyrażonej w art. 25 ust. 3 *in fine*. Uznanie odrębnych sfer działania państwa i wspólnot religijnych nie oznacza, że sfery te są całkowicie rozłączne. Istnieją obszary wspólne dla obu tych rodzajów podmiotów. W dziedzinach tych państwo i wspólnoty religijne powinny współpracować ze sobą dla dobra człowieka i dla dobra wspólnego (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 16). Do obszarów wspólnych dla państwa oraz wspólnot religijnych zalicza się m.in. szkolnictwo (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 17). Współdziałanie państwa oraz wspólnot religijnych może mieć m.in. formę pomocy finansowej i może obejmować m.in. dotowanie przez państwo szkół wyższych prowadzonych przez te wspólnoty.

Dla oceny zgodności zaskarżonych ustaw z zasadą poszanowania autonomii państwa oraz kościołów i związków wyznaniowych oraz ich wzajemnej niezależności – każdego w swoim zakresie – istotne znaczenie ma także treść art. 70 ust. 5 Konstytucji. Ten ostatni przepis zapewnia autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Wbrew twierdzeniom wnioskodawców dotacje dla szkół wyższych prowadzonych przez podmioty prywatne nie naruszają konstytucyjnie gwarantowanej autonomii szkół wyższych, przy czym należy wyjaśnić, że za takie naruszenie nie może być uważany nadzór władz publicznych nad legalnością wydatkowania przez te szkoły środków publicznych.

W opisanym kontekście, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dotacje dla uczelni kościelnych nie ograniczają autonomii i niezależności Kościoła katolickiego w jego zakresie działania, nie ograniczają również autonomii i niezależności państwa od kościoła w sferze właściwej państwu. Stanowią natomiast jedną z możliwych form realizacji przez państwo ciężących na nim zadań publicznych w zakresie szkolnictwa wyższego i urzeczywistniają konstytucyjne prawo dostępu do tego szkolnictwa.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Ewy Łętowskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt K 55/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. K 55/07. Uważam, że:

Ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 648), ustawa z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu z budżetu państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 649) oraz 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) są niezgodne z art. 25 ust. 1 i 3 w związku z art. 32 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. Finansowanie z budżetu państwa wyższych uczelni prowadzonych przez kościoły czy związki wyznaniowe uważam za dopuszczalne co do zasady. Jest to bowiem wyraz „przyjaznego rozdziału”, jaki wyraża Konstytucja z 1997 r., określając model stosunków państwo – kościoły. Model ten jest przyjazny dla współdziałania między państwem i kościołami (związkami wyznaniowymi), w przeciwieństwie do Konstytucji z 1952 r., która w tym względzie hołdowała zasadzie „muru separacji”. Jednakże art. 25 ust. 3 Konstytucji mówiący o „współdziałaniu dla dobra człowieka i dobra wspólnego” określa cel współpracy. I to tworzy pierwszą konstytucyjną granicę finansowania z budżetu państwa uczelni wyznaniowych. Chodzić bowiem musi o działanie szkół wyższych wyznaniowych, które mieści się w granicach tego współdziałania, a nie w granicach autonomii kościołów. Druga granica wynika z art. 25 ust. 1 Konstytucji, w którym mowa o równouprawnieniu kościołów. Wszystkim zatem kościołom, które prowadzą działalność edukacyjną (lub które zamierzają ją podjąć) odpowiadającą wskazanej wyżej przesłance, wynikającej z art. 25 ust. 3 Konstytucji, należy zapewnić „równy start” w konkursie do finansów publicznych na porównywalne cele. Na tle rozpatrywanej sprawy nie respektowano obu granic (a zarazem gwarancji), jakie Konstytucja przewiduje (tj. art. 25 ust. 1 i 3) dla tego, aby finansowanie wyższych uczelni z budżetu państwa było prawidłowe konstytucyjnie.

2. Uzasadniając fakt nierespektowania granicy, jaką stwarza art. 25 ust. 3 Konstytucji, należy stwierdzić, co następuje: Działalność edukacyjna w zakresie szkolnictwa wyższego jest realizowana zarówno przez kościoły (związki wyznaniowe), które prowadzą własne uczelnie, jak i przez system państwowego szkolnictwa wyższego. Kulturotwórcza i edukacyjna funkcja wyższych uczelni wyznaniowych uzasadnia konstytucyjną dopuszczalność ich finansowania – pod warunkiem wszakże, że dotyczy to kształcenia w zakresach i kierunkach, w których misja kościołów i państwa są niejako równoległe. Taka równoległość nie zachodzi w sferze objętej autonomią kościołów. To wyklucza moim zdaniem spod pojęcia kształcenia (i finansowania tego kształcenia z budżetu) w zakresie „współdziałania dla dobra wspólnego” np. finansowanie kształcenia o profilu czysto religijnym, kształcenie duchownych (kapłanów) poszczególnych wyznań, a więc finansowanie seminariów duchownych.

3. Ponadto współdziałanie dla dobra wspólnego, aby mogło być uznane za działanie realizowane równoległe (wymienne) z działaniem państwa realizującego zadania edukacyjne, musi zakładać powszechność oferty edukacyjnej. Dlatego poza sferą edukacyjnego działania ujętego jako „współdziałanie dla dobra wspólnego” (art. 25 ust. 3 Konstytucji) i – co za tym idzie – poza konstytucyjną dopuszczalnością finansowania ze środków budżetowych leży sytuacja, gdy szkoły wyższe prowadzone przez kościoły podmiotowo ograniczają swoją ofertę edukacyjną kryteriami konfesyjnymi (np. wymaganie wyznawania określonej religii, rekomendacji kapłana określonego kościoła). Ponieważ oferta edukacyjna państwa nie może zawierać tego rodzaju niekonstytucyjnych ograniczeń, wprowadzenie ich w szkołach wyznaniowych powoduje, że takie studia nie mogą być uznane za równoległą ofertę edukacyjną. Co za tym idzie – nie mogą być objęte finansowaniem ze środków publicznych. Oczywiście szkoły wyznaniowe mogą – na swój użytek – wprowadzać tego rodzaju ograniczenia, dotyczące przyjmowania na studia osób odpowiadających kryteriom konfesyjnym. Wtedy jednak sfera objęta takim ograniczeniem staje się sferą autonomiczną kościoła, w którą nie może ingerować władza świecka, a taką ingerencją jest także finansowanie tej działalności (ponieważ wiąże się to z koniecznością poddania się stosownej sprawozdawczości i kontroli prawidłowości wydatkowania środków zgodnie z celem – por. niżej pkt 5, 6 i 8).

4. Na marginesie należy zauważyć, że – co ujawniono w czasie rozprawy – istnienie nieprawidłowych praktyk (o czym mowa w statutach wydziałów), polegających na stosowaniu kryteriów konfesyjnych przy przyjmowaniu na studia teologiczne w ramach szkół państwowych, nie może być argumentem legitymizującym stosowanie takich kryteriów w zakresie publicznej oferty edukacyjnej (obojętne – czy w wyższych szkołach publicznych, czy wyższych szkołach wyznaniowych, jednak finansowanych ze środków publicznych).

5. Każdy wniosek o finansowanie wyznaniowych szkół wyższych musi przewidywać i gwarantować dochowanie przez szkołę wyższą nie tylko warunków utrzymania dostępności edukacji i jej przedmiotu w ramach art. 25 ust. 3 Konstytucji, lecz ponadto stwarzać możliwości kontrolne dla przejrzystości przepływów finansowych i ich wykorzystania. Jak bowiem trafnie wskazano w wyroku, od którego składam niniejsze zdanie odrębne, finansowanie z budżetu wyższych szkół wyznaniowych wiąże się nieuchronnie z poddaniem tych szkół kontroli w zakresie wydatkowania uzyskanych środków w sposób zgodny z celem przyznania dofinansowania.

6. W rozważanej sprawie kontrolowane ustawy w ogóle nie podejmują tych wyżej wskazanych kwestii (wymóg powszechności oferty edukacyjnej, system zabezpieczeń i gwarancji celowego wykorzystania uzyskanych środków). W szczególności nie można było ustalić (w drodze pytań do przedstawiciela Sejmu), czy badano statuty uczelni, których finansowanie jest przedmiotem kontroli konstytucyjności, z punktu widzenia zastrzeżenia wyłączności dostępu oferty edukacyjnej dla osób konkretnego wyznania. W tym względzie np. istnienie takiej zasady sugeruje treść art. 34 § 3 statutu Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, w którym wymaga się świadectwa proboszcza jako przesłanki przyjęcia na studia. Przedstawiciel Sejmu, w ustnym wystąpieniu w czasie rozprawy dał wyraz przekonaniu, że niedopuszczalne byłoby finansowanie ze środków budżetowych seminariów duchownych. W skład Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie takie seminaria wchodzi, a kontrolowana ustawa nie zastrzega, aby przyznane środki budżetowe finansowały inne kierunki, z wyłączeniem owych seminariów. Wszystkie ustawy zawierają natomiast klauzulę o wyłączeniu finansowania inwestycji budowlanych. Wskazać także należy, że statut Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie wskazuje na istnienie

(przynajmniej w odniesieniu do Sekcji św. Jana Chrzciciela – por. art. 5 § 2 statutu) wyraźnego nachylenia profilu kształcenia w kierunku przygotowania kadr kapłańskich.

7. Należy zauważyć, że wątpliwości co do dopuszczalności finansowania z budżetu państwa seminariów duchownych wyrażał także rząd (w związku z negatywnym stanowiskiem w kwestii realizacji wniosku o finansowanie Prawosławnego Seminarium Duchownego, w którym wypowiedziano się co do zasady przeciw finansowaniu także katolickich seminariów duchownych – druk sejmowy nr 283, V kadencja Sejmu; nie przeszkodziło to jednak decyzji o objęciu finansowaniem Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie).

8. Nie jest moim zdaniem wykluczone finansowanie ze środków publicznych wyższych szkół wyznaniowych, jeśli nawet mają w swej strukturze seminaria, jednak przyznane środki muszą być spożytkowane na finansowanie innych struktur i dzieł w ramach takiej uczelni. Jeżeli bowiem takie seminaria tworzą organizacyjny fragment szkoły finansowanej z budżetu, wówczas środki te nie mogą być przeznaczone na ich finansowanie, a stosowne zasady sprawozdawczo-księgowo powinny umożliwiać przejrzystość finansowania i kontrolę prawidłowości przeznaczenia środków. Tego wszystkiego brak w kontrolowanych ustawach.

9. Drugie ograniczenie dopuszczalności finansowania z budżetu państwa szkół wyższych prowadzonych przez kościoły lub związki wyznaniowe wynika z konieczności respektowania równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, tak aby wszystkie one były traktowane jednakowo (art. 25 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji). Myśl ta pojawia się w uzasadnieniu wyroku, jednakże wyprowadza się z niej tylko brak zakazu wystąpienia o uchwalenie innych ustaw przyznających finansowanie uczelniom niekatolickim (i uchwalenia takich ustaw), co ma świadczyć o konstytucyjności kontrolowanych ustaw. Nie kwestionując prawidłowości wniosku o dopuszczalności zgłaszania się przez inne szkoły konfesyjne o finansowanie, należy jednak zauważyć, że przedmiotem kontroli była nie konstytucyjność składania takich wniosków, lecz konstytucyjność przychylnego ich załatwienia przez wydanie ustawy. Środki prawne (ustawy) prowadzące do „podłączenia” wyznaniowych szkół wyższych do systemu finansowania właściwego dla szkół niekonfesyjnych powinny zapewniać równość postępowania z wnioskami. Tego bowiem wymaga równouprawnienie kościołów (art. 25 ust. 3 Konstytucji – jeśli chodzi o sytuację rozważaną z punktu widzenia „prowadzących” te szkoły) – i zasada równego traktowania przez władzę publiczną (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) – jeśli chodzi o traktowanie poszczególnych (mających wszak osobowość prawną) szkół ubiegających się o finansowanie.

10. W rozważanym zakresie formalną równość traktowania można osiągnąć w trojaki sposób:

- wykluczając możliwość finansowania uczelni wyznaniowych w ogólności (za czym opowiada się wniosek złożony przez grupę posłów);
- przyznając finansowanie każdej uczelni, która o to wystąpi („każdemu wedle potrzeb”);
- stwarzając przejrzyste kryteria merytoryczne i proceduralne ubiegania się o finansowanie oraz podejmowania indywidualnych rozstrzygnięć w prawidłowy sposób w tak nakreślonych ramach.

11. Dwa pierwsze rozwiązania są proste w zastosowaniu i równie wygodne a także bezpieczne dla decydenta, bo zwalniają go z publicznego ujawniania kryteriów i motywów

wyważenia decyzji. Jednakże wykluczenie możliwości finansowania szkół konfesyjnych w ogólności (wariant pierwszy) moim zdaniem niezbyt harmonizuje z modelem przyjaznego rozdziału, a bardziej odpowiada „murowi separacji”, czego trudno się dopatrywać na tle Konstytucji z 1997 r. Zaś posiłkowanie się zasadą „każdemu wedle potrzeb” (wariant drugi) jest po prostu nierealne, ponieważ jest to formuła niezmiernie kosztowna i wchodząca w konflikt z innymi konstytucyjnymi zadaniami państwa.

12. Jeżeli więc aprobeuje się myśl o konstytucyjnej dopuszczalności finansowania uczelni wyznaniowych i jeżeli to finansowanie nie ma być automatyczne – decyzja nie może być podejmowana arbitralnie. To zaś wymaga, aby kryteria finansowania: przesłanki zgodności z ogólną misją kulturotwórczą, realizowaną z pożytkiem dla dobra wspólnego, tryb rozpatrywania wniosków, warunki, przesłanki, kontrola realizacji, przejrzystość finansowania i jej gwarancje – były „gdzieś” publicznie wyrażone. Trafnie zatem w uzasadnieniu wyroku kilkakrotnie wspomina się o potrzebie i sensie opracowania ustawy formułującej takie właśnie zasady ogólne finansowania uczelni wyznaniowych, np. w postaci ustawy ramowej. Jednakże obecnie takiej ustawy nie ma, a poszczególne wypadki finansowania są ujęte jako ustawy konkretne, imienne dotyczące trzech uczelni katolickich. Uczelniom innych wyznań takiego finansowania natomiast nie przyznano, mimo że podejmowano takie próby (w odniesieniu do Prawosławnego Seminarium Duchownego w Warszawie – druk sejmowy nr 283, V kadencja Sejmu, co spotkało się z negatywnym stanowiskiem rządu podkreślającego negatywny stosunek do finansowania seminariów duchownych w ogólności, z uwagi na konstytucyjną zasadę równouprawnienia kościołów; obecnie rząd co do zasady nie jest przeciwny proponowanej regulacji – druk sejmowy nr 1411, VI kadencja Sejmu; podobnie Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży – sprawozdanie nr druku 2263/VI kadencja). W tej sytuacji, przy znacznej lakoniczności kontrolowanych ustaw, ograniczających się do jednostkowej, konkretnej decyzji o przyznaniu finansowania, muszą być one uznane za wyraz działania arbitralnego, nieprzejrzystego co do kryteriów i redukujących proces wagi racji decyzji realizującej art. 25 ust. 3 *in fine* Konstytucji do wyników czysto większościowego głosowania w parlamencie. Może więc być zarówno tak, że zaskarżone decyzje ustawodawcy o finansowaniu uczelni katolickich były w pełni zasadne, a wykluczenie uczelni niekatolickich było niezasadne, jak i tak, że decyzje o finansowaniu uczelni katolickich nie były zasadne a niekatolickich były, lecz ich nie podjęto, lub że wnioski szkół katolickich były zasadne i niekatolickich także, tylko postępując dyskryminacyjnie, ustawodawca tych drugich nie uwzględnił. Przyczyna tej niewiedzy tkwi w braku jasności zasad przyznawania finansowania uczelniom wyznaniowym, co skrywa się za faktem podejmowania tych decyzji w postaci wydawania w tej sprawie ustaw.

13. W uzasadnieniu wyroku trafnie wskazano, że zaskarżone ustawy należą do nietypowej kategorii charakteryzującej się brakiem generalności oraz abstrakcyjności i charakteryzują się konkretnością, właściwą nie tyle ustawie, co aktom stosowania prawa. Akty takie, tj. decyzje indywidualne – aby były legalne, ważne i skuteczne – muszą być wydawane na podstawie i w granicach ustaw, które wskazują kryteria materialne ich wydawania. Gdy akt indywidualny zastępujemy ustawą, to utajniamy kryteria decydujące o treści i granicach takich decyzji. To prawda, że teoria i praktyka konstytucyjna znają i dopuszczają istnienie ustaw „indywidualnych” – np. budżet, ratyfikacja umów międzynarodowych czy ustawy „imienne” dotyczące stosunków państwo – poszczególne kościoły (związki wyznaniowe). Tyle tylko, że takie sytuacje *expressis verbis* znajdują swe zakotwiczenie konstytucyjne (por. art. 25 ust. 5; art. 88 ust. 3, art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2; art. 219 ust. 1) i wiążą się z istnieniem szczególnych reżimów prawnych o gwarancyjnym charakterze (zabezpieczenie przed arbitralnością decyzji), przewidzianych dla takich właśnie

ustaw (budżet, ratyfikacja, stosunki z kościołami). Tymczasem ustawy poddane kontroli w ramach niniejszego postępowania takiego gwarancyjnego reżimu nie mają.

14. Inne ustawy „imiennie” także wskazane w uzasadnieniu wyroku, od którego składam niniejsze zdanie odrębne, takie jak: ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. Nr 173, poz. 1219, ze zm.), ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. Nr 84, poz. 700), ustawy dotyczące utworzenia czy nazwy imiennie określonych uczelni, ustawa z dnia 23 maja 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego” (Dz. U. Nr 67, poz. 677, ze zm.) oraz ustawy z dnia 22 lipca 2004 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2011” (Dz. U. Nr 192, poz. 1962) są też znamienne pewną cechą szczególną. Stworzenie przez nie pewnego stanu czy statusu nie wiąże się z istnieniem ograniczenia swobody ustawodawcy koniecznością respektowania – na poziomie konstytucyjnym – zasady równouprawnienia w odniesieniu do konkurencyjnych przedsięwzięć – takiej, jaką w odniesieniu do kościołów formułuje art. 25 ust. 1 Konstytucji.

15. Skoro (jak mówi się w uzasadnieniu wyroku) „regulacje ustawowe o charakterze generalnym i abstrakcyjnym lepiej korespondują z zasadą podziału władzy oraz z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji”, skoro w samym art. 25 ust. 1 Konstytucji wymaga się „równouprawnienia” poszczególnych kościołów (związków wyznaniowych), to dopuszczenie do tworzenia w drodze pojedynczych, ustawowych decyzji przewidujących finansowanie poszczególnych uczelni wyznaniowych, bez gwarancji dla wszystkich uczelni tego typu równego traktowania – oznacza posłużenie się niewłaściwym narzędziem legislacyjnym.

16. W sytuacji gdy wszystkie uczelnie wyznaniowe mogą być finansowane ze środków publicznych (w ramach powszechnej oferty edukacyjnej tworzącej współdziałanie dla dobra wspólnego) i gdy art. 25 ust. 1 Konstytucji ma być podstawą takiej właśnie treści równouprawnienia; gdy Konstytucja nie przewiduje *expressis verbis* istnienia ustaw „imiennych” w zakresie finansowania uczelni; gdy brak jest innych gwarancji ochrony przed arbitralnością decyzji ustawodawczych w tej kwestii – posłużenie się aktem arbitralnym (jakim jest ustawa „imienna”) stanowi naruszenie art. 25 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

17. Niniejsze zdanie odrębne podziela pogląd wyrażony w wyroku o potrzebie istnienia ustawy uczelnianej zasady ubiegania się przez szkoły wyznaniowe o dostęp do środków publicznych i kontrolę nad celowością wydatkowania takich środków – w imię równouprawnienia kościołów (związków wyznaniowych) prowadzących takie szkoły (art. 25 ust. 1 Konstytucji). Wyciągam stąd jednak odmienne wnioski. Już uchwalone ustawy, przyznające finansowanie szkół katolickich (co nastąpiło po części w konkordacie, po części w trzech obecnie kontrolowanych ustawach), powodują, że proceduralnie prawidłowe uregulowanie sprawy na przyszłość traci na praktycznym znaczeniu: główni zainteresowani uzyskaniem finansowania z budżetu państwa już je uzyskali. Usunięcie nieprawidłowości na przyszłość nie może zmienić faktów dokonanych. Dlatego uważam, że braki w dotychczasowej procedurze uzyskiwania finansowania przez wyższe szkoły wyznaniowe (co dostrzega się także w wyroku, od którego wnoszę *separatum*) winny prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych ustaw.