

Witold Kulesza<sup>1</sup>

## **Odnowienie doktoratu prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej. Laudacja wygłoszona przez promotora**

Poszukując – stosownego w werbalnej, uroczystej symbolice – motta dla laudacji osoby i dzieła prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, której doktorat, po pięćdziesięciu latach, zostaje dziś w dostojnej formie odnowiony, odwołuję się do Marka Tuliusa Cyncero, który pytał: „Czymże jest bowiem społeczeństwo, jeśli nie wspólnotą prawa?”. Pytanie to rzymski jurysta rozwijał: „Bo też, skoro prawo jest więzią społeczności obywatelskiej, a prawo zasadza się na równości, to jakież mogą być prawne podstawy trwania społeczeństwa, gdy nie jest równy stan obywateli?”. Gwoli określenia gwarancji równości praw obywateli w republikańskim, demokratycznym społeczeństwie sformułował Cyncero maksymę, którą przyjmuję w jej szlachetnej formie i treści jako motto i jednocześnie syntezę naukowej twórczości i działalności dydaktycznej prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej. Maksyma ta głosi: „niech oręż ustąpi przed togą”.

15

Mam tu na myśli zarówno togę akademicką, w której doktor Teresa Dębowska-Romanowska odbierała w 1970 r. dyplom doktorski, jak również togę sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego noszoną przez nią w latach 1993–1997, a także togę sędziego Trybunału Konstytucyjnego, którą przywdziała w 1997 r. Owe togi – akademicka i sędziowska – wyznaczają, jak kamienie milowe, drogę zawodową wybitnej uczzonej, na której powstawały jej dzieła wnoszące doniosły i nieulegający przedawnieniu wkład do kultury prawnej demokratycznego państwa i jego jurysprudencji.

Na pytanie o racje sprawiające – jak głosi przyjęte tu motto – że oręż, jako istota władzy wykonawczej, ustąpić ma przed togą,

---

<sup>1</sup> Witold Kulesza – profesor doktor habilitowany, Uniwersytet Łódzki, <http://orcid.org/0000-0003-2593-6801>

znajdujemy odpowiedź w całym naukowym dorobku prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej. Wynika z niego, że zadania nauki prawa w społeczeństwie obywatelskim to wskazywanie konstytucyjnych zadań, ale i granic władzy wykonawczej, powinnej respektować równość praw obywateli w republice, a także określenie zasad stanowienia przez władzę ustawodawczą prawa, którego bezstronne stosowanie urzeczywistnia ideę sprawiedliwości. Myśl tę zawarła prof. Teresa Dębowska-Romanowska, jako sędzia Trybunału Konstytucyjnego, w tezie: „Wyrażona przez art. 10 Konstytucji zasada podziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej dotyczy przede wszystkim zachowania istotnych atrybutów każdej z tych władz”. W uzasadnieniu swej tezy stwierdziła z naciskiem: „Takim atrybutem władzy sądowniczej jest, w jej segmencie sądowym, kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu podmiotowi prawa do sądu (art. 45 Konstytucji)”<sup>2</sup>.

16 W przedłożonym Senatowi UŁ uzasadnieniu mego promotorskiego wniosku o odnowienie doktoratu prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej zamieszczone zostały tezy zawarte w wielu wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, wydane z Jej udziałem, które przedstawione zostaną szczegółowo w przesłaniu nadesłanym przez prof. Marka Safjana z okazji dzisiejszej uroczystości. Nie będę ich przeto w tym miejscu szerzej referował.

Pragnę skupić się natomiast na wybitnym dziele, w którym załśniły przekonania Autorki o znaczeniu Konstytucji w systemie prawa obywatelskiego państwa, w tym w prawie finansowym, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną* (Warszawa 2010).

Sformułowane przez prof. Teresę Dębowską-Romanowską tezy są jak zazębiające się tryby zegara historii, mierzące czas powstawania i funkcjonowania państwa prawnego. Autorka pisze: „przez konstytucjonalizację danej gałęzi prawa rozumieć należy [...] uregulowanie całościowe (»zupełne«) wszystkich podstawowych instytucji prawa materialnego, formalnego i ustrojowego danej gałęzi. Z tego punktu widzenia możemy mówić obecnie o konstytucjonalizacji całego prawa finansowego oraz ustroju finansowego państwa. Zjawisko to nie ma precedensu w historii konstytucjonalizmu polskiego” (s. 107).

Określając granice władczej ingerencji nadzorczej w sprawy finansowe samorządu, formułuje Autorka fundamentalną zasadę: „Dokonując

<sup>2</sup> Cyt. za: *Wybór wyroków prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, [w:] M. Bogucka-Felczak, T. Nowak (red.), *Z teorii i praktyki prawa finansowego. Księga jubileuszowa dla Profesora Teresy Dębowskiej-Romanowskiej*, Łódź 2014, s. 333–350.

wyborów politycznych, na co przeznaczyć wydatki, samorząd terytorialny działa (co do zasady) w granicach prawa, a nie na podstawie prawa. Ani prawo materialne, ani ustrojowe nie może całkowicie przesądzać, jaka ma być konkretna wysokość planowanych dochodów oraz na co i w jakiej wysokości przeznaczyć wydatki. Zniesienie tej zasady to zniesienie istoty samorządu – jego »suwerenności finansowej«” (s. 248).

Odnosnie do potrzeb fiskalnych państwa, których „wielkość podlega swobodnej ocenie politycznej demokratycznie wyłonionych i reprezentatywnych przedstawicieli Narodu”, czyni Autorka zastrzeżenie o zasadniczym znaczeniu: „Swoboda polityczna nakładania danin nie jest jednak i nie może być absolutna. Daniny te nie mogą swym ciężarem godzić w podstawowe i niezbywalne wolności i prawa jednostki, takie jak prawo do życia (minimum egzystencji), posiadania i ochrony (utrzymania) rodziny, rozwoju własnej osobowości, w tym możliwości tworzenia i rozwoju źródeł własnego utrzymania” (s. 129).

Podkreślając z naciskiem, że w polskim porządku konstytucyjnym nie ma instytucji legalnego unikania opodatkowania, wskazuje Autorka równocześnie, że: „Zgodne z Konstytucją jest planowanie podatkowe, czyli takie układanie biegu swoich spraw, które w następstwie doprowadzi do korzystnego opodatkowania” (s. 150).

Zasadnicze znaczenie ma wskazanie dla ustawodawcy, iż: „Norma podatkowa musi być tak skonstruowana, by jedna i jedyna kwota podatku mogła być przewidywalna nie tylko dla każdego, na kim ciąży obowiązek podatkowy, ale także dla każdego, kto w zaufaniu do obowiązującego prawa już ułożył tok swoich interesów lub zamierza podjąć działalność skutkującą w przyszłości powstaniem zobowiązania podatkowego – tak, by mógł on ułożyć stosownie do tego bieg swoich spraw jako potencjalny podatnik” (s. 155).

Przytoczone tezy pozostają we wzajemnym funkcjonalnym związku opierającym się na założeniu, według którego zasady współdziałania władzy ustawodawczej i sądowniczej w trakcie wykonywania budżetu „muszą uwzględniać przewagę kompetencji tej pierwszej, ale pod warunkiem, że przesłanki ingerencji w proces wydatkowania przez jednostki organizacyjne władzy sądowniczej nie zagrażają niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także nie zniweczą konstytucyjnego, powszechnego prawa do sądu”. Ustawy natomiast „muszą odpowiadać wymaganiom dostatecznej określoności, tak by jednoznacznie zagwarantować władzy sądowniczej, że Rada Ministrów nie będzie wkraczać w te dziedziny, które dotyczą istotnych prerogatyw władzy sądowniczej”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 345–346.

Przedstawienie dorobku naukowego Profesor Teresy Dębowskiej-Romanowskiej wymagałoby czasu znacznie przekraczającego ramy dzisiejszej uroczystości. Dlatego wymienić mogą tylko niektóre dzieła, choć wszystkie cechuje naukowa doniosłość dla obywatelskiego państwa prawnego, a ich treść tworzy podstawowy i obowiązkowy podręcznik dla każdej z trzech władz. Jako osobne rozdziały tego podręcznika wskazują na publikacje: *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego* oraz *Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego* (w: W. Wójtowicz (red.), B. Brzeziński, M. Kalinowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, 2000), a także rozdział I: *Konstytucyjne podstawy nakładania podatków i innych danin publicznych* (w: H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe* [podręcznik multimedialny], Warszawa 2010).

Najnowszą z wielu publikacji poświęconych węzłowej problematyce jest *Kilka uwag o znaczeniu zwrotów „określenie zasad przyznawania ulg i umorzeń” oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków w drodze ustawy, zawartych w art. 217 Konstytucji RP* (w: *Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, t. I, Warszawa 2019).

18 Od zarania swej twórczości prof. Teresa Dębowska-Romanowska kieruje się przekonaniem, które Cycero wyraził następująco: „Otóż społeczność ludzka nie mogłaby się ostać, gdyby nie istniały w ludziach jakby nasiona jakiejś sprawiedliwości, zarówno jak innych cnót...”. Zadaniem jurysty jest normatywna pielęgnacja owych nasion, z których wyrasta w republikańskim państwie obywatelska solidarność. Myśl ta jawi się jako wątek przewodni dzieł, począwszy od pierwszej publikacji Autorki: *Formy finansowania ubezpieczeń społecznych* („Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1967, ser. I, z. 52, s. 11–22). Dwa lata po jej ukazaniu się przeczytałem ten artykuł jako student prawa, przygotowujący się do trudnego egzaminu z prawa finansowego u prof. Natalii Gajl – promotorki dysertacji doktorskiej Autorki, późniejszej (od 1993 r.) następczyni na Katedrze Prawa Finansowego WPiA UŁ. Pozostając od tego czasu uważnym czytelnikiem wielu prac prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, w których znajduję inspirację dla przemyśleń zagadnień podstawowych – także dla karnisty – jakimi są: karanie obywatela – podatnika, pojęcia: czynu polegającego na zaniechaniu, zamiaru bezpośredniego i ewentualnego, a także nieumyślności postępowania podatnika. Kwestie te poruszyła Autorka w dogłębnie przeprowadzonych analizach, m.in. w opublikowanym w trzech częściach studium pod znamienym tytułem: *Za co karać podatnika, a za co powinno odpowiadać państwo w stosunku do działających w dobrej wierze podatników* („Prawo i Podatki” 2007, nr 11 i 12; 2008, nr 1) oraz w doniosłym artykule

*Następstwa karno-skarbowe nieujawnienia podatku a obowiązki państwa wobec podatników* („Państwo i Prawo” 2007, nr 9). Tak samo ważną pozycję, także dla specjalizujących się w innych dziedzinach prawa, stanowi publikacja *Obliczenie podatku a gwarancje praw obywatelskich* („Państwo i Prawo” 1998, nr 7) ukazująca jurystyczną antynomię.

Mająca miejsce przed pięćdziesięcioma laty obrona pracy doktorskiej, wówczas mgr Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, była wydarzeniem na naszym wydziale, także dla studentów. Patrzyliśmy z podziwem na tych akademickich nauczycieli, którzy w czasie próby w marcu 1968 r. postępowali godnie, broniąc prawa do wolności społeczności uniwersyteckiej. Dlatego stało się dla nas oczywiste, że dr hab. Teresa Dębowska-Romanowska będzie obecna w 1980 r. przy tworzeniu NSZZ „Solidarność” na naszej uczelni i że niezawodnie wspierać będzie swą wiedzą i działaniami wszystko, co stawiało się wówczas zaczynem dla przekształceń wiodących do zbudowania państwa prawnego. „Solidarność” była na naszej uczelni „ruchem młodych” w tym znaczeniu, że tworzyli go adiunkci i asystenci. Byliśmy dumni, że na naszym Wydziale Prawa i Administracji docent Teresa Dębowska-Romanowska ukierunkowała myśli i czyny spontanicznie utworzonego zarządu „Solidarności”, w skład którego miałem zaszczyt zostać powołany. Pani docent przewodziła nam z wielkim zaangażowaniem, także po wprowadzeniu w kraju stanu wojennego, co podkreślić pragnę jako świadek i uczestnik ówczesnych wydarzeń. Z pozycji świadka zaznaczyć muszę także, że jej eksperckie, prawniczo merytoryczne doradztwo cechowała niezależność od emocji, które w tym okresie historii – jak i współcześnie – nie-  
rzadko determinują bieg zdarzeń.

Problematyka budżetu lokalnego jako podstawy samorządności obywatelskiej była wszechstronnie prezentowana w jej licznych publikacjach, z których wskazać można – ze względu na ograniczoność miejsca i czasu – tylko przykłady:

- 1) *Prawo budżetowe: Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982;
- 2) *Zagadnienia prawne obiektywizacji subwencji i dotacji dla budżetów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2;
- 3) *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993;
- 4) *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995;
- 5) *Konstytucyjne pojęcie zadań własnych samorządu terytorialnego w świetle zasady pomocniczości*, [w:] A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak

(red.), *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, Lublin 2011.

Profesor Teresa Dębowska-Romanowska opracowała autorskie, prekursorskie projekty ustaw o finansach gmin („Wspólnota” 1992, nr 41) oraz o regionalnych izbach obrachunkowych („Wspólnota” 1991, nr 40).

Przez pięćdziesiąt lat od swego doktoratu Pani Profesor stworzyła szkołę prawa finansowego, w której powstały doktoraty i habilitacje, oparte na wspólnej jurystycznej aksjologii łączącej Mistrzynię z Jej uczennicami i uczniami.

Poszukując szlachetnej w swej słownej szacie formuły, którą mógłbym na zakończenie laudacji odnieść do osoby i dzieła prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, ponownie zapożyczam stylistykę z pism Cycerona, który pytał retorycznie: „cóż może być wspanialszego niż panowanie w rzeczypospolitej cnoty uosabianej przez tego, kto swymi dziełami życie własne, jakby wcielenie prawa, stawia przed oczyma współobywatelom?”.

Wcieleniem prawa w czyn było złożenie przed tygodniem przez Panią Profesor podpisu pod sprostowaniem do twierdzenia TK zawartego w wyroku z 7 października 2021 r., ponieważ, jak napisali sędziowie TK w stanie spoczynku, nadrzędność Konstytucji została już wcześniej wystarczająco utrwalona w orzecznictwie Trybunału. Dlatego Jej głos w tej sprawie jest wspaniałym przykładem konsekwencji w obrobie elementarnych zasad obywatelskiego państwa prawa – członka Unii Europejskiej. Jako uważny czytelnik dzieł prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej muszę jednocześnie zaznaczyć, że kwestię prawną, w której – razem z Panią Profesor – jednogłośnie wypowiedziało się 25 sędziów TK, ona sama, jurystycznie proroczo, określiła i niepodważalnie rozstrzygnęła już przed 11 laty w swym przywołanym powyżej dziele *Prawo finansowe. Część konstytucyjna...* (s. 166 i nast.).

Zwyczajem zakorzenionym w kulturze prawnej republiki rzymskiej było nadawanie honorowego tytułu szczególne zasłużonym obywatelom. Samorządna społeczność Uniwersytetu Łódzkiego władna jest uhonorować wybitnego w swym rzemiośle członka naukowej wspólnoty odnowieniem jego doktoratu. Zwracam się przeto do Pani Rektor o łaskawe polecenie mi odczytania stosownego dokumentu zawierającego tekst uchwały Senatu UŁ o odnowieniu doktoratu prof. dr hab. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej: *Quod felix, faustum fortunatumque sit* (Niechaj będzie to szczęśliwe, pomyślne i sprzyjające).

Łódź, 15 października 2021 r.