

*Marek Safjan*¹

Słowo na Jubileusz Profesor Teresy Dębowskiej-Romanowskiej

Szanowna Pani Profesor, Droga Tereso,
Szanowna Pani Dziekan, Szanowni Państwo,
nie jestem specjalistą z zakresu prawa finansowego, więc wybaczenie Państwu, że nie będę dokonywał oceny jakże bogatego dorobku dostojnej Jubilatki w tej dziedzinie. Zamierzam natomiast przedstawić kilka refleksji na temat naszej współpracy w Trybunale Konstytucyjnym (TK) przez okres dziewięciu lat, a także skupić się na тезach formułowanych przez Panią Profesor w kwestiach, które łączyły nasze zainteresowania i aktywności, a mianowicie na problematyce konstytucyjnej odnoszącej się do finansów publicznych, a stanowiącej jakże ważny i pasjonujący temat dociekań, przede wszystkim po wejściu w życie nowej Konstytucji z kwietnia 1997 r., a w zasadzie szerzej – w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r., budującej zrębny nowego ustroju.

21

Sięgam myślą do czasu, kiedy się poznaliśmy i nawiązaliśmy nasze relacje, tyleż wynikające z naszych obowiązków w Trybunale Konstytucyjnym, co z autentycznej sympatii i przyjaźni, w którą owe relacje szybko się przeobraziły. Był to czas, kiedy rozpoczynał się nowy etap w historii Trybunału, liczącej wtedy zaledwie 11 lat. Odchodzili na jesieni 1997 r. wybitni członkowie TK: profesor Andrzej Zoll, profesor Tomasz Dybowski, profesor Wojciech Łączkowski – osoby, które zapisały się niezwykle mocno i wyraźnie w orzecznictwie konstytucyjnym, rozwijając po 1989 r. konsekwentnie krok po kroku doktrynę (koncepcję) demokratycznego państwa prawa na podstawie wprowadzonej przez nowelę do Konstytucji, jeszcze PRL-owskiej, zasady operującej tym pojęciem. Byliśmy mocno stremowani, mając pełną świadomość odpowiedzialności, która na nas spoczywa, stojąc jednocześnie

¹ Marek Safjan – profesor doktor habilitowany, sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w stanie spoczynku, były Prezes Trybunału Konstytucyjnego, emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego, <https://orcid.org/0000-0002-5712-451X>

przed niezwykle trudnymi wyzwaniami, które stwarzała nowa Konstytucja, obowiązująca dosłownie od kilku tygodni. Otwierały się przed nami nowe perspektywy związane z konstytucjonalizacją całego systemu prawnego, która mogła się tym razem dokonywać na podstawie nowoczesnych rozwiązań, dostosowanych do wymagań demokratycznego, liberalnego ustroju, który miał w założeniu odpowiadać marzeniom o sprawiedliwym, przyjaznym państwie, opartym na rządach prawa, gwarancjach praw podstawowych, idei mocnej samorządności, uczciwych i transparentnych procedurach. W dziedzinie ochrony praw podstawowych pojawiła się wraz z wejściem w życie nowej Konstytucji zupełnie nowa instytucja – skarga konstytucyjna, która miała stać się prawdziwym „lewarem” dla mechanizmów ochrony jednostki, przybliżyć Konstytucję, urealnić jej bezpośrednie stosowanie. Stwarzało to zupełnie nowe wyzwania, potrzebę ukształtowania od początku trybu postępowania i zasad wykładni pozwalających na stosowanie tego instrumentu. Dostaliśmy w spadku Trybunał obdarzony potężnym autorytetem, budowanym konsekwentnie po 1989 r. – instytucję, która zmieniała skutecznie rzeczywistość, chociaż – dodajmy – w tamtym czasie i jeszcze przez następne dwa lata wyroki TK nie były ostateczne i musiały być zaaprobowane przez Sejm.

22

Pamiętam doskonale nasz pierwszy dzień w Trybunale Konstytucyjnym – posiedzenie całego składu Trybunału (Zgromadzenie Ogólne), na którym wyłoniono kandydatów na prezesa TK w związku z zakończeniem kadencji profesora Andrzeja Zolla. Była trema i zarazem zaskoczenie, że działo się to wszystko tak szybko i nasze życie zmieniało dość radykalnie swoje tory i kierunek.

Profesor Dębowska-Romanowska była i jest do dzisiaj wyrazistą osobowością o mocnych poglądach, wspartych na jasnej aksjologii (wartościach bardzo mi bliskich, które nas z pewnością zbliżały), a jednocześnie o poczuciu odpowiedzialności, które wszyscy dzielaliśmy w Trybunale, rozpoczynając nową epokę w jego historii – już na bazie nowej Konstytucji, nowych instytucji ochronnych, takich jak skarga konstytucyjna, i nowych, silniejszych umocowań sądownictwa konstytucyjnego w systemie ustrojowym państwa. Sędzia Teresa Romanowska wносиła nie tylko swoją rozległą wiedzę (o czym za chwilę), ale też to, co jest niezwykle istotne dla funkcjonowania takich instytucji, a mianowicie sympatię do ludzi, otwartość i wrażliwość, swoją bezpośredniość w wyrażaniu poglądów, a także pewną emocjonalność, która miała swój bardzo pozytywny walor, ponieważ umożliwiała zejście z wysokiego piedestału pewnej pompatości, sztywności i formalizmu, który często

w sposób nieunikniony dominuje w tego typu gremiach i relacjach. Obecność Teresy Romanowskiej, połączona z dużym zaangażowaniem i aktywnością w naszych niekończących się debatach, nadawała często tym dyskusjom bardziej otwarty charakter istotnego sporu o racje i wartości, w którym poglądy i stanowiska były jasno formułowane, a nie w sposób skrywający rzeczywiste motywy, co często można zauważyć w wielu publicznych debatach o państwie i prawie. Szybko poznaliśmy się w tym skądinąd niezwykle wąskim gronie bardzo gruntownie, rozumiejąc wzajemnie coraz lepiej swoje własne przekonania, wynikające z różnych doświadczeń, z odmiennych „szkół” naukowych i specjalizacji, ale też z odmiennych dróg życiowych. Nawiazywały się jednak w coraz większym stopniu relacje przyjazne i oparte na autentycznej sympatii, zupełnie „niezależnie od tego, skąd pochodziliśmy”. Sędzia Romanowska miała w nawiązywaniu takich relacji istotny udział, co sprawiało, że pomimo ostrych sporów i debat o kierunek rozstrzygnięcia (pamiętam zwłaszcza trudne i ostre debaty w sprawach związanych z rozliczeniami z przeszłością, lustracją, dekrétami nacjonalizacyjnymi) potrafiliśmy ze sobą rozmawiać, lubić się i doceniać własne odmienności. Jestem Jej za to bardzo wdzięczny, bo to był jeden z ważnych powodów, dla których Trybunał naszej wspólnej kadencji tak bardzo różnił się od późniejszych składów.

23

A teraz o wkładzie merytorycznym sędzi Romanowskiej w rozwój orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jak już podkreśliłem wcześniej, czas naszej kadencji miał charakter przełomowy, ponieważ umożliwiał ustalenie standardów interpretacyjnych, znaczenia i wykładni nowej Konstytucji, kształtując w ten sposób na przyszłość kierunek stosowania regulacji konstytucyjnych w wielu zasadniczych obszarach, takich jak prawa podstawowe (pierwszy raz ujęte w Konstytucji jako swoista Karta Praw), samorząd terytorialny, ustroj finansowy państwa, a także prawa należące do „trzeciego koszyka” – prawa ekonomiczne i socjalne, w tym prawo do bezpłatnego nauczania w szkołach wyższych.

Nie ukrywam, że bliska była mi „filozofia konstytucyjna”, którą prezentowała w swoich przemysleniach profesor Dębowska-Romanowska. Pisała m.in. o tym, jak podchodzić do koncepcji wykładni konstytucyjnej i jakim wartościom powinno być podporządkowane jej poprawne stosowanie: „Konstytucja, która nie stwarzałaby pola kreatywnego dla następnych generacji, byłaby w istocie aktem martwym, a jej głównymi zaletami byłaby formalizacja i instytucjonalizacja życia publicznego; z pewnością takie cechy Konstytucji są pewnymi wartościami godnymi

wsparcia, dają bowiem większe poczucie pewności i przewidywalności kształtowania się życia społecznego w kraju. Jednak te wartości nie mogą konkurować skutecznie z innymi, moim zdaniem, znacznie ważniejszymi. Chodzi o otwartość Konstytucji na kreatywność przyszłych pokoleń oraz sprostanie wyzwaniom coraz to mniej przewidywalnego biegu wydarzeń, a także wyzwaniom rozwoju naukowo-technologicznego”².

W swojej twórczości naukowej Teresa Dębowska-Romanowska podkreślała zawsze bardzo mocno zależność pomiędzy unormowaniem finansów publicznych a sferą praw i wolności obywatelskich, pisała m.in.: „Unormowania konstytucyjne finansów publicznych otwierają zatem przede wszystkim nowe pole gwarancyjnych unormowań, jeśli chodzi o prawa i wolności obywatelskie, i to nie tylko w zakresie nakładania danin publicznych, lecz i określenia wydatków publicznych, w sposób respektujący te prawa i wolności”³.

Znaczenie przywiązywane do praw i wolności obywatelskich, do przewidywalności prawa i bezpieczeństwa prawnego obywateli dostrzec można w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w których była sędzią sprawozdawcą, ale także w jej stanowisku wyrażonym w zdaniach odrębnych. W swoim znanym zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00 (zwrot podatku akcyzowego), jasno wyraziła swoje stanowisko w kwestii absolutnej konieczności respektowania praw obywateli dotkniętych skutkami niezgodnej z Konstytucją regulacji prawa finansowego: „[...] Instytucja nadpłaty podatkowej nawiązuje do fundamentalnej zasady słuszności (sprawiedliwości społecznej), która nakazuje, by świadczenie pobrane bez podstawy prawnej zostało zwrócone. Bezpodstawność pobrania podatku na poziomie konstytucyjnym wyraża się w tym, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na taki ciężar gatunkowy wad zaskarżonego przepisu z punktu widzenia art. 217 Konstytucji, iż czyni to pobrany podatek nienależnym przysporzeniem [...] Skarbu Państwa lub gminy. Z tego więc względu odmowa uznania istnienia podstawy do żądania zwrotu podatku akcyzowego, uiszczanego na podstawie zaskarżonego przepisu przez TK w badanej sprawie nie może być w żadnej mierze utożsamiona z nieistnieniem

² T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji*, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003, s. 208.

³ *Eadem*, *Kilka uwag na temat ujęcia finansów publicznych w Konstytucji RP*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 104.

prawa do nadpłaty podatkowej po stronie wszystkich tych, którzy takie świadczenie uścili, ponosząc jego ciężar”.

Profesor Teresa Dębowska-Romanowska miała istotny wkład przy ustalaniu i kształtowaniu nowego standardu interpretacyjnego Konstytucji przede wszystkim w dziedzinie finansów publicznych, samorządu terytorialnego, ale także w odniesieniu do praw podstawowych. Jej wiedza, doświadczenie i głęboka znajomość tej problematyki pomagały znacząco w poszukiwaniu dobrych rozstrzygnięć. Twórczość naukowa prof. Romanowskiej była tu też z pewnością dobrym punktem odniesienia, formułowała bowiem bardzo wyraźnie założenia i konsekwencje konstytucjonalizacji systemu finansów publicznych, co – dodajmy – było także w istotnym stopniu zasługą jej wcześniejszych pionierskich prac na ten temat. Pamiętam doskonale nasze dyskusje, w czasie których towarzyszyła nam nieustannie świadomość, że nasze rozstrzygnięcia, które zapadną jako nowe i będą wyznaczały na przyszłość standard interpretacyjny, będą przecierały drogę dla takiej wykładni, która zagwarantuje realną, a nie dekoracyjną rolę regulacji konstytucyjnych.

W naszych debatach nad sprawami dotyczącymi problematyki finansów publicznych ważył mocno pogląd profesor Dębowskiej-Romanowskiej. Stanowił on w jakimś sensie motto dla tych dyskusji o znaczeniu konstytucjonalizacji tej sfery ustrojowej państwa. Przypomnijmy ten pogląd: „Świadomość znaczenia, jakie finansom publicznym przypisuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej to (bowiem) powód do satysfakcji, lecz i zarazem poważnych obaw [...]. Nadzieje wiązałam przede wszystkim z odpowiednią rangą, jaką nadano finansom publicznym w nowej Konstytucji. Powszechnie uznaje się przecież, że nadanie im takiej rangi jest cechą wszystkich nowoczesnych konstytucji. W ten sposób następuje doprecyzowanie ustroju państwa, tak że ustawa organiczna nie stwarza już nadmiernego pola politycznego manewru w kształtowaniu stosunków pomiędzy poszczególnymi władzami, a także władzami centralnymi i samorządem terytorialnym, poprzez »obejście« zakazów i nakazów Konstytucji w drodze ustawowych rozwiązań finansowo-prawnych. Tak więc unormowania konstytucyjne finansów publicznych stwarzają nadzieję na większą stabilność polityczno-ustrojową państwa, co oznacza zarazem zmniejszenie strefy nieprzewidywalnych wyborów politycznych dokonywanych w trakcie wypełniania swych funkcji przez władze publiczne”⁴.

Z tego stanowiska wynikały konkretne wnioski (formułowane wyraźnie w pracach profesor Dębowskiej-Romanowskiej) w podejściu do

⁴ *Ibidem*, s. 103.

całości zagadnień związanych ze sferą finansów publicznych, dotyczące m.in. uznawania budżetu za wartość konstytucyjną i traktowania stanu finansów publicznych jako jednej z najważniejszych wartości chronionych konstytucyjnie, podwyższenia w porównaniu z prawem powszechnie obowiązującym wymagań prawidłowej i przyzwoitej legislacji, jeśli chodzi o stanowienie ustaw podatkowych (daninowych), formalnego charakteru ustaw budżetowych jako odrębnych rodzajowo aktów ustawodawczych w celu eliminacji roszczeń osób trzecich do wydatków budżetowych państwa, poszerzenia materii z zakresu finansów publicznych o obowiązkowe uregulowania ustawowe zagadnień wewnętrznego zarządzania finansowego (tzw. eksternalizacja stosunków wewnątrz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego)⁵.

Owe zasady i wartości Teresa Romanowska wyrażała także w orzecznictwie TK, zarówno w sprawach, w których była sędzią sprawozdawcą, jak i w tych, w których uczestniczyła jako członek składu orzekającego.

26 Szczególnym przedmiotem uwagi sędzi Dębowskiej-Romanowskiej były zagadnienia finansowania zadań i samodzielności samorządu terytorialnego. Podkreślała, że znaczenie konstytucjonalizacji, w szczególności art. 165 Konstytucji, przejawia się w pierwszym rzędzie w tym, że zapewnia się w ten sposób środki prawne i gwarancje ochrony samorządu. W orzeczeniu TK, w którym była sprawozdawcą, znajdziemy takie oto stwierdzenie: „Przede wszystkim jednak chodzi o wymagania materialnoprawne, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach [...]”⁶. Podobnie w innym orzeczeniu stwierdziła: „[...] zasada samodzielności finansowej samorządu, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji, wymaga, by władze centralne państwa, które stworzyły takie prawo [do wypłaty dodatków mieszkaniowych – przyp. M.S.], ponosiły współodpowiedzialność finansową za jego wykonanie, tak aby swoboda gmin w dysponowaniu wydatkami na zadania własne, a co za tym idzie także funkcje polityczne jej organów oraz lokalny charakter zadania nie uległy zniesieniu. Tak więc dofinansowanie w drodze dotacji celowej jest [...] wyrazem obowiązku władz lokalnych i centralnych ponoszenia w odpowiednich częściach skutków finansowych tak

⁵ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe po transformacji finansowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 3, s. 87.

⁶ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31.

zdefiniowanego zadania własnego, skoro nie ma być ono wykonywane przez gminy bezwzględnie i jednolicie w skali kraju”⁷.

Płynące z tych orzeczeń wnioski powinny być dzisiaj mocno przypomniane, kiedy dostrzegamy często, w jaki sposób ograniczana jest przez ustawodawcę samodzielność i autonomia jednostek samorządu terytorialnego poprzez nakładanie nań kolejnych zadań, niepopartych zapewnieniem odpowiednich źródeł finansowania. W tym kontekście, biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, musi powstawać poważna obawa o respektowanie zasady samodzielności finansowej samorządu, znajdującej przecież swoje oparcie i gwarancje bezpośrednio w normach konstytucyjnych. Dzisiaj nie brzmią już abstrakcyjnie słowa zawarte w orzeczeniach TK z tamtego okresu, w których kształtowaniu tak znaczącą rolę odegrała sędzia Teresa Dębowska-Romanowska, a z których jasno wynika, „że prawo samorządu do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania za pomocą uchwał budżetowych – to niezbywalne prawo tego samorządu”⁸. Orzecznictwo to podkreślało w konsekwencji istotne znaczenie ustrojowe art. 167 par. 2 Konstytucji, który wskazuje, że wyposażenie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych, które w ten sposób, realizując obowiązek, z którego muszą się wywiązywać wobec samorządów, dokonują *sui generis* samoograniczenia⁹. Ważna i w pełni aktualna jest jednocześnie dokonywana w tym samym orzeczeniu wykładnia wskazująca, że art. 167 ust. 2 Konstytucji nie kreuje jedynie zamkniętej listy dochodów samorządu, ale jest gwarancją zapewnienia dochodów, takich jak udział w dochodach publicznych, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, na realizację powierzonych zadań w ten m.in. sposób, że zapewnia samorządom ochronę praw do ich dochodzenia.

Orzecznictwo TK z udziałem sędzi Teresy Dębowskiej-Romanowskiej jako sprawozdawcy nie ograniczało się do zagadnień finansów publicznych i samorządu terytorialnego. Zawsze jednak, co charakterystyczne, przewijała się w tych orzeczeniach postawa wspólna dla jej dorobku sędziowskiego, którą określa się niekiedy jako swoistą wrażliwość konstytucyjną, otwartość na wartości, zasady konstytucyjne, dążenie do tego, by stanowiły one nie tylko czystą proklamację życzeń

⁷ Wyrok TK z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00, sędzia sprawozdawca T. Dębowska-Romanowska.

⁸ Por. wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02.

⁹ Por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K30/04.

ustawodawcy konstytucyjnego, dbającego o uroczystą i niekiedy nawet pompatyczną formę języka, ale prowadziły do poszukiwania racjonalnych, dostatecznie konkretnych treści, które mają znaczenie z punktu widzenia praw i wolności jednostek.

W tym kontekście przypomina mi się ważne orzeczenie z udziałem Teresy Dębowskiej-Romanowskiej jako sprawozdawcy, dotyczące kwestii niezależności sędziowskiej. Znowu warto szczególnie dzisiaj przypomnieć o tym rozstrzygnięciu, kiedy w debacie publicznej obecny jest nieustannie temat fundamentalny dla rządów prawa, jakim jest niezależność i bezstronność sędziowska. Brzmia dzisiaj bardzo wyraziście słowa zawarte w orzeczeniu TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, w którym uczestniczyła sędzia Dębowska-Romanowska jako sprawozdawca, a które mogą być bardzo bezpośrednio odniesione do sytuacji obecnej, kiedy podejmowana jest próba określenia zagrożeń bezstronności i niezależności sędziów z punktu widzenia zewnętrznego obrazu wymiaru sprawiedliwości kształtowanego w opinii publicznej. Ważne wydaje się – pamiętam doskonale długą i skomplikowaną dyskusję na ten temat – odróżnienie tego, co określamy jako bezstronność sędziowska w ujęciu subiektywnym i zewnętrznym. Liczy się nie tylko własne przekonanie sędziego o bezstronności w podejściu do stron postępowania, ale także ów zewnętrzny obraz, który z perspektywy obiektywnych, zewnętrznych kryteriów może prowadzić do powstania w opinii publicznej istotnych wątpliwości co do sędziowskiej niezależności. Trybunał Konstytucyjny w swym uzasadnieniu stwierdził m.in.: „Jedynie sądy złożone z bezstronnych sędziów, których postępowanie także na zewnątrz ich urzędu służy obrazowi bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, stwarzają w odbiorze społecznym gwarancje sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Stąd też stwierdzić należy, iż ograniczenia praw i wolności sędziów, adwokatów i radców prawnych i prokuratorów ze względu na funkcje, jakie powierzono im w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości – mogą być uznane za dopuszczalne konstytucyjnie, gdy chodzi o kształtowanie właściwości obrazu wymiaru sprawiedliwości. [...] Chodzi jednak o to, czy występują sytuacje faktyczne, z którymi w stopniu wysoce uprawdopodobnionym łączyć można zagrożenie bezstronności sędziego, a które zarazem uzewnętrzniają się w takim stopniu, że można je zobiektywizować”¹⁰.

Czytając dzisiaj ten fragment uzasadnienia, mam nieodparte wrażenie, że stanowisko tam sformułowane stanowi antycypację tego, co w ostatnich swych orzeczeniach (notabene dotyczących w dużej mierze

¹⁰ Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98.

spraw polskiego wymiaru sprawiedliwości) mówi TSUE, analizując przesłanki zagrożeń pojawiających się przede wszystkim w związku z trybem powoływania sędziów, które mogą wzbudzać istotne wątpliwości w opinii publicznej co do niezawisłości sędziowskiej i tym samym poważnie osłabiać zaufanie do sądów i ich wiarygodności, czego nie da się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa¹¹.

Kwestia niezawisłości sądów pojawia się w jeszcze innym wyroku TK, wydanym z udziałem sędzi Romanowskiej jako sprawozdawcy, a mianowicie z dnia 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01. Tam także odnajdziemy istotną myśl, zachowującą pełną aktualność, może nawet dzisiaj lepiej rozumianą, zważywszy na nasze doświadczenia ostatnich lat, dotyczącą ukształtowania procedur sądowych zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości. Orzeczenie to wskazuje bardzo ścisły związek istniejący pomiędzy realizacją prawa do sądu a takim ukształtowaniem procedury, które nie prowadzi *de facto* do pozbawienia jednostki możliwości skutecznej obrony jej praw. Rozstrzygnięcie zostało wydane, wydawałoby się, w sprawie dość technicznej, związanej z doręczaniem pism procesowych w postępowaniu nakazowym, ale zważywszy na skalę tych postępowań, trudno zaprzeczyć znaczeniu, jakie ma ono dla praw obywateli. Wspominam z dużym sentymentem dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w których sędzia Dębowska-Romanowska pojawiała się jako sędzia sprawozdawca, a mianowicie wyrok w sprawie prawa do bezpłatnej nauki w szkołach wyższych oraz wyrok oceniający konstytucyjność klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego w systemie prawnym.

Pierwsze z tych orzeczeń (z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99), zainspirowane skargą konstytucyjną dobrze znanego w środowiskach konstytucyjnych Jacka Bąbki, ważyło istotne racje z jednej strony za szerokim dostępem do bezpłatnej nauki w wyższych szkołach publicznych, z drugiej strony konieczność poszukiwania źródeł finansowania dla niezbędnych wydatków infrastrukturalnych i badawczych w połączeniu z poszerzeniem oferty studiów odpłatnych dla szerokiej liczby osób, co wymagało oczywiście dodatkowych środków. Po obu stronach ścierały się istotne racje związane z interesem publicznym, co wynikało jasno z motywów wyroku: „prawo do nauki, którego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej, stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności, a nie nieodpłatności kształcenia. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych

¹¹ Por. m.in. wyroki TSUE: z dnia 18 czerwca 2019 r., z dnia 19 listopada 2019 r., z dnia 2 marca 2021 r., z dnia 15 lipca 2021 r.

szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym. Formy urzeczywistnienia tego prawa z reguły przybierają bardzo złożoną postać i nigdy ani też nigdzie nie wyczerpują się w instrumentach i rozwiązaniach należących do tej samej, jednej tylko kategorii środków”. Jednakże mówił dalej Trybunał: „[...] bezpłatne nauczanie, stanowiąc zasadę konstytucyjnie gwarantowaną, musi jako takie pozostawać w publicznej szkole wyższej podstawową (dominującą) formą kształcenia studentów (nie można wszak sensownie mówić o zasadzie, jeśli naruszone byłoby w istotnym stopniu proporcje pomiędzy studiującymi w formule nieodpłatnej i odpłatności, na niekorzyść tych pierwszych. [...]) Odpłatność za niektóre świadczenia (usługi) edukacyjne nie może w żadnym wypadku obejmować tej sfery działalności dydaktycznej publicznej szkoły wyższej, która znajduje pełne pokrycie w udostępnionych szkole środkach publicznych”.

30 Zasadą tego wyroku było z pewnością ustalenie sensownego, racjonalnego kompromisu, który spotkał się zasadniczo z bardzo pozytywnym przyjęciem w szerokim środowisku szkół wyższych i w opinii publicznej. Wydaje się także, że orzeczenie TK stworzyło wyraźne ramy i granice dla odpłatności w publicznych szkołach wyższych, dzisiaj powszechnie respektowane. Uporządkowało sytuację na przyszłość i „ucywilizowało” warunki kształcenia poprzez zapewnienie odpowiednich proporcji pomiędzy obiema grupami studiujących.

Drugie z wymienionych wyżej orzeczeń sędzi Teresy Dębowskiej-Romanowskiej wspominam również z sentymentem, przede wszystkim jako cywilista, ponieważ dotyka ono kluczowej dla prawa prywatnego konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego, zawartej w art. 5 Kodeksu cywilnego. Orzeczenie to, wydane w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną, w sposób syntetyczny i elegancki uzasadnia konstytucyjność tego przepisu, który, wprowadzając konieczną elastyczność stosowania sędziowskiego prawa, nie może stać się podstawą arbitralnych ocen, które prowadziłyby do prawotwórczej roli sądów. Stąd też jasno określone kryteria progowe, których przestrzeganie jest konieczne w odniesieniu do tej konstrukcji prawa prywatnego – po pierwsze, respektowanie obiektywnych przesłanek interpretacji treści klauzuli, po drugie, unikanie nieprzewidywalności i rozbieżności rozstrzygnięć wydawanych na podstawie art. 5 k.c., po trzecie, respektowanie takiej wykładni, która nie staje się źródłem prawotwórczej roli sądów.

W tym krótkim, oczywiście bardzo niepełnym przeglądzie orzecznictwa, o którym można powiedzieć w pewnym skrócie – orzecznictwo

sędzi Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, mogłem z natury rzeczy skupić się na kilku wątkach, które według mego subiektywnego wyboru wydają mi się szczególnie istotne i bardzo aktualne dla współczesnych debat konstytucyjnych.

Pani Profesor wyrażam podziękowanie i szacunek za Jej tak znaczący wkład w rozwój orzecznictwa po wejściu w życie nowej Konstytucji, w szczególnym okresie historycznym. To, co pozostaje dla mnie niezmiennie istotne, to nasza przyjaźń i dobre wzajemne zrozumienie, które nawiązało się w trakcie tych dziewięciu fascynujących lat bliskiej i – można powiedzieć – codziennej współpracy. Przywołując dziś pamięć o tych wspólnych doświadczeniach, mogę tylko wyrażać nadzieję, że nadejdą w nieodległej przyszłości czasy, w których nasze wspólne doświadczenia będą znowu mogły inspirować kolejny etap rozwoju orzecznictwa konstytucyjnego.

Droga Tereso, składam najszczerze gratulacje z okazji Twojej ważnej rocznicy i życzę wszelkiego powodzenia w dalszych działaniach naukowych, publicznych oraz w życiu osobistym.

Bibliografia

31

- Dębowska-Romanowska T., *Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji*, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003.
- Dębowska-Romanowska T., *Kilka uwag na temat ujęcia finansów publicznych w Konstytucji RP*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe po transformacji finansowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 3, s. 81–91.