

Warszawa, dnia 19 listopada 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Miasta Poznania do Trybunału Konstytucyjnego
o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r.
o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze
budżetowej - sygn. akt K. 40/02

Przedmiotem zaskarżenia przekazanego do oceny wniosku jest art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799). Zdaniem Wnioskodawcy jest on niezgodny:

1) z art. 16 ust. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej,

2) z art. 2 Konstytucji, głaszającym zasadę demokratycznego państwa prawnego, poprzez uchybienie szczegółowym zasadom: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyzwoitej legislacji.

Wnioskodawca wskazuje ponadto na niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego *„przez to, iż ograniczając samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do sytuacji, w której samodzielność ta staje się iluzoryczna”*.

Art. 3 ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (...) ustanawia zakaz przekroczenia w 2002 r. „wielkości wynagrodzeń z 2001 r.” w wymienionych w ust. 1, w punktach 1 - 9, jednostkach organizacyjnych i podmiotach prawnych sektora finansów publicznych, w tym m.in.:

- w samorządowych jednostkach budżetowych, samorządowych zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych (z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego, o którym mowa w art. 9a ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela) - o czym stanowi pkt 2,

- w państwowych lub samorządowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków, spółek prawa handlowego, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz państwowych szkół wyższych i innych jednostek

prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (...) - o czym stanowi pkt 9.

Treść art. 1 omawianej ustawy, wypełniają zmiany ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1255, z późn.zm.), wstrzymujące m.in. waloryzację w roku 2002 wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej nie objętych systemami mnożnikowymi. W art. 2 zawarte są przepisy zmieniające ustawę z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306, z późn.zm.), wprowadzające m.in. postanowienie, że w roku 2002 indywidualne wynagrodzenie osób, do których ustawa ta ma zastosowanie, przysługuje w wysokości ustalonej w roku 2001.

Konstytucyjność zmian skutkujących niedokonywaniem w roku 2002 waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej, została zakwestionowana w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 23 kwietnia br. (sygn. akt K. 32/02).

Postanowienie art. 3 omówionej ustawy zakazujące przekroczenia w roku 2002 wielkości wynagrodzeń z roku 2001 w wymienionych w ust. 1 pkt 2 i 9 jednostkach i podmiotach samorządu terytorialnego, zdaniem Wnioskodawcy narusza konstytucyjny wzorzec samodzielności samorządu terytorialnego zawarty w art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Art. 16 ust. 2 a także art. 163 Konstytucji, zapewnia samorządowi terytorialnemu uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej w zakresie nie zastrzeżonym przez Konstytucję i ustawy dla innych władz publicznych - w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W ten sposób ustrojodawca dał wyraz temu, że konstytucyjną cechą samorządu terytorialnego jest jego odrębność pod względem instytucjonalnym, a przede wszystkim funkcjonalnym.¹

Konsekwencją odrębności funkcjonalnej jest samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że decyzje są podejmowane przez organy tego samorządu swobodnie, we własnym zakresie, bez odgórnych poleceń, zaś nadzór organów rządowych jest ograniczony do kontroli legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji).

¹ por. J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kantor Wyd. Zakamycze, Kraków 2000, s. 212

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega też ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji).²

Przytaczając stosowne przepisy ustawy o samorządzie gminnym, konkretyzujące powyższe zasady konstytucyjne, Wnioskodawca wyraża opinię, że skoro określone sprawy o charakterze lokalnym należą do właściwości gminy, a gmina wykonuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, to gminie przysługuje również ustalenie sposobu ich realizacji - w dziedzinie zatrudnienia, organizacji pracy i wynagrodzenia za pracę. Wewnętrzne władztwo organizacyjne - jak stwierdza - w obrębie jednostki samorządu terytorialnego jest atrybutem jej samodzielności. Art. 3 zaskarżonej ustawy ingeruje w sposób nadmierny w sferę samodzielności finansowej i organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawca przytacza szereg konkluzji wyprowadzonych z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie kontroli respektowania przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnych gwarancji i granic samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dorobek orzecznictwa konstytucyjnego w tej kwestii jest obszerny. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyżej cytowanym uzasadnieniu wyroku K. 29/00, treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnych gwarancji i granic tej samodzielności, została najpełniej wyłożona w uzasadnieniu do orzeczenia z 23 października 1996 r., K. 1/96 (OTK ZU Nr 5/1996, poz. 38) - przywołanym również przez Wnioskodawcę. Wnioski wyprowadzone przez Trybunał w trakcie rozpatrywania tej sprawy należy przyjąć jako punkt odniesienia również w niniejszej opinii.

Kluczowe znaczenie ma jednoznaczne wyrażenie przez Trybunał poglądu o braku podstaw do absolutyzowania konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego i dopuszczeniu możliwości wprowadzenia przez ustawodawcę różnego rodzaju ograniczeń. W wyżej powołanej sprawie K. 1/96, TK wskazał warunki, jakie winny spełniać przepisy ustanawiające takie ograniczenia. Stwierdził min.:

² z uzasadnienia wyroku TK K. 29/00, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 30

„Samodzielność może być więc ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadą ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy. (...) Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Ocena czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy nie może być - zdaniem Trybunału - dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana.”

Potwierdzenie dopuszczalnej konstytucyjnie ustawowej drogi rozpatrywanej ingerencji ustawodawcy w sferę finansów samorządu terytorialnego, jest oczywiste (abstrahując w tym momencie od zakwestionowanej również przez Wnioskodawcę na gruncie Konstytucji - prawidłowości legislacji). Kluczową kwestią pozostaje więc *ratio legis* ustawy nowelizującej z dnia 21 grudnia 2001 r., czyli uzasadnienie celu ingerencji oraz jej zakres.

Uwzględnić należy, iż omawiana ustawa należała do tzw. ustaw okołobudżetowych, uchwalanych wraz z ustawą budżetową na dany rok, kreujących instrumenty prawne służące realizacji polityki finansowej państwa - w danym roku budżetowym lub w dłuższym okresie. Przy konstrukcji budżetu na 2002 r. rząd założył ograniczenie wydatków budżetowych w ciągu tego roku w różnych dziedzinach, m.in. poprzez niepodwyższanie w roku 2002 wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niezwiększanie puli wynagrodzeń innych pracowników wynagradzanych ze środków publicznych. Przedstawił ponadto stosowne propozycje legislacyjne zmierzające do zwiększenia dochodów budżetowych w dalszej perspektywie, m.in. poprzez rekonstrukcję systemu ulg podatkowych oraz świadczeń socjalnych, wprowadzenie opodatkowania dochodów kapitałowych, zmiany w opodatkowaniu podatkiem VAT i podatkiem akcyzowym. Podłożem tych propozycji była konieczność przeciwdziałania recesji

finansów publicznych oraz umożliwienie realizacji wydatków publicznych o charakterze priorytetowym.³

Prezentując projekt ustawy będącej przedmiotem zaskarżenia (druk sejmowy nr 86) na 7 posiedzeniu Sejmu IV kadencji w dniu 4 grudnia 2001 r. (Sprawozdanie stenograficzne, str. 16-17), podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, H. Wasilewska-Trenkner stwierdziła: „*W druku nr 86 proponujemy kontynuację zadania, które już zostało przez Wysoką Izbę zaaprobowane i stało się prawem - zamrożenie wynagrodzeń pracowników tzw. R. Krok dalej to propozycja zamrożenia nie wynagrodzeń indywidualnych, lecz środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, a także innych jednostkach, które są zaliczane do sektora finansów publicznych, w tym także w (...), państwowych lub samorządowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Chodzi o to, aby można było doprowadzić do sytuacji, w której wynagrodzenia tych specjalnych jednostek tworzonych na podstawie odrębnych ustaw zaczną być współmierne z wynagrodzeniami pracowników w innych częściach sfery budżetowej oraz współmierne do realizowanych zadań i ciążącej na tych pracownikach odpowiedzialności*”.

Skutku niezwiększania w 2002 r. puli na wynagrodzenia ponad poziom roku 2001, m.in. w sferze samorządowej, nie należy w świetle powyższego oceniać - co czyni Wnioskodawca - wyłącznie w bezpośredniej relacji do wysokości wydatków budżetu państwa (jest oczywiste, że taka relacja nie istnieje). Oceny tej należy dokonać w szerszym aspekcie - polityki finansowej państwa realizowanej za pośrednictwem jednostek sfery finansów publicznych, do której - stosownie do art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014, z późn.zm.), zalicza się m.in. jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki, a także wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne i podmioty prawne wymienione w zaskarżonym art. 3 ust. 1 pkt 2 i 9 ustawy nowelizującej z dnia 21 grudnia 2001 r.

Art. 216 Konstytucji określa istotę finansów publicznych, jako gromadzenie i wydatkowanie środków na cele publiczne w sposób określony w ustawie.

³ *vide* wystąpienie Wicepremiera Ministra Finansów Marka Belki na 7 posiedzeniu Sejmu w dniu 4 grudnia 2001 r., prezentującego założenia budżetowe na rok 2002, w tym m.in. tzw. sztywne, priorytetowe wydatki na cele publiczne. (Sprawozdanie stenograficzne, str. 8 - 10).

Analogicznie, aczkolwiek szczegółowej, zakres pojęcia finansów publicznych charakteryzuje w art. 6 ustawa o finansach publicznych. Ustawa ta, w art. 7 ust. 1 definiuje również pojęcia nadwyżki i deficytu sektora finansów publicznych, stanowiące odpowiednio dodatnią lub ujemną różnicę między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi. Są to więc pojęcia szersze od pojęć nadwyżki i deficytu budżetu państwa.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, w tym m.in. w zaskarżonym artykule 3, była instrumentem kształtowania określonej polityki wydatkowania środków publicznych, w sytuacji postępującego od kilku lat deficytu finansów publicznych. Wydatkowania tych środków dokonują również jednostki samorządu terytorialnego w ramach swoich kompetencji ale zgodnie z zasadami określonymi w ustawach.

Stan finansów publicznych jest niewątpliwie wartością konstytucyjną, wyprowadzaną w nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z całokształtu regulacji zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza z art. 216 oraz w zakresie równowagi budżetowej - z art. 220 Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.⁴

Jeżeli nawet uznać zaskarżony przepis za przejaw ingerencji w sferę samodzielności finansowej (budżetowej) samorządu terytorialnego, jest to ingerencja uzasadniona ochroną innej wartości konstytucyjnej.⁵

Wnioskodawca zaprzecza realności osiągnięcia założonego celu ustawy. Wskazuje domniemane przeszkody w jego realizacji a także sposoby „obejścia” wprowadzanego przez ustawę zakazu. Być może obawy Wnioskodawcy są uzasadnione - lecz należy je rozpatrywać w kontekście problemów interpretacyjnych przepisów ustawy (do konstrukcji których można mieć zastrzeżenia), a nie niezgodności z wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Ograniczenie obowiązywania zakazu wprowadzonego zaskarżonym przepisem do jednego roku budżetowego, wyklucza zarzut nadmierności ingerencji uzasadnianej ochroną finansów publicznych. Potencjalne obciążenie z przedmiotowego tytułu zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i

⁴ tak np. w uzasadnieniu wyroku z dnia 27.02.2002, OTK ZU seria A, Nr 1/2002, poz. 6

pracowników tych jednostek, jest ponadto proporcjonalne do obciążenia innych podmiotów, o których mowa w ustawie oraz ich pracowników. Odwrotnie - w sytuacji ograniczenia wydatków na wynagrodzenia w państwowej sferze finansów publicznych, z jednoczesnym pozostawieniem swobody w tym zakresie w sferze samorządowej, zaistniałoby nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników samorządowych kosztem nadmiernego obciążenia konsekwencjami trudności finansowych państwa wyłącznie pracowników państwowych jednostek organizacyjnych oraz państwowych osób prawnych.

Art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) stanowi, że: *„Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”*. Jak sądzę, dopuszczalność na gruncie Konstytucji RP określonej ustawą ingerencji w sferę samodzielności organów samorządu terytorialnego, co moim zdaniem ma miejsce w omawianej sprawie, wyklucza jednocześnie sprzeczność tej ingerencji z cytowanym postanowieniem Karty.

W konkluzji powyższych rozważań wyrażam opinię, że art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, nie jest niezgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

W kwestii zarzucanej temu artykułowi niezgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasad przyzwoitej legislacji, zauważyć należy:

Zdaniem Wnioskodawcy zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przeczy nie tylko art. 3 kwestionowanej ustawy ale cały proces jej uchwalania i wejścia w życie. Taka uwaga jest oczywista zważywszy, że to nie art. 3 zawiera przepis decydujący o wejściu ustawy w życie, praktycznie bez minimalnego

⁵ *nota bene*, przyjmując argumentację Wnioskodawcy, można również odmówić ustawodawcy prawa określania zasad wynagradzania pracowników samorządowych - obecnie w ustawie z 1990 r. o pracownikach samorządowych oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy.

nawet okresu *vacatio legis*, ale art. 8. Słusznie również Wnioskodawca zaznacza, że respektowanie tej zasady zobowiązuje ustawodawcę do działań nie stwarzających sytuacji zaskoczenia a uwzględniających bezpieczeństwo prawne adresatów uchwalanych norm prawnych chroniące interesy tych adresatów w planowaniu ich postępowania w życiu społecznym i gospodarczym. Adresaci zaskarżonych przepisów - jednostki samorządu terytorialnego - również muszą mieć zapewnioną możliwość racjonalnego i pewnego planowania realizacji swoich zadań (m.in. w drodze uchwalania budżetów umożliwiających tę realizację).

Zdaniem Wnioskodawcy, omawiana ustawa nie spełnia konstytucyjnych wzorców, zarówno zaufania do państwa i stanowionego prawa, jak i przyzwoitej legislacji. Weszła w życie bez odpowiedniego okresu *vacatio legis*, w sytuacji gdy wiele budżetów samorządowych zostało już uchwalonych a niektóre jednostki (podmioty) samorządowe podjęły już decyzję o zatrudnieniu z początkiem roku nowych pracowników. Z brzmienia zaskarżonego art. 3 trudno wyinterpretować, w sposób nie pozostawiający wątpliwości, zamiar ustawodawcy, który nie posługuje się jasnymi sformułowaniami, w związku z czym w praktycznym stosowaniu przepisów może dojść do poważnych rozbieżności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przestrzeganie zasady niezaskakiwania adresatów nowymi niekorzystnymi unormowaniami, rozpatrywane było szczególnie w odniesieniu do prawa daninowego i gospodarczego oraz do przepisów regulujących sytuację osób, których zdolność adaptacyjna do nowych warunków jest utrudniona (emerytów, rencistów, bezrobotnych). Trybunał wyprowadził jednakże również ogólny wniosek, iż regułę ustanawiania *vacatio legis* należy traktować jako istotny element procesu tworzenia prawa w demokratycznym państwie. Jednocześnie wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że uznając respektowanie *vacatio legis* jako zasadę, dopuszczalne jest uznanie ważnego interesu publicznego jako uzasadnienia dla bardzo krótkiego *vacatio legis* lub nawet rezygnacji z jego ustanawiania, pod warunkiem, że ustawa nie nakłada na obywateli lub inne podmioty nie podlegające organom państwowym.⁶

Ustawa zmieniająca z 21 grudnia 2001 r., jak już wyżej wspomniałam, należała do tzw. ustaw okołobudżetowych. Prace legislacyjne, których przedmiotem był m.in.,

⁶ por. J. Oniszczyk, op. cit., s. 103, powołując orzeczenia K. 9/92, K. 2/94 i omawiając K. 13/99

projekt zaskarżonej ustawy, porządkowane były kalendarzowi prac ustawodawczych nad projektem budżetu państwa na 2002 r. Opublikowana w Dzienniku Ustaw z 29 grudnia 2001 r., weszła 1 stycznia 2002 r. *Ratio legis* ustawy, wyprowadzona z założeń polityki finansowej państwa w roku budżetowym 2002, uzasadniała jej obowiązywanie od początku tego roku, nawet jeśli nie zapewniło to standardowego⁷ czternastodniowego, czy nawet znacznie krótszego okresu *vacatio legis*.

Dopuszczalność niezachowania w przypadku omawianej ustawy okresu przystosowawczego uzasadniała również treść kwestionowanego art. 3. Przepisy tego artykułu nie ingerowały bowiem bezpośrednio w sferę indywidualnych stosunków pracy i praw podmiotowych pracowników sfery samorządowej. Jeżeli nawet uniemożliwiły dokonywanie w roku 2002 podwyżek wynagrodzeń, to nie naruszały w ten sposób uprawnień ustawowo gwarantowanych. Nie godziły również w nadmierny sposób w interesy jednostek samorządu terytorialnego (w nawiązaniu do cytowanych poglądów TK - podmiotów nie podlegających organom państwowym). Zastosowanie się adresatów do wprowadzonych ograniczeń w wydatkach na wynagrodzenia, nie wymagało od nich czynności przystosowawczych lecz systematycznych działań dyscyplinujących politykę płacową w ciągu roku budżetowego, staranniejszych w sytuacji gdy z początkiem roku zwiększono liczbę zatrudnionych. Jeżeli nawet budżet danej jednostki został już uchwalony, ograniczenie założonych w nim wydatków było dopuszczalne (niedopuszczalne jest ich przekroczenie).

W związku z powyższym nie znajduje uzasadnienia pogląd o niezgodności art. 3 ustawy omawianej ustawy, z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa jako elementu demokratycznego państwa prawnego, głoszonego w art. 2 Konstytucji.

Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na niestaranność ustawodawcy w redagowaniu przepisów ust. 2 i 3 w zaskarżonym art. 3 ustawy. Jak słusznie zauważa Wnioskodawca, nieprecyzyjne brzmienie tych przepisów może powodować poważne rozbieżności w ich praktycznym stosowaniu. Chodzi tu szczególnie o użyte w ust. 2 stwierdzenie o ustalaniu wielkości wynagrodzeń w 2002 r. w przypadku zmian organizacyjno-prawnych „w warunkach porównywalnych do roku 2001”.

⁷ przyjętego w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718, z późn.zm.).

Odtworzenie znaczenia tego przepisu przy użyciu reguł wykładni językowej jest niemożliwa, a przepis ten zawiera przecież elementy zakazu, ustanowionego w ust. 1. Jako niedostatecznie precyzyjny a przez to nieprawidłowy jest również przepis ustępu 3, mający spełnić funkcję definicji „wynagrodzeń”, o których mowa w ust. 1 i 2 zaskarżonego przepisu. Dla ustalenia składników tych wynagrodzeń, które zgodnie z wolą ustawodawcy doznają ograniczenia w roku 2002, odsyła się do bliżej nie określonych materiałów metodycznych GUS. Właściwszym chyba byłoby odesłanie w tej kwestii do aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych określających zasady klasyfikacji budżetowej, mających zastosowanie do jednostek samorządowych.

Jednakże, jak sądzę, przy zastosowaniu reguł wykładni celowościowej, możliwe jest odtworzenie treści przepisu, pozostającej w zgodności z Konstytucją. Dlatego zwracając uwagę na niedbałość ustawodawcy, nie sugeruję naruszenia przez omówione przepisy zasady dostatecznej określoności wywiedzionej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk